



## « Atelier d'identification des obstacles à une approche fragilité » : synthèse et recommandations *Policy Note Series n° N2015/006*

---

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

### Introduction

En juin 2015 s'est tenu à Kinshasa un atelier inter-agence organisé par l'Union européenne et la Belgique sur le thème de « l'amélioration de l'engagement dans les situations de fragilité – appui à la RDC ». Cet atelier a permis de faire émerger une série de pistes de réflexion, 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 du contexte, de ses dynamiques, de son fonctionnement et de sa « résilience » face aux interventions extérieures. La deuxième est la nécessité d'intégrer la fragilité dans toutes les interventions et à tous les stades du cycle de programmation. 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.

Cet exercice sert aujourd'hui de point d'appui au travail du groupe de recherche « ACROPOLIS Efficacité de l'aide dans les contextes de fragilité » dans le cadre de son axe de travail sur l'opérationnalisation d'une approche sensible à la fragilité pour la coopération belge. Une méthodologie en ce sens a été adoptée durant l'été 2015 (cf. Policy Note 2015/001). L'une de ses premières étapes est l'identification des obstacles à la mise en œuvre d'une telle approche sensible à la fragilité pour la Belgique.

Sur base d'une synthèse des pistes de réflexion (cf. Policy Note 2015/002), un premier atelier s'est tenu à la DGD le 29 octobre 2015 (une demi-journée). Il avait pour objectif d'identifier les obstacles à l'opérationnalisation d'une approche fragilité, que ces obstacles soient de nature budgétaire, procédurale, institutionnelle ou politique. L'atelier a rassemblé une trentaine de participants (DGD, cabinet, CTB) et était structuré en deux parties, l'une de sensibilisation des participants à l'approche fragilité et au processus d'opérationnalisation, l'autre de réflexion participative à l'identification systématique des obstacles. Les participants de l'atelier avaient également la possibilité d'envoyer des contributions supplémentaires à la suite de l'atelier. Un deuxième atelier a été organisé le 4 février 2016 à Kinshasa. Réunissant l'ambassade et la CTB, son objectif était d'obtenir une contribution « du terrain » à ces réflexions.

Ce document propose une première **synthèse des discussions et des contributions** reçues et suggère une série de **recommandations préliminaires**. Les catégories reprises ci-dessous représentent les principaux éléments évoqués par les acteurs lors des différents ateliers et rencontres. Comme souligné dans la note méthodologique (cf. Policy Note 2015/001), ce document servira de base à l'élaboration d'un guide pratique sur la fragilité (2016).

## Vision & leadership

### Obstacles identifiés

- Manque de vision partagée et à long terme sur ce qui est fait, sur ce qui est à faire, sur ce qui est souhaité et sur ce qu'il est possible de faire dans le contexte d'intervention. Ambitions souvent irréalistes (aux niveaux stratégiques comme opérationnelles).
- Problème de leadership au niveau belge dans la politique extérieure entre le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Coopération, les ambassades et les autres acteurs belges présents dans les pays partenaires (ou les autres acteurs belges impliqués / concernés par les questions de coopération).
- Absence de reconnaissance du rôle de la coopération dans la politique extérieure de la Belgique et impact sur la capacité à agir dans certains contextes de fragilité.

### Recommandations

- Réviser le cadre légal et institutionnel pour l'asseoir sur une stratégie politique/vision à long terme qui explicite le rôle de la coopération au développement dans le cadre plus large de la politique étrangère de la Belgique.
- Une approche « whole of government » devrait être renforcée, tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique/politique.
- Mobiliser cette vision partagée pour favoriser les processus d'harmonisation.

## Partir du contexte et ressources pour les analyses

### Obstacles identifiés

- Manque de temps et de ressources humaines et financières et mauvaise division du travail (relations siège/terrains ; trop de duplication des tâches) pour effectuer les analyses nécessaires.
- Les conventions de mise en œuvre ne prévoient pas les analyses nécessaires.
- Analyses existantes trop techniques, dimension politique inexistante et faible compréhension socio-culturelle du contexte.
- Déconnexion entre le temps des analyses et le temps de l'action.
- Absence d'analyses continues, celles-ci sont trop souvent considérées comme des événements ponctuels sans aucun suivi.

### Recommandations

- Inclure systématiquement les analyses nécessaires à la compréhension et prise en compte de la fragilité dans les conventions de mise en œuvre (et leur budget) en y incluant une dimension d'analyse d'économie politique (*political economy*) et une analyse des risques liée à la fragilité (cf. redéfinition par INCAF de la fragilité en termes de risques auxquels un pays est exposé).
- Afin de compléter celles-ci, construire des outils d'analyse continue en s'inspirant des travaux sur le « Thinking and working politically » ainsi que sur l'« Everyday Political Analysis » (voir DLP Notes 2015).
- Décloisonner la question de la gouvernance et lui donner un lead sur le terrain pour l'intégrer de manière transversale et systémique dans les interventions

- Inverser l'approche en partant des analyses transversales fragilité / genre / gouvernance pour l'appliquer dans les secteurs d'interventions.

## **Adaptation au contexte et flexibilité (approche)**

### **Obstacles identifiés**

- Le point de départ des interventions n'est pas le contexte ni les changements que l'on souhaite accompagner.
- La volonté de programmer peut être un obstacle en soi dans un contexte de fragilité.
- Imposition de la définition de secteurs prioritaires par la loi qui aboutit à une approche sectorielle trop linéaire par rapport à la complexité de la réalité et aux enjeux trans-sectoriels souvent importants dans les contextes de fragilité
- Inadéquation de certains des principes de l'efficacité de l'aide dans les situations de fragilité.
- Les cadres et outils de la coopération belge n'ont pas été pensés pour s'adapter aux contextes de fragilité.
- Différence entre la temporalité politique et celle d'un changement fort dans les contextes de fragilité, évaluée souvent à au moins une génération.
- Attention beaucoup plus forte sur les conséquences que sur les causes des facteurs de fragilité.
- Faible identification des opportunités (y compris des acteurs de changements).
- Peu de communication entre siège et terrain, notamment sur les stratégies et les engagements internationaux.
- Absence de clarté sur la capacité discrétionnaire de l'inspecteur des finances, qui peut aussi avoir pour conséquence une autocensure de la part des équipes et une faible prise de risques.

### **Recommandations**

- Réviser le cadre légal, organisationnel et fonctionnel afin de permettre une programmation flexible et itérative pouvant répondre aux complexités, enjeux et opportunités du contexte d'intervention, en particulier aux défis trans-sectoriels en s'inspirant des travaux récents sur l'approche « Problem Driven Iterative Adaptation » (PDIA) (voir Andrews, Pritchett and Woolcock 2012).
- Adopter une approche territoriale et multi-acteurs centrée sur la délivrance de services publics.
- Réfléchir à une adaptation de la programmation (durée, prolongation, arrêt) des interventions pour les situations de fragilité.

## **Adaptation et flexibilité (canaux)**

### **Obstacles identifiés**

- Absence de dérogations à la règle d'exclusivité de la CTB dans les secteurs prioritaires.
- Incapacité de soutenir la société civile locale à ce stade.

### **Recommandations**

- Adapter le cadre légal, organisationnel et fonctionnel, notamment dans le cadre de l'élaboration de la politique intégrée pays (PIP), afin de permettre une approche basée sur les besoins et la capacité des acteurs, en fonction de leur nature, à y répondre.

## **Mobilisation des ressources financières**

### **Obstacle identifié**

- Manque de clarté sur les modalités d'utilisation des allocations de base.

### **Recommandation**

- Etablir une base de données des allocations de base, de leurs modalités et des personnes de contact consultable en intranet avec un outil de recherche thématique et géographique.

## **Harmonisation (internationale)**

### **Obstacles identifiés**

- Difficulté d'harmoniser les analyses et les stratégies d'interventions avec les autres bailleurs, du fait également que celles-ci auront des conclusions différentes selon les intérêts, les approches, les priorités, les acteurs de mise en œuvre, etc.
- Faible mutualisation au niveau multilatéral qui dépasse rarement les questions budgétaires ; échanges réalisés dans une perspective de partage plus que d'harmonisation.
- Montée en puissance des nouveaux acteurs de coopération (BRICS, fondations privées) dont les priorités et approches sont différentes des bailleurs « traditionnels ».

### **Recommandations**

- Encourager et participer au partage des analyses.
- Promouvoir la construction d'analyses conjointes permettant une « appropriation » différenciée par les acteurs en fonction de leur nature, leurs approches, ou leurs priorités.
- Identifier des objectifs réalistes concernant l'harmonisation qui sont adaptés au contexte (i.e. le cas de Burundi où il y a un nombre gérable d'acteurs et où BE peut jouer un rôle de facilitateur vs le cas de la RDC où la présence d'un grand nombre d'acteurs rend l'harmonisation plus compliquée).

## **Harmonisation (belge)**

### **Obstacles identifiés**

- Cloisonnement entre les différents acteurs, y compris au sein du SPF Affaires étrangères, avec des attitudes, priorités et pratiques institutionnelles différentes. Faible partage des analyses dans d'autres domaines que le développement. Les initiatives prises par des agents ou des services ne peuvent pas suffire.
- Faible travail interdépartemental/réunions interdépartementales peu opérationnelles.

### **Recommandations**

- Dans une perspective d'une déconcentration plus forte vers les postes, créer une équipe pays à Bruxelles pour les contextes de fragilité réunissant les desks (D1, D3, B1, CTB, M) et les services thématiques de la DGD ainsi qu'une équipe pays élargie qui inclurait d'autres représentants du Ministère. Cette équipe aurait pour mission régulière, à partir d'un dialogue avec les équipes sur le terrain, (1) de signaler les évolutions pertinentes aux niveaux

politique, sécuritaire, social et humanitaire, économique ; (2) déterminer si ceux-ci représentent une amélioration de la situation, sa détérioration ou sa stabilité ; (3) identifier les conséquences réelles ou potentielles pour la stratégie et la mise en œuvre des interventions ; et (4) définir les mesures d'atténuation et/ou d'adaptation possibles.

- Intégrer une approche 3D (diplomatie, développement, défense) et une approche « whole of government » dans l'approche politique intégrée pays (PIP).
- Chercher des opportunités structurelles pour mieux intégrer et valoriser l'expertise d'autres acteurs concernés comme, par exemple, les acteurs de la coopération non-gouvernementale, la société civile locale, les multi. A cet effet, les cadres stratégiques communs et la politique intégrée pays (PIP) sont des pistes concrètes et opérationnelles.

## **Sensibilisation des acteurs**

### **Obstacles identifiés**

- Manque de sensibilisation, faible connaissance des acteurs de la dimension fragilité et de ses implications, ce qui peut provoquer des problèmes dans l'identification, la formulation, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques et projets.
- Absence d'une culture de systématisation et de diffusion des analyses.

### **Recommandation**

- Organiser des formations à l'approche fragilité centrées sur le travail concret des différents acteurs, au siège comme sur le terrain (préparation de notes de base, de rapports de mission de suivi terrain, etc.).

## **Mobilisation des ressources existantes**

### **Obstacles identifiés**

- Faible exploitation et gestion des ressources existantes (analyses passées, évaluations, etc.).
- Faible qualité des documents et rapports existants qui sont souvent peu lisibles et opérationnels.
- Aucun système de capitalisation ni de transfert de compétences (turn-over des RH).
- Faibles échanges entre acteurs de coopération belges Sud-Sud, les flux sont principalement ascendants du terrain vers le siège.

### **Recommandations**

- Etablissement d'une base de données des ressources avec outil de recherche intranet simple en fonction des critères / mots clés suivants : nature de la ressource, pays concerné, secteur(s), département/service en charge.
- Sensibiliser les acteurs à systématiser la démarche de recherche, la consultation et la mobilisation des ressources existantes.
- Développer une politique systématique de capitalisation et transfert de compétences (notamment lors des périodes de renouvellement des personnels).

## **Partenariat & conditionnalités**

### **Obstacles identifiés**

- Faible clarté sur les conditions de la relation avec le partenaire (notamment sur les engagements du pays, l'évaluation (et sa méthodologie) des critères, etc.).
- Manque de flexibilité dans la modification des conventions et manque de clarté sur les lignes rouges (pourquoi et comment on réoriente les programmes).
- Absence de conditionnalités préalables permettant le non-démarrage des programmes / interventions.

#### **Recommandation**

- Réviser les documents de partenariats à tous les niveaux pour y inclure des ambitions et objectifs clairs et réalistes, sur base desquels des engagements peuvent être tirés, un cadre clair défini et des réorientations des programmes envisagés.
- Introduire des conditionnalités à plusieurs niveaux, prévues par palier dès le démarrage, et engager une réflexion systématique sur les engagements demandés et leur formulation.

## **Risques**

#### **Obstacles identifiés**

- Tendance à éviter les risques en contradiction avec la volonté d'accentuer les interventions dans les contextes de fragilité.

#### **Recommandation**

- Développer une approche de gestion des risques (Risk Management Framework) qui analyse et fait face aux risques plutôt que de les éviter, en intégrant mieux les risques politiques et une approche « *Do No Harm* » (ne pas nuire) dans les analyses contextuelles et introduire une approche plus flexible concernant les risques institutionnels (sécurité, fiduciaire, réputation). Cette approche pourra s'appuyer sur l'outil « Risk Management Framework » en cours d'élaboration. Ce dernier pourra éclairer le travail des différents acteurs, notamment l'équipe pays pour les contextes de fragilité (voir *supra*, « Harmonisation (belge) »).
- Faciliter les expériences pilotes en acceptant le risque d'échec (« learning by doing »).

## **Suivi de programme**

#### **Obstacles identifiés**

- Absence d'instrument permettant d'avoir une feuille de route d'un programme de coopération en cours.

#### **Recommandation**

- Développer un outil de suivi permettant de suivre l'évolution du programme, de ses activités, de ses conditionnalités de décaissement, de l'atteinte des résultats et des impacts.
- Inclure des indicateurs de changement et prévoir sur cette base des cycles d'apprentissage plus courts (cf. « expériences pilotes »).

## Références

- ACROPOLIS (2015). 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 ». *ACROPOLIS Policy Note 2015/001*.
- ACROPOLIS (2015). Mieux intervenir dans les situations de fragilité : Synthèse des pistes de réflexion de l'« atelier inter- agence pour l'amélioration de l'engagement dans les situations de fragilité – appui à la RDC ». *ACROPOLIS Policy Note 2015/002*.
- DLP (2015). The case for thinking and working politically: The implications of 'doing development differently'. *Development Leadership Program note*.
- Hudson, D., Marquette, H. & Waldock, S. (2015). Everyday Political Analysis. *Development Leadership Program note*.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Center for Global Development Working Paper 299*. June 2012.

## Authors contact

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)

Thomas VERVISCH, UGent : [thomas.vervisch@UGent.be](mailto:thomas.vervisch@UGent.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.*