Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
Novembre 2024

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Novembre 2024
Évaluation N°S2/2022/03

Copyright photo de couverture :
Un partenaire pour l'agriculture familiale burundaise :
Programme d'Appui Institutionnel et Opérationnel au Secteur Agricole (PAIOSA) d'Enabel © SES

Impression : Imprimerie SPF

Dépôt légal : 0218/2024/014

Le rapport final est disponible en format pdf en français (ainsi qu'un résumé en français, Néerlandais et anglais) sur le site https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/service-de-levaluation-speciale ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

Le rapport final est intitulé comme suit : Service de l'Évaluation spéciale (2024), *Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles.

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 final

novembre 2024

Patrick Stoop, Gianfabrizio Ladini and Else Keyers

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 étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Table des matières

Table des matières 2
Abréviations et acronymes 4
Synthèse 5
1 Introduction 13
2 Le contexte de cette évaluation : politiques, méthodologie et aide publique belge 15
2.1 Le cadre politique et quelques éléments-clés des débats sur la fragilité 15
2.2 Approche méthodologique 18
2.3 Aide publique belge au développement et fragilité 22
3 Constats et conclusions 24
3.1 Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité 25
3.2 Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux 42
3.3 Nexus HDP, cohésion sociale et gestion des conflits 48
3.4 Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique 55
4 Recommandations 63
4.1 Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité 69
4.2 Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux 73
4.3 Nexus HDP 76
4.4 Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique 77
5 Annexes 81
5.1 Annexe 1 – Matrice d'évaluation 82
5.2 Annexe 2 – Aperçu provisoire des éléments clés d'une approche (belge) en matière de fragilité 90
5.3 Annexe 3 – Aperçu global du déroulement du processus d'évaluation avec éléments clés des six études-pays 93
5.4 Annexe 4 – Réponses aux questions d'évaluation 96
5.5 Annexe 5 – Note Méthodologique 112
5.6 Annexe 6 – Rapport de la Phase 2 : Cartographie et analyse intermédiaire 112
5.7 Annexe 7 – Rapport détaillé sur l'analyse de l'Aide Publique au Développent (APD) aux 14 pays partenaires 112
5.8 Annexe 8 – Rapport détaillé sur l'enquête en ligne 112

5.9 Annexe 9 – Rapports pays : Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger, RDC 112
5.10 Annexe 10 – Document de travail détaillé de la revue documentaire 113

Liste des encadrés

Encadré 1 - Les 6 dimensions de la fragilité dans le cadre de l'OCDE....16
Encadré 2 - Une appréciation mitigée sur des éléments clé de "l'approche belge" 26
Encadré 3 - Les enjeux et les pratiques d'analyse contextuelle dans l'action humanitaire et la coopération au développement....27
Encadré 4 - Fragility Resilience Assessment Management Exercise (FRAME) 28
Encadré 5 - Les analyses et la coordination entre diplomatie, défense et développement : le Projet 3D à Torodi (Niger) 29
Encadré 6 - Expérience Internationale sur la prise en compte de la résilience dans un contexte opérationnel 30
Encadré 7 – Approche et instrument de la Banque Mondiale sur les défis de la fragilité 31
Encadré 8 – Le secteur « santé » au Burundi : un bon exemple de mise à l'échelle....32
Encadré 9 – Ambitions d'innovation et de transformation – Quelques leçons apprises de l'étude pays au Burundi 33
Encadré 10 – La Note d'orientation pays : une expérience pilote au Burkina Faso....35
Encadré 11 – L'exemple de la flexibilité dans la coopération en RDC....39
Encadré 12 – Les "approches territoriales" et l'expérience belge au Burkina Faso....42
Encadré 13 – L'exemple de la coordination Nexus en RDC....51
Encadré 14 – Déclin et puis remontée récente des appuis au développement institutionnel au Burundi....56

Abréviations et acronymes

3D	Diplomatie, Développement, Défense
ACNG	Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale
APD	Aide Publique au Développement
BVES	Bureau pour le Volontariat au Service de l'Enfance et de la Santé
CAPACITA	Projet de Renforcement des Capacités de l'Administration Guinéenne
CSC	Cadre Stratégique Commun
DGB	Direction générale Affaires bilatérales
DGD	Direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire
Enabel	Agence belge de développement
FOBAC	Forum Belge des Acteurs de la Coopération
FRAME	Fragility Resilience Assessment Management Exercise
FRIT	Projet Fragilité Innovation et Territoire
HDP	Aide Humanitaire – Développement – Paix
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
Memisa	Un ACNG belge actif dans la Coopération au Développement dans le secteur de la Santé
MdM	Médecins du Monde
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
ONG	Organisation(s) Non Gouvernementale(s)
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDI	Personnes Déplacées Internes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SANITA	SANITA Clean Cities Project
SES	Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (Analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces).
TEI	Team Europe Initiative
UE	Union Européenne
UN/HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
VSF	Vétérinaires Sans Frontière
WAPA	War-Affected People's Association International

Synthèse

La Belgique a-t-elle une approche cohérente en matière de fragilité qui répond aux besoins des populations en contextes fragiles ?

> *La fragilité fait partie du quotidien de millions d'individus dans le monde. Qu'elle soit due aux inégalités, à la pauvreté, à la maladie, à la violence ou à l'injustice, elle est au cœur de leur expérience de tous les jours et participe de la vulnérabilité qui est leur lot. C'est elle qui, souvent, fait la différence entre la prospérité et la survie et, dans les cas les plus extrêmes, entre la vie et la mort. La fragilité est un mal qui affecte de façon disproportionnée des groupes déjà vulnérables et marginalisés, ceux qui comptent déjà parmi les plus défavorisés. La fragilité, en outre, n'a pas toujours de lien avec la responsabilité – ainsi, les populations les plus exposées aux effets du changement climatique sont de fait souvent celles qui en sont le moins responsables. (extait du rapport « États de fragilité 2020 » de l'OCDE)*

1. Contexte et champ de l'évaluation

L'approche belge en matière de fragilité

Entre mai 2023 et octobre 2024, le Service de l'Évaluation spéciale du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, a entrepris une évaluation de l'approche belge en matière de fragilité dans le cadre de la coopération belge au développement et de l'aide humanitaire. Il s'agit d'une thématique qui revêt un intérêt particulier pour la Belgique qui, depuis la Loi sur la Coopération au développement du 19 mars 2013, a choisi de cibler sa coopération gouvernementale précisément sur des pays affectés par des problématiques de fragilité[1]. Cette loi belge et les notes stratégiques qui en découlent intègrent les principes internationaux relatifs à la fragilité. Or, malgré les progrès accomplis, il reste des défis à relever par la Belgique pour traduire ces principes et ces orientations dans la pratique, en particulier pour adapter sa coopération au développement et son aide humanitaire aux complexités des contextes fragiles.

Les conclusions et les recommandations de cette évaluation visent à appuyer les efforts de la Belgique pour renforcer ses interventions dans les environnements fragiles, en mettant l'accent sur des améliorations pratiques, davantage d'efficacité et un impact accru.

Une évaluation formative et participative, centrée sur les acteurs

Cette évaluation partait de l'idée que l'approche belge en matière de fragilité est définie par les différents acteurs de la coopération au développement belge qui la mettent en pratique et ce, tant au niveau de l'élaboration de politiques et stratégies que dans la mise en œuvre des interventions sur le terrain.

[1] À partir de 2015, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) a produit un **cadre multidimensionnel de la fragilité** autour de cinq, puis *6 dimensions* : économique, environnementale, humaine, politique, sécuritaire et sociétale. Selon l'OCDE, 1,9 milliard de personnes, soit 24% de la population mondiale, vivaient dans un contexte fragile en 2022, des chiffres qui sont estimés s'élever à 3,1 milliards de personnes (32% de la population mondiale) en 2050.

Autrement dit, l'évaluation a adopté une *perspective centrée sur les acteurs* qui se veut formative, c'est-à-dire conçue pour bénéficier de l'intelligence collective des acteurs impliqués et d'autres parties prenantes. L'approche a aussi été résolument participative, impliquant un processus de retour constant et de prise de décision conjointe entre l'équipe d'évaluation et les différents comités de pilotage ou d'accompagnement (constitués d'experts issus de la DGD, d'Enabel, des Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG), de la défense, de la diplomatie, du niveau politique, du monde académique, ainsi que des partenaires internationaux et locaux de la coopération belge).

L'évaluation s'est déroulée en cinq phases, de mai 2023 à octobre 2024, comprenant une phase d'orientation, une analyse de l'Aide Publique au Développement (APD), une enquête en ligne, six études-pays sur le terrain (Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger, RDC) comportant chacune six études de cas (couvrant surtout la période 2015-2022) et un rapport pays, un rapport final et un atelier de restitution finale.

2. Constats et conclusions

C.1 Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité

Cette étude a révélé des aspects positifs et des progrès significatifs concernant les pratiques d'analyse contextuelle, d'adaptation aux conditions évolutives de fragilité, de recherche de synergies et de complémentarités en partenariat avec des acteurs locaux et internationaux.

Les parties prenantes adhèrent aux ambitions stratégiques et aux grands principes de l'approche belge en matière de fragilité. La collaboration entre acteurs est meilleure et plus constructive qu'elle ne l'était auparavant ; des progrès palpables ont aussi été réalisés au niveau de la flexibilité programmatique et budgétaire. Tous ces éléments vont dans le sens d'une augmentation de l'efficacité de la coopération belge dans des contextes de fragilité.

Cependant, des défis importants persistent. La flexibilité demeure insuffisante face aux défis posés par la fragilité et cela affecte négativement l'efficacité des interventions belges. En outre, l'analyse du contexte ne génère pas encore suffisamment une compréhension approfondie et multidimensionnelle des racines de la fragilité ni un passage à une approche de transformation, impliquant par exemple une plus grande ambition de partage et de mise à échelle de bonnes pratiques et de mécanismes de résilience autour d'objectifs réalisables.

C1.1 Un large appui, parmi les parties prenantes, pour le focus de la coopération belge sur des contextes de fragilité et pour des politiques, stratégies, systèmes et pratiques en vue de contribuer à la performance de la coopération belge dans des contextes fragiles.

La valeur et l'importance de travailler dans et sur la fragilité, la pertinence du cadre multidimensionnel de fragilité de l'OCDE et de « l'Approche globale », ainsi que la nécessité de coordination entre acteurs, sont des orientations partagées par tous les interlocuteurs consultés. En revanche, les dispositifs de mise en œuvre de ces concepts, principes et stratégies doivent encore être améliorés.

C1.2 Des progrès relatifs à l'analyse contextuelle mais une nécessité de mieux comprendre les causes profondes de fragilité et des sources et mécanismes de résilience.

D'importants progrès ont pu être constatés au niveau de l'attention portée à l'analyse du contexte et aux différentes dimensions de la fragilité, ce qui contribue à une meilleure compréhension et maîtrise de risques, y compris de la dimension sécuritaire. Les acteurs belges disposent d'une multiplicité d'outils et de pratiques d'analyse, et les partages et échanges sur l'analyse du contexte sont fréquents, tant dans des interventions humanitaires que de développement.

En revanche, cette évaluation révèle aussi un faible passage de cette analyse contextuelle à une meilleure compréhension des racines et causes profondes de la fragilité et des dynamiques de conflits, ainsi que des sources et dynamiques de résilience face à cette fragilité.

C1.3 De *faibles ambitions et résultats sur les dimensions 'innovation' et 'transformation'*

Les évaluateurs ont trouvé peu de résultats et effets systémiques ou transformatifs. Si des améliorations pertinentes, bénéficiant aux groupes cibles, doivent certes être appréciées, elles restent souvent limitées à des situations précises et/ou elles concernent relativement peu de personnes. De manière générale, la coopération belge manque de mécanismes récurrents de mise à l'échelle des bonnes pratiques et des solutions testées.

C1.4 Des progrès importants dans la flexibilité programmatique et budgétaire

Des progrès importants ont pu être constatés au niveau de la flexibilité programmatique et budgétaire : on peut même parler d'un véritable changement de paradigme en phase avec une sensibilisation accrue aux défis de la fragilité. La planification détaillée et fixe du passé cède progressivement place à une planification évolutive, et le concept de la « Théorie de Changement », impliquant des revues fréquentes de stratégies, a été (au moins partiellement) adopté par maints acteurs.

C1.5 Des lacunes importantes de flexibilité persistent et limitent l'adaptabilité de la coopération belge face aux caractéristiques volatiles des contextes de fragilité

Malgré ces progrès constatés, de nombreux interlocuteurs soulignent l'existence de rigidités persistantes qui continuent à entraver l'efficacité de la coopération belge, telles que, par exemple : bureaucratie ou consignes trop strictes, nouvelles procédures ou niveaux d'autorisation internes, rigidité des marchés publics et des subsides d'Enabel. Toutefois, il importe de préciser à ce sujet que d'importantes différences de perception existent entre les interlocuteurs venant de différentes organisations, entre les différents pays, et entre « la capitale », « le siège » et « le terrain ».

C1.6 Des progrès réalisés dans la collaboration avec d'autres acteurs et partenaires

Des progrès importants ont été constatés concernant la recherche de synergies entre différents acteurs. De multiples interlocuteurs consultés témoignent d'une culture de collaboration et de (recherche de) synergie qui s'installe progressivement parmi les ACNG (notamment grâce aux processus liés au Cadres Stratégiques Communs), entre les ACNG et Enabel, entre l'ambassade et la DGD d'une part et les ACNG et Enabel d'autre part, etc. Cependant, des différences existent entre les différents pays et il existe certainement encore des marges d'amélioration de l'efficacité et productivité des complémentarités recherchées.

C2 Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux

Des progrès significatifs sont à l'œuvre dans les approches territoriales et dans la valorisation des partenaires locaux de la coopération belge. Cependant, le potentiel de transformation des acteurs locaux nécessite davantage d'attention et des partenariats plus structurés. Cela passe par des approches territoriales intégrées, l'intégration des partenaires dans des mécanismes de prise de décision et un accès plus souple aux financements.

C2.1 Des progrès réalisés dans la conception et l'expérimentation d'approches territoriales

Une majorité des interlocuteurs de l'évaluation s'exprime en faveur d'une évolution vers une approche territoriale misant sur un développement intégré, multisectoriel, de longue durée et ouvert à une approche Nexus (Aide humanitaire, Développement et Paix). Si cette approche guide déjà les interventions étudiées au Burkina Faso, en Guinée et au Burundi par exemple, il en ressort que l'attention portée au niveau local / territorial ne devrait pas se réaliser au détriment d'un engagement et d'un dialogue au niveau des autorités nationales.

C2.2 Une attention accrue à la valorisation des partenaires locaux et nationaux

La volonté de valoriser les partenaires locaux et nationaux a été observée tout au long de cette évaluation. Ce constat est en phase avec l'ambition explicite de renforcer la société civile locale qui est au cœur du mandat de la coopération non-gouvernementale belge. Il convient pourtant de souligner également la nécessité pour la coopération belge de maintenir les liens avec les autorités gouvernementales (locales ou nationales), tout en gardant le soutien des partenaires locaux et de la société civile pour éviter d'exposer ces derniers à des risques dans des contextes de fragilité politique et de tensions diplomatiques.

C2.3 Peu d'initiatives visant à faciliter l'accès aux financements internationaux par les organisations partenaires nationales et locales

L'accès direct au financement international reste très difficile pour les organisations locales et ne relève pas uniquement de leur manque de capacités, mais également d'une carence d'opportunités pour développer ces capacités sur des initiatives concrètes.

C2.4 La nécessité d'un appui sur la jeunesse comme priorité transversale

L'importance de considérer davantage les liens entre la jeunesse et la fragilité est ressortie clairement à travers les différentes phases de cette évaluation. Les jeunes sont particulièrement affectés par la fragilité et les conflits. Un manque de perspectives pour les jeunes peut se transformer en cercle vicieux et ainsi augmenter les risques de fragilité et de conflit. En revanche, les jeunes disposent d'un potentiel de changement qui, proprement valorisé, est susceptible de renforcer la résilience communautaire aux différents facteurs de fragilité.

C3 Nexus HDP, cohésion sociale et gestion des conflits

L'évaluation a observé une forte sensibilité autour des concepts du Nexus *(Aide Humanitaire, Développement et Paix)* parmi les interlocuteurs de la coopération gouvernementale et non-gouvernementale, tant dans l'action humanitaire que dans la coopération au développement.

Cependant, l'opérationnalisation du Nexus n'est à l'heure actuelle pas à la hauteur de cette sensibilité, ni des demandes et des attentes des acteurs. Il y a certes de multiples bonnes pratiques et innovations, mais le cadre réglementaire belge actuel demeure plutôt cloisonné entre aide humanitaire et développement. Des actions autour de la sensibilité aux conflits et de la cohésion sociale sont menées, indépendamment les unes des autres, au sein des interventions humanitaires et de développement. Ce qui fait défaut, ce sont des formats et des opportunités pour de réels partenariats entre acteurs, au-delà de leurs actions individuelles.

C3.1 Des sensibilités claires sur le Nexus mais pas de cadre adapté aux partenariats entre acteurs

Les interlocuteurs de l'évaluation soulignent l'importance de la coordination entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix dans une approche Nexus, mais font part d'un manque de cadre réglementaire et opérationnel adapté. L'évaluation a relevé un besoin de clarification sur les concepts clé du Nexus et sur le financement pour la mise en œuvre de ces principes et orientations. Une future guidance formelle de la DGD est perçue comme un atout à cet égard. A l'heure actuelle, des initiatives isolées existent mais les complémentarités et les partenariats entre différents acteurs restent limités.

C3.2 Le besoin d'instruments de financement adaptés

L'évaluation révèle un besoin de stratégies et d'instruments de financement flexibles dans les contextes de crises prolongées. Si les interlocuteurs de l'évaluation partagent largement ce constat, il semble y avoir un décalage entre les perceptions du siège du bailleur et les acteurs de terrain. Un apprentissage itératif et partagé est essentiel pour adapter les stratégies, les instruments de financement et les cultures opérationnelles aux défis du Nexus.

C4 Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique

L'efficacité des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics semble plutôt mitigée. La baisse structurelle du budget pour le secteur « gouvernement, société civile et services sociaux » semble être en contradiction avec l'ambition d'une approche de fragilité visant aussi à renforcer la bonne gouvernance, la redevabilité publique et l'état de droit. Ce constat est partagé par de multiples acteurs de la coopération belge et les évaluateurs ont pu constater un nouvel engagement vers le « state building » depuis 2022.

En même temps, les évaluateurs constatent un besoin de dialogue et de mise à profit des leçons apprises, ainsi qu'un positionnement plus clair, stratégique et pragmatique en ce qui concerne les contacts avec des autorités en situation de fragilité politique et de tension diplomatique.

C4.1 Un déclin et puis une remontée récente des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, avec une performance mitigée.

L'analyse de l'APD (Aide Publique au Développement) belge révèle que le budget du secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux' se caractérise par une forte baisse structurelle de presque 21% en 2013 à moins de 12% en 2022, ce qui ne semble pas s'aligner avec l'ambition d'une approche de fragilité visant à contribuer au renforcement de l'état de droit et de la bonne gouvernance dans les pays partenaires.

Depuis 2022, on observe une remontée de la conviction que contribuer aux capacités et à la performance des services publics – le « state building » – demeure une composante essentielle dans la transition vers moins de fragilité et plus de résilience. Cette nouvelle attention se traduit également dans des initiatives de développement des capacités des autorités locales, notamment dans le cadre d'une approche territoriale intégrée.

Quant à l'efficacité des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, le bilan global de cette évaluation est plutôt mitigé. Les évaluateurs considèrent toutefois que la coopération gouvernementale par Enabel et un appui réfléchi et flexible au renforcement des services publics, demeure fondamental et ce, en particulier dans les pays affectés par les défis de fragilité et de conflit.

C4.2 Un besoin de cadres de dialogue, de stratégies et de politiques sectorielles et thématiques

L'évaluation observe un besoin de cadres de dialogue autour des stratégies et politiques sectorielles et thématiques ainsi qu'un potentiel important de mise à profit de leçons apprises, d'expériences et de savoir-faire. À travers les 6 études-pays, les évaluateurs constatent que le potentiel de mise à l'échelle des résultats de la coopération belge demeure sous-exploité.

C4.3 Des défis dans l'engagement de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques

Par ailleurs, il ressort de l'évaluation qu'il existe des défis significatifs dans l'engagement de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tension politique. La difficulté majeure concerne la tension entre, d'un côté, le *positionnement politique* auprès de gouvernements dans des situations de violation systématique des droits humains, et de l'autre côté, les *risques pour l'efficacité, la continuité et la pérennisation du développement* suite à une perturbation potentielle des relations diplomatiques ou de la coopération gouvernementale.

Or, avoir des stratégies et des canaux de communication ouverts auprès de gouvernements en situation de fragilité et de tension politique permet (i) de promouvoir des leviers d'influence, tant limitée soit-elle, dans l'intérêt des valeurs et de l'efficacité de la coopération et (ii) de se positionner dans des scénarios qui permettent d'identifier et de mettre à profit de nouvelles opportunités de dialogue et de coopération.

3. Recommandations

Six recommandations principales se dégagent des résultats et conclusions de cette évaluation. Chacune de ces recommandations consiste en plusieurs sous-recommandations.

Recommandations	
R1	**Investir davantage dans une meilleure compréhension de la fragilité et dans sa mise à profit pour renforcer l'efficacité transformatrice de la coopération belge.**
R1.1	Passer d'une maîtrise de risques à un paradigme de compréhension de la fragilité.
R1.2	Consolider et développer des synergies et partenariats en vue d'une compréhension solide et partagée de la fragilité.
R1.3	Renforcer les compétences et capacités en analyse contextuelle et en compréhension de la fragilité.
R1.4	Assurer la mise à profit de cette compréhension systémique de la fragilité pour une meilleure efficacité transformatrice de la coopération belge en contextes fragiles.
R1.5	Investir dans une capacité accrue d'anticipation à la gestion des crises politiques ou sécuritaires.
R2	**Consolider et poursuivre la promotion d'une culture de la flexibilité et de recherche de synergies et de partenariats par les acteurs de la coopération belge.**
R2.1	Continuer à promouvoir et à consolider une culture de flexibilité et d'adaptabilité.
R2.2	Évoluer vers moins de lourdeur et plus de flexibilité dans la passation de marchés.
R2.3	Réduire la lourdeur et augmenter la flexibilité du mécanisme « Subsides » d'Enabel.
R2.4	Consolider et consciemment poursuivre les progrès et les efforts des acteurs financés par la Belgique en matière de recherche de synergies, de complémentarités et de partenariats.
R3	**Prioriser les approches intégrées et les partenariats de longue durée visant à renforcer les mécanismes et les capacités de résilience dans des localités et territoires spécifiques, tout en adoptant une « approche multi-ancrage ».**
R3.1	Se focaliser sur des territoires pour un investissement stratégique de la coopération belge dans un développement multisectoriel et multiprogramme de longue durée, au-delà de la logique projet.
R3.2	Valoriser une approche « multi-ancrage » à différents niveaux, du local au national, et dans des dimensions tant techniques que politiques.
R3.3	Développer, documenter et partager les bonnes pratiques et leçons apprises associées aux approches territoriales.
R4	**Valoriser les bonnes pratiques et savoir-faire locaux et appuyer le rôle des acteurs nationaux et locaux *(autorités publiques et coutumières, associations, OSC, acteurs économiques, etc.)* ainsi que des jeunes à travers une valorisation des capacités endogènes de résilience, de transformation, de cohésion sociale et de médiation / prévention des conflits.**
R4.1	Valoriser systématiquement le rôle des autorités territoriales (du niveau local au niveau provincial/régional) dans l'analyse des besoins et des facteurs de vulnérabilité, dans la planification et la gestion des mécanismes de résilience.

Recommandations	
R4.2	Valoriser les partenaires nationaux et locaux dans la prise de décision programmatique et stratégique, ainsi que via une responsabilisation financière des organisations de la société civile.
R4.3	Eu égard des tendances démographiques actuelles et des liens entre jeunesse et fragilité, concevoir la participation active des jeunes comme une thématique transversale et multisectorielle.
R4.4	Appuyer et renforcer les mécanismes et les acteurs de la résilience locale, avec un focus spécifique sur le renforcement de la cohésion sociale et sur la médiation et la prévention des conflits
R5	**Investir davantage dans la réalisation effective et l'amélioration continue de l'approche Nexus HDP au sein de la coopération au développement et de l'aide humanitaire belge.**
R5.1	Développer les connaissances et apprentissages liés au Nexus HDP au sein et à travers la coopération belge.
R5.2	Intégrer des incitations et attentes programmatiques explicites relatives à des approches Nexus HDP dans les mécanismes et processus de programmation, par Enabel et par les ONG humanitaires, de développement et de paix ; en phase avec ce qui est déjà envisagé et en préparation par la DGD.
R5.3	Dans des contextes de crise récurrente, envisager un instrument de financement supplémentaire et spécifique à 5 ans pour des interventions humanitaires avec une forte composante Nexus HDP.
R6	**Innover et redynamiser l'appui au développement des structures de l'État et aux politiques sectorielles ou thématiques et appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.**
R6.1	Évoluer vers des appuis institutionnels montés comme un réel partenariat respectueux, basé sur le dialogue, la confiance et aussi les désaccords.
R6.2	Appuyer le renforcement des rôles régaliens de l'État, tout en stimulant davantage de synergies entre le secteur public et d'autres acteurs socio-économiques.
R6.3	Appuyer des cadres de dialogue en rapport avec (la conception et le pilotage de la mise en œuvre) de stratégies et politiques sectorielles ou thématiques.
R6.4	Il importe que la coopération belge investisse davantage dans le recrutement, le développement et la rétention de ressources humaines compétentes pour mettre en œuvre la recommandation R6.
R6.5	Affiner et appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.
R6.6	Développer une approche proactive de communication auprès du monde politique et des citoyens en Belgique.

1 Introduction

Cette évaluation concerne l'approche belge en matière de fragilité au sein de la coopération au développement, y compris dans ses liens avec l'aide humanitaire. Il s'agit d'une thématique qui revêt un intérêt particulier pour la Belgique qui, depuis la Loi sur la Coopération au Développement du 19 mars 2013, a choisi de cibler sa coopération gouvernementale précisément sur des pays affectés par des problématiques de fragilité. L'objectif de cette évaluation est de tirer des leçons de la mise en œuvre de ce choix politique, notamment à travers l'analyse des réussites et des défis de la coopération belge dans des contextes qui peuvent être considérés comme fragiles, selon le concept et les dimensions de fragilité de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE).

Le but de cet exercice est d'appuyer la prise de décision sur les stratégies et les instruments les plus adaptés et efficaces dans ces contextes, à travers une évaluation principalement formative, conçue pour bénéficier de l'intelligence collective des acteurs impliqués et d'autres parties prenantes. Cette étude est donc à la fois conceptuelle et pragmatique. Il s'agit, d'un côté, de cartographier quelques orientations, thématiques, interprétations, instruments et pratiques (bonnes ou mauvaises) qui définissent « l'approche belge » ; de l'autre côté, le but de ces analyses est d'appuyer la prise de décision autour du renforcement concret de cette approche en vue d'en améliorer l'efficacité au bénéfice des populations partenaires.

L'étendue de cette étude, à la fois dans sa dimension conceptuelle et dans ses aspects pragmatiques, a imposé des choix de priorisation autour de certains thèmes, certaines études de cas et certaines interventions qui ont fait l'objet d'une collecte de données et d'analyses plus approfondies. D'une part, ces choix entrainent des limitations tant sur les thématiques abordées que sur les interlocuteurs rencontrés et les interventions examinées ; d'autre part, l'évaluation a suivi une approche résolument participative tout au long de l'étude, y compris dans la sélection des thèmes et des interventions à prioriser. C'est ainsi que les parties prenantes de l'évaluation ont été sollicitées tant au niveau du siège que du terrain ; cela à la fois de manière directe, notamment via le Comité de pilotage de l'évaluation et les Comités d'accompagnement des 6 études pays, et de façon plus élargie, via un questionnaire en ligne.

Cette approche participative a permis de canaliser les ressources de l'évaluation vers des thèmes, des interventions et des interlocuteurs jugés les plus pertinents par les parties prenantes. Cette évaluation, avec ses limites et son approche participative de priorisation de ses ressources, représente donc une contribution dans un cadre bien plus large de thématiques et d'enjeux politiques, intersectoriels, conceptuels et épistémologiques, qui sont abordés dans les analyses et les pratiques d'un large éventail d'acteurs travaillant dans des contextes de fragilité.

La présente évaluation s'est focalisée sur quatre thèmes majeurs parmi les multiples thématiques liées à la fragilité :

1. Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité ;
2. Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux ;
3. Nexus HDP, cohésion sociale et gestion des conflits ;
4. Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique.

Les choix faits impliquent ainsi que cette évaluation a examiné ces quatre thématiques de façon globale et multidimensionnelle en veillant à les contextualiser selon les études de cas en fonction des territoires et des dimensions pertinentes dans les pays examinés. L'évaluation s'est ainsi appuyée sur les cadres existants explicités dans le Chapitre 2. Certaines questions ont été prises en compte dans un cadre global et multidimensionnel et n'ont pas été approfondies de façon plus spécifique telles que des questions environnementales, du genre, de la construction de la paix, de l'aide humanitaire, de l'espace civique ou de la cohérence des politiques pour le développement. Chacune de ces questions pourrait faire l'objet d'une étude en soi.

Le travail de l'évaluation s'est structuré autour de 5 phases entre mai 2023 et octobre 2024 :

Phase 1 : Orientation, approche méthodologique et cadrage ;

Phase 2 : Cartographie et analyse globale ;

Phase 3 : Études pays (Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger et République Démocratique du Congo) ;

Phase 4 : Rapport final ;

Phase 5 : Restitution.

Ce rapport**,** qui clôture la Phase 4, intègre aussi les résultats principaux des Phases 1, 2 et 3 et avance des recommandations utiles pour les processus de prise de décision qui, elles, sont issues des consultations avec des interlocuteurs-clés menées lors de la Phase 4.

- ✓ La section 2 de ce rapport introduit le cadre politique et certains éléments-clés dans les débats sur la fragilité, l'approche méthodologique de cette étude et une analyse de l'aide belge en lien avec la fragilité.
- ✓ La section 3 expose les constats et conclusions issues d'une analyse globale des données collectées lors des Phases 1, 2, 3 et 4.
- ✓ La section 4 termine avec des recommandations pour le renforcement de l'approche belge en matière de fragilité.

2 Le contexte de cette évaluation : politiques, méthodologie et aide publique belge

Cette section commence par une introduction du cadre politique et de quelques éléments-clés des débats sur la fragilité, en Belgique et au niveau international (2.1) ; elle passe ensuite au cadre méthodologique utilisé dans cette évaluation (2.2) ; elle termine par une présentation de l'analyse de l'aide publique belge en relation avec la fragilité (2.3). Ces éléments constituent le cadre et le point de départ des analyses qui ont mené aux conclusions et recommandations de cette étude.

2.1 Le cadre politique et quelques éléments-clés des débats sur la fragilité

La **Loi sur la Coopération au Développement** du 19 mars 2013 donne un cadre de départ pour la compréhension de « l'approche belge » en matière de fragilité.[2] Le chapitre 4 de cette loi structure la coopération gouvernementale au développement autour d'un nombre limité de pays partenaires, sélectionnés entre autres en fonction du degré de pauvreté, d'inégalité et de fragilité. Tandis que la loi précisait un maximum de 18 pays partenaires de la coopération gouvernementale, ce nombre a été réduit à 14, conformément à la décision du Gouvernement le 29 mai 2015. Il convient de rappeler ici que cette décision visait un arrêt de la coopération gouvernementale dans des pays à revenu moyen et un ciblage des pays à bas revenu, qui eux sont plus souvent affectés par des défis de fragilité.

La loi et la « Note stratégique sur les situations de fragilité » (également de 2013) intègrent plusieurs principes internationaux adoptés au sein de l'ONU et de l'OCDE, notamment les droits humains, le *New Deal for Engagement in Fragile States*,[3] les *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*,[4] l'efficacité de l'aide dans les pays fragiles et la coordination entre différents acteurs et politiques. La **Note stratégique sur l'approche globale**, présentée au Conseil des ministres en 2017 offre davantage d'indications, notamment en faveur de l'approche 3D (ensuite nommé 3D-LO, c'est-à-dire diplomatie, défense, développement, loi et ordre) et des synergies à développer avec des acteurs UE et internationaux à travers des analyses conjointes.[5]

Ces démarches belges reflètent des **débats plus larges** sur l'efficacité de l'aide et sur les défis de la coopération dans des contextes fragiles. Déjà dans les années 1990 le concept de *Linking Relief, Rehabilitation and Development* avait vu le jour, prônant une coordination structurée entre les actions humanitaires et les programmes de développement. La Déclaration de Paris, adoptée au sein de l'OCDE en 2005, visait une meilleure efficacité de l'aide sur la base de cinq principes : *(i)* appropriation par les pays partenaires, *(ii)* alignement des bailleurs aux politiques nationales, *(iii)* harmonisation, *(iv)* gestion axée sur les résultats et

[2] Loi relative à la Coopération au Développement, 19 mars 2013.

[3] The New Deal for Engagement in Fragile States (OECD, 2012).

[4] Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations (OECD, 2011).

[5] Note stratégique de l'approche globale (2017).

(v) responsabilité mutuelle entre pays bailleurs et pays partenaires.[6] Les débats sur les principes et les politiques en matière de fragilité ont ensuite été poursuivis par l'OCDE, notamment au sein de *l'International Network on Conflict and Fragility* (INCAF). La réflexion de l'OCDE a donné lieu à un cadre analytique visant à *dépasser une vision de la fragilité qui était surtout axée sur l'état* et sur le renforcement des structures étatiques.

À partir de 2015, l'**OCDE** a en effet produit un **cadre multidimensionnel de la fragilité** autour de cinq, puis *6 dimensions* : économique, environnementale, humaine, politique, sécuritaire et sociétale.[7] Selon l'OCDE, 1,9 milliard de personnes, soit 24% de la population mondiale, vivaient dans un contexte fragile en 2022, des chiffres qui sont estimés s'élever à 3,1 milliards de personnes (32% de la population mondiale) en 2050.[8] Ces chiffres soulignent des défis conséquents en termes d'impacts – actuels et attendus – sur la vie des populations et sur des phénomènes de sociétés marqués par des facteurs de vulnérabilité multidimensionnelle et, par conséquent, trans-sectorielle.

Encadré 1 - Les 6 dimensions de la fragilité dans le cadre de l'OCDE

La **dimension économique** mesure la vulnérabilité découlant des faiblesses présentes dans les fondements économiques, et/ou d'une forte exposition à des chocs macroéconomiques ainsi que d'une absence de capacités d'adaptation permettant d'en atténuer l'impact.

La **dimension environnementale** mesure la vulnérabilité face aux risques climatiques et sanitaires qui affectent les moyens de subsistance ainsi que les institutions juridiques et sociales qui servent à contrer ces risques.

La **dimension politique** mesure la vulnérabilité face aux risques inhérents aux processus politiques ainsi qu'aux capacités d'adaptation visant à renforcer la redevabilité et la transparence de l'État.

La **dimension sécurité** mesure la vulnérabilité face à la violence et à la criminalité, en tenant compte de la violence directe et des institutions destinées à la prévenir et à l'atténuer.

La **dimension sociétale** mesure la vulnérabilité face aux risques affectant le capital social et la cohésion sociale, en particulier ceux qui émanent des inégalités verticales et horizontales, et la présence d'institutions destinées à lutter contre ces risques.

La **dimension humaine** mesure les progrès généraux accomplis dans la fourniture des services de base à la population, en reliant ces progrès aux évaluations existantes de la fragilité.

Le but recherché de cette dernière dimension, ajoutée en 2022 après plusieurs années de consultations avec les partenaires de l'OCDE, consiste à évaluer les risques et les capacités d'adaptation ayant une incidence sur le bien-être des populations et leur possibilité de vivre longtemps, en bonne santé et dans de bonnes conditions. Elle souligne une attention accrue apportée à l'être humain, visant à compléter les analyses sur des éléments plus structurels (économiques, environnementaux, politiques, sécuritaires et sociétaux) qui influencent son existence et son épanouissement.[9]

---

[6] The *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD, 2005) and the *Accra Agenda for Action* (OECD, 2008).

[7] Entre 2015 et 2022, ces réflexions de l'OCDE se sont poursuivies surtout à travers les cinq rapports *States of Fragility* (2015, 2016, 2018, 2020 et 2022 : voire par exemple ce dernier. Cependant, l'OCDE a issu bien d'autres analyses et recommandations, portant par exemple sur la fragilité et les inégalités de genre (*Understanding fragility. How fragile contexts affect the well-being and potential of women and girls*. 2022.), ou encore sur le nexus humanitaire-développement-paix (DAC 2019).

[8] OCDE (2022), *States of Fragility 2022*, OECD Publishing.

[9] Le texte sur les dimensions économique, environnementale, politique, sécurité et sociétale est un extrait de : OCDE (2021), « Aperçus de la fragilité par dimension », dans *States of Fragility 2020*,

La compréhension de ces défis et de leur complexité a déclenché d'importants débats et initiatives pour une meilleure collaboration et pour davantage de synergies entre acteurs et interventions. Le *World Humanitarian Summit* d'Istanbul en mai 2016 a mis en place le cadre du ***Grand Bargain*** entre bailleurs et organisations humanitaires, avec des principes et des priorités d'action pour une aide plus efficace et efficiente.[10] Davantage d'efficacité et de coordination autour des liens entre l'aide humanitaire, le développement et la paix (le « **Nexus** HDP » ou « triple Nexus ») sont envisagées par le *Grand Bargain* ainsi que par l'OCDE, y compris dans la localisation de l'aide. L'OCDE recommande notamment des évaluations conjointes des risques, des cadres de coordination entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix, d'investir autant que possible dans la prévention des crises et des conflits, de soutenir les autorités locales et nationales.[11]

La coopération belge a suivi l'évolution de ces débats et les **Cadres Stratégiques Communs** (CSC) en constituent un exemple. Institués par l'Arrêté royal du 11 septembre 2016, les CSC sont prévus pour promouvoir les synergies et complémentarités entre les acteurs de la coopération non gouvernementale au développement. Il y a aussi un objectif de renforcement des synergies et complémentarités avec la coopération gouvernementale notamment en impliquant Enabel dans les dialogues stratégiques. L'adoption de l'Arrêté Royal relatif à la coopération non gouvernementale du 10 mars 2024 a cherché à renforcer une approche "Nexus" entre la coopération au développement et l'aide humanitaire, en associant des ONG humanitaires (accréditées) au dialogue stratégique et en promouvant explicitement les thématiques du Nexus au sein des CSC. En outre, ce nouvel Arrêt Royal a également recherché à renforcer l'implication de mise en œuvre des interventions belges. Pour la période 2022-2026, il existe 26 CSC géographiques et 4 CSC thématiques *(« Enseignement supérieur et science au service du développement », « Travail décent », « Résilience des écosystèmes » et « Villes durables »)*.

Une sensibilité accrue sur la complexité à opérer dans des contextes fragiles a donc motivé des initiatives et des avancées tant au niveau international que belge. Cependant, **d'importants défis subsistent** dans le passage à la pratique, notamment en termes de cadres réglementaires, d'instruments et de culture opérationnelle aptes à répondre aux défis multidimensionnels et à la **dynamique volatile des contextes fragiles**. En outre il demeure difficile d'obtenir un engagement cohérent et synergique par un **ensemble hétérogène de parties prenantes**, avec des stratégies, des modalités de fonctionnement et des priorités qui leur sont propres.[12] De surcroît, des **rigidités programmatiques et administratives** heurtent les capacités de réaction et d'anticipation aux évolutions contextuelles, en termes de risques mais aussi d'opportunités.

Éditions OCDE. Le texte sur la dimension humaine est issu de : OCDE (2023), *États de fragilité 2022*, Éditions OCDE, p. 23.

[10] The Grand Bargain (Official website). Cfr aussi l'étude de Metcalfe-Hough, V., Fenton, W. et Manji, F. (2023), *The Grand Bargain in 2022. An independent review*, Humanitarian Policy Group commissioned report. ODI

[11] OECD – DAC (2019), DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus [OECD/LEGAL/5019].

[12] Schreiber, D., and Loudon, S. (2020), *Fit for Fragility: Practice to Policy* (OECD Development Co-Operation Working Paper 81), OECD Publishing.

Ce manque d'adaptabilité dans les contextes fragiles a été observé tant au niveau de la coopération bilatérale (Danemark, Suisse et Suède, entre autres) que multilatérale (Banque africaine du développement, Banque mondiale et PNUD).[13] Cet élément est mis en exergue dans des évaluations du Service de l'Evaluation spéciale sur la stratégie humanitaire belge et sur les stratégies pays d'Enabel.[14]

Là aussi, il convient de souligner des développements intéressants et très pertinents pour cette étude, notamment dans le nouveau contrat de gestion entre Enabel et l'État belge : entré en vigueur le 1er janvier 2023, le nouveau contrat mise davantage sur les résultats globaux et sur l'impact recherché, plutôt que sur des indicateurs de performance stricts. Selon Enabel, cela vise une plus grande flexibilité et davantage d'agilité dans la programmation, ainsi qu'un rôle renforcé des partenaires des interventions.[15] La présente évaluation reconnait les difficultés, les complexités, les avancées et les défis qui subsistent pour la coopération au développement dans des contextes de fragilité et veut mettre à profit tous les enseignements et toutes les idées des parties prenantes pour améliorer et optimiser l'approche belge en la matière, afin d'en renforcer le retour social parmi les populations partenaires.

2.2 Approche méthodologique

L'évaluation d'une politique ou d'une approche nationale, telle que celle de l'approche belge en matière de fragilité, pose des questions conceptuelles et épistémologiques dont les réponses déterminent les méthodes utilisées pour atteindre les objectifs de l'évaluation. L'idée appliquée par cette évaluation est que l'approche belge en matière de fragilité est définie par les différents acteurs de la coopération au développement belge qui la mettent en pratique et ce, tant au niveau d'élaboration de politiques et stratégies que dans la mise en œuvre des interventions sur le terrain. Autrement dit, l'évaluation adopte une *perspective centrée sur les acteurs* qui, tant au siège que sur le terrain, définissent, analysent, utilisent, adaptent et réorientent un certain nombre de lignes directrices et d'outils en lien avec la coopération belge dans des contextes fragiles.

---

[13] Voir, à titre d'exemple : Danida (2012), *Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts* ; African Development Bank (2020), *Evaluation of the AfDB's Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa (2014–2019)* ; World Bank (2020), *Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025* ; UNDP (2020), *Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries* ; Swiss Agency for Development Cooperation (2012), *Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict-affected contexts*.

[14] Special Evaluation Office of the Belgian Development Cooperation (2022a), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid. How does Belgium meet the needs of people affected by humanitarian crises?* Special Evaluation Office of the Belgian Development Cooperation (2022b), *Evaluation of country strategies within the first management contract of Enabel*.

[15] Cf. Enabel (2023, avril), *#Enabling Change. Rapport d'activité 2022-2023*.

La **définition de « l'approche belge en matière de fragilité »**, telle que comprise dans cette évaluation, intègre donc **:**

(i) **une *dimension conceptuelle*** dans les idées, les notions et les cadres analytiques que les acteurs emploient pour comprendre la « fragilité », donner du sens aux phénomènes qui y sont associés et s'orienter dans leur positionnement politique et programmatique dans et sur la « fragilité » (*quels sont ces idées, ces cadres analytiques, ces orientations politiques, stratégiques et programmatiques de référence pour les acteurs belges ?*) ;

(ii) **une *dimension pratique*** où les orientations et les principes sont appliqués, adaptés, réorientés et redéfinis à travers la mise en œuvre des interventions dans le respect des cadres légaux *(comment les orientations politiques, stratégiques et programmatiques sont-elles utilisées et perçues dans la pratique des acteurs belges et de leurs partenaires les plus proches ?)*.

L'attention portée sur la dimension conceptuelle et sur la dimension pratique de « l'approche belge » en matière de fragilité, examinées à travers une perspective centrée sur les acteurs, souligne la signification méthodologique primordiale que cette évaluation accorde aux *contextes*. Dans cette étude, le concept de contexte intègre une perspective « de terrain », notamment dans des pays dits fragiles où des interventions sont mises en œuvre ; en même temps, elle élargit cette perspective aux « contextes des bailleurs » là où, à l'interaction entre siège et terrain, des politiques, des stratégies, des modèles ou des instruments d'intervention sont élaborés, évalués, adaptés et redéfinis. [16] **Cette optique permet de comprendre l'approche en matière de fragilité non seulement par rapport à des pays ou des régions « fragiles », mais aussi dans les limites et dans les lacunes des politiques, stratégies et instruments censés donner des réponses à des situations problématiques et conceptualisées comme fragiles**.

Il convient de souligner la dimension nationale belge de cette évaluation car les acteurs au centre de l'analyse proviennent du monde gouvernemental, non-gouvernemental et de la recherche belge. Les partenaires nationaux et internationaux ont certes été sollicités[17] mais dans le but d'aider la compréhension des caractéristiques, des points de forces et des défis marquant la coopération belge dans des contextes fragiles. L'évaluation ne se penche donc pas spécifiquement ou explicitement sur une étude comparative entre « l'approche belge » et des approches non-belges en matière de fragilité. Nonobstant, la cohérence entre les interventions belges et celles des partenaires européens ou internationaux de la Belgique fait partie de quelques unes des études de cas de la Phase 3 de l'évaluation.

Comme souligné dans l'Introduction, l'évaluation a opéré des choix de priorisation au sein d'un large éventail de thématiques et d'enjeux et ce, à travers une approche participative avec ses parties prenantes. Les quatre thématiques choisies ont ainsi été présentées en introduction et s'appuient sur le cadre multidimensionnel de la fragilité décrit plus haut.

---

[16] Olivier de Sardan, J.P. (2021), *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Éditions Karthala.

[17] Lors de la 3ième phase de l'évaluation, les 36 études de cas ont permis de collecter les perspectives d'interlocuteurs locaux et nationaux (partenaires et parties prenantes de la coopération belge) à travers 6 pays.

Cette étude a examiné comment les cadres existants en matière de « fragilité », de « résilience » et de « local » ont été mis en œuvre. La pertinence de ces cadres de référence a été réitérée dans le cadre de la présente évaluation. L'annexe 2 du présent rapport développe un aperçu provisoire des éléments clés d'une approche (belge) en matière de fragilité qui ont servi de référence pour la présente évaluation. Bien que ces cadres de référence soient jugés comme pertinents, ils seront amenés à évoluer. Il sera en effet intéressant d'aller plus loin notamment dans le cadre des débats sur la décolonisation de l'aide et de la production / partage des connaissances entre les acteurs « internationaux » et « locaux ».[18]

A cet égard, il est important de mentionner ici que les chercheurs du « Policy Supporting Programme – Resilience and Fragility in Action » (PSP Re-Fract), actifs au sein de la DGD pour la période 2023-2027, travaillent entre autres sur le dialogue entre les acteurs belges et leurs partenaires précisément autour d'une définition partagée et équilibrée de certains concepts-clés.

Le principe de centrer l'évaluation sur les acteurs a valorisé l'intelligence collective d'un large éventail de parties prenantes et a bénéficié d'un processus de co-construction des connaissances. Ces acteurs ont été sollicités de manière directe, en particulier à travers les échanges avec les membres d'un large Comité de pilotage de l'évaluation (Direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire, Direction générale des Affaires bilatérales, Ambassades des pays concernés, Enabel, Coupoles et fédérations de la coopération non gouvernementale, SPF Défense, Cellule stratégique de la Ministre de la Coopération au Développement, chercheurs académiques, …) tout au long de l'étude (Phases 1 à 4) et avec les membres des Comités d'accompagnement des 6 études pays ainsi que les parties prenantes des 36 études de cas (Phase 3). Il convient d'ajouter que ce rapport est issu aussi des échanges avec les parties prenantes entre mai et août 2024 : 5 webinaires thématiques, une réunion du Comité d'accompagnement et d'autres réunions bilatérales ont notamment permis de présenter les conclusions globales de l'évaluation, de tester les recommandations provisoires et de les peaufiner dans la version finale de ce rapport.

Là aussi, le caractère de cette approche est à la fois conceptuel et pragmatique. *Premièrement*, les perspectives, vécus et interprétations de ces acteurs ont contribué à une meilleure définition et compréhension de l'approche belge en matière de fragilité en soulignant ses caractéristiques-clés, ses points de force et ses défis. Cela n'a pas seulement aidé à définir certaines compréhensions communes aux différents acteurs mais aussi à identifier des dissonances dans leurs perspectives : c'est le cas, par exemple, dans des tensions entre, d'un côté, la difficulté à se positionner politiquement auprès des autorités centrales dans des contextes de violations systématiques des droits humains et, de l'autre, les besoins de continuité des programmes de développement ; ou encore, dans les différentes vues des interlocuteurs basés au siège et sur le terrain.

[18] Cf, à titre d'exemple, Peace Direct (2021), *Time to decolonise aid* ; Khan, T. (2021, janvier 15), *Decolonisation is a comfortable buzzword for the aid sector* [Opinion], Open Democracy ; Mac Ginty, R. & Richmond, O.P. (2013), The Local Turn in peace building: a critical agenda for peace, *Third World Quarterly, 34*(5), pp. 763-783 ; Randazzo, E. (2021), The Local, the 'Indigenous' and the limits of rethinking peacebuilding, *Journal of Intervention and Statebuilding, 15*(2), pp. 141-160.

Deuxièmement, les échanges avec ces acteurs ont permis de prioriser l'attention et les ressources de l'évaluation autour de certaines thématiques et interventions en vue de répondre davantage aux attentes de ces interlocuteurs. Enfin, les recommandations issues de cette étude visent le renforcement, *concret et pratique*, des interventions de la Belgique dans des contextes fragiles.

Le cadre méthodologique de l'évaluation est précisé plus en détail dans la matrice d'évaluation *(en annexe 1)* et dans la Note Méthodologique *(cf. annexe 3)*.

Se référant aux critères d'évaluation du CAD/OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité), cette matrice se compose principalement de deux questions d'évaluation centrales :

EQ1 *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 ?*

EQ2 *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 ?*

Ces questions sont précisées davantage par des questions subsidiaires qui mettent en exergue des points d'attention particuliers, par exemple : la maitrise des risques, le lien entre objectifs et moyens des interventions, la flexibilité programmatique, la coordination et la complémentarité entre acteurs, etc. Différentes sources de vérification et de collecte des données sont intégrées dans la matrice pour chaque question subsidiaire, notamment : l'étude documentaire, les entretiens qualitatifs, l'enquête en ligne (questionnaire), les études de cas (6 interventions pour chacun des 6 pays ciblés lors de la Phase 3) et l'analyse intégrée de ce rapport final (Phase 4).

En complément de ces sources et méthodes de recherche, une cartographie de l'Aide Publique au Développement (APD ou ODA dans l'acronyme anglais de *Official Development Assistance*), finalisée dans la Phase 2, présente une analyse générale en termes d'allocation des dépenses de la coopération belge, au niveau sectoriel ou par instrument de financement.

La variété des sources de données et d'information a permis de tester, corroborer ou infirmer des conclusions émergentes *(appliquant des processus de triangulation entre sources différentes)*. Cette diversité de sources a fait aussi partie intégrante de la méthodologie employée dans les 6 études pays (Phase 3), notamment pour la sélection des interventions et lors de l'application de la matrice d'évaluation.

En effet, lors des études pays, l'application de la matrice d'évaluation s'est adaptée à la diversité des contextes, des parties prenantes et des types d'interventions à examiner, tout en facilitant successivement – lors de la Phase 4 – une analyse globale et comparative des différentes études de cas.[19]

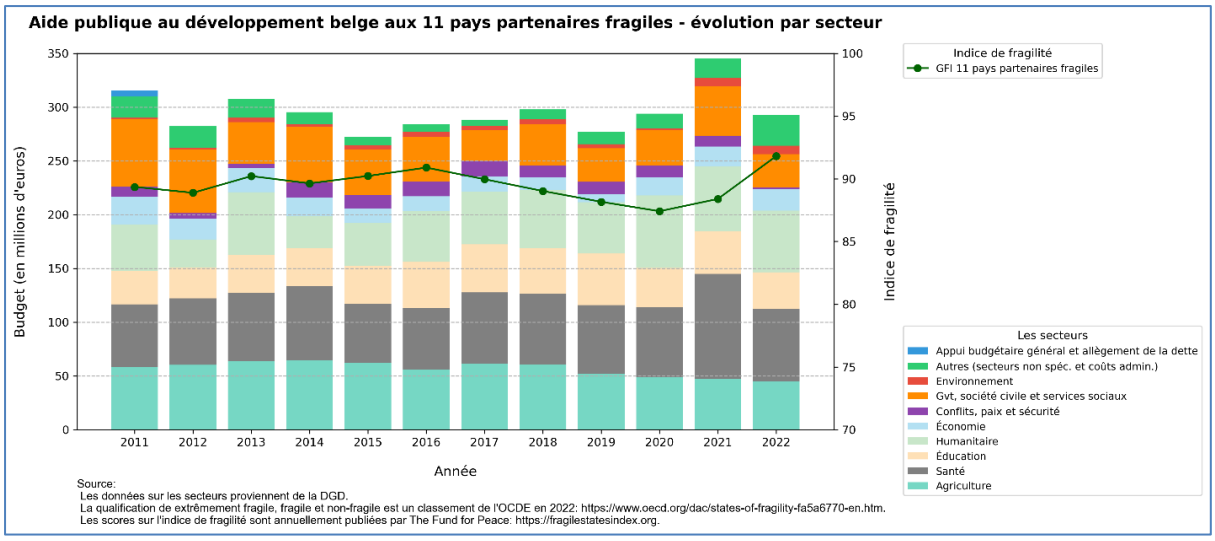
[19] Les études de cas peuvent donc assumer une *validité externe* à leur contexte d'origine, dans la mesure où elles participent à des analyses plus larges sur des phénomènes comparables. Cfr Flyvbjerg, B. (2006), Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, *12*(2), 219-245.

Mettant à profit les résultats intermédiaires des phases 1 et 2 de l'évaluation, quatre thèmes majeurs ont été sélectionnés pour cibler la poursuite de l'évaluation. Ceux-ci ont été présentés dans le chapitre I en introduction.

Pour chaque thème, un ensemble de questions spécifiques a été développé, constituant ainsi une matrice d'évaluation concrétisée et propre à chacun des thèmes, mais toujours associée à la matrice d'évaluation globale. Par ailleurs, des éléments propres à chaque pays ont été intégrés dans l'approche méthodologique par thème. Au-delà des 4 thèmes majeurs, des éléments complémentaires ou d'autres points d'attention importants, observés dans les différentes études pays, ont aussi été intégrés dans les rapports correspondants et ont contribué aux analyses de la Phase 4.

2.3 Aide publique belge au développement et fragilité

Pour l'ensemble des 11 pays partenaires de la coopération gouvernementale, considérés comme 'pays fragiles'[20] selon la classification établie par l'OCDE, le **volume de** l'aide publique au développement, **l'APD belge,** spécifiquement dédiée pour ces pays était assez stable entre 2011 et 2022. Le montant total oscillait généralement entre 270 millions € et 320 millions €, avec toutefois une hausse significative en 2021 (environ 345 millions €) et une rechute aussi significative en 2022 (environ 290 millions €). En revanche en tenant compte du taux d'inflation, il importe aussi de noter qu'une stabilité des enveloppes monétaires pourrait correspondre à une diminution en termes réels de l'APD, dans les pays partenaires fragiles.



1) Le Burkina Faso et la Guinée, qui n'étaient pas un pays partenaire de 2011 à la mi-2015, connaissent bel et bien une augmentation sensible de leur APD belge, tandis que l'on observe une diminution de l'APD des 9 autres pays partenaires considérées comme fragiles.

[20] Les 11 pays partenaires considérés fragiles selon la classification OCDE sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la RDC, la Guinée, le Mali, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la Palestine et la Tanzanie. Les 3 pays partenaire considérés non fragiles sont donc le Maroc, le Rwanda et le Sénégal.

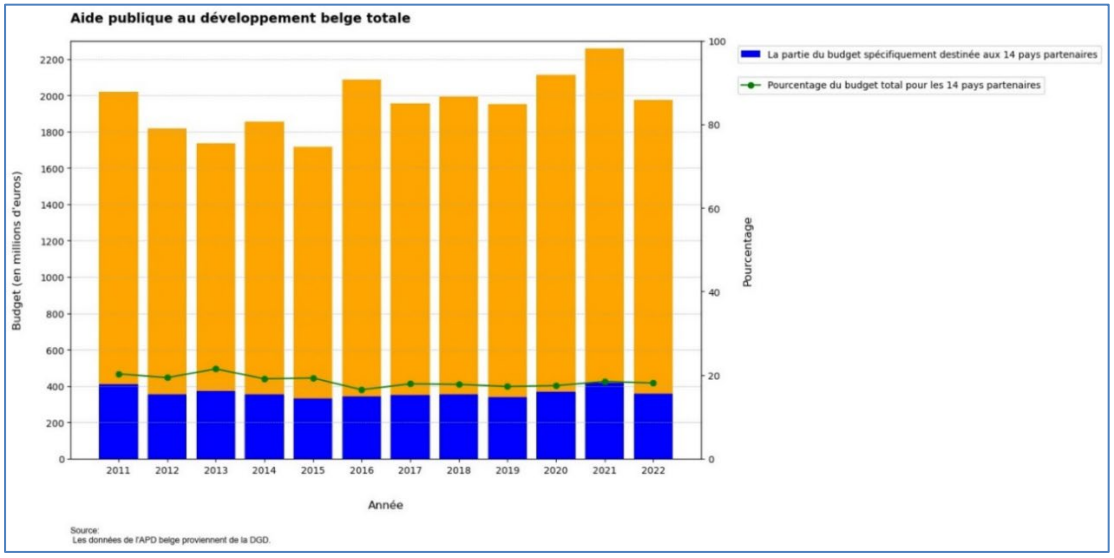
2) Par ailleurs, le taux d'inflation dans la période examinée implique **une réduction en termes réels du** même **volume total de l'APD** (exprimée en €) accordé **à ces 14 pays partenaires**.

3) De manière générale, la part relative des secteurs dans le budget total varie significativement d'une année à l'autre. Les secteurs de la **santé**, de l'**agriculture** et (les dernières années) de l'**aide humanitaire**, sont les secteurs dominants en volume. Les augmentations du volume de l'APD pour l'aide humanitaire à la suite de crises n'impliquent pas systématiquement une augmentation du volume total de l'APD ; en d'autres termes, on observe que plus de financement pour l'aide humanitaire (dont 60% est mis en œuvre par les acteurs multilatéraux et le reste surtout par des ACNG) semble souvent coïncider avec moins de financement et/ou de dépenses effectives pour des actions de développement. Les dépenses du secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux' fluctuent beaucoup, mais elles se caractérisent par une forte baisse structurelle.

4) L'indice global de fragilité (moyenne pour les 14 pays) reste relativement stable sur toute la période, oscillant entre 85 et 90. Toutefois cette moyenne stable masque une variation importante du niveau de fragilité au niveau de plusieurs pays partenaires individuels. L'analyse ne permet pas de déceler un rapport entre l'évolution du taux de fragilité et l'évolution du niveau de l'APD ; ni par groupe de pays et ni par pays.

5) Les différences les plus marquantes entre les 3 pays partenaires non-fragiles et les 11 pays fragiles se situent surtout dans la part beaucoup plus basse (voire inexistante) d'aide humanitaire et du secteur 'conflits, paix et sécurité', tandis que le secteur de l'économie devient beaucoup plus important. Par ailleurs, pour ces 3 pays, la part de financement pour les ACNG est significativement plus basse alors que la part d'Enabel est significativement plus importante.

6) L'APD belge dédiée directement aux 14 pays partenaires ne représente même pas 20% de l'APD belge totale. Ce constat relativise l'effet de levier potentiel de l'approche belge en matière de fragilité, qui se met en œuvre principalement dans les 14 pays partenaires et dans les limites de ces 20% de l'APD belge totale.



7) Pour l'APD belge, hors celle dédiée aux 14 pays partenaires, le canal principal correspond (pour environ 60%) aux acteurs multilatéraux (banques de développement, système Nations Unies, EU).

3 Constats et conclusions

L'analyse conjointe des constats issus des Phases 1 à 4 aboutit à un ensemble de conclusions (C). Il convient de préciser que ces conclusions ont fait l'objet d'une série d'échanges avec les membres du Comité d'accompagnement de cette étude afin de tester leur pertinence aux yeux des interlocuteurs clé et, par conséquent, d'appuyer l'élaboration des recommandations concrètes et solides.

Les pages qui suivent présentent une analyse intégrée et « triangulée » des données issues (i) des premières interviews de la Phase 1, (ii) de l'enquête en ligne - Phase 2, (iii) de l'analyse de l'Aide Publique au Développement (APD) - Phase 2 ; (iv) de la revue documentaire - Phase 2, (v) des 6 études pays - Phase 3, (vi) des échanges avec les parties prenantes (webinaires, réunions bilatérales et du Comité d'accompagnement) - Phase 4.

Des encadrés – la plupart issus des études pays – ont été intégrés dans cette section en fonction de leur valeur illustrative dans le cadre de ces analyses conjointes. Les lecteurs trouveront davantage de détails sur ces encadrés dans les rapports complémentaires de cette évaluation (6 rapports pays, rapports sur l'APD et sur l'enquête en ligne).

Aperçu rapide des constats et conclusions.

C.1 Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité

C1.1 Un large appui, parmi les interlocuteurs de l'évaluation, pour le focus de la coopération belge sur des contextes de fragilité et pour des politiques, stratégies, systèmes et pratiques en vue de contribuer à la performance de la coopération belge dans des contextes fragiles.

C1.2 Des progrès relatifs à l'analyse contextuelle mais une nécessité de mieux comprendre les causes profondes de fragilité et des sources et mécanismes de résilience.

C1.3 De faibles ambitions et résultats sur les dimensions 'innovation' et 'transformation'

C1.4 Des progrès importants dans la flexibilité programmatique et budgétaire

C1.5 Des lacunes importantes de flexibilité persistent et limitent l'adaptabilité de la coopération belge face aux caractéristiques volatiles des contextes de fragilité

C1.6 Des progrès réalisés en matière de collaboration avec d'autres acteurs et partenaires

C2 Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux

C2.1 Des progrès réalisés dans la conception et l'expérimentation d'approches territoriales

C2.2 Une attention accrue à la valorisation des partenaires locaux et nationaux

C2.3 Peu d'initiatives visant à faciliter l'accès aux financements internationaux par les organisations partenaires nationales et locales

C2.4 La nécessité d'un accent sur la jeunesse comme priorité transversale

C3 Nexus HDP, cohésion sociale et gestion des conflits

C3.1 Des sensibilités claires sur le Nexus mais pas de cadre adapté aux partenariats entre acteurs

C3.2 Le besoin d'instruments de financement adaptés

C4 Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique

C4.1 Un déclin et puis une remontée récente des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, avec une performance mitigée.

C4.2 Un besoin de cadres de dialogue, de stratégies et de politiques sectorielles et thématiques

C4.3 Des défis dans l'engagement de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques

3.1 Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité

Les interlocuteurs consultés adhèrent aux ambitions stratégiques, aux grands principes et aux systèmes, mécanismes et outils qui constituent l'approche belge en matière de fragilité. Cette étude a permis de révéler des aspects positifs et des progrès significatifs concernant des pratiques d'analyse contextuelle, d'adaptation aux conditions évolutives de fragilité, de recherche de synergies et de dévouement en partenariat avec des acteurs sur place. La synergie entre acteurs s'est améliorée et la collaboration est plus constructive ; par ailleurs des progrès palpables ont été réalisés au niveau de la flexibilité programmatique et budgétaire. Tous ces éléments contribuent à la performance et notamment à l'efficacité de la coopération belge dans des contextes de fragilité.

Cependant, des défis importants persistent. La flexibilité demeure insuffisante face aux défis posés par la fragilité et affecte ainsi négativement l'efficacité des interventions belges. En outre, l'analyse du contexte ne génère pas encore suffisamment une compréhension approfondie et multidimensionnelle des causes profondes de la fragilité ou un passage à un paradigme de transformation, impliquant par exemple une plus grande ambition de partage et de mise à échelle de bonnes pratiques et de mécanismes de résilience.

C1.1 ***Un large appui, parmi les interlocuteurs de l'évaluation, pour le focus de la coopération belge sur des contextes de fragilité et pour des politiques, stratégies, systèmes et pratiques en vue de contribuer à la performance de la coopération belge dans des contextes fragiles.***

a) Il n'y a pas vraiment de compréhension partagée sur ce qu'il faut entendre par « approche belge » en matière de fragilité. Il y a plutôt différentes interprétations sur la façon dont les acteurs et les instruments belges interviennent dans des contextes fragiles. Toutefois, la création d'un service dédié à la fragilité et au Nexus au sein de la DGD en août 2023 semble aller dans la direction de promouvoir une meilleure compréhension commune des concepts clé et de leur mise en œuvre.

b) En revanche, la valeur et l'importance de travailler dans et sur la fragilité sont partagées par la grande majorité des acteurs belges consultés ; la pertinence et l'opportunité de disposer de politiques et de stratégies adaptées aux contextes fragiles ne sont pas remises en question. Les interviews qualitatives de la Phase 1, le questionnaire en ligne de la Phase 2 et les études pays de la Phase 3 montrent notamment que les documents stratégiques (notamment les *principes* de l'OCDE et de l'Approche Globale) sont bien appréciés par les interlocuteurs de l'évaluation. *(Par contre plusieurs acteurs consultés considèrent que la mise en œuvre de ces principes demeure insuffisante – voir également le point e ci-dessous.)*

c) Les personnes consultées *(que ce soient les acteurs gouvernementaux du développement, de la défense ou de la diplomatie, les acteurs non-gouvernementaux ou de la recherche)* considèrent que le **cadre multidimensionnel de la fragilité introduit par l'OCDE est pertinent pour toute approche d'intervention, tout comme la nécessité de coordination et de synergie entre différents acteurs** (Approche 3D, Approche globale, Nexus humanitaire-développement-paix, etc.).

Les *principes* derrière les politiques et les stratégies belges qui s'en inspirent, en particulier « l'approche globale », sont vues de façon largement positive, même si certains interlocuteurs critiquent une réalisation insuffisante de ces principes.

d) Alors que les interlocuteurs partagent une compréhension commune de la nécessité et des défis à opérer *dans* et *sur* la fragilité, **il paraît nécessaire de renforcer les instruments et les pratiques de mise en œuvre tout en appréciant les bonnes pratiques et les améliorations récentes.** Les attentes et recommandations des interlocuteurs consultés portent notamment sur davantage de flexibilité, d'adaptabilité, de coordination et de synergies. Ces recommandations sont partagées par les acteurs rencontrés dès la Phase 1 (interviews qualitatives), par les répondants au questionnaire en ligne (Phase 2) et par les interlocuteurs des études pays (Phase 3). Ces éléments apparaissent aussi à travers toute une série de documents stratégiques, d'études et d'évaluations qui dépassent le cadre purement belge.[21] En phase avec les stratégies menées par différents bailleurs et les opinions des acteurs travaillant dans des contextes fragiles, ces recommandations récurrentes indiquent que, loin de toujours devoir chercher de nouvelles solutions, il paraît essentiel pour la coopération belge de trouver de meilleurs moyens de mettre en pratique les recommandations existantes.

e) Malgré des améliorations existantes ou en cours de développement, les répondants au questionnaire en ligne considèrent que **la mise en œuvre des différentes composantes et différents aspects liés à une approche belge en matière de fragilité demeure insatisfaisante**. Sur 12 aspects, évalués à travers l'enquête en ligne, seulement trois obtiennent une appréciation "plutôt bien" ; sept aspects obtiennent une appréciation mitigée et deux sont considérés comme "plutôt mal". Le score moyen global est d'environ 51 %, ce qui indique que les répondants considèrent que la réalisation de l'approche est insuffisante, restant à mi-chemin entre « plutôt mal » et « plutôt bien ». *(Cf. le tableau ci-dessous - Pour plus de détails, voir l'annexe 10.)*

Encadré 2 - Une appréciation mitigée sur des éléments clé de "l'approche belge"

Composantes et aspects liés à une approche belge en matière de fragilité	Score
1) La synergie entre acteurs non-gouvernementaux belges et leurs partenaires / acteurs nationaux ou locaux dans la mise en œuvre efficace de leurs programmes / projets / initiatives de coopération et dans l'atteinte et la démonstration de résultats significatifs dans des contextes fragiles.	64,3
2) La solidité des analyses contextuelles dont nous (moi-même et mes collègues) disposons et notre compréhension du contexte de fragilité (des pays / secteurs / zones géographiques) où nous sommes actifs.	58,8
3) La synergie entre acteurs publiques belges et leurs partenaires / acteurs nationaux ou locaux dans la mise en œuvre efficace de leurs programmes / projets / initiatives de coopération et dans l'atteinte et la démonstration de résultats significatifs dans des contextes fragiles.	57,6
4) La prise en compte des différentes dimensions de la fragilité lors de la conception de nouveaux programmes / projets / interventions par les différents acteurs de la Coopération belge au Développement.	56,1

[21] Voir, à titre d'exemple, Service de l'Évaluation spéciale (2022), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid* ; Danida (2012), *Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts* ; African Development Bank (2020), *Evaluation of the AfDB's Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa (2014–2019)* ; World Bank (2020), *Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025* ; UNDP (2020), *Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries* ; Swiss Agency for Development Cooperation (2012), *Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict-affected contexts*.

Composantes et aspects liés à une approche belge en matière de fragilité	Score
5) La fréquence et la célérité de l'actualisation des analyses contextuelles dont nous (moi-même et mes collègues) disposons et de notre compréhension du contexte de fragilité (des pays / secteurs / zones géographiques) où nous sommes actifs.	52,5
6) La synergie et la complémentarité des programmes / projets / initiatives en cours (des acteurs) de la coopération belge avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc.	51,4
7) L'adaptabilité et l'adaptation effective, aux changements du contexte de fragilité local, national et/ou supranational, des programmes / projets / initiatives en cours (des acteurs) de la coopération belge.	49,2
8) Le partage parmi les acteurs clés impliqués (des actualisations) des analyses contextuelles et de la compréhension des contextes de fragilité.	47,5
9) L'harmonisation de la programmation (à moyen et long terme) de tous les acteurs (publics et non-gouvernementaux) de la coopération belge au développement et de l'aide humanitaire dans un pays partenaire sur bases d'une bonne compréhension du contexte évolutif de fragilité.	46,3
10) Le suivi et l'application effective des engagements de coordination entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix-sécurité (y compris la diplomatie).	45,3
11) La disponibilité et l'adéquation d'un cadre commun - entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix-sécurité (y compris la diplomatie) - pour répondre à des situations de crise.	41,6
12) La disponibilité et l'adéquation de procédures et de mécanismes d'échange et de décision rapide dans la réorientation sectorielle des interventions au sein d'une stratégie pays partagée par les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux	38,6

C1.2 *Des progrès relatifs à l'analyse contextuelle mais une nécessité de mieux comprendre les causes profondes de fragilité et des sources et mécanismes de résilience.*

a) Des **progrès importants** ont pu être constatés au niveau de l'attention portée à l'analyse du contexte et aux différentes dimensions de la fragilité, ce qui a pu mener à une meilleure maîtrise de risques, surtout en ce qui concerne les risques sécuritaires.

b) Pour ce qui est de l'analyse des contextes et la compréhension multidimensionnelle de la fragilité, l'étude a observé une **multiplicité d'outils et de pratiques d'analyse**, surtout parmi les acteurs humanitaires et ceux de développement.

Encadré 3 - Les enjeux et les pratiques d'analyse contextuelle dans l'action humanitaire et la coopération au développement

Le sujet des outils et des pratiques d'analyse contextuelle a été abordé à travers les 6 études pays auprès d'Enabel, des ACNG (dont certains avec la double casquette humanitaire-développement) et des partenaires multilatéraux de la coopération belge tel le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et la Banque Mondiale. Afin de comprendre la multiplicité d'outils d'analyse, il importe tout d'abord de souligner les différents enjeux et les différentes contraintes de l'action humanitaire vis-à-vis des programmes de développement, particulièrement pour ce qui concerne la **rapidité** des interventions humanitaires en amont ou lors d'une urgence.

Le besoin d'intervenir rapidement dans des contextes volatiles, tout en assurant la sécurité de leur personnel et dans le respect des principes du Do No Harm des populations, conduit les ACNG et le HCR à disposer d'**outils d'analyse souples des différents facteurs de risque**, à même d'informer des plans de contingence réalistes dans des contextes de crise, d'urgence et d'insécurité. Ces plans et analyses sont régulièrement actualisés, typiquement tous les 3 mois par les ACNG interviewés (sauf lors des crises, quand l'actualisation peut devenir journalière) et annuellement par le HCR. Celui-ci utilise un outil nommé **Entreprise Risk Management** (ERM) où les dimensions PESSTE (politique, économique, sociale, sécuritaire, technologique et environnementale) sont passées en revue. Les ACNG parlent plutôt de « **vulnerability assessments** » et de pratiques d'analyse et de gestion des risques au niveau programmatique, sécuritaire et dans le contexte plus large du pays ou régional.

Ces analyses sont certes centrées sur les risques des interventions en termes de sécurité et de Do No Harm mais elles comprennent aussi des volets politiques, socio-économiques, environnementaux et de la cohésion sociale. Des exemples sont donnés en termes d'impacts des tensions diplomatiques sur les prix des denrées ou du carburant à la suite de la fermeture des frontières, ou bien pour ce qui concerne les personnes déplacées, ou encore dans les relations entre agriculteurs et populations nomades dans les contextes des interventions.

Ces analyses, conduites par les ACNG et par le HCR, sont issues de sources primaires, collectées surtout par les conseillers sécurité, et secondaires, notamment les rapports de l'International NGO Safety Organisation (INSO). Ces analyses sont **partagées régulièrement** au sein des Clusters humanitaires thématiques (par ex. sur la protection, la sécurité alimentaire ou l'eau et l'assainissement), typiquement animés par OCHA (United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), ou encore dans des projets de Rapid Response Mechanisms (RRM), comme ceux financés par l'UE au Burkina Faso.

Les enjeux et les mécanismes de concertation ne sont pas les mêmes pour les acteurs de développement. Tout d'abord, ceux-ci travaillent sur des **changements structurels de plus longue durée** au-delà des crises et de l'urgence. Les besoins d'outils d'analyse souples et rapides sont donc moins pressants pour les acteurs de développement. Il importe de mentionner que, si les études pays ont rencontrés des ACNG de développement qui ne s'occupent pas d'aide humanitaire, leurs outils et pratiques d'analyse contextuelles méritent d'être examinées plus en profondeur afin de les différencier de ceux des ACNG avec la double casquette humanitaire-développement. Pour ce qui concerne Enabel, l'outil FRAME est mentionné ci-dessous.

Enfin, en termes de partage d'analyse, même si les **Cadres Stratégiques Communs** (CSC) ne sont pas aussi institutionnalisés et fréquents que les mécanismes de concertation humanitaire, ils donnent tout de même aux acteurs belges de développement un lieu pour les échanges d'information et le dialogue relatifs à des évolution des contextes d'intervention, ainsi que pour la coordination programmatique et pour les apprentissages communs.

c) L'outil **Fragility Resilience Assessment Management Exercise** (FRAME) est apprécié par plusieurs équipes pays d'Enabel pour son cadre analytique « macro », c'est-à-dire global et multidimensionnel, notamment au moment de la formulation du programme pays. En revanche, l'outil FRAME et les procédures y associées ne sont pas adaptés à un suivi agile et efficace lors de la mise en œuvre des interventions, notamment en raison de son caractère chronophage. Des gestionnaires de programmes d'Enabel mentionnent d'autres outils d'analyse, comme des « SWOT rapides », pour le suivi et l'actualisation souple des analyses de contexte de leurs programmes.

Encadré 4 - Fragility Resilience Assessment Management Exercise (FRAME)

L'outil FRAME a été élaboré par le groupe de recherche Acropolis (ACademic Research Organisation for POLicy Support) entre 2014 et 2017. L'outil vise à opérationnaliser le cadre analytique multidimensionnel de l'OCDE au sein de la coopération belge, notamment pour ce qui concerne Enabel et les Postes diplomatiques. Une première version de FRAME a connu une modification principale dans un FRAME Light, notamment pour rendre le processus d'analyse moins chronophage. Il ressort de la revue documentaire et des interviews de cette évaluation que Frame Light est sensiblement plus rapide mais qu'il ne répond pas entièrement aux besoins d'Enabel pour ce qui concerne la souplesse, la rapidité et la pertinence des analyses dans des contextes qui évoluent en permanence.

d) L'étude a constaté qu'il existe une pratique répandue de **partage et d'échange sur l'analyse du contexte** (voir aussi l'encadré ci-avant). Le Cadre Stratégique Commun et des initiatives prises par l'ambassade permettent aux acteurs belges d'échanger régulièrement et de façon plus ou moins structurée *(par exemple dans le cadre du Forum Belge des Acteurs de la Coopération, abrévié FOBAC, coordonné par l'Ambassade belge au Burundi)*.

En outre, les ACNG semblent dans la plupart des cas avoir des modes d'échange (in)formels et réguliers avec leurs partenaires locaux. Pour les acteurs humanitaires, la concertation se passe dans une forme plus institutionnalisée et élargies, notamment au niveau des Clusters thématiques, des projets RRM ou, à un niveau plus informel, entre ACNG individuelles.

e) Par ailleurs, l'évaluation a pu analyser une expérience positive de coordination et de synergie dans l'analyse contextuelle par les acteurs d'une initiative 3D.

Encadré 5 - Les analyses et la coordination entre diplomatie, défense et développement : le Projet 3D à Torodi (Niger)

L'étude pays au Niger a examiné, entre autres, le « Projet 3D » à Torodi. Le projet vise à intégrer **la Diplomatie, la Défense et la coopération au Développement** belges dans une coordination structurée où les actions de ces « 3D » (notamment le dialogue politique, la formation et le soutien aux forces de défense et de sécurité nigériennes et les interventions d'Enabel en matière d'éducation, santé, développement rural et sécurité alimentaire) se renforcent mutuellement. Démarré formellement le 1er juin 2023, le projet est à l'heure actuelle suspendu à la suite du coup d'état au Niger du 23 juillet 2023. Cependant, la revue documentaire et les interviews avec les parties prenantes soulignent le caractère particulièrement pertinent de ce projet dans le cadre de cette étude, ainsi qu'une appréciation globalement positive de son processus de formulation et de mise en place.

Alors que les principes et les orientations de l'Approche globale de la Belgique sont vus de façon largement positive par tous les interlocuteurs de l'évaluation, la réalisation concrète de ces principes demeure pour certains très insatisfaisante. Le Projet 3D représente précisément un effort dans cette réalisation. Malgré la suspension du volet défense du projet après le coup d'état, les interlocuteurs de la défense, de la diplomatie et d'Enabel font état d'une **expérience positive** qui mérite d'être étudiée et élargie davantage. C'est notamment le cas pour les échanges autour des **analyses contextuelles** de deux acteurs – la défense et le développement – avec des sensibilités, des réseaux et de sources d'information différents. Le partage de ces analyses semble avoir donné de bons résultats au niveau de la coordination de terrain, en facilitant aussi des processus de **coordination programmatique** malgré les différents outils et les différentes cultures opérationnelles. De son côté, le Poste diplomatique a joué – selon les interlocuteurs – un rôle de « médiateur » dans ces échanges.

Le **défi majeur** que les acteurs ont rencontré lors de cette expérience consiste à dépasser la coordination de terrain – globalement positive – vers une **vision stratégique** commune qui, sur la base des analyses des acteurs 3D sur le terrain, serait articulée conjointement à Bruxelles **au niveau des sièges** de la Défense et du Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Les acteurs de terrain avaient notamment entamé des efforts pour faciliter ce passage vers une coordination renforcée au siège et à un niveau plus stratégique et politique.

Tandis que le futur de l'expérience 3D à Torodi demeure à l'heure actuelle très incertain, les leçons à tirer de cette expérience semblent intéressantes et pertinentes pour d'autres initiatives similaires, surtout pour ce qui concerne le passage entre, d'un côté, les analyse conjointes et la coordination entre les acteurs de terrain et, de l'autre, la définition d'orientations et de politiques conjointes entre les acteurs du siège.

f) Tandis que l'analyse du contexte et le partage d'informations entre acteurs constituent des progrès et atouts significatifs, cette évaluation révèle aussi un **faible passage de cette analyse contextuelle à une meilleure compréhension des racines de la fragilité**. Des défis persistent surtout en ce qui concerne la compréhension des causes profondes et des dynamiques de la fragilité et des conflits, ainsi que **des sources et dynamiques de résilience** face à la fragilité et aux conflits.

Il existe en effet encore un manque d'outils et d'approches qui permettent de mieux saisir la complexité et la volatilité de certains contextes et les soubassements des dynamiques, et donc de mieux anticiper et pouvoir agir ou réagir de façon appropriée.

Encadré 6 - Expérience internationale sur la prise en compte de la résilience dans un contexte opérationnel

La **résilience**, tout comme la fragilité, est l'un de ces termes que de nombreuses institutions utilisent lorsque le concept global est largement compris, mais où subsistent d'importantes distinctions définitionnelles. La résilience occupe une place significative dans de multiples cadres internationaux[22] et, comme on pouvait s'y attendre, elle englobe divers éléments spécifiques à chaque cadre. D'une manière générale, la résilience est comprise comme la capacité à se préparer aux perturbations, à se remettre des chocs et à se développer après une expérience perturbatrice. Dans les contextes de fragilité, de conflits et de violence (FCV), la résilience prend une dimension supplémentaire, se concentrant sur la réponse aux dysfonctionnements institutionnels, la prévention des conflits et la promotion de la paix.

Au cours des dix dernières années, alors que l'accent a été mis sur la prévention de la fragilité et des conflits, il est devenu de plus en plus évident qu'une action efficace dans ce domaine implique non seulement d'identifier des interventions appropriées pour s'attaquer aux **facteurs de fragilité**, mais aussi d'identifier simultanément et distinctement les **facteurs de résilience**, de définir les interventions pour les soutenir, puis de suivre leur impact. Pour répondre à ces défis, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et l'USAID ont réagi de manière similaire.

Premièrement, elles ont amélioré leurs **instruments de diagnostic** axés sur la fragilité pour mieux refléter leur compréhension de la résilience et la nécessité de renforcer considérablement la qualité de son analyse[23]. De plus, elles se sont concentrées sur l'identification de moyens permettant de mieux mesurer la résilience. À cette fin, de nombreux instruments, encore imparfaits, ont été mis en place. Parmi eux, l'évaluation de la résilience et de la fragilité des pays (CRFA) de la Banque africaine de développement est un outil qui collecte des données sur divers facteurs de fragilité et de résilience dans sept dimensions du développement. La Banque mondiale a testé un système d'évaluation de la résilience dans 21 pays, bien que ce système soit particulièrement axé sur le changement et l'adaptation climatiques. De même, l'USAID a établi un ensemble d'indicateurs pour mesurer la fragilité de l'environnement.

[22] Dans les Objectifs de développement durable, la résilience figure dans deux objectifs, et huit cibles liées à la pauvreté, aux infrastructures construites et aux établissements humains, à la production agricole et à la vulnérabilité aux extrêmes climatiques et aux catastrophes. La conférence de Paris sur le climat (COP21) a fait de la résilience une composante intégrante de l'adaptation au changement climatique. S'appuyant sur les concepts de renforcement des capacités d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, le cadre de Sendai se concentre sur le renforcement de la résilience afin de réduire les risques de catastrophes et les pertes, tandis que le Sommet humanitaire mondial présente la résilience dans son Agenda pour l'humanité et les documents de consultation connexes, en utilisant le prisme de la résilience pour lier différents programmes ensemble (Thomas Tanner et Aditya Bahadur, 2016, *Resilience across the post-2015 framework : towards coherence* [Working paper], ODI).

[23] La stratégie de la Banque mondiale mentionne spécifiquement la révision de leur RRA afin de mieux aborder la résilience. L'USAID a développé puis révisé son approche de la résilience qu'elle a encapsulée dans une politique visant à faciliter son identification et son soutien aux moteurs de la résilience. La Banque africaine de développement a considérablement renforcé l'attention qu'elle accorde à la résilience, grâce à la signature d'un accord de coopération avec le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) pour faire progresser la prévention des conflits et le renforcement de la résilience en Afrique afin d'améliorer le renforcement des connaissances, l'efficacité opérationnelle et la capacité de mobilisation des ressources.

Troisièmement, ces institutions se sont concentrées sur **l'opérationnalisation** des résultats des outils de diagnostic dans leurs interventions, en reconnaissant que la résilience est un objectif en soi qui doit être ciblé et mesuré non seulement au niveau des pays, mais aussi au niveau des programmes et des projets.

Ces trois institutions reconnaissent dans l'ensemble que pour soutenir efficacement la résilience, il faut également de nouveaux investissements dans les données et l'analyse. Bien que l'environnement des données soit souvent faible dans ces contextes, des efforts ont été faits pour utiliser des **méthodes innovantes** de collecte de données ou pour s'appuyer sur les ensembles de données des partenaires.

Ces dernières années, des **solutions numériques** ont émergé pour répondre aux défis liés aux données, ouvrant de nouvelles perspectives pour la recherche. Plus important encore, il est reconnu que **le personnel de terrain** doit penser différemment au suivi et à l'évaluation dans les contextes de de fragilité, de conflits et de violence (FCV) et soutenir les gouvernements à long terme dans l'amélioration de leur environnement de données pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

L'accent mis sur la résilience a également révélé que ces institutions ne disposent pas toujours des instruments nécessaires pour soutenir les facteurs de résilience. En conséquence, il y a eu une collaboration plus proactive avec un éventail élargi de **partenaires**, des OSC locales au secteur privé, des donateurs bilatéraux à d'autres banques multilatérales de développement (BMD) et agences des Nations Unies. L'expérience montre que des partenariats efficaces ont plus souvent été établis de manière informelle ou formelle par le personnel sur le terrain, saisissant les opportunités d'obtenir de meilleurs résultats pour les clients, plutôt que par des accords-cadres de haut niveau.

Il est donc envisagé de maintenir une présence soutenue du personnel sur le terrain dans les environnements FCV, car les évaluations ont confirmé que la création de partenariats nécessite du temps, des efforts et des coûts de transaction. Ainsi, les partenariats doivent être établis de manière sélective, lorsque ceux-ci peuvent générer des résultats supérieurs à la somme des contributions de chaque partenaire pour atteindre les objectifs du projet et promouvoir les objectifs communs.

Encadré 7 – Approche et instrument de la Banque Mondiale sur les défis de la fragilité

La Banque mondiale structure la concertation sur les questions de fragilité sur des multiples instruments, qui combinent l'analyse des facteurs de fragilité et l'évaluation multidimensionnelle des risques. L'évaluation a mi-parcours du groupe indépendant d'evaluation (IEG) de sa stratégie d'intervention en pays en situation de fragilité (2020-2025), révèle que l'utilisation du RRA (« ***Risk and Resilience Assessment*** » ou évaluation des risques et de la résilience), son outil principal pour identifier et analyser les facteurs de fragilité, de conflit et de violence, ainsi que d'autres instruments diagnostics ont joué un rôle clé dans l'accroissement de la sensibilité aux situations de fragilité, de conflit et de violence (FCV) dans l'engagement pays du groupe WBG, en informant systématiquement la programmation des pays, les engagements régionaux et les opérations. IEG remarque que l'utilisation du RRA[24] encourage la Banque à « faire face au conflit », et a conduit à une amélioration de l'identification et de l'analyse des facteurs de fragilité et des moteurs de conflit pertinents qui a renforcé l'efficacité de ses interventions[25].

---

[24] Dans la période d'évaluation, la Banque mondiale a entrepris depuis le lancement de la Stratégie, 32 RRAs ont été réalisées, dont 22 dans des pays en situation de fragilité et de conflit (FCS), 4 dans des pays non-FCS, 4 au niveau régional, et 2 au niveau infranational (au Soudan du Sud et en Tunisie). Sur les 28 RRAs nationales, 17 ont été réalisées dans des pays à faible revenu (LICs) et 11 dans des pays à revenu intermédiaire (MICs), tandis que 22 pays étaient de l'IDA, 3 de la BIRD (IBRD), et 3 en catégorie mixte (blend). La majorité des RRAs ont été réalisées en Afrique, reflétant la prévalence des contextes de fragilité, de conflit et de violence dans cette région.

[25] Independent Evaluation Group (2021), *World Bank Engagement in Situations of Conflict. An Evaluation of FY10–20 Experience*, World Bank Group.

Les RRAs ne se contentent pas de fournir une analyse précieuse, elles catalysent également les discussions et contribuent à établir une compréhension commune des enjeux FCV au sein de la Banque mondiale (WBG) et à éclairer d'autres diagnostics, et en particulier le Diagnostic Systématique de Pays (DSP). Des consultations de qualité avec les partenaires sont une partie essentielle des RRAs bien équilibrées. Dans certains contextes, il s'est avéré mutuellement bénéfique de les mener de manière collaborative ou même conjointe, répondant ainsi aux besoins de diagnostic partagés et aux objectifs communs du Groupe de la Banque Mondiale et de ses partenaires dans l'alignement des stratégies et des programmes.

L'inclusion des questions de fragilité dans le dialogue avec les partenaires au sein du groupe de la BM, avec les autres partenaires techniques et financiers et avec le gouvernement lui-même est d'autre part facilité par l'existence d'un fond spécial pour affronter la fragilité. Avoir accès aux ressources mises à disposition par ce fond, les pays doivent entièrement recalibrer leurs portefeuilles afin de s'attaquer aux causes profondes des situations de fragilité, de conflit et de violence (FCV).

D'autres initiatives qui contribuent à une discussion et à un engagement des partenaires sur des questions de fragilité et à structurer le dialogue autour de la fragilité sont des plateformes partagées d'information et/ou le développement d'indicateurs spécialises. Ainsi, reconnaissant les risques que les crises posent au développement durable, la Banque mondiale a créé en 2018 la Plateforme mondiale de gestion des risques de crise (GCRP) dont l'objectif principal de renforcer sa capacité à adopter une approche cohérente et stratégique pour identifier et atténuer les risques combinés dans les pays en développement avant qu'ils ne se transforment en crises majeures.

C1.3 De faibles ambitions et résultats sur les dimensions innovation et transformation

a) En étendant la réflexion vers les capacités d'innovation et de transformation réelle de la coopération belge, les évaluateurs ont trouvé peu de résultats et effets systémiques ou transformatifs. Si des améliorations pertinentes, bénéficiant le groupe cible, doivent certes être appréciées, elles restent souvent limitées à des situations précises et/ou elles concernent relativement peu de personnes. A travers l'analyse des 36 cas d'études, l'évaluation a observé peu d'ambitions réelles et/ou des initiatives soutenues en vue de la mise à échelle des résultats et/ou bonnes pratiques.

b) Nonobstant quelques belles réussites (cf. l'exemple du secteur de la santé au Burundi développée ci-dessous), de manière générale, la coopération belge manque clairement de mécanismes récurrents de mise à échelle des bonnes pratiques et des solutions testées.

Encadré 8 – Le secteur « santé » au Burundi : un bon exemple de mise à l'échelle

Dans le **secteur de la santé au Burundi**, les évaluateurs ont pu observer la mise à profit et la multiplication des atouts / résultats de la coopération belge (tels que l'équipement, l'informatisation, la gestion des hôpitaux de district et des centres de santé, et la maintenance les concepts et mécanismes de maintenance, gestion de qualité des soins, santé mentale, équipes cadres de district, chirurgie de district, gestionnaires d'hôpitaux et de centres de santé, etc.). Cette mise à l'échelle, qui continue à se poursuivre, a été possible grâce à l'implication active des cadres du Ministère de la Santé qui adoptent et intègrent ces résultats et bonnes pratiques dans les politiques et stratégies du Ministère et grâce à leur mise à l'échelle via des financements de l'UE et d'autres bailleurs.

c) Cette carence ne se limite pas aux résultats, mais s'observe déjà dans une faible ambition d'innovation et de transformation lors de la conception du projet / programme et/ou du pilotage de sa mise en œuvre.

Une remarque est ici de mise : les évaluateurs argumentent explicitement que **des ambitions d'innovation et de transformation sont bel et bien compatibles avec une coopération au développement dans des contextes de fragilité**. Ceci implique que les différents acteurs de la coopération belge doivent s'inscrire dans une logique d'augmentation du potentiel d'innovation pour créer un véritable effet transformateur. Il est essentiel de sortir des sentiers battus qui se limitent à quelques améliorations, souvent insuffisamment durables, pour un nombre limité de personnes bénéficiaires et sans mécanismes de mise à l'échelle poursuivie. Il importe de **cibler une véritable transformation** des vies en permettant aux différents bénéficiaires d'envisager des **perspectives de résilience et d'auto-promotion** plus larges et plus durables. En d'autres mots, des bonnes approches en matière de fragilité peuvent et doivent aussi être ambitieuses ; elles nécessitent aussi des **innovations qui soient bien adaptées aux contextes nationaux et locaux, et à leurs défis de fragilité**.

d) Évidemment, innover et transformer est encore plus difficile dans des contextes de fragilité, surtout si les dynamiques de fragilité et de conflit ainsi que de résilience sont insuffisamment comprises et si des perspectives de coopération plus holistique et intégrée et à plus long terme font défaut.

e) Dans une certaine mesure, cette trop faible ambition d'innovation et de transformation semble aussi liée à, ou influencée par, des pratiques d'alignement sur des politiques nationales, même si celles-ci sont peu effectives et, parfois, même contreproductives pour un développement inclusif et durable.

Encadré 9 – Ambitions d'innovation et de transformation – Quelques leçons apprises de l'étude pays au Burundi

L'étude pays au Burundi montre des progrès en matière d'**analyse contextuelle** qui réunissent des éléments de contexte pertinents. Mais dans la plupart des cas, ces analyses ciblent surtout une contribution à l'identification et à la gestion des **risques** et ne génèrent pas encore les compréhensions requises pour des programmes à potentiel de transformation. En effet, l'évaluation observe des **carences** dans le passage *(i)* de la collecte et du partage des informations sur l'évolution du contexte à *(ii)* des compréhensions plus systémiques et susceptibles d'aboutir à une mise en place de programmes à potentiel transformatif et ancrés dans les réalités contextuelles.

L'analyse des 6 cas d'études sélectionnés au Burundi révèle également des carences de concepts, d'approches et d'ambitions de transformation visant à affaiblir les racines de fragilité et/ou à renforcer les sources de résilience.

Un des atouts de la coopération belge au Burundi repose sur un **ciblage pertinent et approprié des besoins des populations** affectées par des défis de fragilité. En effet, l'accès à l'éducation et aux soins de santé de qualité, qui se trouve au cœur des programmes mis en œuvre par la coopération belge, constitue une nécessité vitale pour la population burundaise. Il en est de même pour le renforcement de l'agriculture familiale, doublée d'une approche agro-alimentaire avec des concepts et des modèles qui permettent d'augmenter significativement la production des petits agriculteurs, par exemple en appliquant un approches Champ-Ecole Paysans Intégrés (CEPI).

Toutefois des **racines et facteurs de fragilité** – *tels que la problématique de l'inclusion multidimensionnelle (genre, jeunes, politique, ethnique, refugiés/rapatriés, main d'œuvre agricole sans accès à la terre, …), des défis fonciers en termes d'accès à la terre, des défis de la croissance/pression démographique* – **demeurent peu ciblés**.

L'évaluation met en exergue un besoin de plus de mécanismes innovants visant à renforcer des sources de résilience, y compris dans le développement économique et l'épanouissement d'entreprenariat (orienté impact économique, sociale et environnementale). Par exemple les projets justice ne ciblaient pas les capacités et mécanismes de médiation et de solution de conflit au niveau local dans des concepts pré-judiciaires.

Malgré des investissements considérables dans le secteur de *l'éducation et la formation*, le constat est que la qualité de l'éducation et la formation ne cesse de décliner et qu'il y a très peu d'efficacité en termes d'inclusion, d'emploi et de perspectives pour les jeunes. Cela est dû en partie au fait que les acteurs de la coopération avaient trop tendance à s'aligner sur les politiques / stratégies / choix des autorités nationales sans vraiment tenter une remise en question constructive. A titre d'exemple, ces autorités se sont focalisées davantage sur des cibles quantitatives d'accès au détriment de la qualité et l'efficacité dans le passage à l'école fondamentale et au niveau des paradigmes et modèles EFTP-CEM (Enseignement et Formation Techniques et Professionnels - Centre d'Enseignement des Métiers) dont l'inefficacité était connue depuis longtemps par les acteurs de la coopération belge.

En appui au développement agricole et rural, la coopération belge a effectivement contribué à la conception et au pilotage de multiples approches efficaces et de très bonnes pratiques – *telles que : Associations d'Utilisateurs d'Eau (AUE), Champs Écoles Paysan Intégrés (CEPI), Groupement de Gestion Forestière (GGF).* Mais jusqu'à présent, la mise à l'échelle de ces beaux résultats fait défaut.

Les évaluateurs observent encore trop d'éparpillement des efforts et le ciblage de petites améliorations pour un nombre relativement limité de personnes. Des mécanismes effectifs de capitalisation, d'adoption et de mise à échelle de bonnes pratiques et solutions testées font encore défaut. Dans ces secteurs, les évaluateurs observent les effets pervers de l'arrêt de l'appui institutionnel en 2015. Les acteurs de la coopération belge dans le secteur de l'agriculture et du développement rural disposent de peu de capacités et d'approches pour effectivement influencer les politiques en vue d'une mise à l'échelle des résultats obtenus et des bonnes pratiques démontrées. Des concepts de génération de « masse critique » pour des transformations qui renforcent durablement les sources de résilience ciblées, y compris des approches innovantes et à capacité d'auto-renouvellement (type « revolving funds ») font encore défaut ; y compris des mécanismes de prise en charge des amortissements et de constitution de fonds d'investissement pour le renouvellement des infrastructures d'irrigation / d'aménagement de terrains agricoles.

Source *: Rapport de l'étude pays pour le Burundi.*

f) Cette évaluation est bien consciente des limites de toute intervention extérieure à influencer le changement social et institutionnel, surtout dans la complexité des contextes fragiles. Cependant, elle estime que **les approches et les initiatives de capitalisation et de gestion des connaissances pourraient être renforcées** parmi les acteurs de la coopération belge (gouvernementaux et non- gouvernementaux). Cela permettrait notamment de **valoriser les expériences et le savoir-faire issus des différents contextes d'intervention** et de renforcer les approches de la coopération belge, tout en ciblant davantage l'identification et la mise à profit des opportunités d'innovation et/ou de mise à échelle de bonnes pratiques testées.

C1.4 Des progrès importants dans la flexibilité programmatique et budgétaire

a) Des progrès importants ont pu être constatés au niveau de la flexibilité programmatique et budgétaire : on peut même parler d'un véritable changement de paradigme en phase avec la fragilité.

La planification détaillée et fixe du passé cède progressivement place à une planification évolutive, et le concept de la « Théorie de Changement », impliquant des revues fréquentes de stratégies, a été (au moins partiellement) adopté par maints acteurs.

b) Cette flexibilité a également été renforcée au niveau des décideurs, qui sont plus conscients des défis dans des contextes volatiles et du besoin d'incorporer les apprentissages de la mise en œuvre. Un exemple particulièrement pertinent de cette conscience est l'expérience pilote de la Note d'orientation pays au Burkina Faso.

Encadré 10 – La Note d'orientation pays : une expérience pilote au Burkina Faso

La **Note d'orientation pays** est un projet pilote de l'ambassade au Burkina Faso et de la DGD : elle est parue en 2019 lors de la dégradation rapide de la situation sécuritaire et de la crise humanitaire qui s'en est suivie. Dans un contexte en constante et rapide évolution, où se côtoyaient de nombreux acteurs, instruments, programmes, initiatives et cadres de concertations, il était essentiel de réfléchir stratégiquement quant aux priorités à poursuivre.

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

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

Dans la pratique des interlocuteurs, la Note a renforcé une **cohérence *interne*** entre la DGD et le Poste diplomatique en termes d'analyses et de choix stratégiques ; elle a aussi facilité le dialogue et une **coordination *externe*** entre la DGD et l'ambassade, d'un côté, et Enabel et les ACNG du Cadre Stratégique Commun, de l'autre. Il s'agit donc d'une bonne expérience qui a motivé des échanges au sein de la DGD – en cours à l'heure actuelle – sur l'opportunité d'une mise à l'échelle et de l'élargir les pratiques de « Note d'orientation pays » au-delà du projet pilote en Burkina Faso.[26]

Il importe de préciser que, même si la dimension régionale est déjà présente dans les analyses nationales des acteurs interviewés dans cette évaluation (Enabel, ACNG, Postes diplomatiques, défense), l'exemple de la « Note d'orientation pays » peut parfaitement se combiner avec des pratiques complémentaires d'une « Note d'orientation régionale », tel que proposé par de multiples interlocuteurs, notamment pour appuyer les stratégies Sahel ou pour des problématiques / initiatives transfrontalières.

Source : *Rapport de l'étude pays pour le Burkina Faso*, pp. 34-35.

c) Les améliorations relatives à la flexibilité budgétaire sont clairement ressenties par les ACNG consultés. Ces ACNG mettent à profit des mécanismes plus flexibles lors de la conception et de la mise en œuvre de leur **programme quinquennal** (cf. les procédures introduites en 2017 relatives aux programmes quinquennaux des ACNG cofinancés par la DGD). Les ACNG consultés rapportent d'une part plus de flexibilité et de marge de manœuvre au niveau de l'ACNG lui-même et d'autre part une réponse plus rapide et moins de bureaucratie lorsqu'un accord par la DGD est requis.

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

Ils observent que leurs interlocuteurs au niveau de l'ambassade et de la DGD témoignent d'une meilleure compréhension des défis de fragilité et des besoins d'adaptabilité au contexte évolutif.

d) En ce qui concerne l'aide humanitaire, les ACNG consultés apprécient plus spécifiquement le « **crisis modifier** », un instrument permettant par exemple de mobiliser jusqu'à 30.000 euros ou jusqu'à 15% de la valeur du contrat dans des réponses aux crises et ce, de façon autonome avec notification à posteriori à la DGD. Surtout pour les ONG humanitaires, ce « crisis modifier » semble représenter un véritable « game changer ».

e) Pour **Enabel** aussi, les interlocuteurs font part d'une plus grande flexibilité interne dans certains domaines. Le **nouveau contrat de gestion** entre Enabel et l'État belge en témoigne : entré en vigueur en janvier 2023, il permet davantage de flexibilité et de souplesse lors de la formulation et la mise en œuvre des programmes de développement. D'autres exemples d'évolutions positives se manifestent lors du montage de nouveaux programmes pluriannuels par Enabel, entres autres à travers un budget « Frais Généraux » groupé pour tous les projets au sein du programme, ou encore à travers des projets transversaux par des fonds flexibles. Ici aussi, il s'agit d'une amélioration des mécanismes de financement de programmes en vue d'en renforcer l'efficacité et l'adaptabilité aux contextes évolutifs.

f) Le projet **FRIT** (Fragilité, Innovation et Territoire), qui est inclus dans le nouveau programme **Enabel en Guinée**, constitue un exemple d'introduction d'instruments qui améliorent la flexibilité programmatique et budgétaire, et donc le potentiel de réponses appropriées aux défis de la fragilité. Le FRIT est un instrument qui regroupe des appuis de renforcement des capacités pour tous les secteurs d'activité sous un seul budget. Ainsi, là où il y a nécessité de renforcer l'action d'un ou l'autre projet, il y a moyen d'obtenir ces ressources sans pour autant devoir recourir à des procédures lourdes pour réallouer des ressources d'une ligne budgétaire à l'autre ou encore demander des changements au niveau des documents du projet. Le concept consolidé dans le FRIT émane du succès obtenu par son prédécesseur CAPACITA[27]. Cet outil, résultat d'une expérience réelle de terrain, représente une avancée significative, permettant d'adapter les interventions du portefeuille aux contextes changeants. Néanmoins, bien que prometteur, le FRIT reste un projet pilote de portée limitée et exige une supervision intense et une pleine implication des autorités, source potentielle de divergences entre acteurs de la coopération.

g) Enfin, les interlocuteurs rencontrés lors de l'examen des interventions du **Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés** (HCR) au Burkina Faso et au Niger parlent de la Belgique comme d'un partenaire de choix grâce à sa flexibilité programmatique (qui ne lie pas le financement accordé à objectifs strictement définis mais en permet une utilisation plus souple) et à une collaboration avec les Postes diplomatiques belges jugée très positivement.

[27] Il est important de noter que le concept de CAPACITA est né parce que ce projet, qui avait une composante d'appui à la gestion du port de Conakry n'était pas performant, et qu'il a donc été décidé d'utiliser ces ressources pour renforcer la performance de programmes existants.

Sur ce point, cette évaluation corrobore les conclusions de 2 évaluations menées pour le compte du Service de l'Évaluation spéciale en 2021 et 2022, qui constataient également la bonne réputation de la Belgique en tant que bailleur et partenaire des organisations multilatérales, notamment pour ce qui concerne sa politique de *'core funding'* et les bonnes relations avec ses représentants et fonctionnaires.[28]

h) Les études-pays ont révélé aussi quelques expériences intéressantes en termes de flexibilité et d'adaptabilité programmatique pour **Enabel**. Au Mali, par exemple, une intervention examinée utilisait **l'approche « recherche-action »** dans l'identification de ses activités, ainsi que dans leur réorientation dans la phase de mise en œuvre : cette approche valorise les capacités et le dialogue avec et entre les parties prenantes dans une analyse des besoins et des opportunités mais aussi des actions concrètes pour y répondre. La cadre de l'intervention permettait ensuite d'en utiliser le budget pour mettre en œuvre ces actions. C'est ainsi qu'un accompagnement sur la sensibilisation aux conflits et sur les thématiques foncières (source de tensions inter- et intra-communautaire) a été mis en place au bénéfice des autorités locales, alors qu'il n'était pas prévu dans la formulation du projet.

   Selon les interlocuteurs, cet exemple – issu d'une intervention du précédent contrat de gestion d'Enabel – est plutôt exceptionnel dans la flexibilité qu'il accordait dans la phase de mise en œuvre. Les évaluateurs constatent toutefois une évolution positive dans le nouveau contrat de gestion d'Enabel, entré en vigueur le 1er janvier 2023, celui-ci met en effet l'accent sur les résultats globaux et l'impact recherché, plutôt que sur des indicateurs stricts de performance. Selon le *Rapport d'activité 2022-2023* d'Enabel, une programmation plus flexible faciliterait ainsi l'innovation et renforcerait aussi le rôle des partenaires.[29]

C1.5 Des lacunes importantes de flexibilité persistent et limitent l'adaptabilité de la coopération belge face aux caractéristiques volatiles des contextes de fragilité

a) Nonobstant les progrès importants présentés ci-dessus (cf. C1.4), de **multiples défis continuent à entraver significativement la flexibilité** programmatique, budgétaire et opérationnelle ; pourtant requise pour une coopération optimale en contextes fragiles et donc volatiles.

b) Les interviews initiales et l'enquête en ligne (Phases 1 et 2) avaient en effet relevé un niveau important de frustration auprès des interlocuteurs vis-à-vis de multiples carences de flexibilité et d'adaptabilité de la coopération belge, que les interlocuteurs considéraient être en contradiction avec le ciblage de la coopération belge sur des pays et contextes considérés comme « en situation de fragilité ».

---

[28] Service de l'Évaluation spéciale/SES (2021). *Core funding. An evaluation of the Belgian core funding policy of multilateral organisations* ; (2022) *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid*.

[29] Cfr Enabel (2023, avril), *#Enabling Change. Rapport d'activité 2022-2023*.

Les interlocuteurs des ACNG interviewés dans les études sur les programmes humanitaires soulignent des **défis persistants dans leurs capacités à s'adapter efficacement face aux crises prolongées et aux besoins grandissants** des populations et ce, à cause (i) d'une définition restreinte de leurs zones d'opération, (ii) d'une allocation budgétaire fixée sur des actions spécifiques, (iii) de certains limites du crisis modifier, dont les montants applicables ne sont pas à leurs yeux suffisants ; (iv) d'une durée trop limitée des financements (1-2 ans).

Cette évaluation corrobore ainsi les conclusions de **l'évaluation de la stratégie humanitaire belge**, pour laquelle le cadre actuel pour le financement de l'aide humanitaire ne répond pas aux exigences des ACNG pour des réponses rapides et efficaces à des situations de crise.[30]

Les interlocuteurs d'Enabel, quant à eux, soulignent les risques que les programmes de développement puissent être suspendus ou ne pas être renouvelés dans des situations de **tension diplomatique**. Comme observé surtout dans les études au Burundi, au Mali et au Burkina Faso, cela survient notamment là où le positionnement politique du gouvernement belge se heurte à des situations problématiques de violations des droits humains et aux incertitudes sur les meilleures réponses à leur donner, qui peuvent entrainer la décision de suspendre les activités de coopération au développement comme une forme de signal politique. Ce choix politique est vécu par les gestionnaires comme une rupture de la continuité et des relations de confiance établies dans leur programmes *(Pour plus de détails, voir les annexes 5 et 7.)*

c) Toutefois, il importe de noter à ce sujet que d'importantes **différences de perception** existent entre les interlocuteurs individuels, entre les différents pays, et entre « la capitale ou le siège » et « le terrain ». Certains interlocuteurs n'étaient pas ou peu informés sur les mécanismes et possibilités de flexibilité qui existent déjà, ignoraient comment les mettre en œuvre ou demeuraient frustrés vis-à-vis des réflexes bureaucratiques qui règnent en interne de leur organisation.

d) Les entraves à la flexibilité et donc à l'adaptabilité de la coopération identifiées comprennent notamment les éléments énumérés ci-dessous.

- ✓ Plusieurs interlocuteurs de cette étude, notamment les acteurs de terrain, ont fait part de leur **connaissance insuffisante voir absente des mécanismes et modalités de flexibilité** qui pourraient déjà être mis à profit afin d'améliorer l'adaptation de leurs projets et initiatives aux contextes évolutifs.
- ✓ Certains interlocuteurs rapportent des **réticences, des bureaucraties ou des consignes trop strictes** (par exemple pour l'utilisation de fonds de réserve) limitant la flexibilité et qui sont symptomatiques d'une rigidité interne à l'organisation. Le travail requis pour justifier des adaptations programmatiques et budgétaires semble notamment un élément qui freine toujours la flexibilité et l'adaptabilité de la coopération belge.

[30] SES (2022), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid*.

- ✓ De multiples interlocuteurs, tant au niveau des ACNG que d'Enabel, expliquent que, dans la pratique, la flexibilité accrue est (en partie) anéantie par de **nouvelles procédures / niveaux d'autorisation internes**. Il importe donc de s'assurer que des tendances bureaucratiques ou réflexes de contrôle ne créent pas de nouvelles rigidités (internes).
- ✓ Des interlocuteurs venant d'organisations partenaires locales / nationales, témoignent que la flexibilité accrue accordée aux ACNG belges ne se traduit pas encore ou de manière insuffisante dans une flexibilité accrue dans l'accord de partenariat et dans les mécanismes de financement des **partenaires locaux ou nationaux** de l'ACNG belge.
- ✓ La lourdeur administrative perçue s'étend aussi aux systèmes de « **marchés publics** » et de « **Subsides** par Enabel » : ceux-ci sont perçus, de façon assez généralisée, comme trop rigides et peu adaptés aux contextes fragiles et volatiles.
- ✓ Pour les marchés publics, la lourdeur est surtout ressentie par le niveau trop bas du seuil *(jusqu'à 143.000 euros)* de la procédure négociée sans publication préalable pour les marchés de service. Des solutions plus appropriées sont requises dans des situations où il y a pénurie de prestataires de service appropriées et où la procédure prescrite implique des lourdeurs administratifs et des délais additionnels qui handicapent l'efficacité de la coopération au développement sans apporter aucune valeur ajoutée pour la concurrence ou autrement.

e) En bref, les éléments positifs sont importants (cf. C1.5 ci-dessus) mais demeurent limités et insuffisants par rapport aux besoins d'adaptation et de flexibilité. La flexibilité de la coopération belge et sa capacité d'adaptation à la volatilité de contextes fragiles, est à renforcer davantage et à assurer de manière plus structurelle.

Encadré 11 – L'exemple de la flexibilité dans la coopération en RDC

L'adaptabilité des interventions étudiées en RDC est remarquablement 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 le 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 ou insuffisamment 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** : les difficultés de coopération et coordination complique une mise en œuvre flexible des programmes et projets.

***Source** : Rapport de l'étude-Pays pour la RDC*.

***C1.6** Des progrès réalisés dans la collaboration avec d'autres acteurs et partenaires*

a) La synergie entre les acteurs non gouvernementaux belges et leurs partenaires locaux a obtenu le **score le plus élevé de satisfaction** dans l'enquête en ligne ; ce constat a été corroboré à travers les entretiens initiaux et les études-pays.

b) En effet, des **progrès significatifs** sont à constater.
   - ✓ De manière générale, de multiples interlocuteurs consultés témoignent d'une culture de collaboration et de (recherche de) synergie qui s'installe progressivement parmi les ACNG (notamment grâce aux processus liés au Cadres Stratégiques Communs), entre les ACNG et Enabel, entre l'ambassade et la DGD d'une part et les ACNG et Enabel d'autre part, etc.
   - ✓ De multiples interlocuteurs ont expliqué que la valeur ajoutée de l'obligation de produire un Cadre Stratégiques Commun (CSC) ne se situe pas tellement au niveau du document CSC lui-même, mais beaucoup plus au niveau de nouveaux réflexes de recherche de synergie.
   - ✓ De manière générale, les acteurs rencontrés démontrent un dévouement et une réelle volonté de collaboration. Plusieurs interlocuteurs ayant une longue expérience dans la coopération au développement belge ont confirmé une évolution positive dans la recherche de synergie entre acteurs de la coopération belge.

c) En même temps, une **nuance** est de mise : les progrès constatés varient significativement entre pays et des défis persistent. En guise d'exemple, si la synergie entre acteurs semble plutôt exemplaire au Burundi, les évaluateurs ont pu constater au Sahel et en Guinée quelques lacunes de synergie entre les acteurs. Le cloisonnement persistant entre aide humanitaire et développement demeure également un défi important à relever.

d) Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont signalé le risque que le focus sur des synergies entre acteurs de la coopération belge entraine un désintérêt pour la recherche et le maintien de synergies avec d'autres acteurs de la coopération internationale. Or, cette recherche de synergies et complémentarités avec d'autres acteurs est parfois bien plus importante.

e) En somme, tout en appréciant les importants progrès atteints dans la recherche et la réalisation de synergies, notamment entre acteurs de la coopération belge, il importe de se rendre compte que **la recherche et l'assurance de synergies optimales**, entre tous les acteurs internationaux du développement et avec leurs partenaires et leur parties prenantes locales et nationales, **demeure un défi crucial et permanent**. Ceci s'appliquera encore davantage lorsque la coopération belge adoptera des ambitions plus élevées vis-à-vis des degrés d'innovation, de transformation et de durabilité dans des contextes de fragilité.

f) Ce besoin d'augmenter davantage les synergies et de mettre en œuvre des approches holistiques est aussi abordée dans le rapport de l'« Évaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel » » (SES, 2022). Cette étude recommandait notamment de repenser les stratégies pays pour en faire des outils d'analyse multidimensionnelle, souple et itérative, capable de faciliter une approche multi-acteurs (le « Team Belgium »). La programmation dans les pays partenaires, selon le rapport, devrait être assouplie pour mieux répondre aux réalités nationales et à une formulation plus inclusive avec les partenaires.

3.2 Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux

Des progrès significatifs sont à l'œuvre dans les approches territoriales et dans la valorisation des partenaires locaux de la coopération belge. Cependant, le potentiel de transformation des acteurs locaux nécessite davantage d'attention et des partenariats plus structurés. Cela passe par des approches territoriales intégrées, l'intégration des partenaires dans des mécanismes de prise de décision et un accès plus souple aux financements.

Encadré 12 – Les "approches territoriales" et l'expérience belge au Burkina Faso

Les concepts derrière le développement local et les politiques de décentralisation ne sont certes pas nouveaux : ils se retrouvent tant dans les programmes de développement des années '70 que dans certaines politiques coloniales. En revanche, un certain **renouveau d'intérêt pour les « territoires »** comme lieu privilégié pour atteindre les Objectifs de développement durable (Agenda 2030 de l'Onu) est le résultat des difficultés rencontrées ces 2 dernières décennies dans les programmes de réforme sectorielle, notamment dans leur partenariat prioritaire avec les administrations publiques centrales. Le GIZ *(2021, Territorial approaches for sustainable development. Stocktaking on territorial approaches – Experiences and lessons)* a mené une cartographie et une analyse comparative des « approches territoriales », définies selon 5 critères qui les différencient des approches sectorielles et centrales. Ces approches territoriales :

(i) Sont centrées sur des **lieux** (territoires) spécifiques ;
(ii) Valorisent les **acteurs** qui opèrent dans ces lieux (territoires) ;
(iii) Sont **multi-acteurs** ;
(iv) Sont **multi-niveaux** ;
(v) Sont **multi-sectorielles**.

Cette définition s'applique à un large éventail d'orientations et d'ambitions en lien avec une **multiplicité d'objectifs** (efficacité de l'aide, cohérence des politiques pour le développement, coordination programmatique, localisation de l'aide, participation et valorisation des partenaires, etc.). Le rapport souligne que les approches territoriales sont particulièrement pertinentes dans des **contextes de conflit et de crise** humanitaire, environnementale, politique, sociale, notamment là où elles aident à rétablir la confiance et la cohésion sociale à travers des solutions inclusives qui intègrent différents acteurs, secteurs et thématiques.

L'étude pays au Burkina Faso a examiné, entre autres, l'intervention **« Intégration de la fragilité au sein du Portefeuille Pays - Burkina Faso 2019 – 2023 »**. Mise en œuvre entre juin 2022 et décembre 2023 avec un budget de 3.758.000 EUR, cette intervention utilise une « approche territoriale intégrée » qui a été formulée en réponse à une situation de crise accrue dans la région du Centre-Est. Cette approche donnait un appui complémentaire aux programmes d'Enabel déjà en cours (d'où sa catégorisation de « méta-intervention » dans le rapport pays), renforçant notamment les partenariats avec les collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés de l'État, les organisations de la société civile, les personnes déplacées internes et la communauté hôte, les femmes et les jeunes. L'objectif clé de cette intervention était de renforcer les capacités de monitoring des vulnérabilités/fragilités des acteurs locaux, d'adaptation de la réponse (d'urgence et de long terme) et de renforcer la cohésion sociale dans la région du Centre-Est au sein de 5 territoires.

Dans ce cas, **la coopération belge adopte une posture résolument « *bottom-up* » de la territorialisation**. Cette approche valorise le rôle des autorités locales dans l'analyse, la programmation et la coordination multi-acteurs ; elle s'ouvre également aux thématiques du Nexus et aux complémentarités entre acteurs et compétences humanitaires, de développement et de la construction de la paix. Cela permet aussi de dépasser une vision des approches territoriales comme une stratégie commune ou une programmation conjointe *entre bailleurs* au sein d'une localité.

C2.1 Des progrès réalisés dans la conception et l'expérimentation d'approches territoriales

a) 83% des répondants au questionnaire en ligne expriment leur accord *(« plutôt d'accord », « d'accord » ou « tout-à-fait d'accord »)* sur « le besoin de prioriser des sujets ou des lieux d'intervention où la Belgique / les acteurs belges disposent d'un avantage comparatif, à mettre en valeur en collaboration avec d'autres acteurs ».

b) Comme il a pu être observé à travers plusieurs études pays (**Burkina Faso**, **RDC**, **Burundi** et **Guinée**), les approches territoriales qui misent sur un développement intégré, multisectoriel, de longue durée et (dans de multiples cas) ouvert à une approche Nexus, semblent aller dans ce sens. Cela demande des efforts de priorisation géographique, un investissement dans des partenariats multi-acteurs territoriaux et un engagement dans le tissage et/ou le renforcement de liens et de synergies de plus longue durée et multisectorielle, au-delà de la « logique projet ».

c) Un point d'attention concernant les approches territoriales est le **risque de prioriser le niveau local / territorial au détriment d'un engagement et d'un dialogue au niveau des autorités nationales**. La tendance à lier l'engagement local / territorial au désengagement du niveau central des administrations publiques et du gouvernement national, a en effet été observée dans plusieurs études pays, notamment dans les pays où les relations politiques entre la Belgique et les autorités nationales posent parfois problèmes (par exemple à la suite d'un coup d'état ou des cas importants d'atteinte aux droits humains).

   Les études pays (surtout celles au **Burundi**, au **Burkina Faso**, au **Mali** et en **Guinée**) ont effectivement identifié plusieurs **limites dans le manque d'engagement avec les autorités centrales**. En effet, la perspective d'investir un niveau local et technique au détriment d'un niveau central et politique ne répond pas aux réalités de terrain, en particulier là où les autorités centrales font preuve d'une volonté de contrôler les activités humanitaires et de développement. Dans les cas du Burkina Faso et du Mali, cette volonté se concrétise dans des demandes de rapportage mensuel de ces activités, que les préfets ou les sous-préfets sont tenus à signer : le niveau central et politique est donc déjà, pour ainsi dire, dans le niveau local et technique des interventions. Ensuite, les décisions prises par les autorités nationales ont des conséquences sur la mise en œuvre des interventions ; par exemple les études au **Burkina Faso**, au **Mali** et au **Niger** ont montré les tensions entre les acteurs humanitaires et les autorités nationales par rapport aux « cash transfers », ou les transferts monétaires que les acteurs humanitaires utilisent régulièrement dans l'aide aux populations vulnérables mais qui, selon les autorités, représentent un risque sécuritaire là où ils financeraient les groupes armés terroristes.

   Selon cette évaluation, ne pas disposer de canaux de communication structurée avec les autorités centrales limite l'efficacité de la coopération belge en ne lui donnant pas les moyens pour un **plaidoyer politique et un dialogue critique** autour des défis, des objectifs et des valeurs humanitaires et du développement. Ce plaidoyer et ce dialogue demandent des stratégies et des capacités dans la communication publique et l'engagement politique dont - de manière générale - la diplomatie ne dispose pas, ou pas systématiquement.

Il convient aussi de souligner qu'investir dans le dialogue politique et la communication publique dans des contextes fragiles et tendus, c'est aussi se positionner dans des scénarios où les relations diplomatiques sont moins problématiques et la coopération entre gouvernements ouvre de nouvelles opportunités.[31]

d) De surcroît, une attention limitée au niveau local ne permet pas de valoriser l'expertise, les innovations, les bonnes pratiques et les apprentissages d'échecs aux niveaux national, provincial ou régional. C'est précisément un **dialogue sectoriel / thématique et inter-contextuel** qui pourrait influencer la formulation de **politiques nationales** ou générer des synergies avec d'autres **programmes de coopération internationale** et faire valoir l'expérience acquise au niveau territorial. Il semble donc nécessaire de renouer avec des approches « multi-ancrage », permettant la synergie entre initiatives de développement à des multiples niveaux intégrés : local, provincial, régional et/ou national (selon le contexte), ainsi que technique, politique, etc.

C2.2 Une attention accrue à la valorisation des partenaires locaux et nationaux

a) La volonté de valoriser les partenaires locaux et nationaux a été observée tout au long de cette évaluation. Ce constat est en phase avec l'ambition explicite de renforcer la société civile locale qui est au cœur du mandat de la coopération non-gouvernementale belge. Déjà dans les premiers entretiens de la Phase 1, la question a été soulevée de comment soutenir les ONG et la société civile locale, y compris financièrement, dans des contextes politiques défavorables à l'épanouissement des OSC. Par la suite, cette ambition s'est fortement manifestée à travers les études pays de la Phase 3, où ces partenariats ont fait l'objet d'analyses spécifiques. Les consultations groupées et bilatérales avec les membres du Comité d'accompagnement dans la Phase 4 de l'étude ont également permis d'élargir et de peaufiner l'observation de cette volonté.

b) Il convient de souligner aussi une avancée intéressante dans **l'Arrêté royal du 10 mars 2024**, qui permet d'intégrer davantage les partenaires locaux de la coopération belge dans les Cadres Stratégiques Communs, où ils participaient déjà en tant qu'observateurs (avec Enabel). Cela a le mérite de dépasser des visions des partenaires locaux comme des acteurs de mise en œuvre seulement et de les valoriser dans des mécanismes de prise de décision, également au-delà d'un programme ou d'un projet spécifique.

c) La valorisation des partenaires locaux se concrétise par des pratiques différentes selon que l'on soit dans **l'aide humanitaire** ou dans la **coopération au développement**, notamment à travers l'application des principes de localisation dans la réponse humanitaire ou dans des approches territoriales au développement. Bien que les approches soient différenciées, les évaluateurs ont constaté que toutes les interventions examinées dans les études pays (mises en œuvre par les ACNG, Enabel ou les partenaires multilatéraux) portent une attention très marquée à l'engagement avec les acteurs locaux dans l'analyse contextuelle et des besoins, ainsi que dans la mise en œuvre des interventions.

[31] Cfr Lebovitch, A. (2024, juin), *"Sovereignty" means never having to say you're sorry: The Sahel's new geopolitics*, Clingendael.

d) Cependant, cette attention à la valorisation rentre dans une **« logique projet »** où, pour chaque intervention, des **comités** sont créés, regroupant seulement les parties prenantes pour ladite intervention spécifique. Le manque de coordination entre les interventions donne un caractère éphémère à ces comités, dont la fonction principale consiste à appuyer les objectifs et les actions d'interventions spécifiques. Ceci constitue un point de faiblesse pour toute approche d'intervention dans et sur la fragilité car le rôle, les capacités et le savoir-faire des acteurs impliqués dans les comités ne sont pas valorisés de manière structurelle, au-delà d'interventions individuelles.

e) « **L'approche territoriale intégrée** » mise en œuvre par Enabel **au Burkina Faso** est un exemple de nouvelle pratique qui renforce plus structurellement le rôle des autorités locales dans l'analyse des facteurs de vulnérabilité, la planification et la gestion des urgences, et la coordination multi-acteurs (tant internationaux que communautaires). Une telle approche territoriale semble particulièrement pertinente dans des contextes fragiles exposés à des situations de crise humanitaire car elle favorise le renforcement des mécanismes de résilience locale à travers des approches Nexus.

C2.3 Un accès aux financements internationaux par les organisations partenaires nationales et locales qui reste encore très limité

a) Les interlocuteurs de cette évaluation partagent la vision d'un « renforcement » de leurs organisations partenaires nationales et locales qui va au-delà des approches de formation visant à combler des compétences à renforcer. L'intégration des partenaires locaux dans les Cadres Stratégiques Communs CSC va précisément dans le sens d'une valorisation du potentiel des partenaires dans des mécanismes d'échange plus larges et plus stratégiques. **L'accès (direct) aux sources de financement** belges et internationales par des organisations partenaires locales et nationales a également été mentionné par plusieurs interlocuteurs comme un moyen essentiel de valoriser leur rôle dans la coopération et, de façon plus générale, dans la transformation sociale.

b) Le fait que cet accès direct au financement international soit à l'heure actuelle très difficile ne relève pas seulement d'un manque de capacités de la part des organisations partenaires mais également d'une carence d'opportunités pour développer ces capacités sur des actions concrètes. En effet, le **cadre réglementaire** autour de la gestion des fonds publics et des risques financiers qui y sont associés, connaît encore une application trop étroite, en particulier dans des contextes fragiles.

c) Tandis que le défi de l'accès direct au financements internationaux par des organisations partenaires locales et nationales est reconnu par de nombreux interlocuteurs, cette évaluation observe peu d'initiatives ou de concepts qui visent à y remédier et à soutenir les organisations partenaires locales et nationales de la coopération belge à graduellement développer leurs compétences dans ce domaine.

d) Les programmes quinquennaux des ACNG et les mécanismes de (sous-)subsides Enabel *(c'est à dire les mécanismes qui permettent à une organisation bénéficiaire d'un subside accordé par Enabel de confier une partie du subside en « sous-subside » à une ONG locale)* sont encore peu utilisés pour offrir des **opportunités de responsabilisation financière progressive** et des trajets de maturation vers une qualification démontrée pour accéder à des financements internationaux. Les interlocuteurs (tant au niveau des ACNG que d'Enabel) expliquent que plusieurs facteurs limitent ou découragent de telles initiatives :

   - ✓ Tout d'abord, une telle maturation des capacités fiduciaires et stratégiques des organisations partenaires locales et nationales, qui viendrait à renforcer leur résilience aux crises et à la fragilité, n'est généralement pas explicitée dans les objectifs ou résultats à atteindre du projet, programme ou appel à proposition. En outre, ce genre de trajets, qui impliquent des financements de taille progressive et un accompagnement assidu, demandent un investissement significatif en temps et en ressources humaines de la part du gestionnaire du financement principal (que ce soit Enabel ou des ACNG). Un tel investissement n'est possible que lorsqu'il répond à un objectif ou résultat explicitement attendu et prévu dans la planification budgétaire.
   - ✓ Au lieu de stimuler l'utilisation du mécanisme des sous-subsides, qui sont nécessaires pour l'épanouissement de la capacité fiduciaire de l'organisation partenaire locale ou nationale, l'appel à proposition par Enabel limite et décourage donc l'utilisation du mécanisme de sous-subsides.
   - ✓ Le cadre réglementaire actuel des subsides Enabel est perçu comme peu adapté, car proportionnellement trop lourd, pour des subsides de petite taille qui sont pourtant essentiels dans des trajets de développement des capacités fiduciaires et de redevabilité stratégique, financière et opérationnelle des organisations partenaires locales et nationales.

C2.4 La nécessité d'un accent sur la jeunesse comme priorité transversale

a) L'importance de considérer davantage les liens entre la jeunesse et la fragilité est ressortie clairement à travers les différentes phases de cette évaluation et plus particulièrement dans les études pays pour le **Burkina Faso** et le **Burundi**.

b) Les **tendances démographiques** montrent une population africaine qui doublera d'ici 2050.[32] Cela engendre une pression sur les systèmes socio-économiques, politiques et environnementaux en lien avec les différentes dimensions de la fragilité. Dans le Sahel, les études pays ont pu constater les liens entre le manque de perspectives économiques et le recrutement dans des groupes armés. Ce phénomène est aussi largement documenté dans la recherche académique, notamment pour la **RDC**.

[32] The Economist (2020, mars 26), *Africa's population will double by 2050* [Special report: Demography]; Sinha, S. et Getachew, M. (2024, juillet 12), *As Africa's population crosses 1.5 billion, the demographic window is opening. Getting the dividend requires more time and stronger effort* [Blog]. United Nations Economic Commission for Africa.

c) De manière générale, les jeunes sont donc particulièrement affectés par la fragilité et les conflits. Un manque de perspectives pour les jeunes peut ainsi se transformer en **cercle vicieux** ou en mécanismes systémiques supplémentaires qui augmentent les risques de fragilité / conflits. En même temps, les jeunes disposent également d'un potentiel important de résilience. La prise de conscience est là.

   L'évaluation a trouvé quelques **exemples de partenariats** avec des organisations pilotées par des jeunes, où les jeunes sont stimulés à trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes. Au **Burkina Faso**, par exemple, un « Carrefour d'initiative jeunesse » oriente les jeunes vers différents services publiques et des organisations de la société civile pour solliciter des soutiens spécifiques ; ou encore, les « Communes amies de jeunes » visent à renforcer la participation de ceux-ci dans la gouvernance locale et dans les actions de développement des collectivités territoriales, notamment à travers l'élaboration participative des Plans communaux de développement ; enfin, un « Laboratoire citoyenneté » offre des formations et quelques opportunités d'emploi dans le journalisme.

   Mais plus globalement, cette évaluation observe encore peu d'initiatives significatives dans ce sens.

d) Il s'agit aussi de **dépasser une vision mécaniste axée sur les incitations exclusivement économiques** dans la valorisation des jeunes pour la résilience et la transformation sociale. Des approches innovantes ont ainsi été observées au **Burkina Faso**, visant à engager les jeunes dans des processus de gouvernance à travers des outils digitaux, ou encore au **Burundi** ou on a observé la mobilisation de jeunes pour contribuer activement à la cohésion sociale et l'intention d'établir un « forum des jeunes » comme cadre de réflexion / feedback sur le nouveau portefeuille Enabel. Mais ces initiatives demeurent sporadiques et l'attention aux jeunes n'est pas encore suffisamment généralisée et concrétisée.

e) Eu égard des tendances démographiques et des liens entre la jeunesse et les différentes dimensions de la fragilité, il semble donc opportun d'envisager la jeunesse de manière transversale au sein de la coopération au développement et pour un travail de longue haleine *dans* et *sur* la fragilité.

3.3 Nexus HDP, cohésion sociale et gestion des conflits

L'évaluation a observé une forte sensibilité autour des concepts du Nexus parmi les interlocuteurs de la coopération gouvernementale et non-gouvernementale, tant dans l'action humanitaire que dans la coopération au développement.

Cependant, l'opérationnalisation du Nexus n'est à l'heure actuelle pas à la hauteur de cette sensibilité, ni des demandes et des attentes des acteurs. Il y a certes quelques bonnes pratiques et innovations, mais le cadre réglementaire belge actuel demeure plutôt cloisonné entre aide humanitaire et développement.

Des actions autour de la sensibilité aux conflits et de la cohésion sociale sont menées, indépendamment les unes des autres, au sein des interventions humanitaires et de développement. De manière générale, tel que déjà abordé sous §3.1 et 3.2, l'évaluation observe que la coopération au développement belge s'engage encore peu dans des appuis au renforcement des sources de résilience, y compris la cohésion sociale et la prévention / médiation de conflits.

C3.1 Des sensibilités claires pour le Nexus mais pas de cadre adapté aux synergies entre acteurs

a) Le besoin de davantage de coordination et de synergies entre acteurs humanitaires, du développement et de la paix a été évoqué depuis les premières interviews de la première phase de l'évaluation. Les interlocuteurs sollicitaient notamment davantage de clarté sur les orientations et sur les types de financements susceptibles de répondre à la **recommandation de l'OCDE** (2019) sur la coordination, la programmation et le financement du Nexus. Une guidance formelle de la DGD sur le Nexus serait à leurs yeux un outil efficace pour promouvoir une compréhension commune, tant au niveau des principes que des instruments. Dans l'enquête en ligne, jusqu'à 82 % des répondants concordent également avec la nécessité de renforcer effectivement la coordination entre les acteurs du Nexus sur la base des recommandations de l'OCDE. Les réponses ouvertes au questionnaire corroboraient ces chiffres, soulignant aussi la nécessité d'échanges et de formations plus structurées en matière de Nexus.

b) Malgré leurs spécificités contextuelles, les études pays *(notamment celles pour le **Mali**, le **Niger**, le **Burkina Faso** et la **RDC**)* ont révélé une **sensibilité très marquée sur le Nexus** à travers les différentes interventions examinées. Celles-ci mettent parfois en œuvre des actions associant l'aide d'urgence et le renforcement des mécanismes et des acteurs de la résilience. La sensibilité aux conflits et des actions promouvant le dialogue communautaire sont également intégrées dans les interventions humanitaires et de développement analysées. En revanche, ce que les interlocuteurs appellent « actions Nexus » se concrétisent largement au sein d'interventions de certains acteurs pris individuellement.

c) Quant à l'opérationnalisation des principes Nexus, les études pays ont observé **peu d'exemples de collaboration, de complémentarité ou de synergie structurées entre différents acteurs** et/ou de programmation conjointe associant ces acteurs dans le moyen et le long terme. Les interlocuteurs de terrain soulignent, au contraire, le manque de cadre et d'opportunités pour opérationnaliser les principes du Nexus de manière concrète et efficace.

Cela corrobore les conclusions de **l'évaluation de la stratégie belge pour l'aide humanitaire** (SES, 2022) pour ce qui concerne le travail en silos entre les acteurs humanitaires et de développement. L'évaluation de 2022 s'est penchée plus largement sur le cadre et les acteurs humanitaires au niveau de terrain et de siège (DGeo au sein de la DGD). La présente étude a pu constater les mêmes perceptions de compartimentalisation entre l'aide humanitaire et de développement lors des études pays en **RDC**, au **Burkina Faso**, au **Mali** et au **Niger**.

d) Il y a certes de **bonnes pratiques** observées tant dans les interventions humanitaires que dans celles de développement. En lien avec les principes de localisation de l'aide humanitaire du « Grand Bargain », certaines interventions humanitaires investissent dans la valorisation des partenaires locaux qui va au-delà de la gestion des urgences. De leur côté, une partie des interventions de développement mettent aussi en avant des approches participatives du développement (comme dans l'approche « recherche-action » d'Enabel au Mali ou « l'approche territoriale intégrée » au Burkina Faso, examinés plus haut), qui mènent les partenaires locaux à analyser les facteurs de vulnérabilité locale – que ce soit sur le plan humanitaire ou de la cohésion sociale – et à identifier les possibles actions de réponse. Comme souligné par certains interlocuteurs, il est certes possible de « faire du Nexus sans le nommer comme tel. » À l'heure actuelle, pourtant, « faire du Nexus » reste largement une **affaire interne** aux organisations.

e) Un exemple particulièrement intéressant, qui semble contredire cette tendance générale, a été observé au **Burkina Faso** dans une intervention visant à intégrer des réponses adaptées aux défis de la fragilité au sein du portefeuille pays d'Enabel (2019-2023). Comme développé précédemment (cf. Encadré 11), cette « méta-intervention » cible les programmes et les projets en cours avec l'ambition de les associer selon une approche territoriale intégrée mentionnant explicitement les synergies Nexus. Cela passe par le choix d'appuyer les autorités locales dans l'analyse des vulnérabilités, la gestion des risques et la coordination multi-acteur, ainsi que dans la volonté de promouvoir des synergies entre différents ACNG et Enabel sur des actions Nexus. Bien que l'étude pays pour le Burkina Faso n'ait pas été en mesure d'évaluer en profondeur l'efficacité de cette intervention, elle semble tout de même représenter une innovation positive pour l'opérationnalisation du Nexus en tant qu'approche adaptée aux contextes fragiles.

   L'accent mis sur l'appui aux autorités locales dans les processus d'analyse, de gestion et de coordination multi-acteurs, souligne la particularité de l'approche territoriale intégrée telle que conçue par la Belgique au Burkina Faso. Ce **caractère « bottom-up »** la distingue notamment d'autres expériences comme le « Nexus territorial » du Programme Alimentaire Mondial (PAM) au Niger ou de la stratégie allemande pour le développement transitionnel. Le premier commence par sélectionner les localités où, selon le PAM, l'approche Nexus peut s'appliquer ; le PAM cherche ensuite des partenaires de mise en œuvre, en facilite la coordination et le travail en consortium ; le PAM dispose aussi d'un budget à mobiliser en cas d'urgence.

La stratégie allemande vise à soutenir les interventions dans des contextes de crise à travers des instruments programmatiques et budgétaires flexibles et pluriannuels.[33] A la différence de l'approche belge au Burkina Faso, les partenaires clé des approches du PAM et de la stratégie allemande ne sont pas les autorités locales mais les ONG et les partenaires internationaux.

f) Il y a également une bonne appréciation des concepts du Nexus et de la résilience parmi les **partenaires locaux** de la coopération belge, même si dans certains cas ces concepts sont perçus comme très abstraits et pas toujours en lien avec des pratiques et des opportunités concrètes. Plusieurs partenaires font remarquer le **manque de lignes budgétaires dans leurs projets pour le développement de compétences** en matière de Nexus et résilience, faute de quoi ils investissent dans des auto-formations. D'une part, cela montre leur intérêt pour ces thématiques ; d'autre part, le caractère volontariste des auto-formations reste dépendant des motivations, des ressources et des contraintes de chaque partenaire : cela pose un risque évident pour l'efficacité de toute approche Nexus basée sur une compréhension partagée des enjeux et des défis des synergies entre acteurs (et concepts) humanitaires, de développement et de la construction de la paix, ainsi que des différentes significations données par les différents acteurs à des termes comme « résilience ».

g) Malgré quelques bons exemples d'initiatives promouvant l'approche Nexus et une sensibilité grandissante autour de ses enjeux, la mise à l'échelle des bonnes pratiques et l'opérationnalisation des synergies multi-acteurs se heurtent à des cadres et des pratiques marqués par un **fort cloisonnement** entre les instruments et les cultures opérationnelles associés surtout à l'aide humanitaire et à la coopération au développement. En effet, si la composante « paix » du Nexus émerge dans la sensibilité aux conflits des deux types d'interventions et si des actions Nexus sont mises en œuvre dans ces contextes, chaque acteur « fait du Nexus » de son côté, sans qu'il y ait de réelles synergies, collaborations ou complémentarités entre acteurs différents.

   C'est ainsi que les ACNG avec la double casquette humanitaire-développement mettent en place ce qu'ils nomment des **« actions Nexus »**, notamment dans le renforcement des acteurs et des mécanismes de la résilience locale et de la cohésion sociale, ou que certains gestionnaires des programmes d'Enabel définissent comme **« faire du Nexus sans le nommer comme tel »** alors que leur soutien aux autorités locales comprend leur valorisation dans la gestion des urgences. Selon les interlocuteurs de terrain et selon les conclusions de cette évaluation, cela indique que **le cadre règlementaire et les instruments de financement actuels** ne sont pas (encore) appropriés ou suffisants pour promouvoir de réels « partenariats Nexus » où les acteurs et les compétences humanitaires, de développement et de la construction de la paix peuvent s'intégrer et se compléter dans le renforcement des mécanismes et des acteurs de la résilience locale.

---

[33] Peeters, B., & Mamalo, A.K. (2020), *Etude sur l'application du NEXUS Humanitaire, Développement et Paix au Niger*. Oxfam ; BMZ (2020), *Strategy on Transitional Development Assistance. Overcoming crises, strengthening resilience, creating new prospects*. Les liens entre approches territoriales de développement et Nexus sont aussi examiné dans l'étude de la coopération allemande citée précédemment : cf. GIZ (2021), *Territorial approaches for sustainable development. Stocktaking on territorial approaches – Experiences and lessons*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

h) Un important point d'attention a été souligné par les acteurs humanitaires et concerne le principe de neutralité. Ce principe guide leur posture et positionnement sur le terrain, il contribue à l'efficacité de leurs actions, à leur acceptabilité par les différentes parties prenantes *(y compris les groupes armés non-étatiques)* et à la sécurité de leur personnel et de leurs partenaires communautaires dans une perspective de « Do No Harm ». Tout lien avec les autorités gouvernementales, et particulièrement avec les forces de sécurité, est donc vu avec la plus grande prudence même si des coordinations opérationnelles sont courantes. Par conséquent, alors que la cohésion sociale et les dialogues communautaires font déjà parties d'une certaine « sensibilité Nexus » des acteurs humanitaires et de leur sensibilité aux conflits, les liens avec des processus politiques de transformation des conflits (par exemple des programmes de démilitarisation, démobilisation et réinsertion à la suite d'un accord de paix) pourraient être problématiques pour les acteurs humanitaires.

i) Les défis, les contraintes mais aussi les options et les opportunités pour concrétiser le Nexus nécessitent un **processus structuré d'échange et d'apprentissage** mutuel regroupant les acteurs humanitaires, de développement et de paix. La récente intégration des acteurs humanitaires et de la thématique du Nexus au sein des Cadres Stratégiques Communs (Arrêté royal du 10 mars 2024)[34] représente une bonne opportunité pour entamer ce type d'échanges et pour envisager des collaborations et des complémentarités dans certains contextes et pays. Cependant, il semble nécessaire de valoriser les expériences et les réflexions en cours en matière de Nexus dans un cadre plus général et systématique, apte à fédérer les différentes initiatives et compréhensions autour d'objectifs, d'actions et de partenariats spécifiques, basés sur des théories de changement partagées. Ainsi, la coopération belge pourra renforcer ses compétences et son efficacité sur le Nexus et la résilience, et pourra se positionner davantage dans la matière au sein des débats internationaux ou d'initiatives dans les pays partenaires.

Encadré 13 – L'exemple de la coordination Nexus en RDC

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.

Néanmoins, les évaluateurs ont pu rencontrer de beaux **exemples de coopération Nexus** dans les interventions étudiées.

Ainsi, le déploiement de Vétérinaires Sans Frontières (VSF) avec ses partenaires locaux APDIK et AFEMA a tenu compte de tous les aspects du Nexus, 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).

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.

[34] Arrêté royal C-2024/003353 du 10 mars 2024.

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 et appuyer leur réinsertion (e.a. MdM).

En dépit de ces exemples ponctuels, **les trois « piliers » du Nexus ne sont pas souvent 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 aiguë » 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 « piliers » reste prédominante sur le terrain.

***Source** : Rapport de l'étude pays pour la RDC.*

C3.2 Le besoin d'instruments de financement adaptés

a) Intervenir dans des contextes de crise récurrente, multidimensionnelle et de longue durée, nécessite des stratégies et d'instruments de financement favorisant la flexibilité et les synergies sur le long terme. Les études pays de la Phase 3 et les échanges successifs de la Phase 4 ont révélé un certain **décalage dans les perceptions des acteurs** de terrain d'une part, et du siège du bailleur d'autre part. Selon les acteurs de terrain consultés, le cadre et les instruments actuels sont largement insuffisants pour la mise en place concrète de l'approche Nexus, notamment en raison du cloisonnement fort marqué entre financement humanitaire et de développement mais aussi en termes de mentalités et de cultures opérationnelles. Selon la DGD, en revanche, des possibilités existent déjà pour la réalisation du Nexus, notamment au sein des programmes à 5 ans des ACNG *(voir également le point C3.2.h, ci-dessous)*.

b) Le décalage observé entre ces perceptions ne révèle aucune opposition de fond car les interlocuteurs (notamment ceux du terrain) partagent leur volonté de concrétiser le Nexus à travers des programmes adaptés. Les différences de perception sur les réelles possibilités pour réaliser cette volonté indiquent plutôt **le besoin d'un processus d'apprentissage mutuel** tel qu'indiqué ci-haut. La « **Guidance Nexus** », suggérée par les interlocuteurs des premières consultations, serait un outil efficace pour favoriser une compréhension commune des défis mais aussi des opportunités existantes. Cette Guidance rentrerait dans le cadre d'un processus plus large de développement itératif des capacités, des programmes et des instruments belges sur le Nexus.

c) Les consultations de la Phase 4 ont montré des **réserves quant à l'idée de mettre en place un instrument de financement conjoint Nexus** face au risque que le budget des actions sur la résilience soit finalement réalloué à la gestion des crises humanitaires lors de la mise en œuvre des interventions. Il convient aussi de préciser que l'approche Nexus ne s'applique pas automatiquement dans chaque contexte de crise prolongée, notamment en raison des évolutions des besoins, des facteurs de vulnérabilité, de la situation sécuritaire et des urgences dans des zones différentes. Il ne s'agit donc pas de prôner le Nexus comme seule approche d'intervention dans des contextes fragiles, ni de remplacer les financements humanitaires par des financements Nexus.

Au contraire, cette évaluation rejoint les conclusions de l'évaluation de la stratégie belge pour l'aide humanitaire, notamment sur l'opportunité de **maintenir et de renforcer les instruments de financement purement humanitaire pour la gestion des urgences, tout en ouvrant les cycles de financement pluriannuels aux acteurs humanitaires dans des contextes de crise prolongée** (SES, 2022)[35].

d) Il est donc question de renforcer les ponts entre aide humanitaire et interventions de développement au-delà de la réponse aux urgences. Il s'agit de promouvoir la valeur ajoutée d'un travail plus structurel et de longue durée sur les mécanismes de résilience aux crises humanitaires et aux conflits, qui puisse créer de complémentarités entre l'expertise des acteurs humanitaires, de développement et de la construction de la paix au sein de stratégies et d'actions concrètes communes. C'est précisément à ce niveau-là que des incitations aux complémentarités Nexus pourraient être intégrées dans les instruments et les procédures de financement. En valorisant le savoir-faire et les avantages comparatifs des acteurs humanitaires, de développement et de la paix, le Nexus travaillerait dans un cadre d'anticipation aux crises et, dans la mesure du possible, de transformation vers un épanouissement et une mise à profit des sources de résilience vis-à-vis des défis de fragilité et des conflits.

e) Dans des zones où les besoins humanitaires deviendraient structurels du à des crises prolongées, cette évaluation constate le besoin **d'évoluer vers des financements humanitaires sur une durée de 5 ans**, en harmonie avec le financement des programmes de développement qui, d'ailleurs, intègrent la plupart des financements en matière de paix. Une programmation humanitaire multi-annuelle rejoindrait les analyses et les recommandations de l'évaluation de la stratégie belge de l'aide humanitaire. Cette programmation allongée permettrait d'envisager la valorisation de l'approche Nexus dans les programmes humanitaires pour tout travail d'anticipation et de transformation qui aille au-delà des urgences et qui demanderait la mise en place d'une collaboration structurée avec les acteurs de développement et de la paix.

f) De leur côté aussi, les **acteurs du développement** (ACNG et Enabel) manquent actuellement d'incitations pour des complémentarités et des collaborations avec des acteurs humanitaires dans le cadre de leurs propres programmes, avec des lignes budgétaires spécifiques pour des actions conjointes. En lien avec les conclusions sur la territorialisation, de telles incitations sembleraient nécessaires dans le cadre de « partenariats Nexus » territoriaux intégrés. À ce sujet, les interlocuteurs envisageraient des partenariats de plus longue durée mais flexibles et évolutifs.

g) Le constat de la nécessité de stratégies et d'instruments de financement adaptés au Nexus montre le besoin de disposer **de cadres et d'opportunités d'expérimentation concrète et pratique** sur les défis et la valeur ajoutée du travail Nexus.

[35] SES (2022), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid*. Cette évaluation recommande entres autres des instruments de financement pluriannuel pour l'aide humanitaire dans des contextes de crise prolongée, ainsi qu'un « rapid response fund » pour les urgences. Notre étude parvient à des conclusions et des recommandations similaires.

Adapter les instruments de financement existants et/ou les enrichir avec des incitations ciblées, pourrait représenter un premier pas dans une direction plus étendue en matière d'apprentissage structuré, partagé et itératif, qui permettrait un développement organique de la coopération belge en matière de Nexus et résilience.

h) À ce sujet, lors de la phase 4, la DGD a informé les évaluateurs que dans leur programme 2022-2026, certains ACNG ont déjà intégré des approches Nexus HDP. Pour le prochain cycle de programmation 2027-2031, un changement dans l'arrêté royal est intervenu et le Nexus HDP sera fortement encouragé, puisqu'il sera demandé que les organisations actives dans un CSC explorent également les synergies et complémentarités avec les organisations humanitaires dans une approche Nexus. Le dialogue stratégique devra dès lors porter également sur ce sujet et intégrer les organisations humanitaires, tout en laissant aux ACNG la responsabilité à déterminer conjointement l'ordre du jour et les thématiques du dialogue stratégique.

3.4 Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique

L'analyse de l'APD belge révèle que le budget du secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux' se caractérise par une forte baisse structurelle de presque 21% en 2013 à moins de 12% en 2022, ce qui ne s'alignait plus avec l'ambition d'une approche de fragilité visant à contribuer au renforcement de l'état de droit et de la bonne gouvernance dans les pays partenaires.

Depuis 2022, on observe une remontée de la conviction que contribuer aux capacités et à la performance des services publics, le « state building », demeure une composante essentielle dans la transition vers moins de fragilité et plus de résilience. Cette nouvelle attention se traduit également dans des initiatives de développement des capacités des autorités locales, notamment dans le cadre d'une approche territoriale intégrée.

Quant à l'efficacité des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, le bilan global de cette évaluation est plutôt mitigé. Néanmoins les évaluateurs considèrent que la coopération gouvernementale par Enabel et un appui, bien réfléchi et flexible, au renforcement des services publics demeure fondamental aussi, et même surtout, dans les pays affectés par des défis de fragilité et des conflits.

Par ailleurs l'évaluation observe un besoin de cadres de dialogue, de stratégies et de politiques sectorielles et thématiques et un potentiel important de mise à profit des leçons apprises par les acteurs de la coopération belge et internationale ainsi que par leurs organisations partenaires locales ou nationales. À travers les 6 études-pays, les évaluateurs constatent que le potentiel de mise à échelle des résultats de la coopération belge demeure sous-exploité.

Ensuite le rapport décrit des défis significatifs dans l'engagement de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques. L'évaluation observe quelques bonnes pratiques et une prise de conscience grandissante auprès des décideurs de la coopération belge quant à l'importance d'un positionnement plus nuancé et flexible sur cette thématique.

C4.1 Un déclin et puis une remontée récente des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, avec une performance mitigée

a) L'analyse de l'APD belge révèle que **le budget du secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux'** fluctue considérablement d'une année à l'autre, mais se caractérise par une **forte baisse structurelle** de presque 21% en 2013 à moins de 12% en 2022. La question se pose ici de savoir si cette évolution n'est pas *en contradiction avec l'ambition d'une approche de fragilité visant à contribuer au renforcement de l'état de droit, de la bonne gouvernance* et des capacités des acteurs/partenaires nationaux, publics et de la société civile. *(Cf. l'annexe 6.)*

b) En effet, surtout dans la période 2015 – 2020, la coopération belge *(notamment dans les 11 pays considérés 'fragiles' selon la classification OCDE)* se caractérise par un déclin de l'attention au renforcement des structures de l'État en faveur d'autres priorités.

c) Ensuite, surtout depuis 2022, on observe une remontée de la conviction que contribuer aux capacités et à la performance des services publics, le « **state building** », demeure une composante essentielle dans la transition vers moins de fragilité et plus de résilience.

Cette composante redevient importante dans les nouveaux programmes pays développés récemment par Enabel (par exemple au **Burundi** et en **Guinée**). Cette nouvelle attention se traduit également dans des initiatives de développement des capacités des autorités locales, notamment dans le cadre d'une approche territoriale intégrée *(cf. §3.2)*.

Encadré 14 – Déclin et puis remontée récente des appuis au développement institutionnel au Burundi

Les mesures prises dans le sillage de la **crise de 2015** ont engendré une perte de confiance entre les acteurs de la coopération belge et les autorités étatiques ; par conséquent on observe un **manque de cadres de dialogues** susceptibles de renforcer les institutions étatiques et de rehausser leurs capacités. Cette absence de travail avec les institutions, les autorités et les autres acteurs altère et limite tant la capacité de multiplication que la durabilité des dynamiques générées au niveau des communautés.

En dehors du secteur de la santé (cfr Encadré 8), il se remarque globalement un **déficit de capacités et d'approches pour influencer les politiques**, qui résulte en partie des décisions prises autour de la crise de 2015. Mais également, les concepts et les paradigmes appropriés restent à développer pour s'assurer que les conditions de succès au niveau des différentes actions de coopération soient suffisamment et durablement générées. De même, **le besoin des mécanismes de capitalisation, d'adoption et de mise à l'échelle** de bonnes pratiques et de solutions testées, se fait fortement sentir.

Plus récemment, le **nouveau portefeuille Enabel 2024-2028** comporte un potentiel important de réponses à des défis négligés depuis 2015. Il envisage en effet la reprise de l'appui institutionnel à travers le principe de double (triple) ancrage et une approche transversale dans le cadre de son programme « gouvernance et participation ».

Il importe que la démarche d'appui institutionnel renouvelé porte aussi une attention particulière aux **conditions de succès** des stratégies / politiques publiques et des différentes interventions de développement. Il s'agit en effet de dépasser des tendances ou des pratiques d'alignement facile. Dans la mesure du possible, il importe de mettre en œuvre un climat de confiance, couplée à un respect mutuel et des approches qui permettent la remise en question des aspects d'une stratégie ou d'une politique publique qui sont (pourraient être) contreproductifs ou avoir des impacts négatifs pour des parties prenantes plus vulnérables ou pour un développement inclusif et durable. Il s'agit aussi de pouvoir faciliter des glissements de paradigmes quant aux rôles respectifs (et forces comparatives) du secteur public vis-à-vis de ceux des acteurs non-gouvernementaux et/ou privés et de pouvoir expérimenter avec des approches innovantes en vue de mieux réaliser les ambitions stratégiques et objectifs fondamentaux à travers des formes de partenariat entre différents types d'acteurs.

***Source** : Rapport de l'étude pays pour le Burundi.*

d) Quant à l'efficacité des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, le bilan global de cette évaluation est plutôt mitigé.
   - ✓ D'une part, pour plusieurs interventions de la coopération belge, on observe des résultats médiocres liés à des **pratiques d'alignement** sur des politiques et/ou pratiques peu effectives / contreproductives *(voir exemple dans l'encadré ci-dessus)* et/ou en lien avec des faibles capacités de confrontation respectueuse et d'influence envers des approches plus effectives pour un développement inclusif et durable.
   - ✓ D'autre part, de **bons résultats** sont obtenus par des interventions et des équipes ayant démontré une grande habilité et valeur ajoutée en collaboration avec les structures publiques partenaires. Ces bons résultats sont parfois obtenus dans des situations très difficiles ; la performance de l'appui au secteur de la **santé au Burundi** (cf. Encadré 8), malgré les mesures après la crise 2015, en est un exemple.

e) Les évaluateurs appuient pleinement la nouvelle attention au développent institutionnel et au renforcement des structures de l'État, tel qu'envisagé par les nouveaux programmes pays récemment développés par Enabel. **Les évaluateurs considèrent que la coopération gouvernementale par Enabel et un appui, bien réfléchi et flexible, au renforcement des services publics demeure fondamental aussi, et même surtout, dans les pays affectés par des défis de fragilité et des conflits**. Evidemment, tel que développé ci-dessous *(sous C.4.2-3 et §4.4)*, il importe que tout appui institutionnel soit en phase tant avec les ambitions d'un développement durable et inclusif qu'avec les principes de bonne gouvernance et le respect des droits humains.

C4.2 Un besoin de cadres de dialogue, de stratégies et de politiques sectorielles et thématiques

a) Les acteurs de la coopération belge, ainsi que leurs partenaires locaux et nationaux et leurs groupes cibles, sont souvent confrontés à des problématiques qui résultent de décisions politiques et de choix stratégiques des autorités nationales qui sont peu ancrées dans les réalités contextuelles locales ou qui ne mettent pas à profit les expériences locales dans un dialogue sectoriel ou thématique.

b) Il existe un potentiel important de mise à profit des leçons apprises par les acteurs de la coopération belge et internationale ainsi que par leurs organisations partenaires locales ou nationales. Or, à travers les 36 études de cas, les évaluateurs observent que très souvent ce potentiel *(bonnes pratiques, apprentissages sur quelles approches fonctionnent bien dans quels types de contextes, conditions de succès à réunir et facteurs d'échec à éviter, innovations pertinentes et testées, etc.)* n'est pas exploité à **défaut de processus et de cadres de dialogue ou de mécanismes d'influence** pour y aboutir. Souvent la mise à échelle des résultats ne fait même pas vraiment ou insuffisamment partie des ambitions explicites des interventions et des acteurs de la coopération belge ; par ailleurs la **durée limitée des interventions et l'éparpillement des ressources** sur beaucoup d'objectifs handicapent le ciblage d'une telle mise à échelle. Ainsi, le potentiel de mise à échelle des bonnes pratiques et d'approches efficaces, suffisamment testées et démontrées avec l'appui de la coopération belge, demeure trop souvent sous-exploité.

c) Dans plusieurs pays *(notamment le **Burundi**, la **Guinée**, le **Mali** et le **Burkina Faso**)*, on observe que des acteurs de la coopération belge ont compris qu'ils doivent **éviter, autant que possible, les interactions avec les autorités nationales** étant considérées en situation de fragilité et de tensions politiques *(cf. la conclusion C.4.3 développée ci-dessous)*, ce qui limite fortement leur sphère d'influence sur les stratégies et politiques sectorielles et thématiques qui les concernent.

d) À travers les 6 études-pays, les évaluateurs constatent que le potentiel de mise à échelle des résultats de la coopération belge demeure sous-exploité et que la carence de coordination entre parties prenantes ou l'absence de politiques / stratégies appropriées handicapent une telle mise à profit des résultats et du plein potentiel des acteurs de la coopération belge et de ses organisation partenaires au niveau national et local. Ainsi les évaluateurs observent le besoin de plus de politiques et stratégies sectorielles et/ou thématiques appropriées pour un développement inclusif et durable. En effet, à part

quelques bonnes exceptions, la coopération belge peine à mettre à profit son potentiel de contribution dans ce sens.

C4.3 Des défis significatifs dans l'engagement de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques

a) Les études-pays révèlent des défis importants dans l'engagement des acteurs de la coopération belge avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques telles qu'après un coup d'état ou en cas d'atteintes significatives aux droits humains. Plus concrètement, les cas du **Burundi** (crise de 2015) et aussi de la **Guinée** et du **Mali**, ont montré l'importance d'une compréhension plus approfondie du contexte politique, des racines de fragilité et conséquences potentielles des différentes approches belges possibles en cas de crise politique qui contraindrait la Belgique à revoir sa coopération bilatérale.

   Par exemple, dans le cas du **Burundi**, les perceptions des parties prenantes locales, partenaires de la coopération, vis-à-vis de certaines mesures et approches belges *(surtout du type « sanction »)* semblaient mal connues. D'un autre côté, les analyses et compréhensions qui existaient localement (personnel de terrain ou partenaires locaux) semblaient difficilement remonter la chaîne hiérarchique pour pouvoir peser significativement sur la prise de décision. Par ailleurs, les nuances des instructions venant de Bruxelles se perdaient et beaucoup d'acteurs les interprétaient comme une politique de « non-engagement » et donc essayaient d'éviter autant que possible, des contacts et des interactions avec les autorités nationales.

b) Les études pays pour le **Mali**, le **Burkina Faso** et le **Niger** révèlent des défis semblables mais montrent aussi un apprentissage des expériences de crise entre pays.

   - ✓ D'une part, des ACNG interviewés relatent des **phénomènes « d'auto-censure »**, là où les autorités locales ne sont pas invitées à certaines réunions de coordination car, selon les interlocuteurs, cela serait mal perçu par le bailleur.
   - ✓ D'autre part, le **non-renouvellement des programmes de coopération gouvernementale au Mali** en 2022, après le deuxième coup d'état de mai 2021, les violations des droits humains et la présence grandissante des mercenaires russes du groupe Wagner (rebaptisé Africa Corps en 2023), ne s'est pas répété à la suite des coups au Burkina Faso (janvier et septembre 2022) et au Niger (juillet 2023) : selon les interlocuteurs de cette évaluation, un **dialogue approfondi entre les décideurs politiques du Cabinet et la DGD** a permis de donner des réponses aux incertitudes et aux inquiétudes sur le positionnement politique à tenir au **Burkina Faso** – et ensuite au **Niger**.
   - ✓ De manière générale la **récente position belge**[36] de rester engagé dans le **Sahel** témoigne d'une volonté réelle et d'un courage politique de poursuivre l'engagement belge dans des contextes difficiles et d'adapter cet engagement aux opportunités et leviers qui demeurent pour une coopération bilatérale pertinente et effective.

[36] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (2023, juillet 7), *Le Conseil des ministres adopte la Stratégie Sahel du gouvernement belge*.

- ✓ Cela a été notamment le cas pour ce qui concerne les « **délégations spéciales** », c'est-à-dire le remplacement des élus locaux par les nouvelles autorités militaires. Les échanges ont clarifié le rôle tout à fait essentiel des conseils communaux urbains et ruraux pour le développement local, même lorsque leur composition passe par une « délégation spéciale ». Les *risques de développement* associés à de possibles suspensions des programmes de coopération étaient plus élevés que les *risques politiques* de rester engagés localement auprès de ces conseils.

c) Même si de multiples interlocuteurs (au niveau du cabinet du Ministre, au niveau de la DGD, et au niveau d'Enabel) indiquent que les lignes directrices politiques belges étaient toujours plus nuancées, les évaluateurs constatent que tant les acteurs de la coopération belge que leurs partenaires publics locaux, notamment au **Burundi**, ont vécu et perçu les décisions de la Belgique, suite à des crises, comme très radicales et binaires. Cela apparait dans des expressions telles que : « arrêt de l'appui institutionnel » ; « éviter les interactions », voir « rompre les ponts » avec les autorités nationales. Par ailleurs, ce qui était présenté comme « mesures appropriées » par l'Union Européenne et par la Belgique au Burundi lors de la crise de 2015, était perçu comme « sanctions » par la partie burundaise. Comme expliqué plus haut, les études pays au **Mali** et au **Burkina Faso** ont relaté des phénomènes « d'auto-censure » des ACNG lorsque ceux-ci n'invitent pas les autorités locales à certaines réunions car, à leurs yeux, cela serait mal perçu par le bailleur, la DGD.

d) Il est vrai que, dans le passé, il y a eu des cas d'un alignement sans doute trop aveugle sur des politiques peu efficaces menées par des gouvernements, parfois déjà discrédités aux yeux des population. [37] Cependant, la perception d'un brusque « arrêt de l'appui institutionnel » (*cf. étude pays sur le Burundi*) devient difficile à expliquer, surtout avec le maintien de la présence et d'autres activités dans le pays. Dans la perception de beaucoup d'interlocuteurs de cette évaluation, (y compris ceux rencontrés lors des études au **Burundi**, au **Mali** et en **Guinée**) les décisions prises au niveau politique ont la tendance à simplifier la question de **« légitimité » politique** qui, elle, ne se résume pas aux élections et dont la complexité est issue de l'histoire et des conditions propres à chaque pays. C'est ainsi qu'en Guinée ou au Mali, par exemple, la « légitimité » des gouvernements *avant* les coups d'état était mise à mal par la mauvaise gouvernance, la corruption systémique, les phénomènes d'exclusion sociale et politique. Cela n'est en rien une justification des régimes militaires qui ont suivi aux coups mais une invitation à en comprendre les causes dans une lecture approfondie du contexte.

[37] A titre d'exemple sur le Mali, cfr Bergamaschi, I. (2014), The fall of a donor darling: the role of aid in Mali's crisis. *The Journal of Modern African Studies, 52*(3), pp. 347-378 ; Craven-Matthews, C., & Englebert, P. (2018), A Potemkin state in the Sahel? The empirical and the fictional in Malian state reconstruction. *African Security, 11*(1), pp. 1-31.

Cette lecture nuancée et ouverte à la complexité est essentielle précisément dans des contextes comme le **Mali** où, malgré l'autoritarisme grandissante du gouvernement et malgré une violence sans diminution dans le pays, plusieurs données indiquent un important soutien des nouvelles autorités de la part de la population (Afrobarometer, 2024 ; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2024).[38] Un autre exemple sont les Volontaires pour la Défense de la Patrie (VDP) rencontré lors de l'étude pays au **Burkina Faso** : dans certains cas, le rôle des VDP est fort apprécié au niveau communautaire en termes de protection contre les attaques des groupes armés non-étatiques, alors que les épisodes d'exactions et de violations des droits humains, dont ils ont été responsables, les rendent très problématiques aux yeux des partenaires internationaux.[39]

A nouveau, ces exemples n'impliquent pas que les régimes militaires ou les milices d'auto-défense doivent être soutenus ou qu'un dialogue politique critique sur la redevabilité publique et les droits humains ne soit pas souhaitable ; en revanche, ils montrent la complexité avec laquelle toute intervention doit composer dans des contextes fragiles, ainsi que les défis auxquels tout travail en appui aux mécanismes de résilience est confronté.

e) Des positions peu nuancées et/ou contextualisées risquent aussi de produire des **effets pervers**.

- ✓ Par exemple, après des crises politiques telles que des coups d'État, on observe que la coopération belge bilatérale a tendance à se concentrer sur une collaboration au niveau local ou territorial tout en évitant la collaboration et même la concertation avec les autorités centrales. Toutefois, cette distance par rapport aux autorités nationales devient contreproductive et peut significativement limiter l'efficacité de l'approche territoriale *(voir également le §3.2)*.
- ✓ De même, le choix de collaborer avec et d'appuyer uniquement des acteurs de la société civile peut vite devenir contreproductif dans la pratique, notamment en exposant ces partenaires politiquement dans des contextes polarisés et problématiques pour le respect des droits civiques.
- ✓ En outre, cette évaluation a montré que les risques de perte de leviers d'influence sur les politiques et stratégies de développement du pays sont bien réels.
  - Comme expliqué ci-haut (cf. C.2.1), **toute perspective qui séparerait strictement un niveau local et technique d'un niveau central et politique ne répond tout simplement pas aux réalités de terrain**, où les deux niveau sont entremêlés (par exemple via un rapportage mensuel demandé à toute intervention par le niveau central, que les préfets ou les sous-préfets sont tenus à signer).

---

[38] Afrobarometer (2024), *African insights 2024. Democracy at risk – the people's perspective* ; Friedrich-Ebert-Stiftung (2024), *Mali-Mètre. Enquêtes d'opinions. « Que pensent les Malien(ne)s ? »* ; Thurston, A. (2024), "Military Coups, jihadism and insecurity in the Central Sahel", Sahel and West Africa Club (SWAC/OECD), *West African Papers*, No. 43, OECD Publishing ; Koyier, H.M. (2024, février 26), *How the Sahel's democracy dream has turned into disillusionment* [Commentary], ECDPM.

[39] International Crisis Group (2023, décembre 15), *Burkina Faso: Arming civilians at the cost of social cohesion?* [Africa Report No. 313].

- En plus, ne pas disposer de canaux de communication structurée avec le pouvoir central **prive la coopération belge d'un levier de plaidoyer et de dialogue critique** sur les enjeux et les valeurs de cette coopération.
- Enfin, l'évaluation souligne que les enjeux mais aussi les bonnes expériences et le savoir-faire issus de certains contextes ne doivent pas seulement informer des **dialogues sectoriels horizontaux et/ou thématiques**, mais aussi faire pression sur les décideurs centraux pour une **prise en charge légale et institutionnelle**.

f) Nonobstant ce qui précède, cette évaluation a également permis de déceler de **bonnes pratiques sur le terrain** et des évolutions positives.

- ✓ Par exemple, en dépit de l'arrêt de l'appui institutionnel au **Burundi** et le déménagement des équipes Enabel hors du Ministère de la Santé à Bujumbura, l'appui de la coopération belge au secteur de la santé au Burundi a toujours maintenu la coordination et le dialogue avec ses interlocuteurs au Ministère (cf. Encadré 8). Les ponts n'ont jamais été coupés avec les autorités nationales du secteur de la santé et la confiance réciproque a pu être maintenue. Ceci a fortement contribué à l'efficacité de cet appui et à l'adoption par les politiques nationales de santé des bons résultats et des bonnes pratiques des districts régionaux sanitaires appuyés par la coopération belge. *(Pour plus d'information, voir le Rapport de l'étude pays pour le Burundi – cf. l'annexe 8.)*
- ✓ De manière générale, à travers les **6 études pays** on peut observer une tendance plus récente à abandonner des approches binaires en faveur d'approches plus nuancées. Cela est également apparu très clairement pendant la phase 4, notamment lors des échanges avec la DGD et avec le Cabinet du Ministre de la Coopération au Développement, qui ont expliqué que beaucoup d'efforts ont été investis les dernières années dans le développement d'approches nuancées et flexibles en fonction de multiples paramètres et favorisant le maintien du dialogue avec les autorités nationales.
- ✓ L'évaluation observe donc une prise de conscience grandissante auprès des décideurs de la coopération belge quant à **l'importance d'un positionnement beaucoup plus nuancé et flexible** sur cette thématique. Cette flexibilité n'implique pas que les principes et valeurs fondamentaux de la coopération belge peuvent être mis à l'écart. Au contraire, comme anticipé ci-haut (cf. *C2.1*), renforcer les capacités de la diplomatie belge pour une communication publique et un dialogue politique qui soient stratégiques, structurés et flexibles permettrait de mieux s'adapter au contexte, d'éviter des actions ou positionnements contreproductifs et de mettre à profit des leviers et **opportunités d'influence** qui se présentent pour faire avancer les principes et valeurs fondamentaux de la coopération. Cette approche positionnerait entre autres la Belgique dans des **scénarios où les relations diplomatiques seraient moins tendues** : à ce moment-là, le capital de contacts et, sans doute, la réputation établis lors d'un dialogue critique – dans la communication publique et dans les échanges privés avec les décideurs centraux – pourraient ouvrir des opportunités de collaboration pour un véritable changement institutionnel.
- ✓ En même temps les évaluateurs reconnaissent que ce qui précède ne s'applique que dans la mesure où le dialogue demeure possible.

g) En lien avec les difficultés dans le positionnement politique dans des contextes fragiles et de tensions diplomatiques, notamment en lien avec des violations systématiques des droits humains, multiples interlocuteurs suggèrent de renforcer la **communication et la visibilité de la coopération belge vis-à-vis du public et du monde politique *belges*** et de promouvoir le soutien à la coopération dans des contextes fragiles. Ce point de vue a été collecté dès les premières interviews qualitatives et a été corroboré par le questionnaire, notamment par le fait que seulement 29% des répondants expriment une opinion positive sur la qualité et l'adéquation de cette communication.[40]

[40] Cfr aussi Cliffe, S., Dwan, R., Wainaina, B., & Zamore, L. (2023), *Aid strategies in 'politically estranged' settings. How donors can stay and deliver in fragile and conflict-affected states* [Research paper], Royal Institute of International Affairs and New Your University-Center on International Cooperation.

4 Recommandations

Ce chapitre 4 développe les **6 recommandations principales** (R1 à R6) reprises dans l'aperçu ci-dessous et puis détaillées dans les §4.1 jusqu'au §4.4. Le tableau ci-dessous présente toutes les recommandations avec l'identification des acteurs de la coopération belge responsables pour la mise en œuvre de la recommandation et le degré de priorité. La dernière colonne fournit aussi la référence vers le(s) constat(s) et (les) conclusion(s) à l'origine de la recommandation.

Les évaluateurs sont bien conscients des défis de la coopération au développement dans des contextes de fragilité. Bien que le nombre et l'étendue des recommandations puissent sembler irréalistes dans leur ensemble et que l'opportunité des recommandations puisse dépendre du contexte et du moment, les évaluateurs sont convaincus que ces recommandations sont appropriées pour inspirer les acteurs concernés en vue d'améliorations (à court, moyen et plus long terme) de l'efficacité et de l'impact de la coopération belge au développement dans des contextes fragiles. Il est bien entendu qu'il appartient à ces acteurs mêmes d'identifier et d'utiliser les recommandations les plus adaptées à leurs programmes et projets, aux contextes dans lesquels ils opèrent et au moment le plus opportun.

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité			
R1 Investir davantage dans une meilleure compréhension de la fragilité et dans sa mise à profit pour renforcer l'efficacité transformatrice de la coopération belge.			
R1.1 Passer d'une maîtrise de risques à un paradigme de compréhension de la fragilité.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques ✓ DGD	Moyenne	✓ C1.2
R1.2 Consolider et développer des synergies et partenariats en vue d'une compréhension solide et partagée de la fragilité.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques ✓ DGD	Moyenne	✓ C1.2 ✓ C1.3 ✓ C1.6

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
R1.3 Renforcer les compétences et capacités en analyse contextuelle et en compréhension de la fragilité.	✓ DGD ✓ Enabel ✓ ACNG	Faible (besoin continu)	✓ C1 - C1.1 à C1.6
R1.4 Assurer la mise à profit de cette compréhension systémique de la fragilité pour une meilleure efficacité transformatrice de la coopération belge en contextes fragiles.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques ✓ DGD	Moyenne	✓ C1 – notamment C1.3
R1.5 Investir dans une capacité accrue d'anticipation à la gestion des crises politiques ou sécuritaires.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques ✓ DGD	Elevé	✓ C1 – notamment C1 ✓ C4 – notamment C4.3
R2 Consolider et poursuivre la promotion d'une culture de la flexibilité et de recherche de synergies et de partenariats par les acteurs de la coopération belge.			
R2.1 Continuer à promouvoir et à consolider une culture de flexibilité et d'adaptabilité.	✓ DGD Aussi, en deuxième ordre ✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques	Faible (besoin continu)	✓ C1 – notamment C1.4-5 ✓ C3.2 ✓ C4.2
R2.2 Évoluer vers moins de lourdeur et plus de flexibilité dans la passation de marchés.	✓ DGD Aussi, en deuxième ordre ✓ Enabel	Faible	✓ C1 – notamment C1.4-5
R2.3 Réduire la lourdeur et augmenter la flexibilité du mécanisme « Subsides » d'Enabel.	✓ Enabel Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Moyen	✓ C1 – notamment C1.4 et C1.5

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
R2.4 Consolider et consciemment poursuivre les progrès et les efforts des acteurs financés par la Belgique en matière de recherche de synergies, de complémentarités et de partenariats.	✓ Enabel ✓ ACNG Aussi, en deuxième ordre ✓ Postes Diplomatiques ✓ DGD	Moyen	✓ C1 – notamment C1.6 et aussi C1.3-4-5
Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux			
R3 Prioriser les approches intégrées et les partenariats de longue durée visant à renforcer les mécanismes et les capacités de résilience dans des localités et territoires spécifiques, tout en adoptant une « approche multi-ancrage ».			
R3.1 Se focaliser sur des territoires pour un investissement stratégique de la coopération belge dans un développement multisectoriel et multiprogramme de longue durée, au-delà de la logique projet.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Elevé	✓ C2 – notamment C2.1-2 Aussi, en deuxième ordre ✓ C3 ✓ C4
R3.2 Valoriser une approche « multi-ancrage » à différents niveaux, du local au national, et dans des dimensions tant techniques que politiques.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Elevé	✓ C2 – notamment C2.1-2 Aussi, en deuxième ordre ✓ C3 ✓ C4
R3.3 Développer, documenter et partager les bonnes pratiques et leçons apprises associées aux approches territoriales.	✓ DGD Aussi, en deuxième ordre / à leur propre niveau ✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques	Faible (besoin continu)	✓ C2 – notamment C2.1-2 Aussi, en deuxième ordre ✓ C3 ✓ C4

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
R4 Valoriser les bonnes pratiques et savoir-faire locaux et appuyer le rôle des acteurs nationaux et locaux *(autorités publiques et coutumières, associations, OSC, acteurs économiques, etc.)* ainsi que des jeunes à travers une valorisation des capacités endogènes de résilience, de transformation, de cohésion sociale et de médiation / prévention des conflits.			
R4.1 Valoriser systématiquement le rôle des autorités territoriales (du niveau local au niveau provincial/régional) dans l'analyse des besoins et des facteurs de vulnérabilité, dans la planification et la gestion des mécanismes de résilience.	✓ Enabel ✓ ACNG ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Moyen	✓ C1.2-3-5 ✓ C2.1-2-4 ✓ C4.3
R4.2 Valoriser les partenaires nationaux et locaux dans la prise de décision programmatique et stratégique, ainsi que via une responsabilisation financière des organisations de la société civile.	✓ ACNG ✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Elevé	✓ C2.1-2-3-4 ✓ C1.2-3-5-6 ✓ C3.1
R4.3 Eu égard des tendances démographiques actuelles et des liens entre jeunesse et fragilité, concevoir la participation active des jeunes comme une thématique transversale et multisectorielle.	✓ DGD Aussi, en deuxième ordre ✓ Postes Diplomatiques ✓ Enabel ✓ ACNG	Elevé	✓ C2.4 ✓ C1.2-3 ✓ C3.1
R4.4 Appuyer et renforcer les mécanismes et les acteurs de la résilience locale, avec un focus spécifique sur le renforcement de la cohésion sociale et sur la médiation et la prévention des conflits	✓ ACNG ✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD	Moyen	✓ C2.2-4 ✓ C1.2-3-6 ✓ C3.1

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
Nexus HDP			
R5 Investir davantage dans la réalisation effective et l'amélioration continue de l'approche Nexus HDP au sein de la coopération au développement et de l'aide humanitaire belge.			
R5.1 Développer les connaissances et apprentissages liés au Nexus HDP au sein et à travers la coopération belge.	✓ DGD Aussi, en deuxième ordre ✓ Postes Diplomatiques ✓ Enabel ✓ ACNG	Faible (besoin continu)	✓ C3.1
R5.2 Intégrer des incitations et attentes programmatiques explicites relatives à des approches Nexus HDP dans les mécanismes et processus de programmation, par Enabel et par les ONG humanitaires, de développement et de paix ; en phase avec ce qui est déjà envisagé et en préparation par la DGD.	✓ DGD	Moyen	✓ C3.2
R5.3 Dans des contextes de crise récurrente, envisager un instrument de financement supplémentaire et spécifique à 5 ans pour des interventions humanitaires avec une forte composante Nexus HDP.	✓ DGD	Elevé	✓ C3.2
Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique			
R6 Innover et redynamiser l'appui au développement des structures de l'État et aux politiques sectorielles ou thématiques et appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.			
R6.1 Évoluer vers des appuis institutionnels montés comme un réel partenariat respectueux, basé sur le dialogue, la confiance et aussi les désaccords.	✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ DGD ✓ ACNG	Elevé	✓ C4.1

Recommandations	Acteurs responsables	Priorité	Conclusions correspondantes
R6.2 Appuyer le renforcement des rôles régaliens de l'État, tout en stimulant davantage de synergies entre le secteur public et d'autres acteurs socio-économiques.	✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ ACNG ✓ DGD	Moyen	✓ C4.1 Aussi ✓ C4.2-3
R6.3 Appuyer des cadres de dialogue en rapport avec (la conception et le pilotage de la mise en œuvre) de stratégies et politiques sectorielles ou thématiques.	✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ ACNG ✓ DGD	Moyen	✓ C4.2 Aussi C4.1-3
R6.4 Il importe que la coopération belge investisse davantage dans le recrutement, le développement et la rétention de ressources humaines compétentes pour mettre en œuvre la recommandation R6.	✓ DGD ✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ ACNG	Elevé	✓ C4.1-2-3 Aussi C4.2-3
R6.5 Affiner et appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.	✓ Enabel ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ ACNG ✓ DGD	Moyen	✓ C4.1 Aussi ✓ C1.2-3
R6.6 Développer une approche proactive de communication auprès du monde politique et des citoyens en Belgique.	✓ DGD ✓ Postes Diplomatiques Aussi, en deuxième ordre ✓ ACNG ✓ Enabel	Faible (besoin continu)	✓ C4.1-2-3 Aussi ✓ C1.1-2-3

Analyse contextuelle et réponses appropriées aux défis de la fragilité

R1 Investir davantage dans une meilleure compréhension de la fragilité et dans sa mise à profit pour renforcer l'efficacité transformatrice de la coopération belge.

R1.1 Passer d'une maîtrise de risques à un paradigme de compréhension de la fragilité.

Investir dans le passage de la collecte et l'analyse de données contextuelles à une meilleure compréhension des causes profondes et des dynamiques de fragilité et de conflit, ainsi que des sources et dynamiques (potentielles) de résilience. Investir dans le développement d'outils et pratiques qui facilitent une telle compréhension.

Ces outils et pratiques doivent permettre un suivi souple et une actualisation rapide des analyses dans des contextes évolutifs (y compris des aspects informels). Cet investissement doit être proportionnel à son utilisation potentielle *(cf. R1.2.)*.

R1.2 Consolider et développer des synergies et partenariats en vue d'une compréhension solide et partagée de la fragilité.

Faciliter et renforcer les rôles des partenaires locaux, y compris des autorités locales, dans l'analyse contextuelle et la compréhension des dynamiques de fragilité (y compris de conflit) d'un côté, et dans la compréhension et le renforcement des sources, acteurs et mécanismes de résilience de l'autre côté.

Développer des collaborations et synergies avec d'autres acteurs internationaux *(tels que la coopération bilatérale d'autres pays, la Banque Mondiale, les Nations Unies, …)* avancés dans ce domaine et avec des chercheurs de « *think tanks* » locaux et nationaux.

Ces synergies doivent permettre des enrichissements réciproques entre les différents acteurs impliqués et éviter des doublures dans leurs efforts. Dans ce sens-là, il s'agit d'un investissement proportionnel et pertinent.

R1.3 Renforcer les compétences et capacités en analyse contextuelle et en compréhension de la fragilité.

Développer les compétences et capacités en analyse contextuelle et en compréhension de la fragilité, tant chez les acteurs de la coopération belge que chez leurs partenaires nationaux et locaux.

Potentiellement réfléchir à une ressource humaine spécialisée et experte dans ce domaine pour la coopération belge.

- ✓ Cette ressource humaine, faisant partie de l'équipe de l'ambassade ou le cas échéant de l'équipe Enabel dans le pays, serait disponible en appui à l'ambassade et aux différents acteurs de la coopération belge et leurs partenaires nationaux et locaux.

- ✓ Cette fonction d'appui en analyse contextuelle et en compréhension de la fragilité pourrait éventuellement correspondre à un rôle à temps partiel d'une ressource humaine faisant partie d'une équipe transversale d'expertise en développement institutionnel, bonne gouvernance et participation citoyenne. Il s'agit principalement de la valorisation de ressources humaines existantes, plutôt que d'en ajouter des nouvelles.
- ✓ Cette ressource humaine assumerait également un rôle de facilitateur pour la coordination et le partenariat avec d'autres acteurs internationaux et avec des chercheurs de « think tanks » locaux et nationaux.

R1.4 Assurer la mise à profit de cette compréhension de la fragilité pour une meilleure efficacité transformatrice de la coopération belge en contextes fragiles.

Investir dans le partage de connaissances, apprentissages/expériences et bonnes pratiques / « *success stories* », etc. et réunir les facteurs et conditions qui peuvent contribuer à leur mise à échelle efficace.

Il importe de dépasser l'ambition de répondre aux besoins directs des communautés, pour appuyer la mise à profit de leurs capacités et des opportunités de résilience et d'autopromotion.

Le acteurs de la coopération belge peuvent davantage promouvoir des ambitions et approches d'innovation adaptées aux contextes affectés par la fragilité et/ou par des conflits. Faciliter l'innovation (technique, sociale, entrepreneuriale et autre) qui permet de mieux répondre aux besoins prioritaires locaux et d'atteindre les ambitions de transformation en contexte de fragilité. Pour optimiser l'impact (des interventions de la coopération belge) il faut donc : (a) mieux comprendre et appuyer les mécanismes de résilience et miser sur des leviers de transformation en synergie avec d'autres acteurs de développement ; et (b) éviter de disperser les efforts et ressources de la coopération belge sur trop d'ambitions et s'assurer que le ciblage des efforts génère suffisamment de masse critique de changements et ainsi de transformations avec des effets et impacts durables.

R1.5 Investir dans une capacité accrue d'anticipation à la gestion des crises politiques ou sécuritaires.

Conformément aux recommandations précédentes et en tirant parti d'une meilleure compréhension de la fragilité (en particulier des dimensions politiques/sécuritaires) et, le cas échéant, d'analyses PEA (Political Economy Analysis), il importe d'envisager des évolutions potentielles et d'explorer des scénarios pour une poursuite pertinente de l'engagement belge.

A cet effet, il importe de clarifier et d'utiliser des critères d'engagement et de désengagement (partiel / ciblé) et de protocoles décisionnels en cas de crise.

R2 Consolider et poursuivre la promotion d'une culture de la flexibilité, du dialogue et de recherche de synergies et de partenariats par les acteurs de la coopération belge.

R2.1 Continuer à promouvoir et à consolider une culture de flexibilité et d'adaptabilité.

Il importe de continuer à promouvoir et à consolider une culture de flexibilité et d'adaptabilité de la coopération au développement belge en vue de **mieux répondre aux défis évolutifs** et de **mettre à profit les opportunités de développement qui se présentent.**

Ceci implique des efforts continus pour assurer que de nouvelles rigidités et/ou entraves à cette adaptabilité ne soient pas créées, ni au niveau de la règlementation, ni en interne chez les ACNG et chez Enabel.

R2.2 Evoluer vers moins de lourdeur et plus de flexibilité dans la passation de marchés.

Envisager des mécanismes d'exception quand la « conformité » avec cette règlementation belge devient contreproductive : permettre alors plus de libertés dans des limites et seuils significativement plus élevés que les seuils actuels, tout en introduisant une obligation (proportionnelle à l'importance du dossier) à bien justifier la nécessité, l'importance et la plus-value de l'approche utilisée. Il importe de changer de perspective : une exception au règles doit être possible quand la conformité avec les procédures belges / européennes devient contreproductive et incompatible avec les principes de *« value for money procurement »* et/ou handicape trop l'efficacité de la coopération belge.

Il est recommandé à la DGD (et à Enabel) de faire le plaidoyer pour autoriser plus de flexibilité dans les procédures de marchés publics dans le cadre de la coopération belge. Par exemple pour les marchés de services, le seuil (montant maximal) pour la procédure négociée sans publicité (PNSP), maintenant 143.000 € pourrait être augmenté significativement avec une justification détaillée (comparable à ce qui existe pour des octrois direct de subsides) qui démontre aussi clairement que l'exception n'entrave aucunement une concurrence saine et efficace.

Concevoir des concepts de contrats de services ou travaux à travers un partenariat de développement (win-win partnership) avec des opérateurs économiques locaux tout en prévoyant un processus d'accompagnement ; ce qui s'aligne aussi à l'objectif de développement des capacités des partenaires locaux, même s'il s'agit d'acteurs économiques et entrepreneuriaux.

R2.3 Réduire la lourdeur et augmenter la flexibilité du mécanisme « Subsides » d'Enabel.

Lorsque Enabel octroie des subsides à des ACNG belges ou ONG Internationales, il importe d'autoriser et de stimuler une utilisation plus intensive du mécanisme de sous-subsides accordé aux organisations partenaires locales / nationales. Une telle utilisation de sous-subsides s'envisage alors en lien avec des parcours de développement des capacités et de maturation de ces organisations partenaires en vue d'évoluer vers une éligibilité de ces organisations partenaires à des financements directs par Enabel ou par des bailleurs internationaux.

A cet effet, afin qu'Enabel puisse disposer de la marge nécessaire pour s'investir dans ce sens, il importe aussi d'expliciter *(dans l'objectif du programme de coopération et de l'appel à proposition pour le subside)* que les subsides Enabel *(et les sous-subsides potentiels dans ce cadre)* sont des outils de renforcement des capacités des organisations partenaires dans les contextes fragiles.

Il importe d'envisager des mécanismes très souples de « mini-subsides » aux organisations partenaires locales d'Enabel. Le cas échéant Enabel peut combiner des mini-subsides financiers avec des appuis en nature ; à nouveau sous condition d'une bonne justification et en démontrant la valeur essentielle de l'approche utilisée dans un parcours de maturation de l'organisation partenaire appuyée.

R2.4 Consolider et consciemment poursuivre les progrès et les efforts des acteurs financés par la Belgique en matière de recherche de synergies, de complémentarités et de partenariats.

Il importe de continuer à promouvoir une vraie culture et des pratiques de dialogue, de synergie et de partenariat à tous les niveaux de la coopération belge.

Mettre à profit la synergie améliorée, tant entre ACNG qu'entre ACNG et Enabel, pour des approches intégrées, des objectifs communs et surtout une plus grande capacité de transformation via des effets qui se renforcent mutuellement et qui contribuent à des impacts collectifs. Ceci implique que les acteurs de la coopération belge (ACNG et Enabel) recherchent davantage de complémentarité et de renforcement réciproque entre leurs interventions, tant lors de la conception des interventions que lors de la mise en œuvre.

Consolider et renforcer aussi la synergie des acteurs financés par la Belgique avec d'autres acteurs internationaux, en vue de partager des analyses et des informations, d'éviter des doublures, de développer une complémentarité, et aussi d'agrandir le potentiel de mise à échelle de bonnes pratiques et d'approches efficaces testées et documentées avec l'appui de la coopération au développement belge.

Valoriser l'expérience de la « Note d'orientation pays » (Burkina Faso) et l'ouvrir à d'autres pays pilotes autour d'une réflexion sur les priorités stratégiques de la coopération au développement belge. Appuyer la programmation coordonnée entre des ACNG belges et des partenaires locaux, nationaux et internationaux et stimuler la recherche et la réalisation de partenariats multi-acteurs en vue de résultats et effets qui se complètent et se renforcent mutuellement. *(Voir également les recommandations R4 et R5 relatives le renforcement de la cohésion sociale et au Nexus HDP.)*

Territorialisation de la coopération et valorisation des acteurs nationaux et locaux

R3 Prioriser les approches intégrées et les partenariats de longue durée visant à renforcer les mécanismes et les capacités de résilience dans des localités et territoires spécifiques, tout en adoptant une « approche multi-ancrage ».

R3.1 Se focaliser sur des territoires pour un investissement stratégique de la coopération belge dans un développement multisectoriel et multiprogramme de longue durée, au-delà de la logique projet.

Envisager un concept de territorialisation qui combine : (a) une concentration des appuis belges sur *(un nombre limité)* de territoires choisis ; (b) une continuité des appuis et des trajets de développement sur une durée plus longue (par exemple 8 à 10 ans) ; (c) des synergies tant entre secteurs *(approche multisectorielle)* qu'entre acteurs impliqués. Le tout ensemble vise une masse critique plus grande et plus cohérente de changements contribuant ainsi à l'efficacité, l'impact *(transformatif)* et la durabilité de la coopération belge dans des contextes fragiles.

Promouvoir des synergies programmatiques territoriales entre acteurs belges, entre les ACNG et avec la coopération gouvernementale, tant au sein des Cadres Stratégiques Communs (CSC) et des forums de concertation des acteurs de la coopération au développement belge que via des appels à proposition « territoriales », tout en respectant le droit d'initiative de chaque acteur.

Faciliter des synergies multisectorielles avec les parties prenantes locales et acteurs internationaux impliqués dans le développement du territoire. A cet effet, promouvoir les rôles des parties prenantes locales dans les processus de coordination et de prise de décision.

Le cas échéant, en fonction des caractéristiques et besoins du territoire, réaliser l'appui territorial selon une approche Nexus HDP *(cf. recommandation 5)*.

R3.2 Valoriser une approche « multi-ancrage » à différents niveaux, du local au national, et dans des dimensions tant techniques que politiques.

Assurer les liens et articulations entre les programmes territoriaux et les collaborations, dialogues et politiques aux niveaux intermédiaire (province ou région) et central, y compris dans l'appui aux stratégies sectorielles/thématiques et politiques nationales pertinentes pour les objectifs de développement intégré et de résilience (vis-à-vis les défis de fragilité, les conflits et calamités).

Assurer que cette approche « multi-ancrage » fournit des leviers pour augmenter les effets de la coopération belge ainsi que leurs impacts et durabilité. En particulier, l'approche multi-ancrage soutiendra les dialogues thématiques ou sectoriels, au-delà des territoires d'intervention, pour :

- ✓ la mise en réseau et l'apprentissage des expériences territoriales et leur application dans d'autres contextes pertinents ;
- ✓ davantage de visibilité des expériences, des défis et des bonnes pratiques territoriales ;

- ✓ une adoption, mise à échelle et prise en charge renforcée de ces expériences, défis et bonnes pratiques territoriales au niveau de politiques nationales, ainsi que par d'autres partenaires internationaux de développement.

R3.3 Développer, documenter et partager les bonnes pratiques et leçons apprises associées aux approches territoriales, y compris dans leurs liens à une approche Nexus HDP. Mettre à profit ces connaissances et pratiques pour approfondir et consolider des programmes territoriaux comme composantes fondamentales de la coopération belge.

R4 Valoriser les bonnes pratiques et savoir-faire locaux et appuyer le rôle des acteurs nationaux et locaux (autorités publiques et coutumières, associations, OSC, acteurs économiques, etc.) **ainsi que des jeunes à travers une valorisation des capacités endogènes de résilience, de transformation, de cohésion sociale et de médiation / prévention des conflits.**

R4.1 Valoriser systématiquement le rôle des autorités territoriales (du niveau local au niveau provincial/régional) **dans l'analyse des besoins et des facteurs de vulnérabilité, dans la planification et la gestion des mécanismes de résilience** au défis de fragilité et de conflits, y compris dans la coordination avec les partenaires internationaux et dans le dialogue avec les partenaires communautaires.

R4.2 Valoriser les partenaires nationaux et locaux dans la prise de décision programmatique et stratégique, ainsi que via une responsabilisation financière des organisations de la société civile.

Promouvoir et renforcer des approches participatives et adaptatives (par exemple l'approche « recherche-action ») dans la formulation et la mise en œuvre des interventions via :

- ✓ une définition large des objectifs, permettant le ciblage des activités sur des thèmes identifiés lors de la mise en œuvre (cf. la recommandation R2.1);
- ✓ une analyse conjointe et itérative tant des besoins et défis à cibler que des opportunités à mettre à profit par des interventions à réaliser avec les partenaires locaux ;
- ✓ une prise de décision conjointe et effective sur les stratégies et actions à mener pour répondre aux besoins, défis et opportunités évolutifs.

Intégrer les partenaires locaux et nationaux dans des groupes de travail territoriaux ou thématiques liés aux CSC *(en application de l'Arrêté royal du 10 mars 2024)*.

Améliorer l'accès direct aux financements internationaux par les OSC nationales et locales. A cet effet il importe aussi d'intégrer la valorisation des organisations partenaires nationales et locales, via un programme de subsides, comme un objectif clé d'un programme de développement et ce, afin de prendre en compte la charge de suivi des organisations gestionnaires des subsides (Enabel ou ACNG) en termes de temps et de ressources humaines. *(Voir aussi la recommandation R2.4.)*

Investir davantage dans des partenariats évolutifs avec les organisations nationales et locales, promouvant leurs responsabilités stratégiques et contractuelles à travers des opportunités et des trajets d'apprentissage et de maturation sur les enjeux et les critères de gestion, notamment dans des programmes spécifiques des ACNG ou d'Enabel.

R4.3 Eu égard des tendances démographiques actuelles et des liens entre jeunesse et fragilité, concevoir la participation active des jeunes comme une thématique transversale et multisectorielle.

S'inspirer d'approches innovantes sur l'engagement des jeunes dans la gouvernance, dans des mécanismes de médiation et de gestion de conflits, dans l'entreprenariat local, etc.

Intégrer des trajets d'expérience professionnelle pour des jeunes (par exemple pour une année) à travers (toutes) les équipes de la coopération belge et leurs équipes de projet, et dans la mesure du possible aussi dans les équipes de leurs organisations partenaires locales et nationales. Cette recommandation vise non seulement la génération d'opportunités de démarrage professionnel et d'épanouissement socio-économique pour des jeunes, mais permettra également une meilleure connexion entre les initiatives / projets de la coopération belge et les attentes et perspectives des jeunes.

La coopération belge pourrait expérimenter avec et/ou appuyer des initiatives d'entrepreneuriat orienté impact positif ainsi que des concepts de franchise sociale qui se spécialisent dans l'insertion professionnelle dans des secteurs du futur *(services digitaux, économie verte, … toujours en fonction du contexte).* Ces initiatives faciliteraient la multiplication *(potentiellement via des concepts de franchise sociale)* de modèles entrepreneuriaux type SME économiquement viables, visant des impacts positifs pour la résilience et/ou offrant des perspectives d'épanouissement socio-économique aux jeunes.

Soutenir la participation et la représentation de jeunes dans des cadres de dialogues stratégiques sectoriels, thématiques, etc. et dans des initiatives de gouvernance et de participation citoyenne *(cf. la recommandation 6.3)*.

R4.4 Appuyer et renforcer les mécanismes et les acteurs de la résilience locale, avec un focus spécifique sur le renforcement de la cohésion sociale et sur la médiation et la prévention des conflits

En lien avec les recommandations sur la territorialisation *(cf. R3)*, la coopération belge pourrait davantage **appuyer et valoriser le rôle des autorités locales** dans l'analyse des besoins et des facteurs de vulnérabilité, dans la prévention des conflits et autres crises, dans la planification et la gestion des réponses aux urgences et dans la coordination des initiatives de renforcement des mécanismes de résilience, en collaboration avec les partenaires locaux, nationaux et internationaux.

En vue de prioriser un appui aux mécanismes de résilience, il importe d'abord d'assurer une bonne compréhension des sources de tension et de vulnérabilité et des mécanismes de résilience, existantes et potentielles. *(Voir aussi la recommandation R1.)*

- ✓ Il importe d'identifier les localités, les couches de la population et/ou problématiques qui ont le plus besoin d'un renforcement de la cohésion sociale.
- ✓ Cela implique des analyses sensibles aux conflits, aux dimensions genre, à l'inclusion sociale / ethnique / religieuse, ainsi qu'aux changements climatiques.

- ✓ Une attention spécifique est potentiellement requise autour de thématiques liées aux problématiques foncières, à la réinsertion des combattants, au dialogue entre populations nomades et sédentaires sur la gestion des ressources naturelles, aux relations entre populations déplacées et populations hôtes, aux vulnérabilités invisibles dues à la stigmatisation sociale des victimes d'abus etc.
- ✓ La gestion de la diversité (ou la protection des minorités, la communication interculturelle et l'intégration réciproque) est alors particulièrement importante dans contextes caractérisés par des relations tendues entre la majorité ethnique ou religieuse dominante au niveau national, régional ou local et les communautés minoritaires. En effet de telles situations peuvent gravement affecter la cohésion sociale et être à l'origine de tensions, de conflits violents et de déplacements internes.

En lien aussi avec des appuis à la bonne gouvernance au développement organisationnel et institutionnel des acteurs locaux, **il importe d'appuyer des interventions adaptatives ayant un potentiel significatif en vue de diminuer les causes de tensions et augmenter la cohésion sociale**. Une attention particulière peut être accordée au développement de compétences / capacités de médiation et de maitrise de conflits. Des jeunes personnes intéressées pourraient être un groupe cible particulier pour le développement de telles compétences / capacités et pour assumer des rôles de médiation et de maitrise de conflits dans leurs communautés *(en phase avec la recommandation 5.3)*.

Nexus HDP

R5 Investir davantage dans la réalisation effective et l'amélioration continue de l'approche Nexus HDP au sein de la coopération au développement et de l'aide humanitaire belge.

R5.1 Développer les connaissances et apprentissages liés au Nexus HDP au sein et à travers la coopération belge.

Documenter et partager les apprentissages pertinents des acteurs belges, dans le cadre du partage des expériences et des connaissances sur le Nexus HDP.

Promouvoir le développement de compétences des acteurs et partenaires locaux / nationaux de la coopération belge sur des approches et pratiques Nexus HDP et résilience et leur contextualisation. Le cas échéant, envisager des formations conjointes et/ou parcours de développement de compétences regroupant plusieurs partenaires de la coopération belge.

Développer, partager et actualiser régulièrement une « Guidance Nexus HDP» sous responsabilité de la DGD en interaction avec Enabel, les ACNG et d'autres parties prenantes et ciblant l'ensemble des pays partenaires. Évaluer cette guidance régulièrement sur base des bonnes pratiques et défis évolutifs.

R5.2 Intégrer des incitations et attentes programmatiques explicites relatives à des approches Nexus HDP dans les mécanismes et processus de programmation, par Enabel et par les ONG humanitaires, de développement et de paix ; en phase avec ce qui est déjà envisagé et en préparation par la DGD.

Promouvoir la cohésion sociale et la sensibilité au conflits comme exigence commune entre les actions humanitaires, de développement et de consolidation de la paix en vue de promouvoir des complémentarités programmatiques Nexus HDP.

Favoriser les complémentarités entre les acteurs et l'expertise de l'aide humanitaire, de la paix et du développement, dans des « initiatives Nexus HDP » ciblant le renforcement des mécanismes de résilience aux crises et aux conflits, tout en respectant les principes humanitaires.

R5.3 Dans des contextes de crise récurrente, envisager un instrument de financement supplémentaire et spécifique à 5 ans pour des interventions humanitaires avec une forte composante Nexus HDP.

Pour des zones/pays où les besoins humanitaires sont devenus structurels, dû à des crises prolongées, cette évaluation recommande d'évoluer vers des financements humanitaires sur une durée de 5 ans, en harmonie avec le financement des programmes de développement. Cette programmation allongée permettrait d'envisager la valorisation de l'approche Nexus dans les programmes humanitaires pour tout travail d'anticipation et de transformation qui augmente la résilience des acteurs locaux vis-à-vis des urgences et des crises humanitaires et qui demanderait la mise en place d'une collaboration structurée avec les acteurs de développement et de la paix.

Le mécanisme exigerait un % minimum (par exemple au moins 30%) du budget affecté à des activités ou résultats en lien avec une approche Nexus HDP. Le mécanisme s'adresserait à des ACNG humanitaires ou à double casquette, qui s'engagent à mettre en œuvre des synergies avec des acteurs de développement et de la paix (ONG locales, nationales, belges, internationales).

Développement institutionnel et engagement avec des autorités en situation de fragilité politique

R6 Innover et redynamiser l'appui au développement des structures de l'État et aux politiques sectorielles ou thématiques & appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.

R6.1 Évoluer vers des appuis institutionnels montés comme un réel partenariat respectueux, basé sur le dialogue, la confiance et aussi les désaccords.

Dans la mesure du possible, il importe de développer une culture de collaboration sincère où l'on peut ouvertement aborder les risques et lacunes éventuelles des politiques et décisions stratégiques pertinents pour le programme / projet de coopération et où un alignement sur des politiques peu efficaces voire contreproductives peuvent être évitées.

Ceci implique des efforts pour développer une culture d'apprentissage continu, de partage de perspectives, d'influence et d'enrichissement mutuels pour en venir à une compréhension partagée *(evidence-based)* des meilleures approches de développement adaptées au contexte.

Toutefois, il importe de reconnaitre que la poursuite de telles ambitions nécessite également des visions partagées et des approches coordonnées avec d'autres acteurs de la coopération internationale.

Par ailleurs ces ambitions requièrent une base suffisante d'ouverture et de volonté de partenariat respectueux, à la fois par les autorités nationales et par la partie belge et impliquent un investissement dans le temps pour comprendre et mettre à profit les opportunités pour le partenariat respectueux envisagé.

R6.2 Appuyer le renforcement des rôles régaliens de l'État, tout en stimulant davantage de synergies entre le secteur public et d'autres acteurs socio-économiques.

Il importe d'investir davantage dans le développement professionnel de jeunes cadres et d'une nouvelle génération d'agents publics.

- ✓ Réaliser ceci en synergie et en rapport avec la mise en œuvre des autres recommandations développées dans ce rapport ; notamment avec des approches multi-ancrage de la coopération belge (cf. R4.2), le développement de la participation active des jeunes comme une thématique transversale et multisectorielle (cf. R4.3), et la totalité des autres aspects de cette recommandation 6.
- ✓ Concevoir et mettre en œuvre des trajets d'acquisition de compétences étalés dans le temps (d'au moins un an et de préférence sur 2 ou 3 ans), qui combinent de multiples modes d'apprentissage.

Le ciblage d'une mise en œuvre de cette recommandation se fait en fonction : des besoins prioritaires au pays, des demandes des autorités nationales, des perspectives de développement institutionnel réussi et en synergie avec les focus de la coopération belge dans le pays. En fonction de ce ciblage, l'un ou l'autre des aspects suivants pourraient abordés.

- ✓ Concevoir et mettre en œuvre des programmes ciblés de développement institutionnel et d'amélioration de la performance, gouvernance et redevabilité d'un ensemble cohérent de fonctions régaliennes de l'Etat. Le ciblage se faisant en fonction des besoins prioritaires au pays et en synergie avec les focus de la coopération belge dans le pays.
- ✓ Promouvoir la subsidiarité, l'efficacité et la responsabilisation des services publics via (a) des processus de déconcentration et/ou de décentralisation et (b) des mécanismes de redevabilité multiple des services publics appuyés.
- ✓ Appuyer une implication bien réfléchie et redevable des secteurs parapublic, non-gouvernemental, privé, etc. dans la délivrance de services à la population et/ou en appui au développement socio-économique.

R6.3 Appuyer des cadres de dialogue en rapport avec (la conception et le pilotage de la mise en œuvre) de stratégies et politiques sectorielles ou thématiques.

Adopter une approche inclusive qui implique toutes les parties prenantes *(telles que les structures publiques, le secteur non-gouvernemental, les organisations de la société civile, le secteur privé, d'autres acteurs de développement, les jeunes, etc.)* dans le cadre de dialogues sectoriels / thématiques.

Investir dans la confiance avec et entre les parties prenantes et dans leur expertise à construire sur une durée suffisamment longue.

Il importe aussi de limiter ces ambition (cf. R6.1-2-3) en fonction des *forces comparatives de la coopération belge*.

- ✓ Cibler les stratégies / politiques de développement (sectorielles ou thématiques) pour lesquelles la coopération belge apporte suffisamment d'avantages comparatifs ; notamment via des liens avec le travail de terrain et via son approche multi-ancrage, y compris des appuis territoriaux.
- ✓ Tout en étant conscient des limites de sa sphère d'influence, la coopération belge ciblera les cadres de dialogue et les stratégies sectorielles ou thématiques pour lesquelles elle peut apporter une masse critique suffisante de contributions pertinentes.
- ✓ Cet appui à des cadres de dialogue, au développement et au pilotage de mise en œuvre de stratégies sectorielles et/ou thématiques, fait partie intégrante de l'approche multi-ancrage recommandée pour la coopération belge *(cf. R4.2)*.

R6.4 Il importe que la coopération belge investisse davantage dans le recrutement, le développement et la rétention de ressources humaines compétentes pour mettre en œuvre la recommandation R6, liée au développement institutionnel et à l'engagement avec des autorités en situation de fragilité politique.

R6.5 Affiner et appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités (centrales) en situation de fragilité et de tensions politiques.

Reconnaître et confirmer la nécessité pour la coopération belge de maintenir les canaux de communication ouverts et d'un dialogue structuré et régulier avec les autorités au pouvoir ; même si ces autorités se trouvent en situation de fragilité et de tensions politiques *(cf. situations décrites au §3.4 – C4.3)*. S'assurer que tous les acteurs de la coopération belge et leur personnel clé comprennent le principe et sont en mesure de l'appliquer adéquatement en différents cas de figure.

Clarifier que « dialogue » et même « appuis ciblés » par la coopération belge sur des objectifs communs et approches partagées ne sous-entend pas « reconnaissance ou alignement politique » vis-à-vis des autorités nationales au pouvoir ; mais que cela implique plutôt (la recherche d') un partenariat respectueux et mutuellement critique qui vise un appui effectif à un développement inclusif et durable. Evidement ceci ne s'applique que dans la mesure où des ouvertures pour un tel « partenariat respectueux et mutuellement critique » existent ou peuvent être générées et cela nécessite des efforts poursuivis et concertés entre multiples parties prenantes nationales et internationales.

Des concepts 'binaires' sont à éviter ; **il importe de prendre en compte toutes les dimensions et les degrés de légitimité, de bonne gouvernance et de redevabilité dans les relations entre État et populations**. Même en cas de crise, il importe de favoriser un dialogue ouvert et respectueux en vue de réunir les conditions pour une efficacité de la coopération belge et pour permettre une coopération adaptée aux besoins, mais aussi maintenue à travers des crises.

Développer les ressources humaines et les capacités des acteurs de la coopération et de la diplomatie belge à s'engager avec des autorités en situation de fragilité et de tensions politiques *(en phase avec les recommandations R6.4 et les paragraphes ci-dessus)*.

R6.6 Développer une approche proactive de communication auprès du monde politique et des citoyens en Belgique.

Il importe de développer une approche proactive de communication auprès du monde politique et des citoyens en Belgique et avec les partenaires de l'UE sur **l'importance** pour la coopération belge, y compris la coopération gouvernementale, **de « rester engagé » dans des pays, zones et contextes en situation de fragilité et/ou affectés par des conflits**.

Développer une stratégie de communication politique et publique :

- ✓ sur les risques multiples de la « non-intervention » *(de la coopération internationale)* dans des pays en proie à des crises structurelles et prolongées ;
- ✓ sur l'importance de renforcer les mécanismes et les acteurs locaux susceptibles de faciliter une transition vers plus de stabilité et de développement ;
- ✓ sur l'importance de développer les structures de l'État, y compris leur gouvernance et leur redevabilité vers les populations, comme composante essentielle du développement ;
- ✓ sur le fait qu'un partenariat respectueux et réciproque permet aussi d'être mutuellement critique et de condamner certains choix politiques contraires à ses propres principes, tout en gardant ouvert le dialogue et la collaboration en matière de développement.

5 Annexes

Aperçu des annexes intégrées dans le rapport final :

Annexe 1 – Matrice d'évaluation

Annexe 2 – Aperçu des éléments clés d'une approche (belge) en matière de fragilité

Annexe 3 – Aperçu global du déroulement du processus d'évaluation avec éléments clés des six études-pays

Annexe 4 – Réponses aux questions d'évaluation

Aperçu des annexes en forme documents séparés en forme de documents séparés qui précédent et complètent le rapport final :

Annexe 5 – Note Méthodologique

Annexe 6 – Rapport de la Phase 2 : Cartographie et analyse intermédiaire

Annexe 7 – Rapport détaillé sur l'analyse de l'Aide Publique au Développent (APD) aux 14 pays partenaires

Annexe 8 – Rapport détaillé sur l'enquête en ligne

Annexe 9 – Rapports pays : Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger, RDC

Annexe 10 – Document de travail détaillé de la revue documentaire

5.1 Annexe 1 – Matrice d'évaluation

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
1.1. Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils adaptés aux contextes fragiles ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens	• Les canaux et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils alignés sur le contexte volatil des pays fragiles? • Le degré de flexibilité lors de l'utilisation de ces canaux et instruments est-il adapté à la volatilité des contextes fragiles ?	Pertinence
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 ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études pays / Cas d'étude ciblés	• Comment les documents politiques et orientations stratégiques clé (nationaux et internationaux) sont-ils compris par les différents acteurs clés, gouvernementaux et non-gouvernementaux, dans la définition et dans la mise en œuvre des leurs interventions ? • Quel est le degré de cohérence entre les interprétations de ces documents et de ces orientations par les différents (types d') acteurs belges et les autres parties prenantes ? • Quel est le degré de cohérence entre les pratiques de mise en œuvre effectifs des orientations de l'approche belge par les différents (types d') acteurs belges et autres parties prenantes ?	Cohérence
1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens	• Comment les documents politiques et les orientations stratégiques (notamment le cadre multi-dimensionnel de l'OCDE et son utilisation dans des notes politiques nationales) sont-ils utilisés dans l'analyse du contexte de fragilité ?	Pertinence

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?	• Études pays / Cas d'étude ciblés	• Cette analyse est-elle adéquatement actualisée ? Comment et avec quelles sources d'information ?	
1.4. La Coopération belge parvient-elle à s'aligner sur le contexte de fragilité local et régional ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études pays / Cas d'étude ciblés	• Le principe 'Prendre le contexte comme point de départ' est-il effectivement appliqué ; tant au moment de la conception des programmes et interventions que lors de leur mise en œuvre dans des contextes évolutifs ? • Les outils et instruments de l'approche belge facilitent-ils cette adaptation continue ? • Dans quelle mesure, les mécanismes de 'contagion' de la fragilité, au niveau local et régional, sont-ils bien compris et pris en compte dans le montage de la coopération belge ?	Pertinence
1.5. Comment se concrétise l'approche belge en matière de fragilité ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études pays / Cas d'étude ciblés	• Les principes internationaux et les orientations stratégiques de la Belgique *(dix principes, INCAF, approche globale, Acropolis, nexus, notes stratégiques, Leave No One Behind, sensibilité aux conflits, localisation)* se reflètent-ils suffisamment dans l'approche concrète en matière de fragilité au niveau des pays partenaires ? • Les personnes qui conçoivent et mettent en œuvre les interventions de la Coopération belge au Développement dans ces pays : comment perçoivent-elles cette « approche belge en matière de fragilité » ? Dans quelle mesure leur travail bénéficie de cette « approche » ? Quelles sont selon eux les forces et lacunes de cette approche, de manière générale et spécifiquement pour chaque pays ? • Quels facteurs font que cette 'approche belge' soit perçue comme bénéfique et appuyant les acteurs sur le terrain ou plutôt comme 'peu utile' ou même contraignant ?	Pertinence Efficacité

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
		• Dans la pratique, quelles sont les forces motrices de la concrétisation de cette « approche belge » par grande région, par pays, par zone d'intervention ou contexte de fragilité particulier ?	
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 ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblés • Étude comparative	• Dans quelle mesure les multiples composantes de la Coopération belge au Développement (interventions bilatérales, financement d'interventions multilatérales, interventions non gouvernementales), sont-elles complémentaires et se renforcent-elles mutuellement ? • Quel est le degré de synergie et de cohérence entre cette coopération et les autres piliers de la politique étrangère belge dans les pays partenaires fragiles (y compris les relations diplomatiques / consulaires, la consolidation de la paix / les appuis en matière de sécurité, le suivi des défis de la migration, la coopération économique, etc.) ? Ces différents piliers, se renforcent-ils mutuellement ? • Les interventions plus ponctuelles (service Consolidation de la paix et service Transition) et les financements plus structurels par l'intermédiaire d'Enabel, des ACNG et des canaux multilatéraux sont-ils complémentaires ? • Le mix actuel de mise en œuvre des différents canaux et instruments de la Coopération belge au Développement est-il le plus approprié (efficient, effectif, …) dans un contexte fragile ?	Pertinence Cohérence

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
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. ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	• Dans quelle mesure s'agit-il d'une approche intégrée entre les acteurs belges, les autres acteurs internationaux et les partenaires nationaux ? • Quels sont les forces et défis de la coordination et de l'alignement réciproque entre ces acteurs ? • Dans quelle mesure la répartition des ressources belges, sur trop de pays partenaires et/ou trop de zones ou secteurs d'intervention dans ces pays, affaiblit-elle la capacité des acteurs belges pour assurer un alignement réciproque avec les autres acteurs ?	Cohérence
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 ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	• Quels aspects de cette approche en matière de fragilité sont (plus ou moins) pertinents pour l'ambition d'appropriation ? • Dans quelle mesure cette appropriation varie en fonction des caractéristiques de fragilité et des interventions (conçues en tant que réponses à cette fragilité) ? • Dans quelle mesure cette appropriation varie en fonction des choix de (types de) partenaires nationaux ?	Viabilité
1.9. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	• Dans quelle mesure cette maitrise des risques a bénéficié d'une synergie au niveau des acteurs Européens et au niveau de leur collaboration avec des acteurs de la coopération multilatérale ? • Comment et dans quelle mesure les risques suivants ont été bien compris et maitrisés : (1) risques de ne pas intervenir ; (2) risques de l'échec des interventions, voir même des effets pervers ; (3) risques sécuritaires pour les acteurs du développement ? • Dans quelle mesure et comment cette maitrise des risques, au niveau du pays / zones d'intervention, a contribué à des bons choix en	Pertinence Efficacité

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
		matière : de ciblage et de montage des interventions, de choix de partenaires locaux, etc. ?	

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
2.1 Les objectifs fixés pour les interventions belges sont-ils réalistes et réalisables dans un contexte fragile ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	• Le degré d'ambition et l'envergure (le 'scope') de l'intervention sont-ils appropriés en rapport avec les moyens disponibles, les conditions de succès à réunir, les leviers d'intervention, la volatilité du contexte, etc. ? • Le montage de l'intervention permet-il une flexibilité suffisante pour mettre à profit les opportunités d'intervention qui se présentent et pour abandonner ou pour surseoir la mise en œuvre des domaines de résultat de l'intervention pour lesquels les conditions de succès ne peuvent pas être réunies ?	Efficacité
2.2 Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé	• Dans quelle mesure, les interventions apportent-elles une valeur ajoutée avérée pour la population bénéficiaire ? • Quelles sont les principales raisons expliquant que les résultats (ne) soient (pas) atteints ? • Dans quelle mesure la théorie de changement de l'intervention a pu être concrétisée et a été actualisée et améliorée au cours de la mise en œuvre de l'intervention ?	Efficacité Efficience

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
		• Pour quels aspects de l'intervention, la chaine de résultat a-t-elle bien fonctionné jusqu'au niveau d'une valeur ajoutée (= un retour social effectif ou encore potentiel) pour (des groupes cibles de) la population ? • Quelles composantes (domaines de résultat) de l'intervention ont généré un bon retour social sur investissement ? • Pourquoi d'autres domaines de résultat n'ont pas été (suffisamment) effectifs ? Quels maillons de la 'chaine de résultats' de l'intervention ont été faibles ou défectueux et pourquoi ?	
2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	• Dans quelle mesure les résultats de l'intervention sont-ils durables ? • Quelle est la probabilité que les résultats de renforcement des capacités, obtenus au niveau des partenaires locaux, génèreront effectivement des valeurs ajoutées au niveau (des groupes cibles) de la population bénéficiaire ? • Dans quelle mesure, les conditions de succès sont-elles ou peuvent-elles être réunies pour assurer cette génération du retour social recherché ? • Dans quelle mesure la recherche de 'durabilité' peut-elle aussi être contreproductive pour le retour social de l'intervention ? Dans quelle mesure les interventions investissent-elles des énergies et ressources dans la recherche de durabilité inatteignable. Existent-ils des types de contextes où il faudrait mieux cibler entièrement la valeur ajoutée immédiate pour la population, sans pour autant viser une durabilité qui ne serait pas (ou très peu) atteignable ?	Impact
2.4 Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau des interventions	• Étude documentaire • Enquête en ligne	• Dans quelle mesure cette maitrise des risques au niveau de l'intervention a bénéficié de l'appui d'une maitrise des risques coordonnée pour l'ensemble de la coopération belge dans le pays et/ou	Pertinence

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 ?			
Question subsidiaire	**Sources de vérification**	**Points d'attention particuliers**	**Critères CAD/OCDE**
dans des contextes fragiles ?	• Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé • Étude comparative	de synergies au niveau des acteurs Européens et au niveau de leur collaboration avec des acteurs de la coopération multilatérale. • Comment et dans quelle mesure les risques suivants ont été bien compris et maitrisés : (1) risques de ne pas intervenir ; (2) risques de l'échec des composantes de l'intervention, voir même des effets pervers ; (3) risques sécuritaires pour les acteurs du développement ? • Dans quelle mesure et comment cette maitrise des risques, au niveau de l'intervention, a contribué à des bons choix en matière : de ciblage et de montage des initiatives mises en œuvre, de choix de partenaires locaux, etc. ? • Comment les interventions maitrisent le risque d'évaporation rapide des résultats obtenus par le projet après la fin de l'intervention ?	
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 ?	• Étude documentaire • Enquête en ligne • Entretiens • Études de pays / Cas d'étude ciblé	• Dans quelle mesure et comment, les vulnérabilités spécifiques des femmes en situation de crise et autres problématiques genre propre à des contextes de fragilité sont-elles adéquatement adressées ? • Les opportunités pour intégrer les ambitions relatives aux thématiques genre, environnement et changement climatique dans les réponses à des défis de fragilité, sont-elles bien identifiées et mises à profit ? • L'approche belge en matière de fragilité est-elle appropriée pour anticiper et gérer la fragilité (supplémentaire) causée pour le changement climatique ?	Thèmes transversaux

Matrice Sahel

La matrice ci-dessous se concentre spécifiquement sur certaines questions et réponses concernant la région du Sahel, puisque la Belgique y opère et que cette évaluation s'est concentrée sur les pays suivants : le Niger, le Mali et le Burkina Faso. Les questions suivantes ont été répondues : Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?

MS Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?
MS1.1 Comment les acteurs belges ont-ils réagi face aux événements au Niger (juillet 2023) en termes de politiques, de stratégies et de programmes ?
MS1.2 Face aux crises politiques en cours dans la région du Sahel, comment les programmes de développement se sont-ils adaptés ?
MS1.3 En quoi la dynamique régionale (Sahel) récente a-t-elle joué un rôle dans les événements survenus au Niger et comment ceux-ci pourraient-ils à leur tour impacter la situation régionale ?

5.2 Annexe 2 – Aperçu provisoire des éléments clés d'une approche (belge) en matière de fragilité

I. Caractéristiques attendues de l'approche (belge) en matière de fragilité

1. Les principes internationaux et les orientations stratégiques *(e.a. notes stratégiques Situations de fragilité et Approche Globale, les dix principes - OCDE-CAD: Les principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires, INCAF, Acropolis, Nexus, notes stratégiques, Leave No One Behind, sensibilité aux conflits, localisation, ...)* se traduisent en une approche cohérente en matière de fragilité, mise en œuvre par les acteurs belges et leurs interventions.

2. Les différents acteurs impliqués dans la coopération belge disposent d'une compréhension partagée et de concepts communs de la fragilité.

3. Intégration et prise en compte adéquate des dimensions de la fragilité : dimensions économiques, environnementales, politiques, sociétales, sécuritaires et du capital humain (cf. concepts OCDE).

4. Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont bien adaptés aux contextes fragiles.

5. La disponibilité et l'adéquation d'un cadre commun - entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix-sécurité (y compris la diplomatie) - pour répondre à des situations de crise.

6. La disponibilité et l'adéquation de procédures et de mécanismes d'échange et de décision rapide dans la réorientation sectorielle des interventions au sein d'une stratégie pays partagée par les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux.

7. Un cadre clair (avec les conditions, les types de conditionnalité, et autres outils d'appréciation) pour guider l'engagement des différents types d'acteurs belges avec des gouvernements qui ne respectent pas les droits humains et/ou dont la légitimité est mise en question.

II. Résultats attendus de l'approche (belge) en matière de fragilité

A. Les concepts et dimensions de la fragilité, se transposent adéquatement dans la formulation et conception des programmes, initiatives et activités de la coopération belge au développement dans des contextes fragiles.

B. Confronté à des problématiques de fragilité, la Belgique dispose d'une approche cohérente dans ses relations extérieures, partagée notamment par les acteurs de la diplomatie (DGB, Ambassades, …), du développement (DGD, Enabel, …) et de la défense, ainsi que par les ONG humanitaires et de développement.

C. 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 un ensemble complémentaire, cohérent et faisable.

D. Les multiples composantes de la Coopération belge au Développement (bilatérales, multilatérales, ONGs, polices, militaires), sont complémentaires et se renforcent mutuellement dans les pays et régions partenaires en situation de fragilité.

E. La cohérence et l'adéquation des pratiques des acteurs de la coopération gouvernementale belge dans l'engagement avec des gouvernements en crise de légitimité.

F. Un renforcement effectif et une émancipation réelle des partenaires nationaux / locaux des acteurs de la coopération belge dans des contextes de fragilité

G. Bonne capacité des acteurs de la coopération belge au développement (y compris aide humanitaire et acteurs de la sécurité)

    a. d'apprécier et de maitriser les opportunités et risques d'intervention (et de non-intervention) dans des contextes fragiles ;

    b. d'anticipation et de réaction vis-à-vis des chocs, de crises, etc.

    c. de prise en compte des perspectives des acteurs de la société civile locale ;

H. La sensibilité aux conflits et une culture de « ne pas nuire » sont intégrées dans les pratiques et attitudes des acteurs de la coopération belge au développement.

III. Quelques aspects d'appréciation de la performance dans la mise en œuvre de l'approche de fragilité

a) Solidité des analyses contextuelles dont nous les acteurs belges disposent et leur compréhension du contexte de fragilité (des pays / secteurs / zones géographiques) où ils sont actifs.

    a. La fréquence et la célérité de l'actualisation de ces analyses contextuelles.

    b. Le degré de partage parmi les acteurs clés impliqués (des actualisations) des analyses contextuelles et de la compréhension des contextes de fragilité.

b) Le degré d'adaptation effective, aux changements du contexte de fragilité (local, national et/ou supranational) des programmes / projets / initiatives en cours (des acteurs) de la coopération belge.

c) La synergie et la complémentarité des programmes / projets / initiatives / acteurs de la coopération au développement belge dans des contextes de fragilité

    a. La synergie et la complémentarité des programmes / projets / initiatives en cours (des acteurs) de la coopération belge avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc.

    b. La synergie entre acteurs publiques belges et leurs partenaires / acteurs nationaux ou locaux dans la mise en œuvre efficace de leurs programmes / projets / initiatives de coopération et dans l'atteinte et la démonstration de résultats significatifs dans des contextes fragiles.

c. La synergie entre acteurs non-gouvernementaux belges et leurs partenaires / acteurs nationaux ou locaux dans la mise en œuvre efficace de leurs programmes / projets / initiatives de coopération et dans l'atteinte et la démonstration de résultats significatifs dans des contextes fragiles.

d. L'harmonisation de la programmation (à moyen et long terme) de tous les acteurs (publics et non-gouvernementaux) de la coopération belge au développement et de l'aide humanitaire dans un pays partenaire sur bases d'une bonne compréhension du contexte évolutif de fragilité.

e. Le suivi et l'application effective des engagements de coordination entre les acteurs humanitaires, du développement et de la paix-sécurité (y compris la diplomatie).

d) La conception et la mise en œuvre des programmes, initiatives et activités de la Coopération belge au Développement dans des contextes de fragilité intègrent bien :

a. les approches basées sur les droits humains ;

b. le principe de l'inclusivité ;

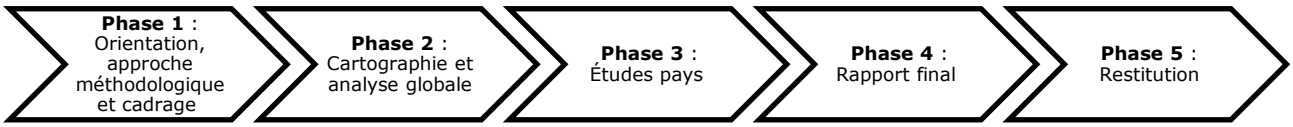
c. la thématique transversale genre ;

d. la thématique transversale environnement et le changement climatique ;

e. le principe LNOB (« Leaving No One Behind ») ;

f. le principe « Do No Harm ».

5.3 Annexe 3 – Aperçu global du déroulement du processus d'évaluation avec éléments clés des six études-pays



Phase 1 : Orientation, approche méthodologique et cadrage	
12/06/2023	Première réunion du comité d'accompagnement
Phase 2 : Cartographie et analyse globale	
07/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays I – Niger
07/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays I – Guinée
12/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays II – Niger
12/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays – Burkina Faso
13/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays – République Démocratique du Congo
14/09/2023	Groupe d'accompagnement du pays II – Guinée
26/09/2023	Deuxième réunion du comité d'accompagnement
04/10/2023	Groupe d'accompagnement du pays – Burundi
Octobre 2023 – janvier 2024	Groupe d'accompagnement du pays I – Mali – Échanges individuels avec les membres du Groupe d'accompagnement pays
Phase 3 : Études pays	
05/02/2024 - 20/03/2024	Mission de terrain au Niger
06/02/2024 - 12/03/2024	Mission de terrain au Burkina Faso
07/02/2024 - 13/03/2024	Mission de terrain au Mali
12/02/2024 - 28/02/2024	Mission de terrain à la Guinée
28/02/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – Guinée
29/02/2024 - 17/03/2024	Mission de terrain au Burundi
03/03/2024 - 24/03/2024	Mission de terrain à la République démocratique du Congo
07/03/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – Niger
11/03/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – Mali
19/03/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – Burundi
21/03/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – Burkina Faso
17/04/2024	Étude de pays - Atelier de restitution – République Démocratique du Congo

07/05/2024	Troisième réunion du comité d'accompagnement
Phase 4 : Rapport final	
21/05/2024	Webinar Évaluation Fragilité : Approche localisation – territorialisation
21/05/2024	Webinar Évaluation Fragilité : Décloisonnement de l'aide humanitaire et développement / Nexus HDP
23/05/2024	Webinar Évaluation Fragilité : Analyse contextuelle et compréhension de la fragilité
27/05/2024	Webinar Évaluation Fragilité : Flexibilité programmatique et budgétaire
28/05/2024	Webinar Évaluation Fragilité : Collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels
04/06/2024	Évaluation fragilité : réunion C-lever.org - D5.2
04/07/2024	Quatrième réunion du comité d'accompagnement
Juillet-septembre 2024	Échanges C-lever.org - SES
Phase 5 : Restitution	
A confirmer	Atelier/conférence de restitution

	Interventions examinées	**Thèmes**	**Répondants**
Burundi	**1.** Promotion leadership féminin et jeunesse résiliente **2.** Renforcement agroécologie et économie sociale **3.** Autonomisation enfants et jeunes **4.** Compétitivité agricole - PAIOSA 3 **5.** Appui au secteur de la santé **6.** Nouveau programme Enabel	Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 3 (flexibilité) Thème 4 (réponses particulières) Thème 5 (cohésion sociale) Thème 6 (renforcement institutionnel)	Approx. 50 rencontres individuelles Approx. 15 Rencontres groupées, Focus Groupes et ateliers
Guinée	**1.a.** Accès aux soins de santé des vulnérables **1.b.** Amélioration des services de santé intégrés **2.a.** Justice sociale en Guinée via entrepreneuriat familial inclusif **2.b.** Renforcement des capacités des partenaires et accès aux services de qualité **3.** Soutien au Bureau des Droits de l'Homme en Guinée **4.** Développement du Partenariat Agricole sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou **5.a.** Projet FRIT & 5.b. Expériences préalables du projet CAPACITA **6.** Nouveau programme Enabel en Guinée - conception et pilotage	Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 3 (flexibilité) Thème 4 (réponses particulières) Thème 5 (cohésion sociale) Thème 6 (renforcement institutionnel)	Approx. 40 rencontres individuelles Approx. 109 personnes interpellées lors de rencontres groupées, Focus Groupes et ateliers

	Interventions examinées	Thèmes	Répondants
RDC	**1.** Réduction du recrutement d'enfants soldats - Kivu et Maniema **2.** Appui à la paix et au développement agropastoral **3.** Protection des déplacés internes et des réfugiés **4.** Equité de genre et santé - Sud-Kivu **5.** Lutte contre la violence sexuelle - COVID-19 **6.** Accès aux soins de santé sexuelle et reproductive - Sud-Kivu	Thème 1 (Nexus – Synergie) Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 3 (flexibilité)	Gestionnaires : 22 Partenaires locaux et communautaires : 11 Autres : 2
Mali	**1.** Réponse aux risques de protection et insécurité alimentaire **2.** Soutien aux personnes concernées par l'UNHCR **3.** Réponse COVID & GBV - Kayes **4.** Renforcement et protection des jeunes dans les zones vulnérables **5.** Appui à l'élevage dans la région de Koulikoro **6.** Renforcement des capacités en Koulikoro	Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 3 (flexibilité) Thème 5 (cohésion sociale) Thème 6 (renforcement institutionnel)	17 interviews, 6 focus groups 29 répondants : Gestionnaires : 20 Partenaires locaux et communautaires : 7
Niger	**1.** Renforcement des droits sexuels et reproductifs **2.** Protection des vulnérables en conflit **3.** Renforcement de la protection des déplacés **4.** Projet pilote 3D **5.** Portefeuille climat **6.** Appui au système de santé	Thème 1 (Nexus – Synergie) Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 3 (flexibilité)	21 interviews, 3 focus groups 27 répondants Gestionnaires : 21 Partenaires locaux et communautaires : 6
Burkina Faso	**1.** Intégration de la fragilité - Burkina Faso 2019-2023 **2.** Couverture sociale pour le secteur informel **3.** Réponse intégrée aux besoins de protection au Burkina Faso **4.** Projet de résilience des jeunes pour la paix au Sahel **5.** Renforcement de la sécurité dans le centre-est **6.** Soutien à l'entrepreneuriat inclusif dans la région du Centre-Est	Thème 2 (analyse contextuelle) Thème 4 (réponses particulières) Thème 5 (cohésion sociale)	14 interviews, 2 focus groups 15 répondants : Gestionnaires : 12 Partenaires locaux et communautaires : 3

5.4 Annexe 4 – Réponses aux questions d'évaluation

L'analyse intégrée des 4 phases de l'évaluation permet de formuler des éléments de réponse aux questions centrales de l'évaluation (QE) telles que définies dans les termes de références et affinées lors de la phase de démarrage. Les réponses aux questions spécifiques ont été tirées principalement des entretiens qualitatifs, de l'examen des documents, de l'enquête en ligne et des rapports des six études-pays.

***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 ?

Tant la flexibilité programmatique et budgétaire que les mentalités et la culture organisationnelles ont évolué positivement au cours de la dernière décennie. En dépit de ces constats positifs, un faible cadre opérationnel pour soutenir la coordination entre différents acteurs (aussi du nexus Humanitaire – Développement – Paix), des obstacles à la flexibilité et adaptabilité qui demeurent dans les systèmes de gestion et cycles de programmation, et des faiblesses dans la mise en œuvre effective des principes, bonnes pratiques et recommandations formulées par le passé, entravent encore une meilleure coordination, complémentarité et cohérence.

a) De manière générale, le cadre politique et les instruments de la coopération belge sont assez bien adaptés aux contextes de fragilité. La décennie écoulée a vu des **progrès très significatifs** à cet égard. Tant la flexibilité programmatique et budgétaire (composante essentielle d'une approche de fragilité) que les mentalités et la culture organisationnelles (à différents niveaux) ont évolué positivement en ce sens.

   Quelques exemples positifs de l'étude-pays au *Burundi* :

   i. Le processus du CSC (Cadre Stratégique Commun), qui permet une mise en commun des informations et analyses contextuelles et stratégiques, ainsi que des échanges réguliers entre acteurs de la coopération belge coordonnés par l'ambassade belge à Bujumbura (cf. FOBAC semestriels et FOBAC sectoriels).

   ii. Synergie significativement accrue entre acteurs de la coopération belge.

   iii. Glissement d'un paradigme de planification détaillée (et rigide) vers un paradigme de programmation agile qui s'adapte aux évolutions du contexte.

   iv. Adaptations des procédures, par exemple en 2017, qui augmentent la flexibilité programmatique et budgétaire pour les programmes quinquennaux des ACNG et les rendent plus agiles.

   v. Évolution dans les pratiques du bailleur (DGD) : défis de fragilité mieux compris et principe de flexibilité adopté. Plus d'esprit coopératif et moins de réflexes bureaucratiques au niveau de la DGD.

vi. Pour Enabel, avec le nouveau portefeuille, les ressources humaines, les moyens logistiques, etc. sont regroupés dans des services partagés avec un seul budget en appui à tous les secteurs.

vii. Plus de pratiques et sens de partenariat et recherche flexible de synergies entre acteurs de la coopération belge au Burundi.

En *République Démocratique du Congo*, l'ancrage local des programmes, l'inclusion des communautés concernées et le travail avec les structures (civiles et étatiques) existantes permettent une adaptabilité au contexte essentielle en région fragile. Et aussi au *Burkina Faso* les programmes, tant humanitaires que de développement, font preuve d'adaptabilité au contexte fragile du pays. Au *Mali et Niger*, des innovations telles que le modificateur de crise (« crisis modifier ») et des synergies accrues entre acteurs (projet 3D) constituent des exemples de progrès réalisés.

b) En dépit de ces constats positifs, l'évaluation globale de la mise en œuvre de l'approche belge de la fragilité **n'est pas toujours satisfaisante à tous les niveaux**. En particulier, trois éléments semblent être à la base de cette carence :

i. un cadre opérationnel faible pour orienter la coordination entre différents acteurs en général, et ceux du nexus HDP en particulier ;

ii. un manque de souplesse et de flexibilité dans les systèmes et cycles de programmation, notamment pour la réorientation des programmes et des enveloppes budgétaires entre différentes activités ou différents secteurs, ce qui entrave les capacités de réponse et d'anticipation des risques et des opportunités ;

iii. et plus généralement, des faiblesses dans la mise en œuvre effective des principes, des bonnes pratiques et des recommandations formulées par le passé.

Ces lacunes affectent (très) négativement les efforts pour une meilleure coordination et complémentarité entre différents acteurs et forment un obstacle à la cohérence des stratégies axées sur les besoins locaux. Comme indiqué dans le rapport de l'étude en Guinée par exemple, une plus grande coordination entre les initiatives gouvernementales, non-gouvernementales et privées pourrait accroître les synergies et maximiser l'efficacité des interventions. Une approche plus cohérente et intégrée permettrait d'utiliser pleinement les ressources disponibles et d'éviter la duplication des efforts.

c) L'évaluation met en exergue le besoin d'approfondir l'analyse des racines profondes de la fragilité et la mise à profit de cette analyse pour une stratégie d'intervention véritablement transformatrice.

d) Un autre besoin d'amélioration concerne la flexibilité programmatique et contractuelle (formes de conditionnalité, types de suspensions pour cause de force majeure, déboursements et réorientations basés sur des analyses de contexte partagées, etc.). Au Mali par exemple, il a été observé que les plafonds budgétaires rigides, les règles de passation des marchés publics et la définition restreinte des zones d'intervention humanitaire limitent l'efficacité et l'adaptabilité des interventions. De même au Niger, où le manque de réserves budgétaires dans les programmes de développement entrave les capacités d'adaptation aux événements imprévus.

e) Au niveau des stratégies pays, on constate la nécessité d'intégrer différents secteurs d'activité de manière plus structurée et basée sur des analyses conjointes et actualisées des risques et des opportunités. Le défi serait ensuite de passer des analyses conjointes à la prise de décision commune concernant l'actualisation des stratégies pays et de leur concrétisation au niveau de stratégies par secteur, zones d'intervention, programmes et projets.

f) Il existe une appréciation partagée sur la nature multidimensionnelle des crises et sur l'opportunité des approches Nexus mais les instruments de financement continuent à cloisonner les interventions humanitaires et de développement. Comme l'a décelé l'étude au Mali, le cadre réglementaire et les instruments actuels ne permettent pas de pleinement valoriser les initiatives et le potentiel des acteurs en matière de Nexus. De même au Niger, où il a été constaté également que les instruments de financement ne sont pas adaptés aux approches Nexus, corroborant le travail et la culture « en silos » entre les interventions humanitaires d'une part et du développement d'autre part, même là où ces dernières interventions ont une composante paix/cohésion sociale.

g) La localisation de ses interventions permet à la Belgique de concrétiser la volonté de « rester engagé » dans un contexte post-coup en investissant dans le niveau local et technique tout en minimisant les contacts avec le niveau central et politique. Cela permet de rester présent en cas de crise aigüe tout en limitant les risques politiques et réputationnels de la Belgique liés à une collaboration avec des autorités considérées comme non ou peu légitimes / constitutionnelles. Or, cela vient à un certain prix : à savoir la perte d'efficacité, d'influence, de continuité et de durabilité de la coopération. Cette tendance a pu être confirmée tant au Mali et au Burkina Faso qu'en Niger. Il en va de même pour le Burundi, où les décisions politiques de suspension complète de l'appui institutionnel et même, pour la plupart des secteurs, du dialogue régulier avec les autorités centrales, n'étaient probablement pas appropriées pour gérer la crise et la période de 2015 à 2020 et ses effets pour la coopération belge.

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 ?

Les principes internationaux sont bien intégrés et accueillis dans l'approche de fragilité belge, apportant une certaine cohérence dans les analyses de fragilité par les acteurs gouvernementaux, les ONG et les chercheurs belges. Le principal défi est de traduire le cadre théorique en un cadre opérationnel efficace. La réorganisation de la DGD depuis août 2023 offre une opportunité significative à cet égard.

a) Dans sa dimension conceptuelle, l'approche belge en matière de fragilité se structure sur base d'une appréciation globalement partagée des principes de l'OCDE et de l'INCAF, surtout pour ce qui concerne le concept multidimensionnel de fragilité et les recommandations autour du nexus HDP, que les différents acteurs s'approprient. Les principes de coordination et de synergie entre acteurs, qui sont au centre de « l'approche globale » de la Belgique, sont positivement appréciés par les interlocuteurs. Ces principes

de base, largement partagés, donnent une certaine cohérence de fond dans les analyses et les interprétations de la fragilité au sein des acteurs gouvernementaux, des ACNG et de la recherche belge.

Quelques exemples des études-pays :

1) La mise en place du projet 3D au Niger suit explicitement les principes de l'Approche Globale : tous les acteurs partagent une certaine sensibilité sur le Nexus et, de manière générale, sur la nécessité de coordination et de synergies. En revanche, cette sensibilité partagée au Niger ne se traduit pas encore suffisamment en une approche cohérente. Il manque par exemple un cadre règlementaire et des systèmes intégrés adaptés au Nexus et à l'approche globale (instruments de financement, contrats, programmes Nexus/résilience), ainsi qu'un cadre de concertation et de plaidoyer commun aux différents acteurs belges au Niger.
2) Au Burkina Faso également, des cadres de concertation font encore défaut.
3) Au Mali, les acteurs partagent une sensibilité à l'approche Nexus. Les ACNG à « double casquette » (humanitaire – développement) mettent en œuvre des actions de développement et des actions de cohésion sociale au sein de leurs actions humanitaires. Au Mali, il a également été constaté qu'Enabel tient compte du Nexus dans son approche 'recherche-action' et ses activités de développement dans les zones fragiles exposées aux risques sécuritaires.
4) En RDC, les programmes étudiés pour cette évaluation dans le Sud-Kivu tiennent compte et intègrent, dans les limites de leurs budgets et possibilités, les trois aspects du Nexus. 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.
5) En Guinée, l'approche Nexus est appliquée également. Ainsi, les projets étudiés d'Enabel et de Memisa combinent des aides d'urgence avec des initiatives de développement durable pour renforcer les institutions locales, promouvoir la bonne gouvernance et soutenir la résilience des communautés. Malgré ces efforts, la mise en œuvre de l'Approche Nexus en Guinée fait face à des obstacles significatifs, notamment l'insuffisance institutionnelle des acteurs locaux.
6) Au Burundi comparé à la situation qui prévalait il y a 10 ans, l'évaluation observe que les équipes et le personnel des acteurs de la coopération belge sont à la fois plus conscients, plus compétents et plus engagés pour aborder les défis de fragilité et cela davantage en synergie avec les parties prenantes et les autres acteurs internationaux. Cependant, la dimension de l'inclusion n'est pas prise en compte de façon suffisante. Certaines actions ne sont par ailleurs pas nécessairement orientées vers une logique de nexus entre l'humanitaire et le développement.

b) Le questionnaire en ligne a mis en évidence l'appréciation assez forte des outils analytiques et des documents stratégiques disponibles parmi les interlocuteurs de l'évaluation, soulignant la qualité du cadre théorique offert aux parties prenantes.

c) Le défi majeur observé ne consiste pas tant à établir un cadre interprétatif commun autour de la fragilité, qu'à lui donner un cadre opérationnel efficace dans des programmes, des mécanismes de financement et/ou des enveloppes budgétaires correspondantes. Si le cadre théorique est bien conçu, son application concrète laisse à désirer. Cela a été confirmé dans l'étude-pays du Mali où le cadre réglementaire et les instruments de financement corroborent la séparation entre interventions humanitaires et de développement. Ils ne permettent donc pas de valoriser et d'élargir les sensibilités et les initiatives de chaque acteur.

d) La récente réorganisation de la DGD, formalisée en août 2023, semble donner une opportunité d'envergure à ces efforts de recherche de synergies et de Nexus, notamment grâce à une nouvelle répartition des rôles permettant à un service de la DGD de se concentrer sur les thématiques liées à la fragilité et au nexus HDP. Ce service dispose du mandat et, appuyé par des chercheurs, des compétences nécessaires à mener le dialogue sur ces thématiques au sein de la DGD et avec ses partenaires.

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

Les analyses contextuelles par les acteurs belges montrent des progrès significatifs : il existe une grande diversité d'outils d'analyse utilisés par les organisations. Cependant, l'évaluation a constaté un réel besoin d'analyses plus approfondies d'une part, et des mises à jour plus régulières d'autre part. Plus fondamentalement, la mise à profit de la collecte de données et des analyses contextuelles pour le développement de stratégies à potentiel de transformation reste à améliorer.

a) De manière générale, l'évaluation a pu observer clairement des progrès et atouts dans les approches d'analyse contextuelle tant au niveau d'Enabel que des ACNG et leurs partenaires locaux. Les échanges sur les éléments du contexte évolutif sont menés à différents niveaux tels que les Cadres Stratégiques Communs (CSC), les concertations à l'Ambassade belge (FOBAC semestriels et sectoriels), et également entre ACNG et leurs partenaires nationaux. Dans tous les pays étudiés, l'équipe d'évaluation a rencontré une multitude d'outils pour analyser les contextes. Ces outils répondent assez bien aux différents besoins et pratiques des interventions.

b) Une majorité d'interlocuteurs expriment le besoin de pouvoir disposer d'analyses contextuelles solides et axées sur le contexte de fragilité local. Dans ce cadre-là, l'outil FRAME n'est certes pas le seul instrument analytique mais il semble donner un cadre de référence pour l'analyse au sein de « la stratégie belge » ; tout d'abord aux acteurs du SPF mais aussi à Enabel. FRAME fournit en effet un bon cadre d'analyse au niveau pays qui est particulièrement apprécié par Enabel ; notamment au Mali, au Niger et en RDC pour sa nature multidimensionnelle. Par ailleurs, si l'outil et les procédures actuelles de FRAME le rendent utile dans les phases de formulation, FRAME est inadapté pour la mise à jour régulière des analyses en raison de son caractère chronophage et n'est dès lors pas utilisé par les ACNG. Pour ses interventions spécifiques, Enabel aussi utilise d'autres outils d'analyse dans la phase de mise en œuvre.

c) Ceci montre le besoin d'un outil (i) qui puisse conserver le cadre multidimensionnel de FRAME, mais (ii) qui permette un suivi plus souple et une mise à jour plus rapide des analyses par les acteurs de la mise en œuvre. Sinon, le risque existe que FRAME ne devienne qu'un exercice formel, nécessaire soit à répondre aux exigences du siège, soit à accéder à des sources de financement. L'exercice d'application de l'outil FRAME au Burundi (en 2022) par exemple, a généré peu de valeur ajoutée et l'évaluation n'a pas trouvé une utilisation, par les acteurs de la coopération belge. L'évaluation révèle un besoin d'autres outils structurés et pratiques d'analyse qui génèrent des meilleures compréhensions systématiques des contextes et mécanismes de fragilité, de conflit et de résilience.

d) En effet, tel qu'il a été constaté entre autres au Burundi, il reste encore à développer les capacités d'approfondissement de ces analyses contextuelles pour arriver à générer des compréhensions systémiques. En effet, le passage de la collecte ou du partage des informations sur les évolutions du contexte à des compréhensions qui puissent alimenter des choix stratégiques et/ou opérationnels s'avère toujours être un défi.

e) Il paraît intéressant d'analyser dans quelle mesure et comment une version simplifiée et moins chronophage de FRAME – déjà proposée par Acropolis dans un FRAME Light[41] – permet d'aboutir à une compréhension actualisée des dynamiques de fragilité dans des contextes évolutifs tout en limitant la charge de travail du personnel de terrain. Comme indiqué dans le rapport national de la Guinée, en affinant ces outils à l'aide de données actualisées spécifiques à chaque contexte, les interventions peuvent être adaptées plus précisément aux réalités locales. Il s'agit de savoir à quel stade dans la planification, les analyses du contexte et des risques sont les plus utiles et/ou comment moduler la profondeur des analyses FRAME selon les besoins des pays et des partenaires.

f) Une piste de réflexion porte sur les besoins en termes de formation ponctuelle sur l'analyse des contextes, des risques et des opportunités au sein de différentes organisations, ainsi que sur l'opportunité de structurer une actualisation de ces analyses.

g) Les analyses contextuelles des opérations humanitaires semblent suffisamment robustes et actualisées en termes de risques et d'implications pour leurs activités. En revanche, il manque des procédures adaptées à une analyse efficace de l'instabilité structurelle et évolutive dans les interventions de développement examinées par exemple au Mali. La même chose vaut pour les interventions examinées en RDC : une réelle analyse contextuelle structurelle et dynamique ou analyse des dynamiques de conflit n'est pas toujours effectuée.

h) S'il existe déjà des mécanismes d'échange et de partage d'informations entre les acteurs institutionnalisés dans la plupart des pays examinés, une inclusion systématique des partenaires et parties prenantes locaux dans ces échanges fait encore défaut.

[41] Selon un document interne d'Enabel (2022), une analyse FRAME prend au moins 14 jours pour une personne expérimentée, alors que le FRAME light n'en demande que 2.

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

a) Dans tous les pays étudiés, les interventions utilisent les principes de localisation et d'inclusion des acteurs locaux dans l'analyse des contextes, des besoins et des objectifs des interventions. Les partenaires locaux participent également au suivi des activités et aux exercices d'apprentissage ou de conception des nouvelles interventions.

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

c) Un aspect particulier qui ressort de l'enquête et des entretiens, est le besoin de véritablement accepter l'imprévisibilité ; ce qui nécessite une programmation plus flexible et des "Smart Rules" intégrées dans les mécanismes de programmation / autorisation pour s'adapter à la nature imprévisible et multidimensionnelle de la fragilité. En ce sens, des défis demeurent dans tous les pays étudiés. Ci-dessous, quelques exemples sont présentés.

d) L'étude-pays au Mali a montré que les incertitudes liées à la position à adopter vis-à-vis des autorités après le second coup d'État de mai 2021 ont eu un impact très négatif sur l'efficacité et la continuité des programmes, qui, pour la plupart, ont connu une rupture dans l'engagement avec leurs parties prenantes.

e) En RDC, les organisations qui utilisent le financement de la coopération belge sont bien ancrées dans les zones d'intervention 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. En revanche, selon les interlocuteurs interviewés sur le terrain, la flexibilité budgétaire et programmatique se heurte aux obstacles administratifs et bureaucratiques requis par la DGD ou par le siège de l'ACNG belge qui, toujours dans le ressenti de certains interlocuteurs locaux, se trouvent « trop loin des réalités du terrain ».

f) En Guinée également, les rigidités procédurales et programmatiques ainsi que la sous-utilisation des mécanismes de flexibilité disponibles limitent l'adaptabilité des programmes et projets face à des réalités rapidement changeantes. Si l'approche adoptée par les acteurs de la coopération belge, démontre une volonté d'alignement avec les réalités locales et une reconnaissance des défis spécifiques au pays, la mise en œuvre pratique de cette approche se heurte encore à des obstacles.

g) Le rapport pays du Burundi a également souligné que des défis demeurent au niveau d'une responsabilisation plus ambitieuse en une capacitation correspondante de ses organisations partenaires en vue de pouvoir porter des mises à échelle de bonnes pratiques et des processus de transformation vers un affaiblissement des causes de fragilité et/ou un renforcement des mécanismes et capacités de résilience.

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

Entre autres l'ancrage dans le terrain, les efforts de localisation, la continuité sur la longue durée, la conscience de la multi-dimensionnalité, la volonté de « rester engagé » et la flexibilité croissante sont des caractéristiques (et aboutissements positifs) de la concrétisation de l'approche belge en matière de fragilité. Toutefois cette concrétisation n'est pas encore accomplie, il s'agit toujours d'un chantier en cours.

a) Un élément important de l'approche belge en matière de fragilité est son ancrage dans le terrain, ses efforts de localisation et sa continuité sur la longue durée. Comme l'indique le rapport de l'étude-pays en Guinée, l'approche belge se distingue par sa continuité tant programmatique que géographique, reflétant une implication de longue date qui a permis aux différents acteurs de s'établir solidement et de se faire connaître localement. Cet ancrage local, qui a été constaté dans tous les pays étudiés, devrait permettre une connaissance et analyse approfondis du contexte de fragilité et de ses racines profondes.

b) La conscience de la multi-dimensionnalité de la fragilité est une autre caractéristique de l'approche belge. Les différentes études-pays ont montré qu'il existe une compréhension commune du caractère complexe et multidimensionnel des contextes d'intervention. Or, si la conscience existe, la mise en pratique n'est pas encore acquise. Il manque entre autres un cadre réglementaire pour l'intégration des programmes et des financements humanitaires et de développement, qui permettrait d'intégrer cette multi-dimensionnalité dans une coopération plus efficace.

c) La volonté de « rester engagé » est l'une des marques du positionnement de la Belgique, qu'elle partage avec certains autres pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas mais pas avec d'autres. Or, ce principe doit nécessairement aller de pair avec une volonté politique d'accepter, d'assumer, et de maitriser les risques qui sont intrinsèquement liés à un engagement dans un contexte de fragilité (extrême). La décision de la Belgique par exemple, de « rester engagé » au Mali suite au deuxième coup d'état (mai 2021) et le choix de miser sur une approché de localisation, c-à-d en investissant dans le niveau technique et local et en minimisant tout contact avec le niveau central et politique, a peut-être permis de maintenir une présence sur le terrain mais a en même temps posé de nombreuses limites à l'efficacité de la coopération belge.

d) Comme indiqué à plusieurs reprises ci-dessus, la flexibilité programmatique et budgétaire est un autre aspect important de l'approche belge en matière de fragilité. Si des progrès substantiels ont été réalisés à cet égard dans les dernières années, certains défis demeurent.

1.6. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?

a) Les principaux points forts de la maitrise de risque au niveau du pays partenaires sont (i) les méthodologies (y compris instruments / outils) (Par exemple : La Note d'orientation pays pour la coopération belge au Burkina Faso), (ii) l'expertise des différents acteurs belges et (iii) l'ancrage local et le lien fort entre les acteurs belges et les partenaires locaux.

b) Comme principales faiblesses ressortent de l'étude (i) le manque de vision stratégique et de cohérence (entre acteurs et entre les secteurs, aussi pour la coordination 3D et le nexus), (ii) un manque de volonté politique à prendre en compte et véritablement assumer les risques et les défis d'un engagement en contexte fragile, (iii) une frustration chez des acteurs de terrain que leur compréhension du contexte est insuffisamment exploitée lors de la prise de décisions politiques et stratégiques et (iv) une rigidité du cadre réglementaire et un sous-financement. La gestion des crises (v) est en outre citée parmi les défis majeurs rencontrés dans les Phases 1 et 2 de cette évaluation.

1.7. 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 ?

a) Dans l'enquête en ligne, cette question obtient un score moyen de 50%, soit à mi-chemin entre « plutôt faible » et « plutôt bien », ce qui indique que la performance sur cet aspect demeure insatisfaisante. Un dialogue plus régulier entre la DGD et les ACNG belges est perçu comme essentiel pour améliorer la coordination et l'inclusivité.

b) Pourtant, des efforts récents d'amélioration dans ce domaine sont déjà en cours d'exécution. La création des Cadres Stratégiques Communs et leur soutien par la DGD représentent un avancement considérable dans la coordination entre les ACNG, encore davantage depuis l'intégration récente *(ou envisagée)* des acteurs humanitaires et des partenaires nationaux / locaux dans les CSC.

c) Pour le prochain cycle de programmation quinquennal, le changement dans l'arrêté royal qui encourage fortement les organisations actives dans un CSC d'explorer également les synergies et complémentarités avec les organisations humanitaire dans une approche nexus H/D, signifiera encore un pas en avant dans ce domaine.

d) Toutes les études-pays ont montré qu'il existe des cadres de concertation entre les ACNG belges sur le terrain, mais le degré de structuration et de régularité de ces échanges varie selon le pays et le secteur. Au Mali et Burkina Faso, par exemple, il a été noté que les cadres de concertation humanitaires sont très structurés et institutionnalisés. Il en va de même pour le secteur de la santé en RDC. « L'approche territoriale intégrée » mise en œuvre par Enabel au Burkina Faso est une approche fortement appréciée qui mérite d'être poursuivie voire étendue à d'autres pays. Au Burundi, les ANCG consultés témoignent de progrès très significatifs (entre autres dans le cadre des FOBAC) et montrent une intention réelle d'améliorer davantage la complémentarité et la synergie de leurs interventions et actions dans une logique de développement intégral qui cadre avec les besoins locaux.

e) Dans plusieurs pays, des actions et des initiatives Nexus sont déjà en cours dans le cadre d'interventions spécifiques ou par des organisations avec la « double casquette ».

f) S'il existe donc des efforts bien précis pour faire de la coopération belge un ensemble plus cohérent et complémentaire, le cadre réglementaire et les instruments de financement actuels ne sont pas suffisamment adaptés à pleinement valoriser ces expériences en raison d'une séparation fort marquée entre l'action et les financements humanitaires et

les interventions et les financements du développement et/ou de certaines entravas à la flexibilité qui demeurent. Cela ressort aussi clairement de l'étude-pays au Niger.

Remarque : le focus thématique de cette évaluation n'a pas permis une véritable analyse globale et approfondie de la cohérence entre les interventions belges en matière de développement et les autres piliers de la politique étrangère belge (politique étrangère, coopération économique, militaire, etc.). Les commentaires sur le rapport provisoire témoignent toutefois d'un besoin d'une étude spécifique à ce sujet.

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

Si les forums d'échange avec ces autres acteurs internationaux et multilatéraux sont déjà plus ou moins structurés dans tous les pays étudiés pour l'échange d'informations et d'analyses, la transformation de cet échange en une véritable recherche de synergies et de complémentarités au niveau stratégique et de programmation n'a encore lieu que de manière limitée.

a) S'il existe déjà une certaine pratique de collaboration et d'échange, variant en degré d'intensité selon le pays et le contexte, la plupart des interlocuteurs de cette évaluation estiment que de manière générale, l'inclusion d'organismes externes est à renforcer, notamment en invitant des acteurs comme la Banque mondiale et les agences des Nations Unies dans des échanges sur les bonnes pratiques.

b) Dans la plupart des pays étudiés dans le cadre de cette évaluation, la collaboration avec d'autres acteurs (multilatéraux) est déjà plutôt satisfaisante. Il en va ainsi pour le Mali par exemple, où la collaboration avec le HCR a été jugée de manière très positive. La coordination avec les partenaires européens sous l'égide de la Délégation UE au Mali semble également une expérience très collaborative (p.ex. la création de 3 Team Europe Initiatives (TEI) en 2021). Il en va de même pour le Niger et le Burkina Faso. Un autre exemple est celui de la RDC, où le groupe « inter bailleurs » semble assez bien fonctionner (notamment dans le domaine de la santé) ou encore dans le Sud-Kivu, où des synergies fortes ont pu être observées entre plusieurs ACNG belges, leurs partenaires locaux, et des sections de UNICEF et de UNHCR. Au Burundi le rôle actif d'Enabel en tant qu'acteur de mise en œuvre de projets de développement financés par l'Union Européenne, notamment dans le secteur de la santé et de la justice, contribue aussi à la synergie et à la mise à échelle des résultats ou bonnes pratiques. Toutefois, les difficultés et/ou la faible volonté de la Belgique de s'engager dans des cofinancements de ces projets (financés principalement par l'Union Européenne) est plutôt un handicap.

c) Si les forums d'échange avec ces autres acteurs internationaux et multilatéraux sont déjà plus ou moins structurés dans tous les pays étudiés, la transformation de cet échange en une véritable recherche de synergies et de complémentarités au niveau stratégique et de programmation reste encore à désirer.

d) En outre, des différences dans les orientations politiques des pays bailleurs risquent d'entraver cette coordination. Tel a été le cas au Mali suite au deuxième coup (mai 2021), notamment dans les décisions de certains pays (la France en tête) de se dégager entièrement du Mali alors que d'autres (par ex. la Belgique et l'Allemagne) voulaient rester

et d'autres encore cherchaient une position entre les deux pôles. Les décisions politiques ont influencé les aspects plus techniques (par ex. dans le cas du Portefeuille transitoire belge mais aussi dans l'arrêt d'une des trois TEI). De même, le dynamisme du Groupe exécutif de coordination entre les bailleurs internationaux, bilatéraux et multilatéraux a aussi été victime de ces différents positionnements. Les coordinations et collaborations sont donc tout aussi volatiles que le contexte est fragile.

1.9. 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 ?

L'appropriation de l'approche belge en matière de fragilité par les pays partenaires est globalement positive, notamment grâce à la forte implication des acteurs locaux et nationaux. Cependant, le manque d'engagement et la faiblesse institutionnelle des autorités centrales entrave souvent cette appropriation sur le long terme.

a) L'évaluation fait ressortir que les acteurs de la coopération belge, et surtout les ACNG, réussissent (assez) bien l'implication de leurs organisations partenaires au niveau national et local. Comme déjà mentionné sous 1.4, dans tous les pays étudiés, les interventions utilisent les principes de localisation et d'inclusion des acteurs locaux dans l'analyse des contextes, des besoins et des objectifs des interventions. Les partenaires locaux participent également au suivi des activités et aux activités d'apprentissage pour des nouvelles interventions.

b) En même temps, il ressort également de l'évaluation que la localisation et territorialisation pourraient être poussées plus loin : les projets devraient encore davantage être initiés et menés par les communautés locales. On ressent le besoin d'inclure davantage les acteurs du pays partenaire dans une discussion inclusive sur la fragilité même, et les mesures d'atténuation possibles. En outre, il est suggéré que la participation des acteurs locaux est à renforcer en impliquant davantage les bénéficiaires des interventions dans les mécanismes de prise de décision.

c) Au Mali et au Burkina Faso, les interventions intègrent des stratégies d'appropriation pour le relais des activités aux partenaires locaux, le renforcement de leurs capacités ainsi que de la résilience des systèmes locaux. La conceptualisation des activités valorise aussi les connaissances et le rôle des acteurs locaux. L'implication des acteurs locaux est utilisée dans une perspective d'appropriation des interventions et de leur durabilité. En revanche, le manque de stratégie d'engagement avec les autorités centrales limite l'appropriation des thématiques et des enjeux de l'aide humanitaire et du développement parmi les structures nationales.

d) La situation est similaire en RDC où, 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. D'un autre côté, cet effort de localisation ne garantit pas une continuité à la fin des programmes : la faiblesse et le non-engagement du gouvernement congolais, l'absence de services sociaux et la faible motivation des fonctionnaires et prestataires de services publics forment des obstacles à l'appropriation et la pérennisation des résultats.

e) De même, en Guinée le degré d'appropriation par le pays partenaire souffre de la faiblesse institutionnelle de l'état et de la volatilité qui implique un changement fréquent des structures de tutelle.

f) Au Niger, l'implication des partenaires locaux, des autorités locales et des acteurs communautaires est utilisée dans une perspective de durabilité des résultats via l'appropriation par ces partenaires nationaux.

g) Au Burundi, un grand nombre de progrès et d'atouts envers une meilleure appropriation par les organisations partenaires a été constaté. Toutefois, la crispation des relations avec les autorités centrales à la suite des mesures prises dans le contexte de la crise de 2015, a drastiquement entravé les processus d'appropriation de l'approche belge en matière de fragilité par les partenaires locaux.

***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 ?

a) Dans l'enquête en ligne, cet aspect obtient un score d'environ 55% ce qui demeure en-dessous du score 60% (plutôt bien) mais qui est quand même significativement mieux que le score 40% (plutôt faible). De même, dans les rapports pays du Niger et de la RDC, par exemple, les objectifs des interventions sont jugés réalistes. Cependant, le score de l'enquête indique aussi une importante marge d'amélioration si l'ambition serait un score moyen de 70% *(à mi-chemin entre « plutôt bien » et « bien »)*. Les répondants considèrent qu'afin d'être plus efficace, il faudrait mieux définir les priorités, intervenant dans moins de zones d'intervention, là où les acteurs belges apportent de véritables avantages comparatifs en synergie avec d'autres acteurs. En outre, l'implication d'acteurs locaux bien ancrés dans la zone d'intervention garantit de meilleures chances de succès pour la réalisation des objectifs.

b) Quelques exemples illustrent les conditions de succès ou les obstacles dans la réalisation des objectifs fixés :

   1) Le rapport pays du Mali montre que la poursuite des objectifs humanitaires dans un contexte de crise de longue durée, se heurte au manque de flexibilité du plafond budgétaire, à une définition restrictive de la zone d'intervention et à la faible adaptabilité aux besoins évolutifs d'une population déjà très vulnérable.

   2) Au Niger aussi, le manque de réserves budgétaires dans les programmes de développement entrave les possibles stratégies adaptatives et donc une poursuite plus efficace des objectifs.

   3) En RDC, il a été constaté que la fragilité ne rend pas les zones d'intervention inaccessibles, même des zones en crise ou conflit aigus. Cela n'est néanmoins possible qu'en travaillant avec des partenaires locaux bien ancrés dans les communautés, qui sont habituées à travailler dans les contextes d'insécurité et de fragilité.

4) Le rapport du Burkina Faso indique également que l'implication des acteurs locaux dans la définition et la mise en œuvre des interventions donne à leurs objectifs un caractère réaliste malgré de nombreux défis importants propres au contexte. De même au Mali, il a été constaté que lorsque les acteurs locaux sont impliqués dès le début, les objectifs des interventions d'Enabel semblent plus réalistes.

5) En Guinée, il a été constaté que les acteurs belges ont adopté une stratégie pragmatique, reconnaissant les défis du contexte fragile et choisissant de renforcer et d'approfondir les initiatives existantes plutôt que de lancer de nouveaux projets ambitieux qui pourraient s'avérer irréalisables. Cette approche permet une meilleure allocation des ressources et une plus grande probabilité de succès, car elle s'appuie sur des fondations déjà établies et des expériences antérieures.

6) De manière générale, les acteurs de la coopération belge au Burundi et de leurs interventions se fixent des objectifs réalistes et réalisables. Néanmoins, cette évaluation considère que la coopération belge au Burundi devrait être plus ambitieuse en ce qui concerne la génération de capacités de mise à échelle des résultats obtenus et des bonnes pratiques développées et testées.

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

a) De manière générale, les interlocuteurs de l'enquête en ligne indiquent que : (i) l'efficacité de la coopération belge dans des contextes fragiles est plutôt bonne et (ii) que l'efficacité et l'impact de la coopération belge en contextes fragiles est souvent sous-estimé car l'importance des risques de non-intervention et de détérioration de la situation est peu prise en compte.

b) En même temps ils considèrent que les carences d'identification et de mise à profit des opportunités qui se présentent, handicapent et réduisent l'atteinte des résultats escomptés des interventions belges en contextes de fragilité.

c) L'intégration des droits humain et du principe de l'inclusivité dans la mise en œuvre et les résultats des interventions obtient de bons scores moyens (respectivement 66% et 64% ou un peu au-dessus de « plutôt bien ») dans l'enquête en ligne.

d) Au Mali, les interventions examinées montrent des apports significatifs en termes de réponse aux besoins des populations, de renforcement de la cohésion sociale et des objectifs de développement. Au-delà des actions d'urgence, l'investissement dans les différents comités locaux permet de renforcer les capacités de résilience des partenaires locaux (ACNG, autorités locales, communautés).

e) En revanche, l'arrêt des programmes d'Enabel en 2022 au Mali à la suite de la non-validation du Portefeuille transitoire a représenté une rupture qui a eu des impacts négatifs sur la continuité des activités et sur durabilité des résultats. Cela montre la tension entre des risques politiques et réputationnels d'un côté, et les risques pour la continuité, l'efficacité et la durabilité des interventions de développement de l'autre côté.

f) Au Niger, au Burundi, en RDC et en Guinée également, les interventions humanitaires et de développement montrent de bons résultats en termes de réponses aux besoins des populations et peuvent dès lors être considérées comme réussites.

g) Cependant, cette évaluation a révélé également des lacunes structurelles qui limitent le potentiel d'obtention de résultats de la coopération belge (cf. ci-dessus, notamment sous les points 1.1., 1.3., 1.4., 1.7. et 1.9.).

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

a) Comme indiqué sous 2.2., à travers l'enquête en ligne, les répondants indiquent que l'efficacité et l'impact des interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles est « plutôt bien ». Les répondants à l'enquête en ligne considèrent également (avec un score de 63%) que ces résultats et impacts sont régulièrement sous-estimés car les risques de non-intervention ne sont pas ou insuffisamment pris en compte dans l'appréciation.

b) D'un autre côté, comme mentionné sous 1.9., la pérennisation des résultats acquis pose souvent problème en contexte fragile, surtout en zone de conflit aigu, de tensions politiques ou d'absence de l'État, mettant à péril l'impact à long terme.

c) L'étude-pays au Mali a décelé que les partenariats et le renforcement des capacités des partenaires locaux contribuent à renforcer la résilience aux crises au niveau local (voir réponse 2.2). Le renforcement des capacités des services technique va de pair avec des activités de promotion du dialogue social entre les acteurs étatiques et non-étatiques impliqués dans la gouvernance locale. Ce travail demande une évaluation constante des enjeux et des évolutions contextuelles mais il est essentiel à la fois pour les objectifs des interventions (surtout de développement) et pour des objectifs de développement durable à plus long terme. En outre, les actions de sensibilisation aux conflits et de cohésion sociale ont contribué à la réalisation d'objectifs à long terme, même si elles ont été confrontées à des difficultés contextuelles. Des interventions plus structurelles, comme la création d'activités génératrices de revenu pour les jeunes et les femmes, permettent aussi de prévenir les crises et de promouvoir les objectifs de développement durable et inclusif.

d) Au Niger, l'implication des partenaires locaux dans des approches « faire-faire », au sein des comités de suivi et dans des activités de sensibilisation des conflits et de cohésion sociale contribuent à l'objectif du renforcement des capacités et de la résilience des systèmes et des acteurs nationaux.

e) En Guinée les actions entreprises par la coopération internationale dans les régions d'intervention, par exemple dans le secteur de l'agriculture, ont joué un rôle dans la stabilisation de la sécurité et le maintien de la stabilité dans un moment difficile, tout en abordant de manière proactive les problématiques sous-jacentes à la migration des jeunes.

f) Au Burundi les résultats de multiples interventions de la coopération belge comportent des potentiels réels de mise à échelle et de pérennisation. Mais il importe que la

coopération belge cible davantage la mise à échelle des bonnes pratiques et systèmes bénéfiques et des effets de transformation et cela partant d'une meilleure compréhension des mécanismes de fragilité.

g) En outre, toujours au Burundi, les mesures prises autour de la crise de 2015 ont, dans une certaine mesure, remis en cause le principe de « rester engagé » (stay engaged). La suspension des appuis institutionnels, c'est-à-dire la suspension (pendant 8 ans) des renforcements des capacités des institutions publiques et structures de l'Etat – notamment dans les secteurs autres que la santé, ont eu des effets pervers. Les forces d'un double (ou multiple) ancrage se sont perdues, impliquant une faible capacité pour effectivement influencer les politiques (hors du secteur de la santé). Ceci affaiblit tant la cohérence que l'impact et la durabilité des résultats pourtant positifs de la coopération belge au Burundi.

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

a) L'analyse et la maitrise des risques liés à des interventions de coopération dans des contextes de fragilité méritent encore plus d'attention. Une leçon à tirer des différents échanges des Phases 1 et 2 consiste à élargir le domaine d'analyse sur les risques au contexte plus large, où ces risques côtoient et génèrent aussi des opportunités.

b) Un outil d'analyse partagé et peu chronophage, tel que potentiellement le FRAME Light, pourrait renforcer la prise de décision sur la réponse à donner aux risques et aux opportunités émergents. (cf. aussi sous 1.3.)

c) Au Mali, les analyses et les plans d'intervention ont été partagés au sein des clusters humanitaires, du CSC (ACNG développement) et des comités de pilotage des projets (Enabel). Au Mali et Niger, les analyses dans le cadre de l'aide humanitaire montrent aussi une compréhension multi-dimensionnelle de la fragilité et permettent de bonnes capacités d'anticipation aux crises. L'accent sur la dimension sécuritaire aide les acteurs à situer leurs interventions dans une perspective Nexus.

d) En RDC, l'évaluation a pu constater des pratiques d'analyse de risques par chaque organisation, mises à jour informellement et presque quotidiennement grâce aux points focaux qui vivent dans les zones d'interventions. Il existe également une certaine coordination et partage des analyses entre acteurs internationaux (p.ex. OCHA). Cependant, il existe un sentiment 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. L'éclat de violences « aléatoires » est également difficile à prévoir et à gérer.

e) Au Burundi, il y a lieu de signaler un ciblage adéquat des éléments de fragilité, impliquant une analyse et maitrise de risques solides. Cependant il y a aussi des lacunes comme le manque d'analyses contextuelles plus approfondies qui aliment la compréhension des mécanismes de fragilité et de résilience ; l'évitement conscient ou inconscient des dimensions délicates comme l'inclusion ethnique ; le défi lié au développement des concept et des paradigmes de transformation et de mise à l'échelle.

(Voir également plus haut les réponses provisoires à la QE1.6.)

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 ?

a) À travers l'enquête en ligne, les répondants indiquent que les thèmes transversaux relatifs au genre et à l'environnement obtiennent des scores assez satisfaisants *(environ 57 % en moyenne, c'est à dire juste en-dessous de 60% - score plutôt bien)*. Il demeure pourtant une bonne marge d'amélioration à franchir pour se situer à mi-chemin entre « plutôt bien » et « bien ».

b) En revanche, les aspects liés au travail décent et à la mobilité/migration des personnes, obtiennent de moins bons résultats (54 % et 52 %).

c) L'exemple du Mali montre que les thèmes transversaux sont abordés par les interventions dans l'analyse des besoins et dans la mise en œuvre. La thématique de l'égalité de genre est prise en charge par des activités génératrices de revenus pour les femmes, ou encore l'inclusion des femmes dans les activités des comités. Les interventions examinées au Mali ne traitent pas les causes du changement climatique, mais atténuent ses effets pour éviter les conflits liés à la gestion des ressources naturelles. Il existe donc une marge d'amélioration des thèmes transversaux.

d) Au Niger, les interventions humanitaires et de développement disposent d'outils d'analyse basés sur le genre et montrent une attention particulière à l'inclusion de groupes vulnérables. La thématique du changement climatique est prise en compte de manière directe dans le Portefeuille Climat d'Enabel au Niger et de manière transversale dans d'autres interventions, par exemple comme source de tensions entre populations nomades et agriculteurs sédentaires ou de défis pour la gouvernance foncière.

e) Au Burkina Faso, de bons exemples ont été constatés tels que des actions en faveur de l'inclusion de groupes vulnérables (y compris femmes et PDI) et des actions sur la cohésion sociale, qui ont permis une meilleure sensibilisation sur la thématique des violences basées sur le genre et une participation accrue des femmes dans la gouvernance foncière locale.

f) En RDC les organisations semblent avoir une bonne conscience des thèmes transversaux, et l'appliquent dans la mesure du possible dans le cadre de leurs programmes. La thématique du genre est très centralement présente dans les interventions étudiées dans le domaine de la santé par exemple. De même en Guinée où l'approche visant à intégrer les thèmes transversaux dans les interventions, a démontré une compréhension profonde des dynamiques locales et des besoins spécifiques des populations ciblées de la part de tous les acteurs de la coopération et dans tous les cas d'étude identifiés. Au Burundi, les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique sont (implicitement et explicitement) abordés par les différentes interventions.

5.5 Annexe 5 – Note Méthodologique

L'Annexe 5, « Note Méthodologique » - version actualisée du 25 juillet 2023, est jointe séparément à ce rapport en raison de sa dimension.

5.6 Annexe 6 – Rapport de la Phase 2 : Cartographie et analyse intermédiaire

L'Annexe 6, « Rapport de la Phase 2 - Cartographie et analyse intermédiaire » - version finale du 13 janvier 2024, est jointe séparément à ce rapport en raison de sa dimension.

5.7 Annexe 7 – Rapport détaillé sur l'analyse de l'Aide Publique au Développent (APD) aux 14 pays partenaires

L'Annexe 7, présente les résultats d'une analyse de l'APD belge dans le cadre de l'évaluation de l'approche en matière de fragilité.

Ce document, version du 20 novembre 2023, correspond à l'Annexe 3 du Rapport de la 2ième Phase de l'évaluation. Cette annexe est jointe séparément à ce rapport en raison de sa dimension.

5.8 Annexe 8 – Rapport détaillé sur l'enquête en ligne

L'Annexe 8, présente les résultats d'une enquête en ligne relative à l'approche belge en matière de fragilité auprès des acteurs de la coopération au développement belge.

Ce document, version du 9 novembre 2023, correspond à l'Annexe 7 du Rapport de la 2ième Phase de l'évaluation. Cette annexe est jointe séparément à ce rapport en raison de sa dimension.

5.9 Annexe 9 – Rapports pays : Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger, RDC

L'Annexe 9 comprend 6 rapports « études pays », joints séparément à ce rapport en raison de leur dimension.

Rapport (version finale) pays du Mali : Annexe 9_Mali_Rapport-pays_FINAL_20240611

Rapport (version finale) pays du Niger : Annexe 9_Niger_Rapport-pays_FINAL_20240311

Rapport (version provisoire) pays du Burkina Faso : Annexe 9_Burkina Faso_Rapport-pays_PROVISOIRE_20240430

Rapport (version provisoire) pays du Burundi : Annexe 9_Burundi_Rapport-pays_PROVISOIRE_20240512

Rapport (version provisoire) pays de la Guinée : Annexe 9_Guinee_Rapport-pays_PROVISOIRE_20240524

Rapport (version provisoire) pays de la RDC : Annexe 9_DRC_Rapport-pays_PROVISOIRE_20240515

5.10 Annexe 10 – Document de travail détaillé de la revue documentaire

L'Annexe 10, le rapport détaillé de la revue documentaire, est principalement un document de travail et de référence pour les membres de l'équipe d'évaluation elle-même.

Mais ce document est également disponible (sur demande) pour des parties prenantes intéressées qui souhaiteraient un accès à une récapitulation résumée des éléments clés des documents pertinents pour cette évaluation et consultés par les évaluateurs.

Service de l'Évaluation spéciale
de la Coopération belge au Développement

ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

.be