



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 »

Policy Note Series n° N2015/002

La présente Policy Note est une synthèse des pistes de réflexion qui ont émergé lors de l'« atelier inter-agence pour l'amélioration de l'engagement dans les situations de fragilité – appui à la RDC » qui a réuni une trentaine de représentants d'agences de coopération de l'Union européenne et de ses Etats membres travaillant en République Démocratique du Congo à Kinshasa en juin 2015. Cette synthèse maintient la structure des pistes de réflexion émises à Kinshasa tout en élargissant son propos aux situations de fragilité au delà du seul cas congolais. L'objectif est ici d'offrir un point de départ commun aux acteurs de la coopération belge dans le cadre de l'exercice d'opérationnalisation d'une approche sensible à la fragilité auquel l'ACROPOLIS Aid Effectiveness in Fragile Contexts participe, ainsi qu'exposé dans la Policy Note 2015/001. Nous renvoyons à ce document ainsi qu'au texte complet des pistes de réflexion de Kinshasa pour plus de précisions à la fois quant à la démarche de cette note et son contenu.

1. Renforcer la compréhension de la fragilité d'un contexte d'intervention

- **Systematiser la réalisation et l'utilisation d'analyses pour informer les interventions depuis l'identification et tout au long de la mise en œuvre.** Celles-ci doivent être **partagées avec les partenaires** et prendre en cote la diversité géographique du pays et, pour les programmes infranationaux (niveau provincial et local), partir du contexte spécifique local et non des réalités propres à la capitale et à ses réseaux d'acteurs. Elles doivent être multidimensionnelles : 1) analyses contextuelles classiques ; 2) analyses de type *political economy* permettant d'identifier les intérêts des différents acteurs en présence et leurs relations ; 3) analyse des dynamiques de subversion des modalités de fonctionnement de l'aide internationale et compréhension du rôle de cette aide internationale dans l'équation du système contextuel congolais ; 4) analyses anthropologiques et socio-culturelles de l'économie de la fragilité.
- **Assurer une prise en compte effective des leçons tirées des évaluations et analyses de suivi (incluant la question des risques)**
- **Faire valider, avec le gouvernement, un diagnostic harmonisé** qui permette d'informer les document de référence dont le gouvernement devrait assurer ensuite le suivi, le pilotage et la coordination sectorielle (cf. multiplication de documents d'analyse du contexte : matrices de fragilité, divers accords de paix/transition, lettres de mission du gouvernement, etc.)

2. Intégrer la dimension de fragilité dans les interventions

- **Intégrer systématiquement les analyses (cf. supra) contextuelles à toutes les phases de l'intervention.** Maintenir une ambition limitée et s'assurer de l'adéquation réaliste entre le contexte, les objectifs, le budget et la temporalité des programmes ; aligner la vitesse de décaissement avec la capacité réelle d'absorption.
- **Effectuer une analyse d'impact sur les éléments clés de la fragilité** lors des différentes phases d'identification, de programmation et de mise en œuvre d'un projet ou programme.
- **Identifier, saisir et faciliter les opportunités d'un alignement temporaire entre l'intérêt de certains acteurs nationaux et les objectifs du programme.** Etudier également, pour chaque partenaire potentiel (y compris au niveau individuel) de programme, ses moyens, sa capacité et sa volonté réelle d'action au delà de son mandat formel.
- **Prendre en compte la volonté réelle et la capacité limitée du partenaire pour décider les modalités, le phasage et l'ambition de l'intervention.** Intervenir, de façon prioritaire, là où il y a une volonté politique d'engagement de l'Etat, mesurée notamment par une intervention financière préalable, afin de limiter les risques de substitution et de non durabilité. Lorsqu'il y a absence d'engagement de l'Etat, identifier et renforcer des acteurs non-étatiques (secteur privé, société civile, systèmes de gestion communautaires) capables d'assurer une sensibilisation et une délivrance de services (risque de non prise-en charge ultérieure/créations institutionnelles ad-hoc).
- **Identifier des leviers pour remédier à certains éléments de fragilité et renforcer les facteurs de résilience, au niveau des projets et programmes pris isolément et collectivement.** Ces leviers pourraient notamment être : une conditionnalité effective et coordonnée (cf. *infra*) ; une décentralisation et un développement local effectif ; des réformes ciblées (sur un sous-ensemble institutionnel, une division, par exemple) ; une politique de recrutement centrée sur la compétence. Adopter une approche multi-niveaux et multi-acteurs et favoriser les appuis à la base et au niveau communautaire.
- **Assurer la communication et la diffusion des résultats des bonnes pratiques endogènes (*positive outlier*)** pour favoriser un effet d'entraînement et la duplication.
- **Prendre en compte les secteurs transversaux** ayant un impact sur un large éventail de programmes/projets, particulièrement les domaines de la fonction publique et des finances publiques (approche trans-sectorielle visant à favoriser les synergies).
- **Appuyer un dialogue intra-congolais** à différents niveaux et entre les différents niveaux (local, provincial et national) conformément au PSG 1 « politique inclusive » en renforçant les acteurs intermédiaires existants susceptibles d'avoir un impact correctif sur les éléments de fragilité (par ex. : associations de parents, associations paysannes, chambres de métiers).
- **Utiliser le Mutual Accountability Framework** pour assurer que les interventions sont guidées par l'atteinte efficaces des résultats et non l'évolution des priorités politiques des bailleurs.
- Saisir les discussions sur le **post-Cotonou** pour repenser les modalités d'aide et intégrer le New Deal dans celles-ci, notamment en matière d'allongement de la durée des projets, de l'intégration des principes TRUST et FOCUS du New Deal et de certification des exécutants.
- Coordonner une **réponse collective informée** par les expériences des différents bailleurs aux pratiques de corruption (ex. des frais bancaires / Projets).

3. Adapter les approches, les cadres de fonctionnement et les outils à la fragilité

- **Changer de perspective et d'approche** : Prévoir une **phase initiale de recherche-action** pour ajuster les programmes en fonction de l'évolution du contexte. Prévoir pour tout programme/projet les moyens (financiers et expertises) d'assurer un **suivi analytique** régulier et intégrer la capacité d'agir avec flexibilité dans la mise en œuvre (zones d'intervention, composantes et acteurs). Entamer une réflexion pour une approche commune face aux constats d'imprévisibilité générale du système (créativité négative, taxation arbitraire, corruption et tracasseries) rencontrés dans les programmes.
- **Partir des besoins** particulièrement des publics cibles et **non de modèles ou d'enveloppes** prédéfinis et impliquer toutes les parties prenantes dès la phase d'identification.
- **Décentraliser les mécanismes** de prise de décision des partenaires techniques et financiers avec le partenaire local et définir le meilleur niveau de subsidiarité pour l'atteinte des résultats et la proximité de l'offre et la demande.
- Passer d'une enveloppe définie à une **enveloppe maximale avec un décaissement progressif** en fonction des opportunités d'atteinte des résultats. Equilibrer la préoccupation portée aux risques fiduciaires et réputationnels avec celle portée aux risques contextuels et de non-atteinte des résultats (risques programmatiques).
- Sensibiliser l'opinion publique et l'ensemble des acteurs des agences aux spécificités des situations de fragilité pour combattre la culture organisationnelle d'aversion aux **risques fiduciaires et réputationnels**. Donner aux programmes actuels la capacité d'ajuster les procédures et de cibler des opérateurs fiables pour s'adapter aux spécificités du contexte de fragilité sur base d'une analyse et/ou constat objectif.
- Accepter qu'une situation de fragilité nécessite plus de **personnel adapté et sur le terrain (et envisager une mutualisation entre agences pour les profils spécifiques d'experts)** aussi bien dans la mise en œuvre que dans le suivi des programmes basé sur place ; le mobiliser et le renforcer pour la rédaction des programmes (non recours systématique à consultance externe) ; et adapter les procédures et le recrutement en fonction. Limiter le renouvellement fréquent des assistants techniques, experts internationaux (mémoire institutionnelle) afin de renforcer la connaissance du contexte et ses dynamiques, et favoriser la capitalisation des expériences tout en évitant de perdre la valeur ajoutée de l'expertise externe.
- Revoir les obstacles au renouvellement de **consultants internationaux** lorsque leur compétence et expérience est la plus adaptée aux besoins ; Revoir et faciliter les modalités de recrutement et de valorisation des **nationaux** au sein des agences pour une plus grande contextualisation des interventions tout en considérant que le personnel national a une relation différente avec le pays partenaire.
- Passer d'une approche basée sur l'usage ad-hoc de dérogations à une **approche véritablement différenciée** quant aux procédures à utiliser dans les situations de fragilité.
- Explorer les alternatives de fonds flexibles comme l'« **opening portfolio** » où seule une partie des activités sont programmées afin de permettre une réactivité forte aux évolutions du contexte, de saisir les fenêtres d'opportunités quand elles se présentent et réallouer facilement. Travailler à des approches plus intégrées afin de décloisonner les canaux d'interventions pour faciliter la réallocation des ressources en fonction de l'évolution du contexte.
- Améliorer la **coordination stratégique trans-intra-inter-sectorielle**, en renforçant les espaces de coordination existants (organes ad-hoc, selon les contextes géographiques). Faire une identification commune des leviers de changement qui peuvent être saisis ensemble.

- Eviter une fragmentation du dialogue politique et la communication de messages contradictoires.
- Renforcer la transparence des interventions en alimentant les plates-formes nationales d'information sur l'APD, en prévision et en dépenses effectives.
- L'harmonisation des **primes et per diem** accordés par les différentes agences et leurs modalités doit être une priorité.
- S'engager dans un **dialogue avec les autres bailleurs** lorsqu'une mesure de suspension d'un programme est envisagée.
- Favoriser le recours à des **fonds communs** (avec des mécanismes renforcés de mise en œuvre) ou des approches sectorielles multi-bailleurs avec plusieurs projets et un seul comité de pilotage tout en évitant trop centralisé et peu flexible.
- Promouvoir un espace de **dialogue technique** (physique et/ou virtuel) pour le partage d'expériences entre experts techniques pour renforcer la cohérence des approches.
- **Conditionnalités/Mutual accountability** : Développer des conditions préalables, des conditionnalités « lignes rouges » communes, à différents niveaux (central, provincial, local) et s'y tenir (plan d'action centré sur le fonctionnement et la maintenance par ex.) ; oser arrêter une intervention de manière concertée au moment où les conditions minimales ne sont plus respectées.

Contacts des auteurs de la note

Sidney LECLERCQ, ULB-UCL : sidney.leclercq@ulb.ac.be

Geoffroy MATAGNE, ULg : 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