

# Opérationnaliser une approche sensible à la fragilité : suivi de l'« atelier inter-agence pour l'amélioration de l'engagement dans les situations de fragilité – appui à la RDC »

## *Policy Note Series n° N2015/001*

---

### Introduction

Du 2 au 4 juin 2015, un atelier pour l'amélioration de l'engagement dans les situations de fragilité a réuni une trentaine de représentants des agences de coopération de l'Union européenne et de ses Etats membres travaillant en République Démocratique du Congo. Parmi celles-ci, la CTB, la DGD et l'Ambassade pour la Belgique ; DEVCO et la Délégation pour l'Union européenne ; DFID pour le Royaume-Uni ; l'Ambassade et l'AFD pour la France ; l'Ambassade, la GIZ et la KFW pour l'Allemagne et l'Ambassade de Suède.

L'objectif était d'engager les participants dans des échanges ouverts, francs et confidentiels pour un meilleur partage d'expériences en se concentrant sur les *leçons apprises* par les différents acteurs. A partir de ces échanges, l'atelier a permis de faire émerger des pistes de réflexions, validées par l'ensemble des participants, qui ont été structurées en trois catégories d'exigences pour un meilleur engagement des agences de coopération en RDC.

La première est celle d'un besoin de renforcer la compréhension de la fragilité congolaise, de ses dynamiques, de son fonctionnement et de sa « résilience » face aux interventions extérieures (« partir du contexte »).

La seconde est la nécessité d'intégrer la fragilité de la RDC dans toutes les interventions et à tous les stades du cycle de programmation. Cela notamment en intégrant systématiquement une analyse d'impacts sur les éléments clés de la fragilité ; en intervenant de façon prioritaire là où il y a une volonté politique d'engagement de l'Etat ; en identifiant et renforçant, lorsqu'il y a absence d'engagement de l'Etat, les acteurs non-étatiques capables d'assurer une sensibilisation et une délivrance de services tout en continuant d'associer l'Etat pour permettre une reprise en charge ultérieure ; ou encore en adoptant une approche multi-niveaux et multi-acteurs et favoriser les appuis à la base et au niveau communautaire.

La troisième porte sur l'adaptation nécessaire des approches, du cadre de fonctionnement et des outils respectifs des agences de coopération que requiert cette meilleure prise en compte de la fragilité. Cela inclut notamment une approche qui part des besoins et non de modèles ou d'enveloppes prédéfinies, une approche qui se centre autour du résultat et non du décaissement avec un équilibre dans la préoccupation portée aux risques fiduciaires et réputationnels avec celle portée aux risques contextuels et de non-atteinte des résultats ; une réflexion sur les besoins spécifiques en expertise et ressources humaines qu'une situation de fragilité comme la RDC nécessite ; un besoin d'une approche réellement

différenciée et pas seulement dérogatoire pour permettre une flexibilité plus grande, en termes d'outils et de moyens ; une meilleure coordination / harmonisation entre les différents acteurs à la fois dans les espaces de dialogues politiques, pour le partage d'analyses contextuelles et d'économie politique, ou encore pour l'identification commune des leviers de changement ; une meilleure approche en termes de conditionnalité politique et *mutual accountability*, se traduisant par le développement de conditions préalables, des conditionnalités « lignes rouges » communes et s'y tenir, le courage d'oser arrêter une intervention de manière concertée au moment où les conditions minimales ne sont plus respectées ou encore poser des conditionnalités à différents niveaux en posant différents critères et niveaux d'exigence selon les partenaires centraux, provinciaux et locaux.

## **L'objectif d'opérationnalisation**

A partir de ces pistes de réflexion, l'enjeu est à présent de traduire celles-ci concrètement dans la pratique des acteurs de coopération. Une partie de ce travail d'opérationnalisation doit évidemment se faire sur le terrain, à Kinshasa. Une « task force UE » est d'ailleurs en cours de création à cet effet. Néanmoins, une autre partie importante de ce travail d'opérationnalisation doit s'effectuer aux sièges des différentes agences afin d'adapter l'environnement, l'« écosystème » de la coopération pour un meilleur engagement dans ces situations de fragilité.

**La présente note vise à identifier une méthodologie permettant l'opérationnalisation des pistes de réflexion spécifiquement pour la coopération belge.**

L'atelier constitue donc un point de départ pour rejoindre les réflexions effectuées sur l'opérationnalisation de la note stratégique belge sur les situations de fragilité et rejoint l'objectif central de travail du groupe de recherche et d'appui « ACROPOLIS Efficacité de l'aide dans les contextes de fragilité » pour l'année 2015-2016, conformément à son plan d'action.

Cet exercice se fera également en s'informant des travaux et avancées de la *task force* UE à Kinshasa.

## **Méthodologie**

### **1. Rationalisation et synthèse des pistes de réflexion**

Les pistes de réflexion sont le fruit de trois journées de travail intense lors de l'atelier. Celles-ci, après une rédaction initiale des chercheurs sur base des éléments apportés par les participants durant les deux premières journées de l'atelier, ont été discutées puis validées en séance lors du troisième jour.

Bien que pertinent, le document sorti des ateliers nécessite, pour une utilisation en aval, un travail préparatoire. Un tri des priorités et une synthèse de certaines pistes et recommandations seront effectués afin de produire un nouveau document, spécifique à l'utilisation belge qui en sera faite.

Timing : envoi du document en septembre 2015

### **2. Identification des obstacles à la concrétisation des pistes de réflexion**

A partir de ce nouveau document, il nous semble essentiel d'être en mesure d'identifier, pour chaque piste de réflexion, ce qui, dans la configuration actuelle, ne permet pas de mettre en œuvre de la mettre en œuvre, qu'il s'agisse de contraintes budgétaires, procédurales, institutionnelles ou de priorités politiques. En d'autres mots, il s'agit d'effectuer un exercice d'« audit de la fragilité » dont le point de départ est le résultat de l'atelier mais qui s'appuiera également sur 1) les réflexions déjà existantes au sein de la DGD (séminaire D1, fin 2014) ; 2) l'analyse de documents de programmation.

### **a) entretiens bilatéraux avec des acteurs ressources clés**

Pour effectuer cet exercice, nous pensons qu'il est nécessaire d'effectuer un certain nombre de rencontres initiales auprès de différents acteurs de la coopération belge.

Ceux-ci seront notamment :

- A la DGD :
  - D1 : direction géographique
  - D1.3 : Afrique centrale et australe
  - D1.1 : Fonds belge pour la sécurité alimentaire
  - D2.5 : consolidation de la société
  - D2.1 : aide humanitaire
- A la CTB :
  - cellule gouvernance
  - comité de direction
- Au ministère des Affaires étrangères : direction géographique B1
- Au cabinet du ministre de la coopération au développement
- L'inspecteur des finances

Une grille d'entretien et les pistes de réflexion restructurées seront envoyées au préalable aux personnes rencontrées.

Timing : entretiens en octobre et novembre 2015

### **b) rédaction d'une note de synthèse préliminaire**

La deuxième étape de cette identification des défis d'une opérationnalisation des pistes de réflexion de l'atelier par la Belgique sera la rédaction d'une note de synthèse préliminaire de maximum 15 pages reprenant les éléments ressortis des entretiens, une fois organisés et synthétisés.

La structure et le contenu de ce document devront être élaborés à partir des entretiens et ne peuvent, ni ne doivent, être anticipés.

Timing : production du document fin décembre 2015.

### **c) organisation d'une table ronde à partir des résultats préliminaires**

Sur base du document produit, une table ronde impliquant non seulement les personnes avec lesquelles un entretien a eu lieu mais également d'autres participants pouvant être intéressés sera organisée.

Celle-ci aura pour objectif de présenter le document, son contenu et ses objectifs ainsi que de continuer à l'alimenter. Nous considérons qu'une approche basée sur des rencontres bilatérales puis un moment collectif sous forme de table ronde permettra au mieux de saisir l'ensemble des obstacles à une meilleure prise en compte de la fragilité par la coopération belge.

Timing : organisation de la table ronde en janvier 2016 en fonction des disponibilités de la DGD.

#### **d) publication d'un *working paper***

A partir des échanges de la table ronde, la note de synthèse sera ajustée et complétée pour aboutir à un *working paper* ACROPOLIS.

Timing : mars 2016

### **3. Identification des pistes concrètes pour l'opérationnalisation d'une approche belge sensible à la fragilité**

Prenant le *working paper* comme fondement et avec l'appui du document de l'INCAF « Reform Framework (Bridging Policy and Practice: A Project to Reform International Engagement in Fragile States, INCAF 2012) », plusieurs rencontres seront organisées avec le point focal ACROPOLIS et les différents services concernées par la fragilité (D2.5 notamment) afin de déterminer comment le travail d'opérationnalisation doit être identifié et mené.

Timing : rencontres à partir de mars 2016.

#### **Contacts des auteurs de la note**

Sidney LECLERCQ, ULB-UCL : [sidney.leclercq@ulb.ac.be](mailto:sidney.leclercq@ulb.ac.be)

Geoffroy MATAGNE, ULg : [gmatagne@ulg.ac.be](mailto:gmatagne@ulg.ac.be)

**ACROPOLIS stands for ACademic Research Organisation for POLicy Support.** *The ACROPOLIS groups conduct academic research and provide academic services tailored to the Belgian development cooperation. Bringing together policymakers and researchers, their aim is continued professionalization and improvement in the quality and impact of the Belgian development cooperation policy. ACROPOLIS also contributes to the international visibility of Belgian academic expertise in development cooperation. The programme is funded by the Directorate-General for Development Cooperation and Humanitarian Aid (DGD) of the Ministry of Foreign Affairs, through ARES-CCD and VLIR-UOS.*

**The ACROPOLIS group dedicated to Aid Effectiveness with a Focus on Fragile Contexts** *gathers academic partners from Université St Louis Bruxelles (coordinating university), Université libre de Bruxelles, Université catholique de Louvain, Université de Liège, Universiteit Gent. Its main fields of research are the Great Lakes Region of Africa and Sahel. It builds on the network previously set up under GRAPAX – Groupe de recherche en appui aux politiques de paix.*

**ACROPOLIS Policy Notes** *are short, operational, documents addressing a specific issue or answering a direct question asked by DGD.*

*The views expressed in this document are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the DGD, ARES-CCD or VLIR-UOS.*