Évaluation de l’approche belge en matière de fragilité

Service de l’Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
Résumé - 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

Le résumé est disponible en format pdf en français, anglais et néerlandais (le rapport final est disponible en français) 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

Synthèse

Novembre 2024

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.

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. (préface du rapport « États de fragilité 2020 » de l'OCDE)

Contexte et champs 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 extérieure 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.

Constats et conclusions

C1 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 interlocuteurs de cette évaluation souscrivent 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 Large appui, parmi les interlocuteurs, 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 Progrès relatifs à l'analyse contextuelle mais besoin d'améliorer la compréhension des 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 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 le groupe cible, 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 échelle des bonnes pratiques et des solutions testées.

C1.4 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 : bureaucraties 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 « le siège » et « le terrain ».

C1.6 Progrès dans la collaboration avec d'autres acteurs et partenaires

Des progrès importants ont été constatés concernant la recherche de synergies entre différents acteurs. De manière générale, 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 Progrès 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 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 Encore peu d'initiatives pour 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 Besoin d'un accent sur la jeunesse comme thème transversal lié à la fragilité

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 Déclin et puis remontée récente des appuis au développement institutionnel et au renforcement des services publics, et performance mitigée de ces appuis.

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 entre 2013 et 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 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 échelle des résultats de la coopération belge demeure sous-exploité.

C4.3 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.

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.
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.

Recommandations	
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.

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