



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

La coopération belge au développement et les états fragiles : un écart entre politique et pratique ?

11.11.11, la coalition du mouvement Nord-Sud en Flandre
Mai 2014

Thijs Van Laer et Ken Matthysen
en collaboration avec IPIS



Résumé : une fracture sépare-t-elle la politique et la pratique ?

Près de la moitié des fonds de l'aide au développement belge prend la direction de pays partenaires dont les autorités n'ont pas la capacité, la volonté et / ou la légitimité de gérer efficacement les affaires publiques, d'assurer la sécurité et de sortir la population de la pauvreté. Dans la mesure où les recettes traditionnelles de l'aide atteignent leurs limites dans ces « États fragiles », une politique internationale a été mise au point durant la dernière décennie. Elle propose un projet détaillé en faveur d'une approche différenciée de l'aide à ces pays, dans le but d'accroître leur résilience. La Coopération belge au développement souscrit aux engagements internationaux en faveur des États fragiles qui ont vu le jour dans la foulée de ce projet, par exemple les Principes pour les États fragiles (PEF) et le New Deal. En 2013, une note de stratégie belge en faveur des situations fragiles a été approuvée. L'aspect positif des choses est que la Belgique poursuit son engagement sur ce thème, tant au niveau de la politique internationale que dans sa propre politique de développement, en dépit du contexte difficile que nous connaissons.

La mise en œuvre de cette approche spécifique aux États fragiles n'est cependant pas une évidence : un écart sépare la politique de la pratique. Ce dossier réalisé en collaboration avec l'IPIS montre concrètement où se situe cet écart et il a pour but de susciter le débat sur le sujet. Les études de cas qui ont été réalisées en RD Congo (dans les provinces de Bandundu, Province Orientale et Sud-Kivu) dans le cadre de cette étude montrent que l'application des principes de fragilité est un véritable défi que la Coopération belge au développement doit relever. Ce dossier aborde principalement la coopération bilatérale directe, même si 11.11.11 a également élaboré un trajet similaire pour la collaboration non-gouvernementale dans les États fragiles.

Dans un premier temps, les études de cas révèlent qu'une grande partie des points d'achoppement auxquels la Coopération belge au développement est confrontée dans les États fragiles sont de natures politique, alors que la Coopération belge au développement aborde plutôt les choses suivant une perspective technique. Ainsi, la RD Congo se caractérise par l'absence de progrès en matière de décentralisation, une construction difficile de la paix dans la région du Kivu et l'omniprésence de la corruption : autant d'obstacles au développement qui doivent être surmontés par la mise en place d'un dialogue politique fort, l'augmentation de l'aide dans des secteurs sensibles, par exemple la gouvernance, et l'aide à la société civile, sur la base d'analyses de la situation politique au niveau sectoriel et décentralisé. Cette transition vers une approche plus politique passe par un changement de mentalité au sein de la coopération au développement, et nécessite la mise en place d'instruments permettant de transposer cette approche politique dans la pratique, mais aussi, et bien plus encore, la défense au niveau politique des risques qui vont de pair avec une approche plus politique, tant en matière de relations bilatérales qu'en ce qui concerne l'utilisation de l'aide au développement. Les cadres politiques concernant la fragilité actuellement en place n'offrent pas de points de repère suffisants, puisque l'élément politique n'y occupe pas une place déterminante.

Il est important pour toutes les interventions de développement, et plus encore dans les États fragiles, de réaliser des analyses contextuelles qualitatives et de faire preuve d'une grande sensibilité au contexte. Si la Belgique a recours aux analyses contextuelles, il semble qu'elle

ne transpose pas systématiquement les conclusions qui en découlent dans ses interventions en matière de développement. Une compréhension approfondie du contexte local est cependant essentielle pour répondre aux priorités locales, même s'il est rare qu'elles soient clairement formulées et qu'il est peu fréquent de trouver une vision locale du développement concrète et soutenue. Le discours actuel en matière de fragilité n'offre pas un point de repère suffisant pour ce manque de vision et / ou de volonté politique : cette limitation doit être abordée au niveau de la politique internationale. Une analyse contextuelle qualitative est également importante pour évaluer les risques de renforcer des tensions existantes et pour y réagir de façon préventive. Dans la pratique, les stratégies d'intervention de la Coopération belge au développement n'accordent pas une part suffisante aux conflits, de sorte qu'elles génèrent ainsi un risque de renforcement des conflits locaux et à petite échelle.

Pour savoir quelle est la façon la plus adéquate de pratiquer la coopération au développement dans les situations fragiles, l'analyse des interventions passées est tout aussi indispensable que l'analyse du contexte. Si de telles évaluations sont effectivement réalisées, elles n'exercent qu'une influence trop limitée sur les nouveaux programmes. Il semblerait en outre qu'il n'existe pas d'instrument permettant d'utiliser de façon structurée l'expertise présente au sein de la Coopération belge au développement et ailleurs en matière de best practices de la coopération au développement et de la fragilité. Rassembler les leçons des expériences passées et les *best and worst practices* peut largement augmenter la portance et l'utilité opérationnelle de la politique concernant les États fragiles. L'amélioration du mode de travail dans les États fragiles comme le Congo requiert l'implication de tous les maillons de la Coopération belge au développement dans une approche revue et corrigée. Pour ce faire, il est nécessaire de réaliser un exercice de sensibilisation important, mais avant tout, d'accorder une plus grande place à l'apport du terrain dans la création des programmes et la définition des cadres politiques. Il faut également promouvoir le travail sur le long terme, ainsi que l'acquisition de connaissances et de compétences spécifiques en matière de fragilité.

La Belgique n'est pas le plus mauvais élève de la classe internationale, pourtant, l'étude montre que des étapes importantes doivent encore être franchies, entre autres en ce qui concerne la flexibilité, l'analyse des risques, la réflexion sur le long terme et la coordination des donateurs. Tout cela dépend en grande partie de l'intérêt que le ministre de la Coopération au développement accorde aux principes de fragilité. Le ministre osera-t-il défendre la flexibilité ou la prise de risques (assortie d'une possibilité d'échec) ? Le ministre est-il disposé à prolonger la durée des programmes de coopération indicatifs (PIC) et à rester plus longtemps actif dans les mêmes secteurs ? La synergie au sein de la communauté des donateurs est-elle plus importante que la visibilité ? Le ministre de la cohérence des politiques souhaite-t-il aller au-delà du simple échange d'informations entre les divers services ? Existe-t-il une volonté d'investir plus largement dans des secteurs sensibles tels que la réforme du secteur de la sécurité ou la décentralisation, avec le risque de voir diminuer les dépenses et les résultats tangibles et de faire face à des frictions diplomatiques ? En l'absence d'une réponse positive à la question qui précède, aucune démarche ne peut être entreprise pour mettre en place une approche de la fragilité et accroître l'incidence de la Coopération belge au développement dans les États fragiles.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	5
1. États fragiles ? – Contexte et problématique	
2. Comment avons-nous procédé ? – Méthodologie	
Chapitre 1 –	
Nécessité d'une approche réfléchie. L'idée de « l'approche qui prend en compte la fragilité »	7
1. L'émergence de l'approche qui prend en compte la fragilité	
2. Quelques réflexions	
Chapitre 2 –	
Connues mais pas encore populaires : la politique et la pratique de la Belgique à l'égard des États fragiles	10
1. Reconnaissance par la Belgique de l'approche qui prend en compte la fragilité	
2. La politique belge	
3. Portée	
Chapitre 3 –	
L'approche de la Belgique en RD Congo. Plusieurs domaines de politique en action	13
1. Congo : toutes les caractéristiques d'un État fragile	
2. La coopération au développement belgo-congolaise	
3. Autres domaines de politique	
Chapitre 4 –	
Étude de cas 1 - les programmes agricoles au Congo	17
1. Contexte : les initiatives belges	
2. « Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental » (PEF 3)	
2.1 Une réforme défailante	
2.2 Le rôle ambigu des services publics et extorsions	
2.3 Renforcement des capacités	
2.4 Légitimité	
2.5 Politique et dialogue	
3. « Ne pas nuire » (PEF 2) et « Accorder la priorité à la prévention » (PEF 4)	
4. « Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite » (PEF 9)	
5. « S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte » (PEF 7)	
5.1 Plan de développement local	
5.2 Implication locale dans les travaux d'infrastructure	
5.3 Des semences sur mesure pour les paysans ?	
5.4 Des visions divergentes	
6. « S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux » (PEF 8)	
Chapitre 5 –	
Étude de cas 2 – le plan de reconstruction de la Belgique pour le Nord et le Sud Kivu	28
1. Contexte	
2. Dans la lignée de l'approche qui prend en compte la fragilité ?	

Table des matières

Chapitre 6 –	
La Belgique et les États fragiles : la pratique	32
1. Analyse contextuelle	
2. Secteurs sensibles	
3. Dans quelle mesure l'aide au développement belge doit-elle être politisée ?	
4. Résultats et risques	
5. Travailler sur le long terme	
6. La visibilité rapide est-elle vraiment une bonne chose ?	
7. Durabilité	
8. Les personnes adéquates avec les compétences adéquates	
9. Flexibilité	
10. Intégration des leçons du passé	
Recommandations	39
Encadrés	
Encadré 1 : Pourquoi ce dossier?	5
Encadré 2 : Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles	8
Encadré 3 : L'aide belge aux États fragiles	10
Encadré 4 : Les classement internationaux et la RDC	13
Encadré 5 : L'approche des 3D	16
Encadré 6 : Lever des impôts avant d'aider les paysans	20
Encadré 7 : Conflits fonciers entre les agriculteurs Topoke et les pêcheurs Lokele	23
Encadré 8 : Le REDD+-programme de SAFBOIS-JADORA	23
Encadré 9 : Éviter de créer des poches d'exclusion	27
Encadré 10 : Financement de secteurs sensibles : États fragiles vs. États non fragiles	33
Encadré 11 : Quid des ONG ?	38



Introduction

1. États fragiles ? Contexte et problématique

Le groupe des pays en développement présente de grandes disparités : cette constatation s'est imposée progressivement au cours des dix dernières années dans le secteur du développement. Ainsi, les pays en développement comptent un groupe de pays que l'on peut appeler les « États fragiles », parce que leurs institutions publiques sont non seulement peu développées mais encore qu'elles manquent de légitimité.

Les États fragiles ont souvent un passé de conflits armés et de changements de régime non-constitutionnels. Ils demeurent **fragiles** aux chocs internes et externes, comme des coups d'État ou afflux de réfugiés régionaux. Cette vulnérabilité a des conséquences sur les services publics, les prestations sociales, le commerce, la justice, la sécurité et bien d'autres secteurs encore. Les autorités **ne peuvent ou ne veulent pas** prendre en charge les services essentiels que l'on attend d'un État. Même d'autres maillons de la société, par exemple le secteur privé, la société civile ou les citoyens eux-mêmes, éprouvent de grandes difficultés à remplir leur rôle. Dans un tel contexte, le développement n'est pas une évidence : la réalisation des Objectifs du millénaire (OMD) pour le développement progresse lentement et les formes traditionnelles de coopération au développement n'apportent aucune solution à ce problème.

Nécessité d'une approche spécifique

La communauté internationale a commencé à créer des accords en faveur de l'adoption d'une **approche différenciée** dans cette catégorie de pays en développement. Initialement, cette approche qui prend en compte la fragilité est née d'échanges fructueux entre des acteurs du monde académique et des décideurs politiques installés dans les capitales des grands pays donateurs. Ses principes de base sont de ce fait assez vagues et généraux et ils manquent

de clarté sur la façon dont elle doit être mise en œuvre sur le terrain. C'est la raison pour laquelle, par ce dossier, nous souhaitons contribuer à combler la fracture entre la **théorie et la pratique**. Nous nous concentrerons plus particulièrement sur la coopération au développement bilatérale belge qui travaille dans un nombre relativement important de pays que l'on peut qualifier de pays fragiles. La région des Grands Lacs enregistre par exemple des scores élevés pour tous les indicateurs de fragilité, or la Belgique leur consacre plus de 40 % de ses moyens affectés à la coopération au développement.

Focus sur la RD Congo

Dans ce dossier, nous avons choisi comme sujet de l'étude de cas la coopération au développement bilatérale belge en République démocratique du Congo. Le Congo est le **premier bénéficiaire de l'aide bilatérale belge**. La Belgique est également un grand donateur bilatéral du Congo, même si notre pays a glissé jusqu'à la 7^e position du classement¹. Le Congo enregistre en outre des scores élevés pour tous les indicateurs de fragilité. Une approche différente de celle qui est menée dans les autres pays partenaires s'impose par conséquent. Nous allons examiner dans quelle mesure les acteurs de la coopération au développement bilatérale belge directe tiennent compte du contexte fragile dans lequel ils opèrent. Nous tenterons de savoir comment la Belgique tente de concrétiser, au Congo, ses engagements en faveur d'une approche adaptée aux États fragiles.

Le fait que nous mettions l'accent sur la coopération bilatérale belge ne signifie en aucune façon que le secteur des ONG échappe à toute critique. Parallèlement à cette démarche, 11.11.11 a lancé un trajet pour lancer également le débat sur l'impact et le rôle des ONG dans les États fragiles. (Voir chapitre 6, encadré 11 « Quid des ONG ? »)

¹ OCDE-CAD, Banque Mondiale, Aid at glance 2011-2012, <http://www.oecd.org/dao/stats/document-upload/COD.JPG>

Encadré 1 : Pourquoi ce dossier ?

Ce dossier a pour objectif d'examiner la fracture qui sépare la théorie de la pratique en ce qui concerne l'engagement différencié dans les États fragiles. Nous souhaitons ainsi apporter une contribution au débat public sur la coopération au développement dans les États fragiles.

Questions abordées dans l'étude :

- Dans quelle mesure le concept de fragilité répond-il à la réalité sur le terrain ?
- Dans quelle mesure les acteurs de la Coopération belge au développement tiennent-ils compte du contexte fragile dans lequel ils opèrent au Congo ?
- Comment la Belgique tente-t-elle de respecter, au Congo, ses engagements de concrétiser une autre approche des États fragiles ?
- Comment la Coopération belge au développement peut-elle concrètement réduire la fracture entre la théorie et la pratique dans son fonctionnement au sein des États fragiles ?

2. Comment avons-nous procédé ? – Méthodologie

L'étude menée par 11.11.11 et l'IPIS s'est déroulée en plusieurs phases :

- La première phase a consisté en un examen de la littérature à partir duquel nous avons élaboré un cadre d'analyse et un questionnaire.
- Début 2014, nous avons interviewé des collaborateurs de la Coopération technique belge (CTB) et de la Direction générale belge de la Coopération au Développement et de l'Aide humanitaire (DGD).
- En février 2014, nous avons mené une étude de terrain au Congo dans le but d'examiner de plus près quelques projets agricoles belges. Nous nous sommes rendus dans les districts de Tshopo (dans la Province Orientale) et Kikwit (dans la province de Bandundu). À cette occasion, nous avons interrogé de nombreux acteurs locaux, entre autres des collaborateurs de la CTB, des ONG congolaises, des organisations internationales, des acteurs du monde académique, des fonctionnaires et coopérants d'autres pays sur leurs conclusions. À Tshopo, nous avons organisé un groupe de réflexion avec des agriculteurs locaux. Nous avons également réalisé une série d'interviews à Kinshasa, avec des collaborateurs de la CTB et de la DGD.
- En mars 2014, nous avons encore interrogé quelques acteurs à Bruxelles et nous avons rassemblé un groupe de réflexion composé de représentants de plusieurs ONG belges.
- En avril 2014, plusieurs personnes ont été interrogées à Bukavu à propos de leur vision du plan de reconstruction belge pour le Nord et le Sud Kivu.



Chapitre 1 : Nécessité d'une approche réfléchie : l'idée de « l'approche fragilité »

Dans ce chapitre, nous expliquons le concept de la fragilité et l'approche qui prend en compte la fragilité. Nous nous arrêterons sur les « 10 principes pour les États fragiles ». Ces principes sont importants, car ils seront utilisés dans toutes les autres parties de ce dossier comme des points de référence et instruments d'analyse. Enfin, nous abordons quelques problèmes auxquels l'approche qui prend en compte la fragilité est actuellement confrontée.

1. L'émergence de l'approche qui prend en compte la fragilité

La Déclaration de Paris

Beaucoup de terrain a été parcouru depuis la reconnaissance de la nécessité de mener une approche différenciée pour les pays moins résilients. Plusieurs concertations ont par exemple été menées, chacune ayant débouché sur de nouvelles visions. La Déclaration de Paris de 2005, résultat de la seconde « Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide », a souligné l'importance de l'harmonisation entre les donateurs, de l'appropriation (*ownership*), de l'harmonisation au regard des priorités nationales (*alignment*) et de la responsabilité mutuelle des résultats. Le manque d'attention accordée à la capacité et à la légitimité défaillantes de nombreux États fragiles a cependant fait l'objet de critiques. La rédaction des « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles » de l'OCDE (voir Encadré 2) constitue une première tentative sérieuse de remédier à ces manquements. Il a été reproché à ces principes d'être le seul fait des donateurs, un mal auquel on a tenté de remédier en autorisant ultérieurement les organisations de la société civile à prendre part à des concertations

Roadmap et New Deal

Les prochains étapes marquantes dans l'élaboration du concept de fragilité sont la « Feuille de route de Monrovia » et le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », en 2011¹.

Ces documents ont mis en avant cinq objectifs prioritaires qui doivent aider les États fragiles à se sortir de leur situation et à poser ainsi les bases de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement :

- une politique légitime ;
- garantir la sécurité de la population ;
- création d'une assise économique par la garantie de l'emploi et du minimum de subsistance ;
- une justice fonctionnelle et accessible ;
- une bonne gestion des revenus et une attention à la fourniture de services équitables.

¹ International Peace Institute, Busan and beyond: Implementing the "New Deal" for fragile states, juillet 2012



Le New Deal contient aussi une série d'engagements visant à ce que le processus de sortie de la fragilité soit porté par le pays partenaire. Les donateurs doivent soutenir la réalisation d'une analyse de la fragilité qui servira de base à l'élaboration d'une **vision et d'un plan nationaux** (*one vision, one plan*), le tout en collaboration avec la société civile. En ce qui concerne la mise en œuvre, un « pacte » doit être conclu entre le pays partenaire et les donateurs internationaux. Cette convention a pour objet de favoriser la coordination des donateurs. L'importance d'un dialogue politique inclusif tout au long de ce processus est détaillée dans le New Deal.

Enfin, le New Deal traite de la façon dont l'aide est accordée. Il demande par exemple qu'une attention accrue soit portée à la transparence dans l'utilisation de l'aide, à la gestion des risques (et leur acceptation), à l'utilisation des systèmes des pays, au renforcement des capacités et à la prévisibilité de l'aide.

Encadré 2 : Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles

Les principes pour les États fragiles (PEF), qui ont été définis par l'OCDE en 2007, contiennent une série de directives destinées aux acteurs de la coopération au développement, de la consolidation de la paix ou de la construction de l'État dans les États fragiles. Les 10 principes sont les suivants¹ :

1. Prendre le contexte comme point de départ

La réalisation d'une bonne **analyse contextuelle** est nécessaire à une intervention adaptée au pays partenaire fragile.

2. Ne pas nuire

Certaines interventions peuvent provoquer des rivalités, aggraver des tensions existantes ou perpétuer de mauvaises pratiques. Il est dès lors essentiel de pratiquer une **approche attentive aux conflits**.

3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

Le renforcement de l'État comme priorité englobe à la fois le renforcement de la capacité de l'État à fournir des services et le renforcement de sa légitimité. Ce dernier élément implique qu'il faille développer **la relation entre l'État et la société**. Le rôle de la société civile est essentiel en la matière.

4. Accorder la priorité à la prévention

La sécurité est un élément essentiel du développement durable. Si la volonté de réagir rapidement aux conflits naissants et à l'instabilité est nécessaire, **la prévention** est préférable. Pour ce faire, il faut mener une approche sensible aux conflits et des analyses de risque.

5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement

Les défis auxquels les États fragiles et leurs partenaires font face sont aussi bien politiques, économiques, sécuritaires que sociaux. Tous ces domaines sont interdépendants. Lors des interventions, il est par conséquent essentiel de pratiquer une approche **intégrée** ou pangouvernementale. Plusieurs ministères et agences d'un même État doivent se concerter et élaborer des stratégies conjointes.

6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus

La discrimination est une importante source d'insécurité et d'instabilité. L'inégalité entre les femmes et les hommes, l'exclusion sociale des minorités et les **violations des droits de l'homme** méritent toute notre attention.

7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte

Les interventions doivent être adaptées aux priorités **nationales et locales**.

8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

Dans la mesure où il n'est pas rare que les autorités locales n'aient pas la capacité nécessaire pour coordonner les diverses interventions des donateurs, il est vital que ceux-ci partagent leurs analyses et qu'ils **coordonnent** leurs actions. De fait, les acteurs locaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux, doivent être impliqués.

9. Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite

Il n'est pas rare que les besoins immédiats soient à ce point criants qu'il faille offrir à la population locale des « **dividendes de la paix** », c'est-à-dire des réalisations visibles après un conflit armé. Il est cependant aussi important que ces résultats sur le court terme s'inscrivent dans la lignée des objectifs sur le long terme.

10. Éviter de créer des poches d'exclusion (des « oubliés de l'aide »)

Il faut prévenir **l'exclusion** de la coopération au développement, que ce soit de certaines régions géographiques ou de secteurs déshérités, ou encore de groupes de population.

¹ Pour de plus amples explications à propos de ces principes, veuillez consulter le site Internet de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/incafi/principespourlesetatsfragiles.htm>

2. Quelques réflexions

Absence d'état effectif

L'approche qui prend en compte la fragilité, telle qu'elle est définie dans plusieurs documents d'orientation internationaux, comprend actuellement encore certains manquements. Le plus fondamental est de savoir si l'approche qui prend en compte la fragilité n'est pas plutôt une rigidité occidentale et si – sachant que c'est une erreur – elle ne **s'accroche pas à un mirage : un État**. Dans les situations fragiles, nous constatons que le vide laissé par l'absence de puissance publique, est souvent rempli par divers autres acteurs tels que les autorités traditionnelles, les groupes armés ou criminels, les organisations communautaires, les entreprises privées, les mouvements humanitaires, etc. Ces acteurs « non étatiques » assument des tâches et fournissent des services qui, selon la perspective occidentale traditionnelle, relèvent des fonctions de l'État. La critique émise à l'encontre de l'approche qui prend en compte la fragilité est qu'elle ne laisse que peu de place à un soutien ascendant à ces acteurs et au concept de « *governance without government* » (gouvernance sans gouvernement). Le New Deal tente de remédier à cette critique en investissant largement dans l'appropriation, l'utilisation des systèmes des pays et dans un dialogue inclusif¹.

Implication de la société civile

L'idée selon laquelle la construction de l'État doit dépasser le niveau national, et donc qu'il doit impliquer un plus grand nombre d'acteurs locaux, est actuellement très populaire. Dans la pratique, les interventions descendantes font toujours figure de généralité plutôt que d'exception. Nombreux sont les acteurs du développement qui éprouvent des difficultés à se raccorder à des groupes plus marginalisés et à donner un sens au concept de « **dialogue politique inclusif** » (dans lequel la société civile participe activement)². Il semble en outre utopique de penser que ce dialogue inclusif peut générer une vision nationale. Il crée un risque que l'on s'attarde par trop sur une solution statique, alors que les États fragiles connaissent précisément un trajet de développement plus volatile que progressif³. Il semble par conséquent important de se concentrer **sur le processus**, le dialogue inclusif, plutôt que sur le résultat, la vision nationale. Nous reviendrons sur ce point dans l'étude de cas (chapitre 4).

¹ Rijper A., *Fragile states or hybrid societies: Engaging in fragile settings*, The Broker online, novembre 2013

² Martini, J. en Leclerq S., *Un an après Busan, quelles implications pour la Belgique et les situations de fragilité ?*, GRAP 3A, GRAPAX, GRAP-PA Santé, décembre 2012

³ Martini, J. en Leclerq S. (décembre 2012), op. cit.

Image

Parmi les autres remarques émises, il y a la crainte d'atteinte à la réputation d'un pays qui sera étiqueté de « fragile ». Dans la mesure où le terme « États fragiles » est effectivement considéré comme **stigmatisant**, il est à présent plutôt question d'États « en situation de fragilité » ou « présentant des facteurs de fragilité ». Certains pays, le Rwanda par exemple, refusent toute référence au terme « fragile », afin de ne pas effrayer les investisseurs étrangers. D'autres reconnaissent clairement leur fragilité, car ils y voient une bonne stratégie de marketing pour récolter les fonds des donateurs⁴.

“ Il semble plus important de se concentrer sur le processus, le dialogue inclusif, plutôt que sur le résultat, la vision nationale. ”

La volonté de changer

Enfin, dernière réflexion, la fragilité est encore trop souvent considérée comme une chose que l'on subit et à laquelle il est difficile d'échapper. La vision et la volonté politiques de mener des réformes, ou plutôt leur absence, ne bénéficient pas toujours d'une attention suffisante⁵. De même, les raisons pour lesquelles certains États se trouvent dans une situation de fragilité ne sont pas suffisamment mises en lumière. L'approche actuelle s'appuie trop largement sur l'hypothèse que chacun agit avec de bonnes intentions, alors que la vulnérabilité des États fragiles, et le manque de légitimité des autorités, signifie souvent que le **clientélisme** est monnaie courante et que les élites sont motivées par l'appât du gain⁶. En d'autres termes, la dimension politique est trop peu présente dans le discours international sur les États fragiles.

⁴ Brems, D., *Fragiele staten: verspilling of goed gebruik van ontwikkelingsamenwerking?*, Wereldbeeld Themanummer Ontwikkeling, 2013

⁵ Martini, J. en Leclerq S. (décembre 2012), op. cit.

⁶ Brems, D., (2013), op. cit.

Chapitre 2 : Connues mais pas encore populaires : la politique et la pratique de la Belgique à l'égard des États fragiles

Dans ce chapitre, nous examinerons de quelle façon la politique de développement de la Belgique accorde une importance croissante à une approche différenciée vis-à-vis les États fragiles. Nous tenterons de découvrir comment la Belgique s'est en partie approprié le concept de fragilité et nous nous pencherons sur les étapes qui ont déjà été entreprises pour sa mise en œuvre.

1. Reconnaissance par la Belgique de l'approche fragilité

« Un donateur qui a l'identité de la Belgique devrait se concentrer sur les pays les plus pauvres et les plus fragiles d'Afrique – telle est notre **valeur ajoutée** », affirme Peter Moors, Directeur-Général de la DGD¹. Moors a également levé un coin du voile sur ce que doit être la politique à l'égard de ces pays. Parmi les éléments importants, il a évoqué une approche étendue et cohérente, axée sur la paix et la sécurité, la maîtrise des risques, la responsabilité mutuelle et le rôle de la société civile. Selon Moors, l'importance des droits de l'homme, de la gouvernance démocratique et de l'élimination des inégalités sont profondément ancrées dans notre identité.

Il y a assez longtemps déjà que la Coopération belge au développement s'intéresse aux États fragiles et à une approche différenciée. S'il est vrai que certains pays en développement plus prospères présentent des signes de fragilité, il est accepté que les États fragiles présentent **d'autres caractéristiques** que les pays à revenu intermédiaire (MIC) plus stables, et qu'un donateur doit adapter sa politique en fonction de ces caractéristiques.

¹ Exposé de Peter Moors lors de la conférence organisée par l'ODI 'What future for 'traditional' development agencies in a changing world?', mai 2013. Internet : http://www.odi.org.uk/events/3163-future-traditional-development-agencies-changing-world#_UZFaiUc3sbY.twitter

Cadre légale et notes de politique

La loi sur la Coopération belge au développement (mars 2013) définit la « fragilité » comme « la situation d'un État dans lequel le gouvernement et les institutions étatiques n'ont pas les moyens et / ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté de la population ».

La loi en fait même un critère de **sélection** des pays partenaires. Dans sa note de politique annuelle, le ministre de la Coopération au développement accorde lui aussi de l'attention aux États fragiles. La politique belge doit se caractériser par « la cohérence entre la sécurité, l'aide d'urgence, la reconstruction et le renforcement des institutions locales », ainsi que par une approche flexible et un développement sur le long terme².

La note de politique de fin 2012 explique également en quoi

² Note de politique générale Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au Développement, chargé des Grandes Villes (20 décembre 2012) et Note de politique générale du ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes (14 novembre 2013).

Encadré 3 – l'aide belge aux États fragiles

Pays	Coopération au développement belge en 2012 (en millions d'euros)	Pourcentage total
RD Congo	44.33	23,48
Burundi	24.26	12,85
Territoires palestiniens	10.45	5,54
Niger	5.42	2,87
Ouganda	5.32	2,82
Mali	3.58	1,90
Autres pays non fragiles	95.41	50.54
Total	188.79	100

Source: BTC rapport annuel 2012, p. 24

cette attention à la fragilité est nécessaire : « Près d'un tiers des pays partenaires de la coopération belge se trouvent en situation de fragilité. » **6 des 18 pays partenaires** dans lesquels la Belgique est présente sont repris sur la liste des États fragiles de l'INCAF (le réseau international de donateurs pour les conflits et les situations de fragilité dont la Belgique est membre) : le Burundi, la RD Congo, le Mali, le Niger, les Territoires palestiniens et l'Ouganda. En 2012, la Belgique a consacré la moitié (49,46%) de son aide au développement à ces six pays, dont la moitié (23,5%) pour la RDC. D'autres pays partenaires présentent toutefois aussi des signes évidents de fragilité.

Une attention prioritaire

L'adaptation de la Coopération belge au développement à la situation de fragilité qui caractérise bon nombre de ses pays partenaires semble constituer, depuis plusieurs années déjà, une priorité pour les ministres successifs. Ce

n'est donc pas totalement une surprise que, en 2008, la Belgique a soutenu les « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » (PEF) de l'OCDE et si, en 2011, elle a signé le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (voir chapitre 1), à l'occasion du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide au développement à Busan.

En 2010, *le Peer Review* du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a reconnu que l'adaptation de la politique d'aide aux situations de fragilité était une priorité politique du ministre belge. L'OCDE a cependant ajouté que la Belgique éprouvait des difficultés à **transposer cette priorité politique dans la pratique**, surtout pour ce qui est de la mise en œuvre d'une politique cohérente qui crée des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement et en matière de gestion des risques³.

³ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/45738991.pdf>

2. La politique belge

Au début de l'année 2013, le ministre Labille a approuvé une note de stratégie propre à la Belgique concernant les situations de fragilité⁴. Cette note apporte aux acteurs de la Coopération belge au développement des explications plus détaillées sur la fragilité. Le ministre reconnaît les besoins spécifiques aux situations de fragilité et veut ainsi apporter des réponses aussi efficaces que possible en contribuant à

« (...) la mise en place d'un État efficace, légitime et résilient, et au renforcement de l'État (Statebuilding) et de la population des pays partenaires en situation de fragilité et au renforcement des relations entre les instances étatiques et la population, c'est-à-dire au renforcement de la légitimité de l'État. »⁵

Particularités

La note de stratégie s'appuie principalement sur les principes internationaux de la fragilité : les 10 principes de l'OCDE et les cinq *peace- and statebuilding goals* (objectifs de consolidation de la paix et de construction de l'État) du New Deal en sont le fil conducteur. Elle y ajoute également des particularités belges, par exemple en mettant l'accent sur le développement et le renforcement des capacités de régulation économique et sociale de l'État (protection so-

⁴ http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/strategienota_fragiele_situaties_tom314-223149.pdf

⁵ *Ibidem*, p. 4

cial), tout en définissant des **points d'attention dans le cadre global** :

- le genre,
- l'empowerment des femmes et la lutte contre les violences sexuelles,
- une approche pangouvernementale,
- la transition entre l'aide humanitaire et le développement,
- la prévention des conflits et les « dividendes de la paix »,
- gouvernance démocratique,
- rôle de la société civile locale,
- la rationalisation de l'architecture de l'aide, des structures de suivi internationales et le renforcement des capacités du partenaire.

Cette note ne semble cependant pas constituer une contribution de taille aux textes internationaux signés par la Belgique. Elle a toutefois le mérite de fournir à la Belgique son propre document de politique consacré à la fragilité et d'accroître par là même la sensibilisation interne aux principes internationaux. Rares sont les choix politiques posés et l'on peut se demander si les points d'attention définis par la Belgique (cf. ci-dessus) ont réellement été motivés par sa vision de la fragilité. Il est par ailleurs difficile d'évaluer à ce stade comment cette note sera transposée dans la pratique.

3. Portée

Il semble que sur le terrain, dans les pays partenaires, l'adhésion à l'utilité de la note soit plutôt limitée. Les tentatives de rendre la note de stratégie opérationnelle par la création d'une « boîte à outils destinée à aider les postes à analyser les situations de fragilité » sont pour le moment à l'arrêt. Cette boîte à outils contient des éléments permettant de procéder à une analyse de la situation de fragilité d'un pays. Les instruments qui contribuent à effectuer des choix de politique en fonction de cette analyse sont également abordés. Cette boîte à outils n'est toutefois pas publiée à ce jour. La valeur ajoutée de ce document n'est par conséquent pas encore connue et l'on ignore si elle pourra faire une différence sur le terrain.

Utiliser les expériences « du terrain »

Comme démontre lors de l'enquête réalisée dans le cadre de l'étude de cas sur le Congo (voir chapitre 4), les collaborateurs responsables des choix stratégiques et de l'élaboration des programmes au siège de la CTB et de la DGD (à Bruxelles et à Kinshasa) ont sans aucun doute une **bonne connaissance** de l'approche qui prend en compte la fragilité et des documents de politique et principes qui s'y rapportent. Les dossiers techniques et financiers (DTF) englobent par conséquent tous les aspects pratiques des principes de fragilité, par exemple la flexibilité, la gestion des risques, la non-discrimination, la bonne gouvernance, l'appropriation et la durabilité.

Les collaborateurs de la CTB actifs sur le terrain, sur le territoire congolais, avaient tout au plus des notions du concept « fragilité ». L'exposé de leurs activités a néanmoins clairement montré qu'ils en maîtrisaient plus ou moins les principes et qu'ils en tenaient compte, sans savoir qu'ils faisaient partie de l'approche spécifique fragilité. S'il est une bonne chose que les principes soient intériorisés et considérés comme une évidence, il semblerait que l'expérience et le « **bon sens** » des collaborateurs jouent un rôle plus important en la matière que des documents de politique ou des principes internationaux.

La connaissance des concepts de fragilité ne signifie toutefois pas que tous les collaborateurs se rangent derrière les principes et tentent de les transposer dans la pratique. Si l'on en croit les nombreuses remarques en ce sens, les collaborateurs sur le terrain ne sont pas toujours ouverts aux documents de politique générale ou aux principes élaborés à Bruxelles ou à l'occasion des concertations internationales. Nombreux sont ceux qui affirment que ces principes de fragilité ne saisissent pas la **complexité** du terrain, qu'ils sont trop théoriques et génériques et ne tiennent pas suffisamment compte des divers contextes des pays fragiles.

« L'expérience et le bon sens des collaborateurs sur le terrain semblent jouer un rôle plus important en la matière que des documents de politique ou des principes internationaux concernant la fragilité. »

Les principes de fragilité sont effectivement très génériques et théoriques et ils ne donnent que peu d'indications sur leur application organisationnelle, ce qui explique cette attitude de rejet. Ils sont pourtant précieux pour éviter de tomber dans le piège de la fragilité et du conflit dans les pays concernés. Cette attitude de rejet entrave la mise en œuvre d'une vision institutionnelle cohérente et complique la mise en avant de la **valeur opérationnelle des notions**.

Il est dès lors essentiel de plancher sur une meilleure approche **bottom-up** (. Pour ce faire, il conviendrait d'impliquer plus largement les personnes actives « sur le terrain » dans l'élaboration des directives de mise en œuvre et d'apprécier leur apport et leur expérience à leur juste valeur. L'opérationnalisation saisira de la sorte mieux la complexité locale, après quoi les directives seront plus appréciées sur le terrain.

Chapitre 3 : l'approche de la Belgique en RD Congo : plusieurs domaines de politique en action

Le Congo est-il un État fragile et à quels critères de la définition « satisfait »-t-il ? Ce chapitre met l'accent sur le Congo et sur la coopération belgo-congolaise, plus particulièrement sur le Programme Indicatif de Coopération (PIC) et la suite qui lui est donnée. Nous analyserons en outre le rôle joué par les autres domaines de politique (Affaires étrangères, Défense, etc.) dans les relations entre la Belgique et le Congo.

1. Congo : toutes les caractéristiques d'un État fragile

La RD Congo est le prototype de l'État fragile. Ce pays répond certainement à la définition de la fragilité intégrée dans la loi belge (voir chapitre précédent). C'est la définition que nous utilisons et dont trois caractéristiques sont énumérées ci-dessous.

1. Pour ce qui est de la volonté politique et des moyens nécessaires à une bonne politique, il est évident que les autorités congolaises sont **très faibles**, tant en termes de **légitimité** que de **capacité**. Bien que la constitution transfère de nombreuses compétences aux provinces et aux pouvoirs locaux, ceux-ci ne disposent pas des moyens ni de la puissance politique pour mener une politique. Les dernières élections provinciales datent de 2007, ce qui génère un problème de légitimité. Aucune élection locale n'a été organisée. Les pouvoirs locaux sont désignés par les niveaux politiques supérieurs et Kinshasa continue de tirer les ficelles. La légitimité au niveau national est cependant elle aussi limitée, entre autres du fait des élections frauduleuses de 2011, de l'absence de services fournis par les autorités et du niveau élevé de corruption. De plus, la classe politique connaît des tensions illustrées, une fois de plus, par la violence qu'a connue à Kinshasa et d'autres centres urbains du pays en janvier 2014. Le pays est extrêmement sensible aux chocs internes (coups d'État, rébellions, ...) et externes.

2. Les institutions ne sont pas à même d'assurer la **sécurité** et la **protection des citoyens**. Il est de notoriété publique que des dizaines de groupes armés sont toujours actifs dans l'est du pays (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Ituri et Nord-Katanga). Des mesures ont pourtant été adoptées. Le 24 février 2013, onze pays d'Afrique ont signé l'accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (ci-après « Accord-cadre »). La Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (Monusco) a également renforcé son engagement par la mise en place d'une brigade d'intervention plus offensive. Cette intervention a permis d'éliminer le M23, un groupe de rebelle soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, qui provoquait des troubles dans le Nord Kivu depuis avril 2012. Des dizaines de groupes armés sont cependant toujours opérationnels dans l'Est du Congo. Les autorités sont donc incapables d'assurer la sécurité et l'autorité étatique dans l'ensemble du pays.

3. Les affaires publiques sont rarement gérées de façon efficace. La corruption omniprésente est un problème fortement enraciné, comme le montre entre autres l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, qui classe le pays à la 154^e place de son classement sur 175 États. Elle a des conséquences importantes sur les services et le développement du pays. En 2012, le Congo se classait avant-dernier de l'indicateur de développement humain, la situation humanitaire dramatique est connue et la pauvreté immense.

Encadré 4 : Les classements internationaux et la RDC

Nom de l'indice	Organisation	Score RDC	Classement RDC	Meilleur score	Score le plus faible
Failed State Index	Fund for Peace	111.9	2 ^e sur 178	18 (Finlande)	113.9 (Somalie)
CPIA (Banque mondiale)	Banque mondiale	2.2	/	6	1 (le Soudan du Sud a 2)
Indice de perception de la corruption	Transparency International	22	154 sur 175	91 (Danemark)	8 (Somalie)
Indicateur de développement humain	PNUD	0.304	186 ^e sur 187	0.955 (Norvège)	0.304 (Niger)

2. La coopération au développement belgo-congolaise

Le PIC

Congo joue un rôle central dans la Coopération belge au développement. Le Congo est le premier bénéficiaire de l'aide belge : en 2012, près d'un quart (23,48%)¹ de l'aide au développement a pris la direction de ce pays d'Afrique centrale.

Les lignes directrices de la coopération au développement bilatérale entre la Belgique et le Congo sont définies dans un **Programme Indicatif de Coopération (PIC)**. À la fin de l'année 2009, les deux pays partenaires ont conclu un PIC pour la période 2010-2013, pour un budget total de 300 millions d'euros, extensible à 400 millions grâce à enveloppe incitative ou « incentive tranche » (IT)². À défaut du respect des quatre conditions imposées, cette IT n'a toutefois jamais été octroyée, bien qu'aucune décision formelle n'ait été communiquée à ce sujet.

Le PIC évoque plusieurs documents qui donnent forme à l'approche qui prend en compte la fragilité, par exemple la Déclaration de Paris et les PEF. Le document évoque par ailleurs de nombreux principes intégrés dans cette approche et, de façon générale, de coopération au développement plus **efficace** : « engagements mutuels », bonne gouvernance, lutte contre la corruption, indicateurs objectivement vérifiables, appropriation, coordination des donateurs, alignement et dialogue politique. Le PIC demandait également la réalisation d'une série d'études préliminaires qui semblent essentielles à la réalisation d'une analyse contextuelle qualitative préalablement aux interventions.

Choix de secteurs et de thèmes

Les secteurs « sensibles » ont été évités et le choix s'est porté sur les secteurs de l'agriculture, du désenclavement rural (« pistes et bacs ») et de l'enseignement, dans un nombre limité de zones géographiques. Le PIC a retenu plusieurs « thèmes transversaux » qui devaient être intégrés dans toutes les activités : égalité des chances entre les hommes et les femmes, respect des droits de l'enfant, gestion durable de l'environnement, lutte contre le VIH/SIDA et bonne gouvernance.

Dans le domaine de la bonne gouvernance, le PIC faisait référence à la priorité de la **construction de l'État** (PEF 3). Son objectif était de continuer à soutenir le processus de décentralisation en cours en rendant les structures publiques des divers niveaux (national, provincial et local) plus fonctionnelles. En revanche, le PIC n'indique pas clairement la manière dont cet objectif devait être atteint.

Les activités d'autres partenaires du développement ont également bénéficié d'un soutien financier, par l'enveloppe « **coopération déléguée** ». Les priorités fixées par cette

ligne budgétaire intègrent quelques secteurs sensibles comme la bonne gouvernance, l'amélioration du climat d'investissement et la lutte contre l'insécurité et l'impunité.

Suite

Depuis lors, un nouveau « **PIC intermédiaire** » a été signé pour la période 2014-2015. En principe, un nouveau PIC ne peut être conclu que lorsque 100 % et 30 % du PIC sont respectivement engagés et utilisés. Pourtant au terme du premier semestre de l'année dernière, 50 % seulement du budget étaient engagés et 16 % utilisés au Congo. Au vu de la **dynamique positive** suscitée par l'Accord-cadre, le ministre Labille a néanmoins décidé de maintenir l'engagement des années précédentes à l'égard du Congo, si bien que cette règle a exceptionnellement été ignorée. Le nouveau PIC doit couvrir la période qui sépare l'ancien PIC du moment où la Belgique pourra adhérer à la programmation conjointe de l'Union européenne et à la nouvelle stratégie de développement congolaise.

Le contenu du PIC intermédiaire se distingue principalement par le retour dans le secteur des **soins de santé**. Après avoir été active dans ce secteur, la Belgique s'en était retirée en 2010. Pour que le nombre de secteurs reste limité à trois, l'agriculture et l'infrastructure rurale ont été rassemblées au sein du secteur du développement rural. Les principes de base du PIC intermédiaire semblent annonciateurs de progrès concernant l'approche qui prend en compte la fragilité : recours à une approche multi-donateurs, amélioration de la bonne gouvernance, ancrage au niveau national et provincial, renforcement de la responsabilité mutuelle, prévisibilité de l'aide et implication de la société civile.

¹ CTB, Rapport annuel 2012, p. 24

² Pour plus d'infos voir: Seurs G., Ysewyn G. en Risch Line, Nota Incentive Tranche – Burundi, 11.11.11, 5 juin 2012.

3. Autres domaines de politique

Le Congo n'occupe pas seulement une place importante dans la Coopération belge au développement. D'autres composantes de la politique étrangère accordent également une attention toute particulière à ce pays.

Affaires étrangères

La région des Grands Lacs fait invariablement partie des priorités du ministre des Affaires étrangères, comme le montre clairement ses notes de politique annuelles. La Belgique tente systématiquement de mettre les problèmes de la région, principalement liés au conflit dans l'Est du Congo, à l'agenda des **forums internationaux** dont elle est membre et elle essaie de jouer un rôle bilatéral. En 2013, le ministre Reynders a envoyé pas moins de 24 communiqués de presse au monde entier à propos de la situation au Congo.

La dernière note de politique met principalement en avant parmi les priorités la mise en œuvre de l'Accord-cadre et les réformes complémentaires³. L'année précédente, la communication s'est très clairement focalisée sur les **objectifs de la Belgique**. Le renforcement de l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité et la démocratisation étaient les points d'orgue de l'agenda politique. Un agenda sur lequel d'après Didier Reynders, la Belgique peut et doit peser : « Notre pays [a] un rôle important à jouer dans la région des Grands Lacs, quand bien même ce ne serait que pour la maintenir à l'agenda international et pour rappeler sans cesse que l'on ne peut oublier la crise qui fait actuellement rage au Kivu ⁴ ».

Défense

La Défense belge est elle aussi active au Congo. Depuis 2009, la Belgique forme des militaires à Kindu (Maniema). En 2013, la Belgique a commencé à **former** un troisième bataillon (323e) et un état-major de brigade, après la formation de deux autres bataillons. La Belgique participe également à la **mission européenne de réforme de l'armée EUSEC** et elle s'engage dans l'école d'officiers de Kananga. Pour soutenir la mission de formation de l'armée belge au Kindu, les Affaires étrangères et la Coopération au développement ont également financé des mesures d'accompagnement. Les Affaires étrangères (service Diplomatie préventive et de

prévention des conflits) ont financé l'infrastructure militaire, tandis que la Coopération au développement s'est chargée de la construction des habitations destinées aux familles des militaires à proximité du camp de Kindu (Famiki). Selon le PIC intermédiaire 2014-2015, la coopération au développement contribuera au financement de nouveaux logements pour les familles des militaires formés par la Défense.

« Les autorités congolaises sont incapables d'assurer la sécurité et l'autorité étatique dans l'ensemble du pays. »

Finances

Le ministère des Finances joue un rôle au Congo en faisant entendre sa voix dans les structures de la **Banque mondiale**, qui compte parmi les donateurs importants de ce pays d'Afrique centrale. Les **compétences** des communautés et des régions sont elles aussi importantes pour la politique belge au Congo, entre autres les compétences en matière de commerce (des armes), de coopération au développement et d'échanges culturels. De nombreux acteurs belges sont actifs au côté des autorités belges. Le Congo est le pays qui compte la plus grande présence (en termes de quantité et de moyens) d'**ONG** belges, souvent en grande partie financées par les autorités belges. Pour le reste, bon nombre d'initiatives d'organisations du quatrième pilier concernent ce pays.

³ Note de politique générale - Affaires étrangères, 13 novembre 2013, p. 12

⁴ Note de politique générale Affaires étrangères, Commerce extérieur et Affaires européennes, 21 décembre 2012, p. 7

Cadre 5 : L'approche 3D

Les initiatives conjointes de la Défense, de la Coopération au développement et des Affaires étrangères concernant la formation de l'armée congolaise à Kindu est présentée par la Belgique comme un exemple d'approche pangouvernementale ou des 3D (diplomatie, défense, développement). Cette approche s'appuie sur les liens qui unissent les objectifs politiques, sécuritaires et de développement, l'un des principes pour les États fragiles de l'OCDE. Une (petite) cohérence des politiques¹ accrue s'impose donc dans les États fragiles, ainsi qu'une plus grande collaboration entre les acteurs des différents domaines, principalement le développement et la sécurité, si l'on veut obtenir des résultats.

La note de stratégie « situations de fragilité » présente elle aussi l'expérience au Kindu comme un exemple d'intervention qui matérialise concrètement le principe des 3D. Mais en est-il vraiment ainsi ?

Cohérence ou ordre de bataille diffus ?

Ce cas doit en effet être considéré comme une bonne illustration de la collaboration entre plusieurs services publics actifs au Congo. Il s'agit pourtant plus d'un effort ad-hoc que d'une collaboration institutionnalisée, structurelle, entre plusieurs départements². Il n'est ici question que de financement de projets à partir de trois budgets différents. Il ne semble pas qu'il soit question de véritable cohérence politique, dans laquelle les politiques des divers services sont harmonisées entre elles et au regard des objectifs de développement. En principe, si elle en avait les moyens, la Défense pourrait assumer les trois initiatives (formation, infrastructure militaire et civile).

Il existe cependant plusieurs mécanismes permettant d'harmoniser la politique belge pour la région des Grands Lacs, par exemple :

- **à Bruxelles** : réunions de coordination régulières, souvent hebdomadaires, entre les représentants des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, également connues sous le nom de « black & white ». Ce n'est pas réellement un organe décisionnel, mais plutôt un véhicule d'échange d'informations.
- **à Kinshasa** : réunions de coordination matinales quotidiennes présidées par l'ambassadeur, avec la participation d'attachés militaires et d'attachés au développement et tous les diplomates.

Ces mécanismes ont également été décrits dans un rapport de l'OCDE de 2006, qui conclut que la coordination était principalement ad hoc, en dépit de l'importance politique du thème.

¹ Il s'agit de la « petite cohérence », pas de la cohérence des politiques au service du développement (CPD), qui est bien plus étendue et couvre un plus grand nombre de domaines de politique externe.

² Wilen N., *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian (xxxBelgian?) Defence policies in Central Africa*, École Militaire Royale, décembre 2013, en ligne: <http://ninawilen.com/wp-content/uploads/2013/01/FINAL-STUDY-Tintin-is-no-longer-in-Congo-Belgium-in-Central-Africa1.pdf>

Chapitre 4 : étude de cas 1 - les programmes agricoles au Congo

Pour notre première étude de cas nous avons opté pour deux zones de concentration de la Coopération belge au développement au Congo, à savoir le district de Tshopo dans la Province Orientale, et les districts de Kwilu et de Kwango dans la province de Bandundu. Nous avons décidé d'axer exclusivement cette étude sur les projets et programmes belges consacrés au développement rural.

Après une introduction contenant des informations pertinentes sur le contexte, 11.11.11 et l'IPIS examinent les programmes au travers des 10 principes pour les États fragiles de l'OCDE (voir chapitre 1). Quelques principes seront examinés plus en détails, tandis que d'autres ne seront pas traités de manière spécifique mais abordés dans les autres parties. Cette étude de cas n'a pas pour ambition d'évaluer les projets et programmes belges, mais bien de les examiner au regard des principes de fragilité.

1. Contexte : les initiatives belges

Le programme pour les secteurs de l'agriculture et du désenclavement rural dans le district de Tshopo, Province Orientale, est appelé PRODADET, *Programme de Développement agricole et de désenclavement dans le district de la Tshopo*. Il est financé par le PIC 2010-2013. Étant donné leur complémentarité, il a été décidé de regrouper ces deux secteurs au sein d'un programme unique, sous la dénomination « développement rural ».

À Bandundu, le programme de désenclavement rural PRODEKK (*Programme de Désenclavement dans le Kwilu et Kwango*) et le programme agricole PRODAKK (*Programme de Développement de l'Agriculture dans les districts du Kwango et du Kwilu*) ont encore été formulés séparément, bien qu'ils soient de facto mis en œuvre comme s'ils formaient un programme unique.

Les programmes PRODEKK et PRODAKK ont déjà débuté à Bandundu. À Tshopo, dans le cadre de cette étude, nous avons surtout examiné des projets plus anciens, financés par le PIC 2008-2010. (Au moment de la réalisation de l'étude sur le terrain, en février 2014, ces projets étaient en cours de clôture et l'exécution du nouveau programme PRODADET n'avait pas encore débuté.) Les projets concernés sont les suivants :

- PREPICO, *Programme de Réhabilitation et d'Entretien des pistes au Congo*, était consacré à la réparation et à l'entretien des routes ;
- PAIDECO, *Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Communautaire*, avait pour but de soutenir le processus de décentralisation par le renforcement des autorités locales ;
- APV, *Appui à la Production Végétale*, pour la production de semence de meilleure qualité ;
- ASS, *Appui au Secteur Semencier*, pour la diffusion de ces semences.



L'UCAG, *Unité Conjointe d'Appui à la Gestion au sein du Ministère de Développement Rural*, est une autre intervention de la CTB abordée dans l'étude de cas. Il s'agit du soutien de la CTB au ministère de l'Agriculture et du Développement rural, tant au niveau national que provincial. Ce projet financé par le PIC 2008-2010 est destiné à renforcer la capacité du ministère et à assurer un suivi efficace des autres projets de la CTB.

2. « Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental » (PEF 3)

La construction de l'État est l'un des plus grands défis auxquels le Congo est confronté, si pas le plus grand. Il en va de même pour le secteur de l'agriculture, comme l'a constaté une étude de fond belge sur la gouvernance consacrée à ce secteur¹. Partant des conclusions de cette étude et dans le but d'un engagement mutuel en faveur de l'amélioration de la gouvernance dans les secteurs d'intervention, la Belgique et le Congo ont élaboré ensemble une feuille de route. Ce plan énumère **une série d'engagements pour chacune des parties**. En ce qui concerne le secteur agricole, il s'agissait entre autres de responsabiliser et de renforcer les provinces et les autorités décentralisées, de renforcer la loi agricole et le CARG (nous en parlerons plus en détail dans la suite de ce chapitre, section 2.4 « Légitimité »). Pour le secteur du désenclavement rural, le plan visait à accroître la coordination entre les diverses agences et à augmenter les moyens affectés à l'entretien des routes.

Faute d'être contraignante, la feuille de route n'a jusqu'à présent pas livré les résultats escomptés. Le PIC intermédiaire tente d'apporter une solution au peu de progrès enregistrés concernant la feuille de route. L'objectif est d'en faire un **document de référence commun à l'ensemble de la communauté des donateurs** et de l'étendre au niveau provincial. Durant la phase préparatoire du PIC intermédiaire, il a été proposé d'inclure un incitant sectoriel de 15 à 17 millions d'euros sur un total de 80 millions. Cette enveloppe devait être utilisée pour stimuler l'évolution de divers indicateurs par diverses mesures, pour le secteur agricole par exemple, l'approbation d'un « plan d'investissement agricole prioritaire » et l'adoption de mesures exécutoires pour la loi agricole. Cette idée n'a pas été retenue dans le PIC définitif (principalement du fait du cadre temporel limité), bien que le PIC intermédiaire contienne une série de conditions auxquelles le lancement de certaines interventions est soumis. Ainsi par exemple, l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de l'enseignement technique est une condition au soutien d'un nouveau programme dans ce secteur à Bandundu.

La construction de l'État, un « thème » important

Comme nous l'avons décrit précédemment, le PIC 2010-2013 et le PIC intermédiaire 2014-2015 ne considèrent plus la construction de l'État comme un « secteur d'intervention » distinct, mais comme un thème transversal. Les collaborateurs de la CTB à Bandundu ont toutefois indiqué que les besoins en matière de construction de l'État sont si importants et nécessitent de tels efforts que dans la réalité, il s'agit plus d'un secteur supplémentaire que d'un thème transversal. Les dossiers du programme accordent dès lors une grande attention au processus de décentralisation et de

renforcement de l'État. Il eut été préférable que la Belgique retienne la **gouvernance** comme un secteur distinct², précisément parce que les besoins en la matière sont immenses et que son amélioration est une condition de progrès dans d'autres secteurs.

Dans cette partie, nous démontrons que la coopération au développement n'est pas une simple question technique et qu'elle comprend aussi une dimension politique non négligeable. Cette prise de conscience doit presque inévitablement déboucher sur une plus grande implication de la Coopération bilatérale belge dans le dialogue politique. Il doit être mené à tous les niveaux : de l'autorité centrale et ses ministères aux pouvoirs provinciaux et locaux.³

« Il eut été préférable que la Belgique retienne la gouvernance comme un secteur distinct, précisément parce que les besoins en la matière sont immenses et que son amélioration est une condition de progrès dans d'autres secteurs. »

2.1 Une réforme défailante

Décentralisation

La décentralisation est inscrite dans la constitution congolaise et détaillée dans plusieurs textes de lois depuis 2006. En 2008, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural a été désigné parmi les projets pilotes de mise en œuvre de la décentralisation. La constitution accorde des compétences importantes aux provinces en matière d'agriculture et la législation agricole adoptée en 2011 confirme le rôle déterminant des autorités provinciales dans la politique du secteur agricole.⁴

Cette étude de cas montre une fois encore que **dans la pratique, le processus de décentralisation est bancal**. Il est évident que l'engagement en faveur de l'exécution des réformes nécessaires est insuffisant.⁵ La décentralisation inachevée est source de confusion. Si le ministère provincial de l'Agriculture est effectivement responsable de

¹ ACE Europe, Analyse de la gouvernance du secteur agricole en RD Congo, sur l'ordre de la CTB, juin 2011.

² La loi belge relative à la coopération au développement ne retient plus la gouvernance comme un secteur distinct. Des initiatives spécifiques peuvent cependant toujours être entreprises (article 19) dans le cadre des thèmes prioritaires que sont les droits de l'homme et la consolidation de la société (article 11.1).

³ Horemans B., *Investeren in fragiele staten heeft alleen zin als we het slimmer doen*, CTB, avril 2013, en ligne : <http://www.btctb.org/fr/blog/investeren-fragiele-staten-heeft-alleen-zin-als-we-slimmer-doen>

⁴ CTB, DTF PRODAKK, octobre 2012

⁵ ACE Europe (juin 2011), op. cit., pp. 9-10

la politique au sein de la province, il doit fonctionner avec un budget extrêmement limité et, dans la pratique, il ne dispose pas de sa propre administration. Les services déconcentrés (représentation provinciale ou locale des services techniques avec un bureau national à Kinshasa) sont en principes mis à la disposition des autorités provinciales, mais dans la réalité, ils sont principalement tournés vers leurs patrons à Kinshasa.⁶ Le secteur agricole manque dès lors totalement de cohérence entre la politique mise en avant et l'administration locale. Kinshasa n'apporte absolument aucun suivi ni aucune aide. Les autorités provinciales manquent d'un levier pour pouvoir inverser cette situation⁷.

La manière dont de grandes entreprises obtiennent des permis d'abattage des autorités de Kinshasa, sans que l'on tienne compte des communautés qui vivent ou travaillent dans ces concessions, illustre parfaitement l'impuissance des autorités provinciales du district de Tshopo. Selon les dires d'un collaborateur des autorités provinciales, celles-ci sont totalement désarmées face à cette situation. Il évoque une cargaison de bois abattu qui a été saisie sur ordre des autorités provinciales, parce que l'entreprise concernée avait dépassé la quantité maximale de coupe de bois. Il n'a fallu que quelques heures pour que le ministre libère la cargaison, sous la pression de Kinshasa. Cet exemple illustre parfaitement le rapport de force qui existe entre Kinshasa et les provinces.

La Belgique a décidé de donner à ses programmes un ancrage provincial. Soutenir une politique agricole provinciale alors que les niveaux de pouvoir provinciaux n'ont ni les moyens ni l'autorité nécessaires pour mener cette politique est toujours un exercice difficile. La CTB a tenté d'agir à ce niveau en mettant en place des initiatives de moindre ampleur. Pour ce faire, elle achète par exemple l'infrastructure et l'équipement destinés aux services publics par l'intermédiaire du ministère provincial, de façon à définir clairement le droit de propriété et à créer une certaine interdépendance entre le ministère provincial et les services spécialisés. Pour mener une approche plus globale du problème, il faut l'aborder au niveau national, par un **dialogue politique sur les avancées enregistrées en matière de décentralisation**.

Réforme de la politique agricole

Étant donné la décentralisation insuffisante, le budget public limité et l'absence de réformes administratives, les ministères provinciaux et les services publics ne disposent ni de la capacité, ni des moyens nécessaires pour mener une politique agricole provinciale digne de ce nom⁸. La moyenne d'âge du personnel est très élevée, il est mal payé et qui plus est de manière irrégulière⁹ et ses fonctions ne sont pas toujours très clairement définies. La Belgique a par conséquent décidé de contribuer aussi, dans ses pro-

grammes de développement rural, à la **réforme de la politique du personnel** : réduction des effectifs, recyclage (en fonction de leurs nouvelles fonctions) et revalorisation du corps des fonctionnaires.¹⁰

La réforme du ministère de l'Agriculture (initiée en 2005 avec l'aide de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)) n'a pas davantage progressé. La Belgique souhaite également soutenir ce processus. Le programme agricole décrit de quelle façon le rôle des autorités devrait évoluer vers un rôle exclusivement législatif et de contrôle. Les activités commerciales ne devraient plus relever de ses compétences et il conviendrait de privatiser progressivement les services spécialisés et / ou de les confier à la société civile.¹¹ Ainsi par exemple, le service public « *Service National des Semences* » devrait se recentrer sur ses tâches fondamentales, c'est-à-dire le contrôle de qualité des semences, et en abandonner la distribution. Cette vision correspond à celle du ministère telle qu'il l'a intégrée dans le plan agricole national¹². L'énergie et la volonté politique de réformer la politique agricole congolaise sont toutefois souvent mises en cause. L'on peut également se demander si le fait de soustraire des services à une autorité, aussi inefficace soit-elle, a réellement une incidence positive sur le contrat déjà fragile entre l'État et le citoyen.

2.2 Le rôle ambigu des services publics et extorsion

La culture du travail est mise à mal dans de nombreux services publics. Ils jouent un rôle ambigu puisqu'ils doivent à la fois soutenir, accompagner, mais aussi taxer les différents acteurs du secteur¹³. Pour une illustration de cette ambiguïté, voir l'Encadré.

Il est essentiel de faire en sorte que les services de l'administration fonctionnent à nouveau correctement et de les inciter à prendre leurs responsabilités en dehors de leur tâche de prélèvement des taxes. Les anciens projets, qui arrivent progressivement à leur terme, accordaient déjà de l'attention à ce point, même si les résultats enregistrés sur le terrain restaient limités. À Tshopo, les plaintes concernant la qualité des semences certifiées par le SENASEM n'ont pas cessé. La CTB a déjà réalisé l'analyse adéquate dans le cadre du prochain programme, PRODADET. Il lui appartient à présent de relever le défi essentiel qui consiste à transposer les résultats de l'analyse dans la pratique par un suivi étroit et une implication suffisante des paysans locaux.

Disparité des moyens

Il semblerait que des progrès aient déjà été enregistrés pour le programme PRODAKK à Bandundu. Bien que le rôle ambigu du SENASEM soit encore bien présent dans les mémoires, sa réputation s'est néanmoins améliorée. Il

⁶ ACE Europe (juin 2011), op. cit., p. 24

⁷ Interview d'un conseil-gouverneur, Kisangani, février 2014

⁸ ACE Europe (juin 2011), op. cit., pp. 9-10

⁹ FSSAP/UNIKIS, Analyse institutionnelle de cinq ministères provinciaux de la Province Orientale, à la demande de la CTB PAIDECO, octobre 2009

¹⁰ CTB, DTF PRODAKK, octobre 2012, pp. 17-19

¹¹ CTB, DTF PRODAKK, octobre 2012, pp. 17-19

¹² RDC Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Plan National d'Investissement Agricole (PNIA), septembre 2013, pp. 41-44

¹³ ACE Europe (juin 2011), op. cit., pp. 9-10

Encadré 6 : Lever des impôts avant d'aider les paysans

Les instructeurs et agronomes de l'Inspection agricole provinciale (IPAPPEL) sont censés se rendre régulièrement sur le terrain, pour apporter leur soutien et fournir des formations aux paysans au niveau local. Les paysans ont toutefois peu confiance dans ces fonctionnaires publics. Il ne faut pas chercher bien loin la cause de cette défiance : les inspecteurs agricoles ont l'habitude de venir d'abord **prélever des taxes** (légal ou pas), avant de revenir quelques jours plus tard pour soutenir les paysans locaux dans leurs activités agricoles. Conséquence logique d'après un représentant des paysans : « *Dès qu'ils arrivent, les paysans fuient en brousse.* ¹ »

Une histoire similaire circule à propos du SENASEM, un service du ministère de l'agriculture qui veille à la qualité des semences et qui bénéficie du soutien de la Belgique par l'intermédiaire de l'ASS. Ce service doit suivre le travail des agri-multiplicateurs (responsables de la multiplication des semences), certifier leurs champs et tester la qualité des semences qu'ils produisent. Si l'évaluation est positive, le SENASEM peut certifier les semences de l'agri-multiplicateur, de sorte que les paysans sont sûrs de la qualité des semences qu'ils achètent.

Les plaintes à propos du SENASEM sont nombreuses : il ne prendrait pas son travail à cœur et **certifierait des semences de piètre qualité**, si bien que les agriculteurs seraient grugés. Le motif invoqué est l'implication des collaborateurs du SENASEM dans les agri-multiplicateurs. Ce conflit d'intérêt constituerait une entrave à un contrôle objectif et aurait des conséquences sur la qualité des semences et l'image du SENASEM.

¹ Interview UPDKIS, Kisangani, janvier 2014

est important de continuer à construire sur les fondations posées par les projets antérieurs, même si leurs effets étaient limités. À Tshopo par exemple, le SENASEM se plaint que la transition entre les projets ne se déroule pas toujours aussi bien qu'il le faudrait et que les fonds se font attendre. Ce n'est pas un bon point en termes de prévisibilité de l'aide. Cela met cependant une fois de plus en exergue la fragilité de la situation : un service public qui manque de moyens se tourne, plein d'espoir, vers les donateurs, alors même qu'en principe, il appartient aux autorités de fournir les moyens nécessaires.

Corruption

Outre le rôle ambigu joué par plusieurs services publics, l'extorsion est de mise dans les zones examinées, que ce soit sous la forme de barrages routiers ou de tâches administratives illégales. Ces formes de corruption étouffent littéralement le commerce des denrées agricoles. C'est la raison pour laquelle la plate-forme de paysans UPDKIS à Tshopo essaie d'exercer des pressions sur les autorités provinciales pour qu'elles résolvent le problème, mais elle a été contrainte de mettre fin à son **contrôle de la corruption**, faute de moyens. Il semble intéressant pour la Coopération belge au développement de soutenir cette initiative. La CTB estime en outre que les organes de concertation locaux CARG ont un rôle à jouer en la matière (voir plus loin)¹⁴. D'après les représentants de paysans locaux, cette pression ascendante est insuffisante et elle doit être complétée par une pression descendante dans laquelle la CTB et la DGD ont un rôle à jouer.

¹⁴ CTB, FAIDECO Tshopo, Marché de services relatif à l'analyse des filières agricoles du riz, manioc et huile de palme dans les sept (7) territoires du district de la TSHOPO, Province Orientale, République Démocratique du Congo, 23 mai 2012

2.3. Renforcement des capacités

Dans les programmes agricoles provinciaux, la CTB évoque aussi l'importance cruciale de l'extension du renforcement des capacités à un éventail plus vaste de personnes concernées, par exemple les acteurs gouvernementaux, la société civile et les organisations paysannes. Cette partie aborde l'aide aux autorités. Nous aborderons le renforcement des capacités axées sur les paysans (voir section 5.3 de ce chapitre) et la société civile ultérieurement (section 2.4 de ce chapitre).

Aide aux services

Le renforcement de la capacité du ministère, des services spécialisés et de leurs collaborateurs pour qu'ils soient mieux à même de soutenir, suivre et coordonner le secteur de l'agriculture, constitue un aspect important des programmes agricoles provinciaux. La CTB a prévu une **aide logistique** à cette fin, mais aussi des moyens de fonctionnement, des formations pour les collaborateurs, l'organisation de concertations visant à mieux échanger les expériences, etc. Partant du travail réalisé par les anciens projets, ASS et APV, une attention spécifique a été accordée au SENASEM et au centre de recherche agronomique Institut national pour l'Etude et la Recherche Agronomique (INERA)¹⁵.

La CTB affirme ne pas vouloir imposer ce renforcement de capacités de l'extérieur. Elle s'engage dans une concertation préalable avec les services publics, afin de renforcer l'appropriation, et donc la durabilité, de ses efforts. Dans un premier temps, il faut convenir de commun accord des **responsabilités** attribuées à un service déterminé et de l'objectif que l'on souhaite atteindre. Il s'agit souvent de sensi-

¹⁵ CTB, DTF PRODADET, décembre 2013; CTB DTF PRODAKK, octobre 2012

bilisation aux responsabilités et aux devoirs, notions qui ont disparu de nombreux services publics après des décennies de déliquescence d'État. Un accord d'exécution est conclu sur la base de cette concertation et les moyens financiers sont mis à disposition, ce qui responsabilise l'organe public congolais, tout en générant inévitablement des risques. Il est dès lors important que « l'appétit pour le risque » ne soit pas trop limité.

Aide vs. manque de vision

Le renforcement de capacités se fait au niveau national et provincial par les programmes PRODAKK et PRODADET. La CTB soutient par ailleurs aussi les ministères concernés par l'Unité Conjointe d'Appui à la Gestion (UCAG). Le renforcement de capacités et un suivi efficace des autres projets de la CTB sont les objectifs visés. Le renforcement de capacités comprend une aide sous plusieurs formes (infrastructure, matériel, technologies et formations) qui vise à accroître les capacités de gestion et de coordination du ministère comme des services déconcentrés.¹⁶

Les collaborateurs de l'UCAG expriment toutefois leurs préoccupations sur le fait qu'ils sont souvent confrontés au manque de vision du développement au sein du ministère de l'Agriculture, tant provincial que national. La « Campagne Agricole » semble peu appréciée et il existe plusieurs exemples de manque de vision. Ainsi depuis 2011, les autorités ont distribué plus de 2 000 tracteurs dans tout le pays dans le but d'intensifier la mécanisation du secteur agricole. Ce plan de développement de très grande envergure n'inclut cependant pas l'encadrement ou le suivi suffisant. En conséquence, selon les estimations, seuls 10 % des tracteurs seraient effectivement utilisés et l'incidence de cette opération onéreuse sur le terrain est imperceptible.¹⁷

2.4 Légitimité

L'accroissement de la légitimité de la puissance publique et le renforcement du dialogue entre autorité et société sont deux objectifs fondamentaux de l'approche qui prend en compte la fragilité. Dans le cadre des programmes de développement rural, la DGD et la CTB ont dès lors résolulement choisi de soutenir les organes de concertation locaux Conseil Agricole et Rural de Gestion (CARG), Conseil Consultatif Provincial (CCP), Conseil Consultatif Territorial (CCT) et Conseil Consultatif des Secteurs (CCS). Ces organes sont composés aux deux tiers de représentants de la société civile et pour un tiers de représentants des autorités.

L'état des lieux de la gouvernance mentionne pourtant déjà que ces CARG fonctionnent souvent au ralenti, voire pas du tout. De manière générale, il semble que l'on accorde trop d'importance à la quantité – le nombre de CARG créés – et pas à la qualité de leur fonctionnement. La participation et l'engagement des membres dans la concertation sont limi-

tés¹⁸. Le mauvais fonctionnement des CARG peut en partie s'expliquer par une communication défailante sur leurs raisons d'exister et par le fait que de nombreux membres de la société civile considéraient l'organe de concertation comme un instrument gouvernemental supplémentaire. Cette perception est encore renforcée par les nombreux exemples d'instrumentalisation des CARG par les administrateurs locaux.

Ainsi un CARG à Bandundu a par exemple approuvé un plan de développement local dans lequel un administrateur a fait intégrer, à tort, sa région natale comme principale zone de production agricole, dans l'espoir d'y attirer plus d'investissements. Un autre cas concerne l'organe de concertation territorial de Kenge, sur lequel l'administrateur local imprimerait exagérément sa marque. Il a par exemple unilatéralement décidé de déplacer le lieu de la concertation dans un autre village. Ces abus de pouvoir portent atteinte à la crédibilité des organes de concertation et, par conséquent, à la participation des organisations paysannes et de la société civile plus étendue.

« L'attention aux organisations issues de la société civile, comme maillon entre le citoyen et l'État, revêt toujours une importance capitale. Il faut avant tout s'engager dans le financement du renforcement de leurs capacités, et mettre en place un suivi étroit. »

Par ailleurs, nombreux sont les acteurs locaux qui ne perçoivent pas clairement la fonction réelle des CARG. Le rapport de gouvernance faisait déjà état du risque que certains CARG se comportent plus comme des gestionnaires de projets et autres tâches exécutives plutôt que de se consacrer à leur tâche principale : la concertation¹⁹. Et en effet, quand on interroge divers membres des CARG à Bandundu à propos de leurs fonctions, ils mentionnent entre autres l'aide aux coopératives, le suivi des microcrédits et autres compétences exécutives.

Il est donc fréquent que les moments de concertation n'aient lieu que lorsque des organisations de développement telles que l'ONG italienne ISCO ou la CTB sont là pour faire avancer les choses. Généralement, quand cette aide financière disparaît, nous constatons que le fonctionnement s'arrête aussi. Le soutien local à ces organes de concertation peut donc être remis en question, raison de plus pour que la DGD intègre le renforcement des CARG dans la feuille de route de gouvernance (voir plus haut). Quoi qu'il en soit, il semble aujourd'hui qu'il n'existe pas d'autre forum de concertation

¹⁶ ibidem

¹⁷ La Voie du Paysan Congolais, Relance de l'agriculture: des houes pour défricher les tracteurs ?, 23 avril 2013

¹⁸ ACE Europe (juin 2011), op. cit., pp. 44-45

¹⁹ ibidem

valable entre les autorités et la société, puisque les élections locales n'ont jamais eu lieu au Congo. Les CARG ont le **potentiel nécessaire pour modifier sensiblement les choses**, du moins si elles sont bien encadrées. Il est donc important que la Belgique continue de soutenir les CARG, fut-ce en gardant à l'esprit les remarques émises ci-dessus.

2.5 Dialogue politique et stratégique

Le processus de décentralisation bancal et des problèmes comme la corruption sont donc des écueils sur lesquels l'exécution et l'impact possible des programmes belges buttent chaque jour. Les solutions ne sont pas vraiment techniques, elles nécessitent aussi avant tout une **approche politique**. Dans les projets menés actuellement à Tshopo, l'approche de la CTB semble principalement technique, elle ignore les aspects politiques. Les collaborateurs locaux ont le sentiment de n'avoir aucun rôle à jouer dans le **dialogue** avec les autorités compétentes et dès lors, de ne pas pouvoir aborder des questions délicates telles que les conflits d'intérêts, la corruption ou la mauvaise gouvernance.

Pourtant, l'importance d'un dialogue politique est reconvenue. Quelques collaborateurs de la CTB ont indiqué, sans vouloir méconnaître le rôle de l'ambassade de Belgique, que les coordinateurs de la CTB peuvent également jouer un rôle, pour certaines questions déterminées, dans le dialogue avec les autorités congolaises. Cette vision n'est toutefois pas partagée par tous. Ainsi, selon d'autres, la CTB est un organe d'exécution qui doit fournir un apport à l'ambassade pour aborder le dialogue politique et stratégique.

Selon le nouveau programme intégré PRODADET, les collaborateurs locaux de la CTB se voient octroyer un rôle accru en matière de dialogue. Le cas de Bandundu, déjà couvert par le programme PRODEKK/PRODAKK, montre toutefois que dans la pratique, les choses sont souvent compliquées. Bien que le coordinateur de programme provincial CTB ait reçu les compétences nécessaires pour mener une concertation avec les autorités provinciales, il est rare que ces dernières comptent en leur sein un véritable interlocuteur disposant de l'autorité nécessaire²⁰. La raison en est, une fois de plus, le faible pouvoir décisionnel dont l'autorité provinciale dispose et qui s'explique par les faibles avancées enregistrées dans le processus de décentralisation.

²⁰ Interview CTB, Kikwit, 12 février 2013

3. « Ne pas nuire » (PEF 2) et « Accorder la priorité à la prévention » (PEF 4)

Comme indiqué, le Congo est ravagé depuis près de deux décennies par un conflit armé. L'Est principalement (les Kivus, Ituri) a été très lourdement touché, mais d'autres parties du pays présentent toujours un risque important de conflits, bien que de moindre intensité et avec une moindre visibilité. Les tensions ethniques, les conflits pour la terre, la présence de nombreux « groupes d'autodéfense », les mouvements migratoires à grande échelle, la diffusion de petites armes légères, sont quelques problèmes parmi tant d'autres auxquels le Congo est confronté et dont il convient de tenir compte dans le déploiement des projets de développement. Les donateurs doivent par conséquent mener une **stratégie sensible aux conflits**, basée sur une analyse contextuelle approfondie qui répertorie les facteurs et les acteurs de la fragilité et y apporte des solutions. Selon les principes de fragilité, il faut au minimum veiller à ne pas intensifier les tensions locales existantes (*Do No Harm*) et, mieux encore, contribuer à la prévention ou à la résolution des conflits.

Une gestion des risques limitée

Les dossiers techniques et financiers (DTF) conçus par la CTB pour chaque programme comprennent un cadre de risques dans les limites duquel la probabilité et l'impact d'un grand nombre de risques sont évalués. Il indique également les mesures qui seront adoptées pour tenter de les

maîtriser. Ce cadre est toutefois incomplet, principalement au Tshopo. Dans le DTF de PRODADET, la CTB signale l'existence de conflits fonciers dans le district. Il reconnaît ainsi que, contrairement au reste du district de Tshopo, la pression démographique sur le territoire d'Isangi est telle qu'elle génère des litiges fonciers. Le dossier énumère également quelques éléments susceptibles de contribuer à une meilleure gestion de la propriété foncière, par exemple un registre, des bornes, des cartes, des mécanismes de résolution des conflits et le renforcement de capacités des « comités fonciers » locaux.²¹ L'analyse ne va toutefois pas plus loin. Elle n'établit par exemple pas de lien entre les activités de la CTB et les conflits fonciers. Quand il est question des risques et défis, seul le problème d'Ituri est évoqué.²²

Toute la province, dont Tshopo, fait pourtant l'objet de plusieurs autres types de tensions locales qui ne sont pas ou peu abordées dans le dossier de la CTB. La mission de paix des Nations unies, Monusco, distingue cinq types de conflits au Tshopo : les conflits pour la terre, coutumiers, politico-administratifs, ethniques et concernant les richesses naturelles. D'après la Monusco, ces conflits constituent un gros problème au Tshopo. Plusieurs zones sont classées dans les zones à haut risque de conflits communautaires et en 2012, 64 conflits ont été répertoriés dans cette région.

²¹ CTB, DTF PRODADET, décembre 2013, pp. 33-34

²² CTB, DTF PRODADET, décembre 2013, pp. 48-49

Encadré 7 : Conflits fonciers entre les agriculteurs Topoke et les pêcheurs Lokele

Chaque année, des conflits opposant des agriculteurs (de l'ethnie Topoke) et des pêcheurs (de l'ethnie Lokele) font des morts sur le territoire d'Isangi. Traditionnellement, les pêcheurs ont droit à une bande de terrain d'une « largeur » de 500 mètres le long du fleuve, tandis que les agriculteurs ont droit à toutes les autres terres plus éloignées. La diminution du produit de la pêche et l'érosion qui, en certains endroits, grignote jusqu'à un mètre et demi de terre par an, éloigne les Lokele de l'eau. Ils s'enfoncent à l'intérieur des terres pour y pratiquer la culture. Cette pratique provoque une forte opposition de la part des Topoke, qui ne veulent pas voir la superficie de leurs terres, et dès lors leurs volumes de production agricole, diminuer du fait de l'afflux de pêcheurs Lokele¹.

Durant la période coloniale, les pêcheurs Lokele formaient une minorité privilégiée, qui s'est toutefois appauvrie à cause de la diminution du produit de la pêche, ce qui n'a pas manqué de provoquer d'importantes frustrations. La distribution de semences ou le renforcement des capacités des agriculteurs dans le cadre du programme PRODADET, pourrait contribuer à renforcer ces tensions. Des expériences passées, où la distribution d'outils, de semences et d'infrastructures par le programme REDD aurait renforcé des tensions similaires, illustrent notre propos. Pour ne pas augmenter encore le fossé socio-économique croissant et les tensions qu'il entraîne, il semble indiqué de se demander si l'on ne peut aider ces personnes en leur offrant d'autres dividendes de la paix, par exemple en investissant dans des viviers². Actuellement, la DGD a toutefois décidé de ne pas intégrer la pêche dans son programme agricole³.

¹ MONUSCO/Ministère provincial des Affaires intérieures, Atelier de priorisation des conflits identifiés dans le district de la Tshopo en Province Orientale, septembre 2012.

² MONUSCO/Ministère provincial des Affaires intérieures, Atelier de priorisation des conflits identifiés dans le district de la Tshopo en Province Orientale, septembre 2012.

³ CTB, DTF PRODADET, décembre 2013, p. 55

Les territoires dans lesquels la CTB prévoit de mettre le programme PRODADET en œuvre sont principalement concernés par les conflits pour la terre (voir Encadré 7). L'accès aux richesses naturelles, les positions de pouvoir traditionnelles locales, l'ethnicité et la religion offrent cependant également matière à conflit. Il est même question d'un groupe armé dirigé par un certain colonel Thoms. Ces conflits sont souvent renforcés par la présence d'acteurs externes.

Le conflit qui a vu le jour à propos de l'autorité traditionnelle dans le village de Liboko, localisé à Bafwasende, à la frontière avec Kisangani et le territoire de Banalia illustre ce propos. Contrefort, une entreprise libanaise qui exploite des coupes de bois, a respecté ses obligations légales imposées par la loi sur l'exploitation forestière en construisant un dispensaire, une petite école et une maison pour le chef traditionnel. Ces dons de l'extérieur ont surtout profité au chef traditionnel, ce qui a suscité la jalousie de son neveu qui conteste à présent l'autorité traditionnelle. Bien qu'il s'agisse d'un conflit de faible intensité, il illustre comment des interventions externes peuvent aussi renforcer des conflits locaux.

Il faut ajouter à cela les tensions qui voient souvent le jour entre les **communautés locales et les entreprises à grande échelle**. Ces entreprises arrivent munies d'une licence délivrée par les autorités nationales leur permettant d'exploiter du bois à grande échelle ou de mettre sur pied une industrie agricole. Elles augmentent ainsi la pression sur les terres et les activités traditionnelles de la population locale.

À Isangi par exemple, la population locale s'oppose à l'extension de la plantation de palmiers de l'entreprise BUSIRALOMAMI qui provoque de nombreux désagréments parce

qu'elle ne respecte pas ses engagements à l'égard de la communauté locale, avec pour conséquence des actes de vandalisme sur l'infrastructure de l'entreprise. Bandundu connaît également des problèmes opposant les communautés locales et des entreprises qui déboisent à grande échelle, même si ce n'est pas exactement dans les zones

Encadré 8 : Le REDD+-programme de SAFBOIS-JADORA

Dans son DTF, la CTB mentionne le REDD+-programme de l'entreprise d'abattage SAFBOIS mené en collaboration avec l'entreprise privée JADORA à Isangi¹. Le partenariat SAFBOIS-JADORA ne fait pas l'unanimité. SAFBOIS a déjà un lourd passé de désaccord avec les communautés locales pour non-respect d'obligations sociales. Depuis que SAFBOIS a sous-traité sa concession à JADORA pour que celle-ci y lance un projet de conservation forestière dans le cadre de REDD+, la situation ne s'est pas améliorée. Comme les abattages ont cessé, le partenariat SAFBOIS-JADORA ne veut plus respecter les obligations sociales² qui lui incombent envers les communautés locales. Les protestations locales sont violemment réprimées par les services d'ordre³.

¹ CTB, DTF PRODADET, décembre 2013, p. 43

² Kibaki P., Cas de conflit forestier opposant la Société Africaine de Bois (SAFBOIS) à la communauté riveraine de Yafunga en territoire d'Isangi/Province Orientale, ONG Justice & Libération

³ MONUSCO/Ministère provincial des Affaires intérieures, Atelier de priorisation des conflits identifiés dans le district de la Tshopo en Province Orientale, septembre 2012.

dans lesquelles la CTB est active²³.

Les exemples qui précèdent illustrent, une fois de plus, la situation de fragilité et l'importance d'une bonne analyse et stratégie des conflits au niveau du programme préalable au déploiement d'activités sur le terrain. Cette analyse doit être régulièrement mise à jour, puisque le contexte est tout sauf statique. Il est dès lors particulièrement important de mener une **communication** régulière avec la Monusco dont les services « affaires civiles » et « droits de l'homme » surveillent de très près ces conflits et tensions. Selon les dires de plusieurs collaborateurs de la Monusco, cette communication avec la CTB est actuellement inexistante.

Concernant les contributions à la résolution des conflits, le

23 Global Witness, The art of logging industrially in the Congo: How loggers are abusing artisanal permits to exploit the Democratic Republic of Congo's forests, octobre 2012.

DTF mentionne les CARG soutenus par la CTB. Ces organes sont susceptibles de contribuer au **dialogue entre les communautés** et, ce faisant, de réduire les tensions. Ils peuvent également aborder les questions sensibles telles que l'accès à la terre ou aux zones de pêche. Ces organes offrent donc un certain potentiel, même si le fonctionnement de bon nombre d'entre eux doit encore être amélioré ou doit tout simplement démarrer (voir plus haut sous « légitimité »). Pour ce qui est des autres affaires, par exemple les conflits avec les grandes entreprises, ces structures de concertation locales ne semblent pas être les organes les plus adéquats. Les entreprises disposent d'une licence délivrée par les autorités nationales et elles ne doivent rendre aucun compte au niveau provincial ou local. Ces questions semblent donc plutôt relever du dialogue politique.

4. « Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite » (FEP 9)

L'approche qui prend en compte la fragilité requiert une pondération constante entre **les objectifs à court et à long terme**. Les besoins immédiats sur le terrain sont parfois tels que toute intervention de développement doit y répondre, sinon on risque de décevoir la population locale qui a souvent des attentes énormes. Il faut aussi surtout travailler sur le long terme et les actions sur le court terme ne peuvent hypothéquer celles sur le long terme, par exemple en créant une dépendance.

« Certains représentants des paysans ont mentionné qu'il était comme si les projets d'infrastructure tombaient du ciel, car ils n'avaient fait l'objet d'aucune discussion préalable. »

En principe, cet engagement sur le long terme est aussi intégré dans la vision belge de la coopération au développement. Le but consiste en effet à aligner les trois PIC dans les mêmes secteurs et régions. Dans la pratique, les choses se passent rarement de la sorte. Nous évoquerons ce point plus en détail dans le chapitre 6. Dans cette partie, nous aborderons principalement les attentes de la population locale sur le court terme. Les collaborateurs de la CTB à Kisangani expliquent qu'il est souvent compliqué, dans les grands projets, de consacrer beaucoup de temps à la préparation de la concrétisation sur le terrain. Il est souvent salutaire d'entreprendre **immédiatement de petites**

actions directes sur le terrain, par exemple la construction d'une école, pour montrer que l'on est actif, et en même temps travaillant sur le long terme.

Communicatie

La transparence et une communication claire à propos des dépenses sont importantes. Elles sont susceptibles de tempérer les attentes excessives et d'éviter par là même les insatisfactions. De plus, elles assurent une plus grande visibilité publique susceptible de prévenir la corruption et la mauvaise gouvernance.

Le projet dirigé par les autorités congolaises, PRAPO, soutenu par l'agence des Nations unies FIDA, le Fonds International de développement agricole, et initialement par la Coopération belge au développement, nous renseigne sur ce qu'il ne faut surtout pas faire. Ce projet montre que l'on peut rapidement perdre le soutien des acteurs locaux si l'on ne tient pas compte des aspects mentionnés. Ce projet est fortement critiqué pour son manque de durabilité, d'impact visible et de transparence. La population locale a fustigé ce projet pour sa longue durée de mise en œuvre, soit trois ans avant que les premiers résultats visibles soient enregistrés. Bon nombre d'aspects sur lesquels le projet a communiqué n'ont jamais été réalisés.

La CTB jouit quant à elle d'une **bonne réputation** auprès de nombreux partenaires locaux et de la population locale. Les résultats présentés par la CTB, principalement en ce qui concerne ses projets liés à l'infrastructure, sont très appréciés. De plus, bon nombre d'acteurs locaux se montrent également élogieux à propos de l'approche participative de la CTB au regard des projets de nombreux autres acteurs du développement. Certains représentants des paysans

ont toutefois mentionné que, s'ils étaient extrêmement satisfaits de l'école qui a été construite dans leur village, elle était finalement en quelque sorte tombée du ciel, car le projet n'avait fait l'objet d'aucune discussion préalable.

Le manque de communication n'est pas forcément en cause. Quelques représentants des paysans ont expliqué que les projets de développement organisaient par exemple une **réunion de consultation** auxquelles les élites locales participaient.

C'est à ce niveau que les informations restent bloquées et ne sont pas transmises aux paysans. Il s'est également

avéré que certains projets débutaient avant même que la consultation ait lieu, ce qui a évidemment remis en question l'utilité de la consultation.

Pendant la phase préparatoire du nouveau programme, la CTB a également organisé des consultations avec divers acteurs, par exemple des organisations de la société civile et des acteurs publics. Il est bien entendu très important de continuer à organiser ces consultations pendant l'exécution du programme, afin d'assurer que les acteurs locaux participent au projet et se l'approprient.

5. « S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte » (FEP 7)

Il est clair que l'appropriation (*ownership*) et l'alignement des interventions sur les priorités locales sont des notions centrales de l'efficacité de l'aide, également dans l'approche qui prend en compte la fragilité. Adhérer réellement aux priorités locales représente pourtant un défi de taille. Il ne s'agit pas uniquement de la vision étroite de propriété, d'État à État, mais aussi de « **propriété démocratique** ». Cette notion va au-delà de la simple appropriation par l'État. Il s'agit également d'impliquer d'autres acteurs locaux, principalement les groupes cibles locaux du projet. Cette dimension est trop souvent négligée.

5.1 Plan de développement local

Selon la **perspective** des paysans locaux, les projets de développement, les belges comme les autres, semblent souvent « tomber du ciel », puisque la proposition de projet ne leur est présentée que sous sa forme finie. Ils sont par exemple satisfaits de la construction d'une école, mais ils ignorent pourquoi ce projet a été choisi. L'on peut dès lors se demander si ces projets sont réellement alignés sur les besoins locaux.

Il est fréquent que les projets soient uniquement communiqués aux **élites locales**. Celles-ci font part des besoins aux partenaires de développement, de sorte que ce sont elles qui exercent la plus grande influence sur les plans de développement. Le programme PAIDECO prévoyait une approche participative de l'élaboration des plans de développement locaux²⁴, mais dans la pratique, les paysans locaux n'y sont encore que trop peu impliqués. C'est pour le moins étonnant, puisque l'approche qui prend en compte la fragilité insiste fortement sur l'inclusion et l'**implication** de la population par la société civile. À titre d'illustration, citons le spot réalisé par un représentant des paysans à propos de la « priorité locale » - « *la construction d'une salle polyvalente* » - que l'on retrouve dans de nombreux plans de développement, entre autres celui que la CTB a contribué à

élaborer. De plus, ces documents statiques ont rapidement perdu leur valeur dans des environnements en évolution constante.

Quelques représentants de paysans ont également expliqué qu'à Yangambi, trois donateurs (WWF, PRAPO et PAIDECO) ont chacun élaboré un plan de développement local incluant ses propres priorités. Si cette situation traduit avant tout l'absence des autorités dans la coordination de ces processus, elle soulève également inévitablement la question de l'alignement local de ces documents et de la raison pour laquelle la **coordination des donateurs** est aussi peu développée.

5.2 Implication locale dans les travaux d'infrastructure

La CTB intègre largement l'**appropriation locale** dans la mise en œuvre de ses projets, dans le but de renforcer la durabilité de ses programmes. À Bandundu, les anciens projets de la CTB n'avaient pas trop bonne réputation en la matière. L'implication locale dans bon nombre de projets d'infrastructure, et donc leur durabilité, était particulièrement limitée, en dépit du recours à des « CLER » (voir plus loin).

Plusieurs représentants de la société civile se plaignaient par exemple que le programme PAIDECO passait par des **adjudications publiques** pour réaliser des travaux d'infrastructure. Or, les organisations (de paysans) locales ne disposaient pas du savoir-faire nécessaire pour établir un devis correct, si bien que les marchés étaient souvent attribués à des organisations non-locales qui quittent la zone dès que l'argent du projet est épuisé et qui n'emploient que peu de main-d'œuvre locale. Il semble par conséquent logique de former dans un premier temps les organisations locales à établir un devis. Pour ce qui est des travaux de réparation complexes, par exemple de ponts, les locaux ne

²⁴ CTB, DTF PAIDECO Tshopo, p. 10

disposent généralement pas des compétences nécessaires pour exécuter correctement les travaux. Dans ce cas, il est possible d'inciter les organisations non-locales à recourir à de la main d'œuvre locale.

À Tshopo en revanche, les projets de la CTB sont très appréciés de la population locale, tant pour leur implication que pour leur impact. Les méthodes de travail de la CTB sont par exemple souvent évoquées avec satisfaction. Contrairement à d'autres acteurs du développement, la CTB a autant que possible recours à de la main-d'œuvre locale plutôt que d'importer des travailleurs depuis Kisan-gani ou ailleurs. Pour l'entretien des routes, la CTB collabore avec des équipes issues de la communauté locale, appelées « **CLER** », **Comité Local d'Entretien Routier**. La route est inspectée une fois par mois, après quoi l'équipe établit un planning des tâches qui doivent être réalisées. Ces équipes sont payées à la fin du mois, en fonction des travaux effectués. Ce système est très apprécié au niveau local, car il réduit le chômage, il apporte des liquidités à la communauté locale et suscite l'appropriation, tout en augmentant ultérieurement la durabilité.

Des réserves sont toutefois émises sur la façon dont la CTB **évalue le travail** et par conséquent, effectue les paiements. Bien qu'elle soit définie dans « l'ensemble des tâches à réaliser », la méthode de travail n'était pas toujours claire pour les acteurs locaux. À Bandundu où, comme partout, des CLER sont actifs, la CTB prévoit aussi de les impliquer à présent étroitement dans la réhabilitation des routes et pas seulement dans leur entretien, dans le but d'accroître la durabilité.

5.3 Des semences sur mesure pour les paysans ?

Si l'incidence des projets d'infrastructure de la CTB et la méthode de travail au sein de ceux-ci connaissent toujours le succès, les anciens projets agricoles étaient quant à eux nettement moins positifs. Les projets « Appui à la Production Végétale » (APV) et « Appui au Secteur Semencier » (ASS) devaient améliorer la **qualité des semences** et augmenter ainsi la production agricole. Or ces projets étaient trop largement axés sur l'institut de recherche INERA et sur le SENASEM, dont nous avons décrit quelques faiblesses au début de ce chapitre, et ils ne parvenaient pas à toucher les paysans locaux avec leurs semences.

La CTB a signalé les problèmes suivants comme étant à l'origine de l'échec : vulgarisation insuffisante pour assurer l'appropriation par les agriculteurs, accès insuffisant aux semences pour les paysans (sur le plan physique et financier) et mauvaise compréhension d'une grande partie de la **chaîne des semences**, à cause de laquelle la demande de semences est méconnue et l'offre n'est pas bien adaptée²⁵. Une organisation de paysans locale de Banalia (Tshopo) s'est par exemple plainte de recevoir des semences de haricots blancs alors que normalement, elle cultivait du riz,

des arachides ou du maïs. Le manque de visibilité de ces projets en dehors des villes, l'attention excessive apportée au SENASEM et à l'INERA et le manque d'interaction avec les organisations locales étaient également reprochés à la CTB.

Le principal défi est très clairement d'impliquer les paysans locaux dans l'exécution opérationnelle du projet, alors qu'ils utilisent encore trop souvent des semences et des techniques de piètre qualité et qu'ils ne sont pas assez sensibilisés. Le prochain programme a pour ambition de remédier à ce problème en accordant une attention accrue à la **communication** vers les communautés de paysans locales, par les « Clubs d'écoutes » et par les « Champs écoles » (*Farmer's Field School*) pour apprendre de nouvelles techniques.

La CTB prévoit d'opérationnaliser l'aide aux paysans locaux en élaborant elle-même, dans le respect de la vision de la réforme nationale, une collaboration avec les plateformes d'organisations paysannes locales. Il est toutefois permis de se demander dans quelle mesure la collaboration bilatérale convient à une collaboration avec les organisations locales de la société civile et si cette tâche n'est pas plutôt du ressort des ONG. Quoi qu'il en soit, la **collaboration avec les organisations locales de la société civile**, et plus spécifiquement avec les organisations paysannes, ne doit pas être prise à la légère. Une étude réalisée en 2012 montre que le niveau de qualité des ONG locales est extrêmement faible. Il est rare qu'elles réalisent une analyse contextuelle de qualité, elles n'ont souvent aucune connaissance des capacités des groupes cible, elles sont trop techniques et n'accordent que peu ou pas d'attention à la gouvernance, elles n'impliquent pas les pouvoirs locaux et, pour des considérations de sécurité, elles ne se préoccupent nullement de la corruption. Il est en outre rare qu'elles soient elles-mêmes des exemples de bonne gouvernance²⁶.

Pourtant, l'attention aux organisations issues de la société civile, comme maillon entre le citoyen et l'État, revêt toujours une importance capitale. Il faut avant tout s'engager dans le financement du **renforcement de leurs capacités**, et mettre en place un suivi étroit. Pendant l'étude de terrain, nous avons rencontré de nombreuses organisations très diverses et dynamiques qui, si elles doivent encore se professionnaliser, n'en jouent pas moins un rôle important.

5.4 Des visions divergentes

Nous avons déjà souligné l'absence de volonté politique et de vision du développement au sein du ministère de l'Agriculture. Mais lorsqu'il existe une vision, nous constatons parfois des **divergences de vue** entre la Coopération belge au développement et les autorités congolaises. La CTB ne perçoit plus l'utilité du service national de vulgarisation (SNV) et elle estime qu'il serait préférable que ses fonctions soient intégrées dans les **organisations paysannes**

²⁵ CTB, DTF PROPADET, décembre 2013, pp. 39-40

²⁶ CARE, Study on the role of Civil Society in Governance Processes in the Democratic Republic of Congo (DRC), juin 2012

et leurs plateformes. De plus, il est permis de s'interroger sur le contact que le SNV entretient encore avec la base et il est évident qu'il n'a pas la capacité de couvrir toute la province. Le plan agricole national accorde cependant encore un rôle important au SNV²⁷. De plus, les services publics locaux, entre autres le SNV lui-même, ne semblent pas informés de cette position de la CTB.

Il ne semble pas davantage toujours simple d'accorder les visions en matière de distribution des semences. Alors que la CTB se concentre sur l'amélioration qualitative de ses interventions dans le but d'accroître la durabilité, les autorités provinciales ne sont pas sur la même longueur d'ondes. Ces dernières reprochent à la CTB de mener un travail à trop petite échelle et dans leur propre programme, elles semblent mettre l'accent sur les volumes de production.

²⁷ DRC ministère d'Agriculture et du Développement rural, Plan National d'Investissement Agricole (PNIA), septembre 2013, pp. 98-100

« La problématique de la coordination des donateurs et l'importance du « bilatéralisme » diplomatique étaient entre autres responsables de l'arrêt du partenariat bilatéral entre les Pays-Bas et le Congo. »

Ce qui précède nous confronte aux limites de la Déclaration de Paris. Cela illustre parfaitement la critique à l'encontre de l'approche qui prend en compte la fragilité évoquée au chapitre 1, c'est-à-dire que les États fragiles manquent souvent de vision et de volonté politique ou qu'il existe des conflits d'intérêts avec les pays donateurs. Quid s'il n'existe pas de priorités locales clairement définies ou de vision au sein de la politique ? L'une des caractéristiques des États fragiles est précisément que les esprits les plus éclairés tiennent rarement la barre.

6. « S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux » (PEF 8)

La coordination des donateurs est un point névralgique important au Congo. Dès 2011, le rapport d'évaluation Amani Labda mettait le doigt sur le problème²⁸, et l'année dernière, une évaluation rendait la problématique de la coordination des donateurs et l'importance du « bilatéralisme » diplomatique responsables de l'arrêt du partenariat bilatéral entre les Pays-Bas et le Congo.²⁹

La Coopération belge au développement est consciente de l'absence de coordination des donateurs, qui est pourtant explicitement intégrée dans l'analyse de risque du programme PRODAKK. Au niveau national, l'ambition est de résoudre cette entrave par le « GT 15 », l'organe de concertation thématique pour l'agriculture et le développement rural qui réunit entre autres les autorités congolaises, les pays donateurs, la société civile, le secteur privé et des ONG. L'étude de base sur la gouvernance au sein du secteur agricole congolais évoquait toutefois une dynamique défailillante au sein de ce groupe de travail. Ses modalités de fonctionnement ne seraient pas adéquates, il ne disposerait pas d'un soutien suffisant dans les ministères congolais et enfin, les donateurs comme les autorités ne semblent pas réellement donner la priorité à la concertation entre les diverses parties prenantes³⁰. La Coopération belge au développement s'est proposée d'insuffler un nouveau souffle au GT 15.³¹

Concertant la coordination au niveau provincial, le DTF du PRODAKK détecte de nombreux programmes similaires : l'USAID et l'agence des Nations unies FIDA entre autres sont actives dans la même région. Sur le terrain, la CTB joue un rôle dirigeant dans la coordination de ces différents projets, principalement en organisation des temps de concertation. Il en a résulté une harmonisation des domaines d'intervention du

FIDA et de la CTB. Alors qu'autrefois la CTB était par exemple aussi présente sur le territoire de Bulungu, le programme PRODAKK n'a été mis en œuvre qu'à Masi-Manimba, Bagata et Kenge et le programme PPAKIN (le projet du FIDA) sera mis en œuvre à Bulungu, Idiofa et Gungu.

Retrait

Les organisations paysannes déplorent que la CTB se soit entre autres retirée de Bulungu. La CTB veut toutefois éviter les chevauchements, puisque le programme PPAKIN remplira ce vide, hypothèse sans conteste légitime. La CTB tente ensuite de partager quelques-unes de ses *good practices* avec les autres donateurs. Elle a par exemple partagé avec le FIDA le mécanisme d'entretien des routes locales par des équipes composées de personnes issues de la communauté locale (Comité Local d'Entretien Routier, CLER).

À l'inverse, ce retrait est discutable au regard du principe de la durabilité et de la prévisibilité / stabilité de l'aide. La CTB peut dès lors partager ses bonnes pratiques, il n'existe aucune garantie que PPAKIN les mettra en œuvre et assurera ainsi la durabilité des projets antérieurs de la CTB. Certains de ses anciens projets comme le programme PRAPO, ont valu au FIDA une réputation médiocre. La CTB ne semble pas apporter de réponse immédiate à cette question délicate.

Encadré 9 : Éviter de créer des poches d'exclusion

Le choix de la CTB d'axer les nouveaux programmes sur les territoires de Masi-Manimba, Bagata et Kenge est considéré comme justifié par de nombreux acteurs. Kenge, et plus encore Bagata, ont par le passé souvent été ignorés. La ville de Kikwit en revanche, a d'ores et déjà bénéficié d'une aide au développement relativement importante. Si l'on prend en compte le principe de l'État fragile « éviter de créer des poches d'exclusion » (PEF 10), le choix de ces régions moins favorisées par l'aide doit être encouragé.

²⁸ Channel Research, Amani Labda, peut-être la paix : Évaluation conjointe sur la prévention des conflits et la construction de la paix en république démocratique du Congo, Rapport de synthèse, juin 2011

²⁹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele-statenbeleid doorgelicht, avril 2013, pp. 169-176

³⁰ ACE Europe (juin 2011), op. cit., pp. 67-68

³¹ CTB, DTF PRODAKK, octobre 2012, pp. 23-24

Chapitre 5 : étude de cas 2 – le plan de reconstruction de la Belgique pour le Nord et le Sud Kivu

Dans cette étude de cas, nous analyserons le nouveau programme pour la reconstruction des deux provinces du Kivu. Ce plan de relance annoncé par les ministres Labille et Reynders en septembre 2013 est actuellement encore en chantier. Nous en examinerons les grandes lignes au regard des 10 principes pour les États fragiles.

1. Contexte

En septembre 2013, les ministres Labille et Reynders annonçaient que la Belgique lancerait un appel à la communauté internationale en faveur de la création d'un plan Marshall pour l'Est du Congo. À l'origine de ce plan, la fenêtre d'opportunité perçue par la Belgique dans l'Accord-cadre d'Addis Abeba pour la paix dans la région, ainsi que la nécessité pour la population locale de bénéficier de « dividendes de la paix » tangibles et perceptibles. Dans son plaidoyer à la communauté internationale, la Belgique a joint une initiative qui lui est propre : le **plan de relance pour la région du Kivu**, rebaptisé « Programme d'appui aux infrastructures dans les Kivus » (PAIK).

Ce plan prévoit un budget de 30 millions d'euros, répartis en trois tranches, qui seront signées en 2014, 2015 et 2016

et qui seront dépensées en quatre années dans les provinces du Nord et du Sud Kivu. La priorité est accordée aux projets d'infrastructure dans les domaines de l'énergie, des routes, de l'eau et de l'infrastructure économique ou sociale de base. Ce programme vise des activités à haute intensité de main-d'œuvre, afin d'employer le plus grand nombre possible de personnes. Les fonds doivent être rapidement disponibles et les projets doivent avoir un impact et une visibilité immédiats. Le programme fonctionnera comme un fonds auquel divers acteurs (autorités publiques et la société civile) peuvent soumettre des propositions de projets. Après un processus de sélection conjoint, les contractants sélectionnés pourront exécuter les travaux dans le cadre du programme belge.

2. Cohérent avec l'approche de fragilité ?

Dans la mesure où le plan de relance se concentre sur la région de la RDC la plus vulnérable et la plus sensible aux conflits, il est particulièrement important de tenir compte de l'aspect fragilité. C'est pourquoi nous tentons ici de confronter plusieurs caractéristiques du plan aux 10 PEF de l'OCDE (voir Chapitre 1 pour plus d'explications sur ces principes).

1. « Prendre le contexte comme point de départ »

La principale motivation qui incite le ministre Labille à lancer ce plan de reconstruction est le **manque de développement économique** dans la région du Kivu, qui contribue à entretenir le cycle de violence qui ravage la région depuis près de 20 ans. Cette supposition semble fondée sur une bonne compréhension du contexte général. L'absence de perspective économique et le taux de chômage élevé sont en effet des facteurs qui entretiennent l'activité importante

des groupes armés et l'existence de tensions entre les diverses communautés qui peuplent la région du Kivu.

Ce plan et les interventions spécifiques dans les secteurs planifiés forment-ils la réponse la plus appropriée ? Nous nous demandons si une **analyse contextuelle et des consultations locales déterminantes** ont eu lieu dans le but d'aligner les interventions possibles sur la problématique. La volonté de lancer le programme dans un bref délai a empêché la réalisation d'une phase d'identification (DGD). La CTB n'a par ailleurs pas eu beaucoup de temps pour la formulation, ce qui n'est pas sans conséquence sur la sensibilité au contexte. L'analyse contextuelle du DTF demeure dès lors relativement générale. La priorité est donnée aux initiatives internationales (Accord cadre, ISSSS, voir plus loin au point 8) et aux plans locaux, tandis que l'analyse du contexte dans les deux provinces, par exemple de la situation sécuritaire, des acteurs des conflits, de la fragilité des pouvoirs publics provinciaux et locaux, etc. reste extrêmement limitée.

2. « Ne pas nuire »

Dans la mesure où l'exécution du plan n'a pas encore débuté, il est impossible à ce stade d'analyser les impacts des interventions belges et de savoir si elles ont provoqué des conséquences négatives. Il semble toutefois qu'aucune **analyse approfondie du conflit** (*conflict risk analysis*) n'ait eu lieu, alors qu'elle est totalement incontournable dans une région aussi sensible aux conflits que le Kivu. Même des programmes en apparence inoffensifs, portant sur l'eau ou l'infrastructure routière, peuvent renforcer des conflits existants, par exemple des conflits fonciers ou lié au pouvoir (par exemple entre les chefs locaux traditionnels).

La liste des principes d'intervention aborde à peine la sensibilité aux conflits. Il est uniquement indiqué que l'on souhaite aligner ce plan sur les programmes de stabilisation (Starec et ISSSS) et que la **sécurité** des projets doit être assurée. Les études d'impact sociales et environnementales sont obligatoires, tandis que les analyses des conflits ne sont pas mentionnées. La fiche de demande doit toutefois contenir des informations sur les éventuelles relations conflictuelles qui entourent le projet, les indicateurs et mesures de conflit. Des points sont attribués à ces éléments durant la procédure de sélection. Rien n'indique en revanche comment l'exactitude de ces informations sera vérifiée.

Il est intéressant de signaler que le ministre Labille s'est déjà montré intéressé par un examen ultérieur de la manière dont le facteur **ethnicité** – l'identité est une cause importante de conflits dans les deux Kivus, au même titre par exemple que les problèmes fonciers et les luttes de pouvoir – doit être abordé dans les projets et les programmes mis en œuvre dans l'Est du Congo, et comment les organisations actives dans la région peuvent être soutenues dans cette démarche.

3. « Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental »

À l'inverse du PIC traditionnel axé sur le renforcement de capacités des autorités, le plan de reconstruction semble accorder une importance bien moindre à la **construction de l'État**. Il est évident que les demandes de projets elles-mêmes et l'attention qu'elles accorderont à la collaboration avec les autorités, au renforcement de celles-ci et à leurs implications dans toutes les phases du processus de sélection influenceront cet aspect. Le renforcement de l'État ne semble toutefois pas être un objectif central de ce programme et il ne fera pas partie des indicateurs pris en compte dans la sélection des projets.

Le plan vise toutefois un fonctionnement très **inclusif** : les partenaires sont impliqués dans chaque phase et les priorités et plans provinciaux sont utilisés comme point de départ. Cette démarche contre-t-elle suffisamment la critique souvent entendue à propos du travail parallèle réalisé par

les différents acteurs humanitaires et du développement dans les provinces du Kivu, indépendamment des autorités publiques et en remplaçant des autorités absentes ?

4. « Accorder la priorité à la prévention »

Dans une certaine mesure, ce programme de reconstruction agit sur la prévention des conflits. La création d'opportunités économiques par le biais de **projets d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)** peut amplement réduire la motivation des jeunes au chômage et des rebelles démobilisés à prendre les armes.

Il serait cependant encore plus préférable de soutenir des programmes spécifiquement consacrés à la prévention des conflits ou d'intégrer directement la prévention des conflits et les objectifs de stabilisation dans les projets d'infrastructure qui bénéficieront de l'aide financière du programme. C'est possible, par exemple en ne considérant pas (seulement) l'infrastructure comme un résultat en soi, mais aussi comme **un moyen** de rassembler plusieurs groupes de population qui ne s'entendent pas autour d'un projet commun grâce à l'importante main-d'œuvre nécessaire (*Haute Intensité de main d'œuvre* – HIMO). Des projets d'infrastructure peuvent ainsi contribuer à la prévention des conflits. La Monusco expérimente actuellement avec cette approche dans le territoire de Kabere au Sud Kivu.

5. « Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement »

Le plan de reconstruction fait effectivement un lien entre les objectifs sécuritaires et de développement au Nord et au Sud Kivu. Il n'a en outre pas pour seul objet de financer des projets de développement en tant que tels. Par la réalisation de projets à forte intensité de main-d'œuvre, il veut donner une chance à des chômeurs, souvent des jeunes frustrés, qui forment une base de recrutement pour les groupes armés. Pourtant, la **situation générale de sécurité** dans de nombreuses zones des deux Kivus ne permet pas encore de démarrer des projets d'infrastructure traditionnels. Il convient donc dans un premier temps de pacifier et de stabiliser ces zones avant d'y lancer des projets de ce type. Une partie du DTF est consacré à la sécurité, mais surtout à la sécurité des biens et des personnes impliquées dans les projets qui seront financés.

Le lien avec les **objectifs politiques et sécuritaires plus généraux** semble relativement limité, d'après les observateurs, il ne s'agit en aucun cas d'une stratégie globale¹. Dans son approche, la Belgique ignore plusieurs opportunités. Ainsi, en dehors de l'analyse contextuelle, aucun lien explicite n'est établi avec les évolutions concernant

¹ Wilen N. (décembre 2013), op. cit

l'Accord-cadre d'Addis Abeba, la stimulation des efforts des autorités congolaises (en matière de sécurité ou de réformes internes) brille par son absence et le seul lien avec le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens rebelles (DDR) est purement théorique. Dans ce domaine, la Belgique aurait par exemple pu décider de financer la réintégration dans le cadre de DDR, ou à tout le moins assortir chaque projet d'une obligation d'embauche d'un pourcentage déterminé de rebelles démobilisés, ce qui aurait amplement renforcé le lien avec la sécurité.

6. « Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus »

L'un des éléments positifs du plan de reconstruction est son ouverture à un vaste éventail d'organisations : les autorités publiques et les ONG internationales, mais aussi la société civile locale. Les conditions de financement sont volontairement aussi souples que possible pour donner la possibilité à ce groupe d'acteurs d'introduire des propositions de projets. Il est difficile de savoir si la non-discrimination sera également reconnue comme une priorité au sein des projets eux-mêmes et si il y aura assez de transparence sur les appels à projets et les procédures de sélection.

7. « S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte »

Le plan de reconstruction ne semble pas inspiré par des priorités locales, mais plutôt par l'indignation qui a animé le ministre Labille durant sa visite dans l'Est du Congo. Bien que selon Labille, le président congolais Kabila soutienne le plan, celui-ci ne suscite pas moins les critiques négatives et l'indifférence de plusieurs acteurs congolais, dont la presse. Le Potentiel, important journal de Kinshasa, considère le plan de relance comme une façon de scinder le pays, de le « balkaniser ». Ce discours bien connu et quelque peu exagéré de ce journal trouve cependant un certain écho auprès d'autres acteurs et dans certaines couches de la population. Pour une partie des initiés de la Coopération belge au développement, les risques de frustration et d'irritation du côté congolais étaient connus depuis le début. D'après un observateur, ils ont été ignorés du fait de l'absence de discussion et de débat au sein des structures belges.²

Il y a en outre un risque que le choix des projets qui seront financés soit largement tributaire des priorités belges. Ce pourrait par exemple être le cas pour l'approvisionnement en eau de l'hôpital de Panzi ou de l'aide au parc des Virunga. L'élaboration du plan aurait pu être précédée par une enquête auprès de la population pour connaître ses priorités en matière d'infrastructure ou autres, ce qui va au-delà

des procédures de sélection actuellement prévues pour le plan. Dans le cadre du renouvellement de son plan de stabilité (ISSSS) (voir plus loin), la Monusco mène actuellement auprès de la population locale une enquête dont les résultats seront utilisés pour aligner ultérieurement ses projets d'infrastructures sur les priorités locales. Cette démarche doit bien entendu aussi être menée en coordination avec les autorités locales pour que leurs priorités soient, elles aussi, prises en compte.

8. « S'accorder sur les mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux »

Le plan de reconstruction ne marque pas beaucoup de points en la matière. La Belgique a effectivement plaidé en faveur d'une aide internationale (par exemple en décembre 2013 à l'occasion du conseil des ministres de la Coopération au développement de l'UE), mais sans grand résultat. Le *pledge* de la Banque Mondiale d'un montant de 1 milliard de dollars en faveur de la région a été associé au programme belge, mais il avait déjà été annoncé avant que les initiatives belges ne prennent forme.

Plutôt que de mener une action purement bilatérale, la Belgique aurait pu intégrer son financement de 30 millions d'euros sur 4 ans dans des initiatives internationales. Ainsi par exemple, la nouvelle mouture de l'« *International Security and Stabilization Support Strategy* » (ISSSS), l'outil de l'aide internationale au plan de reconstruction congolais pour les zones touchées par des conflits armés (STAREC) sera prochainement lancé.³ Nombreux sont les donateurs qui mènent des projets similaires dans les deux provinces du Kivu, quand bien même tous ne sont pas encore entièrement opérationnels : la Banque mondiale, l'UE, le Dfid, la coopération helvétique et diverses ONG. La priorité politique d'agir vite et d'être visible a vraisemblablement pris le pas sur l'approche coordonnée.

9. « Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite »

Sur le plan de la rapidité d'action, le plan de reconstruction a certainement marqué des points. Après avoir été annoncé en septembre 2013, avec une mission de formulation de la CTB en novembre 2013, le programme démarrera prochainement. Si la Coopération belge au développement n'est pas toujours réputée pour sa flexibilité et sa rapidité d'action (voir 7.9), cet exemple montre que si elle bénéficie d'un soutien politique, elle peut agir rapidement.

³ La Belgique finançait également le précédent programme ISSSS, à concurrence d'un montant de 10 millions d'euros en trois tranches (depuis 2010).

² Wilen N. (décembre 2013), op. cit

Est-ce que la Belgique restera suffisamment longtemps pour que le plan ait des chances de réussite, il est permis d'en douter. Le projet actuel s'étend sur quatre années, délai très court pour qu'il ait un impact durable. De plus, une expérience antérieure similaire, à savoir le plan d'urgence belge étalé sur les années 2006 à 2008, **ne laisse que peu d'espoir en matière de durabilité**. Une évaluation de ce plan présentée dans le DTF du nouveau programme affirme que la durabilité largement insuffisante est la conséquence d'un encadrement défaillant des partenaires. Selon cette évaluation, les projets isolés exempts de toute synergie ont peu de chances de réussir, pas davantage sur le long terme que sur le court terme.

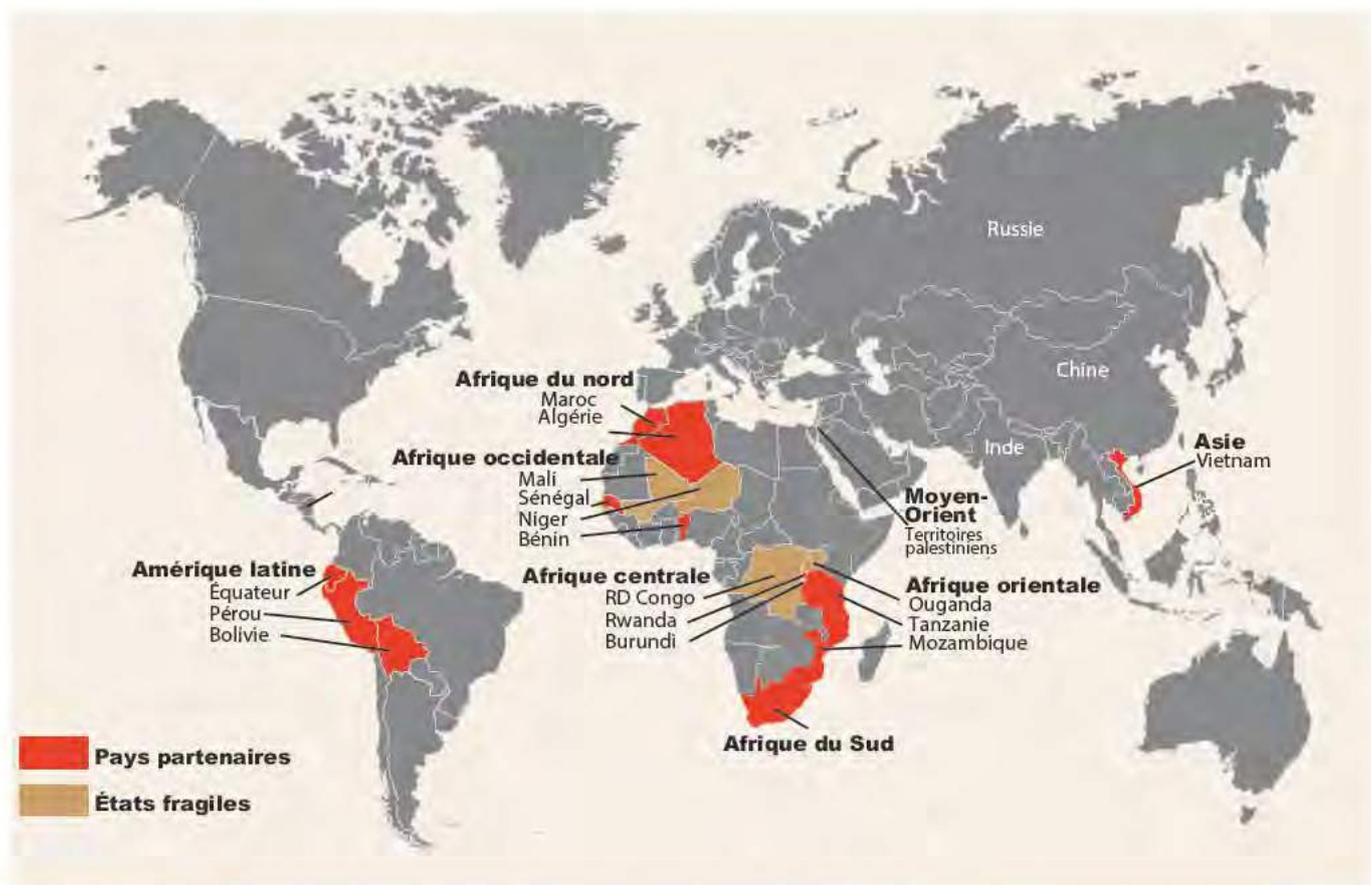
Des leçons ont certainement été tirées de cette évaluation, surtout concernant l'application de procédures moins lourdes. Certains problèmes qui se sont posés lors de l'exécution du programme 2006-2008 risquent néanmoins de se reproduire dans le programme 2014-2016 : synergie limitée, projets isolés et nécessité d'études préalables et d'accompagnement.

Plusieurs spécialistes des projets d'infrastructure dans la région ont également évoqué l'importance de **l'implication des autorités**, à plusieurs niveaux. Ainsi par exemple, il a parfois fallu deux ans avant que les autorités installent des fonctionnaires dans les bâtiments publics construits au Sud Kivu dans le cadre du programme ISSSS. Les routes aménagées se sont quant à elles rapidement détériorées à cause du manque d'entretien par les autorités congolaises – le fonds des routes FONER n'avait jamais assez

de moyens pour l'entretien des routes et le déblocage des fonds prenait beaucoup de temps. Le *buy-in* des autorités locales est par conséquent une condition sine qua non, qui n'est pas garantie dans le plan de reconstruction.

10. « Éviter de créer des poches d'exclusion (des « oubliés de l'aide») »

Comme le Nord et le Sud Kivu sont confrontés à d'importants problèmes de sécurité et de développement, ces régions bénéficient par rapport aux **autres parties du pays**, d'une attention financière et politique accrue de la communauté internationale. Bien que la Belgique soit active dans plusieurs autres parties du pays par le biais de son PIC, l'aide qu'elle apporte aux deux provinces du Kivu a immédiatement fait l'objet de critiques. « Pourquoi injecter encore de l'argent au Kivu, alors que la pauvreté est tout aussi criante dans d'autres parties du pays ? » est l'une des questions souvent entendue, alors même que les besoins du Kivu sont incommensurables et que les autorités centrales de Kinshasa ne sont pas toujours très impliquées dans cette région



Chapitre 6 : la Belgique et les états fragiles : la pratique

Dans ce chapitre, nous évoquerons quelques caractéristiques générales de la mise en œuvre par la Belgique de l'approche qui prend en compte la fragilité, la pratique donc. Nous ferons également référence aux études de cas qui précèdent, à des rapports d'évaluation antérieurs et à une étude réalisée par 11.11.11 sur le fonctionnement de la CTB.

1. Analyse contextuelle

L'approche de fragilité requiert que la stratégie d'intervention des donateurs s'appuie sur une analyse contextuelle approfondie. Une analyse de la fragilité a pour but de détecter les acteurs et les facteurs de la fragilité, de façon participative. L'analyse et le plan de développement qui en découle doivent être réalisés en collaboration avec les divers acteurs locaux, également la société civile.

Sensibilité aux conflits

Une analyse contextuelle des secteurs touchés par la fragilité a été réalisée au niveau stratégique pour le Congo, dans le cadre des études sur la gouvernance déjà citées précédemment. Le fait que cette analyse ait eu lieu après la signature du PIC 2010-2013 (et qu'aucun apport n'était dès lors plus possible), ce qui a retardé l'application des programmes, est pour le moins singulier. La CTB réalise également une analyse contextuelle étendue au niveau des programmes, du moins pour les études de cas examinées dans le présent rapport. Les résultats des nombreuses consultations et études préliminaires ont été intégrés dans

les dossiers-programmes. L'étude démontre cependant que **l'analyse contextuelle et la stratégie d'intervention** peuvent être améliorées, entre autres en matière de sensibilité aux conflits. Les interviews des acteurs locaux ont aussi révélé que l'élite surtout parvenait à intégrer ses priorités dans les programmes alors que la population locale avait le sentiment d'être insuffisamment consultée ou seulement pour la forme. Les grands acteurs internationaux, par exemple la Monusco, n'ont pas été interrogés.

Problème de transposition

Une **évaluation conjointe des donateurs**, réalisée en 2013 au Burundi, illustre également les manquements en matière d'analyse contextuelle et de la sensibilité. Selon les évaluateurs, le fossé qui sépare l'analyse des origines des conflits de la définition des priorités belges est « particulièrement flagrant ». Les interventions belges au Burundi intègrent peu la sensibilité aux conflits, quant aux analyses contextuelles, elles n'alimentent guère les PIC consécutives. Il reste donc encore du pain sur la planche.¹

¹ Société d'Etudes et d'Evaluation, Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique,

2. Secteurs sensibles

L'évaluation des donateurs réalisée au Burundi souligne également le fait que les secteurs d'intervention sont souvent choisis en fonction de la continuité, de la complémentarité avec d'autres donateurs et des stratégies burundaises. Si l'on en croit le rapport d'évaluation, dans ce pays, l'agriculture est donc le secteur le plus important et celui qui bénéficie de la plus faible priorité sur le plan de la **sécurité**.² Il en va de même pour le Congo. Pourtant, les documents de politique et les observateurs s'accordent à dire que la sécurité, à l'instar de la construction de l'État, doit être un élément prioritaire de la coopération au développement avec les États fragiles. La construction de la paix et la prévention des conflits sont d'importantes notions clé, puisque le New

Deal classe la **justice, la sécurité et la légitimité** parmi les cinq objectifs prioritaires. La note de stratégie belge définit elle aussi la **construction de l'État** comme un objectif fondamental de l'approche qui prend en compte la fragilité. Ce statut de priorité signifie que les donateurs doivent investir activement dans ces domaines, par des programmes, un financement et un dialogue politique.

Sensibles vs. moins sensibles

Il est évident que la Belgique a pris conscience de l'importance cruciale des secteurs sensibles comme la justice et la bonne gouvernance. Pourtant, dans ses programmes de coopération, elle semble opter pour les **secteurs traditionnels**, comme le secteur de santé par exemple. Les secteurs sensibles sont pris en compte sous la forme de

de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi, Luxembourg, 19 novembre 2013

² Société d'Etudes et d'Evaluation, Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi, Luxembourg, 19 novembre 2013

thèmes transversaux (dont il y a en théorie matière à parler), ou au sein de la coopération déléguée, mais les budgets qui leur sont accordés sont relativement limités. Dans la pratique, l'importance de la gouvernance par exemple est bien connue, comme le montre l'étude de cas consacrée à Bandundu. Les autres études de cas en revanche, à Tshopo, montrent clairement que tout dépend des capacités personnelles existantes.

Pour obtenir une image globale de l'engagement belge dans les États fragiles, il est intéressant de se pencher sur les chiffres. L'examen approfondi des dépenses consenties par la Belgique en 2012 montre qu'elle n'affecte pas plus de moyens au soutien aux autorités et à la société civile des pays qualifiés de fragiles que de celles des États plus stables. En 2012, la Belgique a consacré en moyenne un peu plus de 13 % de ses dépenses totales aux « autorités et à la société civile » des États fragiles, contre 15 % en moyenne dans les autres pays. En revanche, des montants plus importants sont consacrés aux initiatives liées aux conflits, à la paix et à la sécurité dans les États fragiles : environ 2 % contre 0,6 % pour les autres pays partenaires.

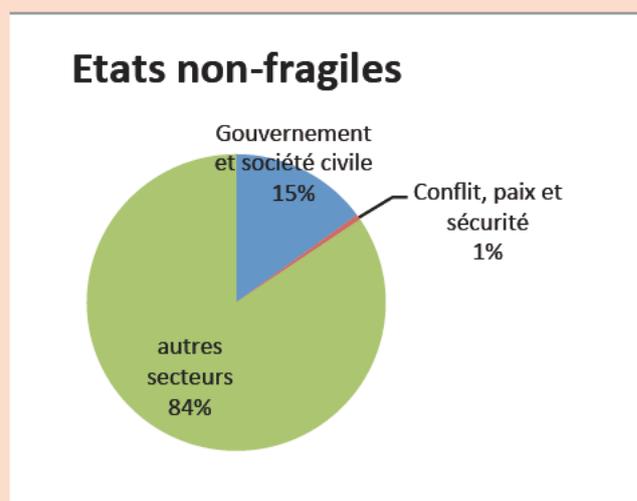
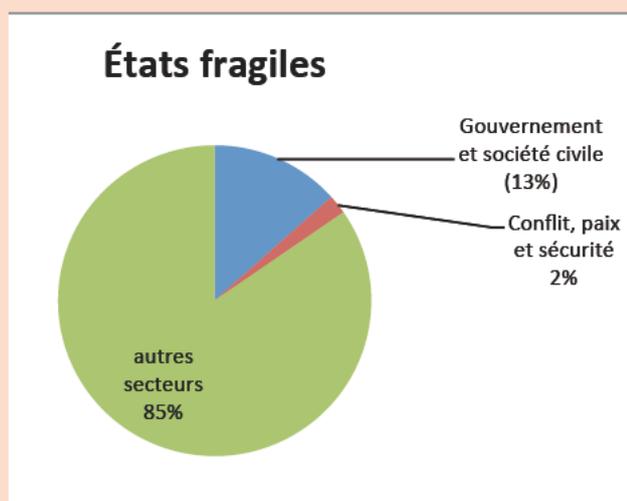
Le Burundi et la RD Congo principalement se sont taillé la part du lion, alors qu'aucun financement n'a été prévu sur ce sujet au Niger et en Ouganda. Il est important de noter que dans ces secteurs, l'argent n'est pas le seul étalon de mesure de l'engagement. Il est néanmoins étonnant de constater que les investissements financiers consacrés au soutien aux autorités et à la société civile sont moins importants dans les situations de fragilité que dans les autres États.

La Belgique n'apparaît donc pas particulièrement avide d'investir dans des domaines tels que la réforme du secteur de la sécurité, la gouvernance ou la construction de la paix. Il est vrai que ces secteurs sont difficiles : ils sont sensibles sur le plan politique, leurs résultats sont peu tangibles, et il

« Si l'on veut aider les États fragiles à se défaire de leur vulnérabilité, de leur manque de légitimité ou de leur risque de conflit, il est essentiel d'en modifier les fondements. »

est peu aisé de convertir de grandes sommes d'argent sur le court terme. Il est incontestablement plus aisé d'investir dans des secteurs traditionnels tels que le désenclavement rural ou l'enseignement. Et pourtant, si l'on veut aider les États fragiles à se défaire de leur vulnérabilité, de leur manque de légitimité ou de leur risque de conflit, il est essentiel d'en modifier les fondements.

Encadré 10 : Financement de secteurs sensibles États fragiles vs. états non fragiles



3. Dans quelle mesure l'aide au développement belge doit-elle être politique ?

L'action dans les secteurs sensibles revêt une dimension politique accrue au regard des secteurs plutôt techniques. Les points d'achoppement mis en avant dans les études de cas présentent eux aussi une dimension politique et ils ne sont moins imputables à des problèmes techniques. La décentralisation défailante, la corruption largement répandue, les conflits d'intérêts et les réformes limitées de la politique agricole sont autant d'exemples de **points d'achoppement politiques** qui ont une incidence sur l'exécution, les résultats et, plus encore, sur l'impact des programmes de développement belges.

Si l'étude de cas se penche exclusivement sur le Congo, l'existence de points d'achoppement politiques peut être étendue à l'ensemble des pays partenaires fragiles. En fin de compte, un secteur aussi « technique » que l'agriculture revêt également un important caractère politique.

La Coopération belge au développement semble en prendre de plus en plus conscience, bien qu'il existe encore des réticences à concrétiser ce savoir dans la pratique. L'évolution du monde du développement vers une conscience politique accrue ne semble toutefois inévitable. Cela n'implique certainement pas que la coopération au développement doive défendre des intérêts diplomatiques, mais signifie bien qu'en sein des programmes de développement, on doit aussimettre l'accent sur les **rapports de force et l'économie politique**.

Actuellement, le monde belge de la coopération au développement n'est pas adapté à une approche politique. Sa mise en œuvre requiert une évolution dans divers aspects.

Défendre le choix politique

Tout d'abord, il faut être prêt à assumer les risques d'une **approche intrinsèquement politique**. Cela peut parfois mettre les relations avec un pays partenaire à l'épreuve, mais aussi susciter des critiques dans le pays qui apporte l'aide. Le ministre de la Coopération au développement doit donc être prêt à assumer la responsabilité de sa politique et à défendre les choix posés.

Un dialogue à plusieurs niveaux

Deuxièmement, le dialogue avec les autorités du pays partenaire doit être renforcé. La Belgique aborde des questions plutôt politiques dans plusieurs forums : dans les structures de concertation avec d'autres donateurs, dans le dialogue politique, stratégique et technique entre, d'une part, les interlocuteurs des autorités locales et, d'autre part, la représentation diplomatique, les attachés au développement et la représentation nationale de la CTB respectivement. Il semblerait, au vu des entretiens menés avec des

initiés au sein de la Coopération belge au développement, que ce **dialogue ne porte pas assez de fruits**.

Au Congo la réaction aux limites de ce dialogue revêt la forme d'une feuille de route consacré aux réformes des secteurs de concentration. Cette feuille de route peut servir de base à un dialogue politique renforcé, tout en suscitant une **dynamique** chez les autorités actives dans ces secteurs. Plusieurs conditions de réussite sont correctement posées : une analyse commune, des benchmarks des donateurs présents et une appropriation suffisante par les autorités du pays partenaire. Ajoutons à cela que, conformément aux principes de fragilité, il convient de rechercher des benchmarks qui soient des priorités locales (et pas seulement des priorités des pouvoirs publics) et qui intègrent aussi la légitimité et la sécurité humaine.

Le dialogue politique doit en outre être étendu au niveau où l'on est actif : si l'on décide d'intervenir au niveau provincial, un dialogue doit être mené à ce niveau avec les autorités compétentes, dans lequel les obstacles qui relèvent de la compétence des services décentralisés ou déconcentrés peuvent aussi être abordés. En principe, la Coopération belge au développement prévoit aussi un tel **dialogue avec les autorités provinciales et locales**. Dans la pratique, il faut encore attendre pour savoir comment il sera abordé. La CTB ne dispose pas du mandat nécessaire pour mener un dialogue politique et à l'heure actuelle, les attachés de coopération, qui ont ce mandat, ne sont pas présents au niveau provincial.

Renforcer la cohésion interne

Troisièmement, il convient aussi de renforcer la **coopération entre la CTB et la DGD**, telle est la constatation qui a été faite par une évaluation réalisée en 2012. Il n'est pas rare d'entendre des plaintes selon lesquelles les conclusions de la CTB ne sont pas suffisamment utilisées comme intrant du dialogue politique mené par la DGD avec les autorités nationales. Pour rendre une approche politique possible, la CTB doit documenter en détail l'ensemble des obstacles potentiels et les transmettre aux attachés au développement ou aux diplomates compétents. Seule une interaction et une collaboration intenses entre les niveaux techniques et politiques peuvent influencer la situation.

Le dialogue politique n'est cependant pas la seule façon d'agir avec une plus grande conscience politique au sein de la coopération au développement. D'autres instruments peuvent contribuer à atteindre cet objectif. Le **soutien à la société civile** par exemple, qui peut dénoncer la corruption ou informer la population de ses droits. Il est fortement recommandé de prévoir, dans chaque programme, un volet spécifique de soutien actif à la société civile dans le cadre du secteur et de ses thèmes transversaux, tant sur le plan

des capacités que des moyens financiers. Le déblocage de la ligne budgétaire « aide aux acteurs locaux » peut constituer une première étape en la matière.

La deuxième façon d'augmenter les résultats obtenus par l'action politique consiste à investir dans des secteurs plus sensibles, qui renforcent les fondements politiques et font la promotion de la bonne gouvernance (voir plus haut). Troi-

sièmement, ces actions doivent être menées sur la base d'une bonne analyse de l'économie politique (*political economy analysis*): au niveau général, mais surtout aussi au niveau sectoriel, voire décentralisé. Cette analyse ne peut se faire en l'absence de capacités qu'il convient de rechercher chez d'autres donateurs et doivent être renforcée au sein de la DGD et de la CTB.

4. Résultats et risques

Un autre point d'achoppement de la Coopération belge au développement constaté durant l'étude est lié aux résultats et à la prise de risques. Un consensus semble se dégager dans la littérature et les documents de politique consacrés à la fragilité selon lequel, dans les situations de fragilité, il est impossible d'atteindre des résultats si l'on n'ose pas également prendre des **risques**. Des avancées peuvent ainsi être réalisées, mais il est également possible que l'on n'atteigne pas les objectifs fixés. Dans ce cas d'échec, il convient de tirer les leçons de ses erreurs en réalisant une évaluation approfondie et en apportant les adaptations nécessaires dans les interventions ultérieures.

Les mécanismes belges de développement ne semblent pas totalement adaptés à cette gestion des résultats et à la prise de risques mesurés. Le premier problème qui se pose est que la CTB, mais aussi la DGD, sont fortement orientées sur les dépenses, sur les résultats financiers donc. Le financement de la CTB dépend en effet de ses résultats financiers, ce qui génère une **pression à la dépense**. Il est de ce fait plus attrayant de se rabattre sur le financement

d'infrastructures par exemple et de moins s'impliquer dans les secteurs plus sensibles qui génèrent des risques plus importants.

De plus, dans le cadre des investissements dans les États fragiles, il est parfois plus intéressant de ne pas dépenser, par exemple lorsque d'importantes avancées politiques comme des réformes, se font attendre. La configuration actuelle ne permet pas de faire ce choix et il y a peu de chances que cela change à l'avenir, notamment sous la pression de l'Inspection des Finances. Il est important qu'une note de stratégie « résultats du développement » s'attache aux spécificités des États fragiles.

Qui plus est, la DGD et la CTB se fixent souvent des **objectifs trop ambitieux**. Les projets ou programmes aux objectifs inaccessibles laissent par la suite aux deux acteurs un sentiment d'échec et une perception négative. Des objectifs plus raisonnables, qui définissent un niveau d'ambition réaliste, fondés sur des bonnes analyses contextuelles, s'inscrivent plus dans la lignée d'une approche spécifique qui prend en compte la fragilité.

5. Travailler sur le long terme

Toute action sur les fondements requiert également un engagement sur le long terme. Il faut des dizaines d'années pour que la coopération au développement ait un impact, pour les États fragiles et les réformes en matière de gouvernance plus encore que dans tout autre domaine. Les chiffres présentés dans le *World Development Report 2011* de la Banque mondiale sont connus : il faut une génération (15 – 30 ans) pour créer des institutions légitimes et faire d'un État fragile un État institutionnalisé qui fonctionne. Si cette évaluation semble plutôt optimiste, le principe de base est clair : **les changements demandent du temps**.

Reste à savoir si c'est possible dans le cadre de la Coopération belge au développement. Les PIC ont une durée limitée à quatre ans et si une règle implicite veut que la Belgique s'implique dans **les mêmes secteurs durant 3 PIC**, elle n'est pas toujours respectée. Ainsi en 2009, la Belgique a décidé de se retirer du secteur de santé au Congo avant que la Coopération belge au développement change de cap en 2014 et fasse son retour dans ce secteur. Indépen-

damment de l'opportunité de l'engagement belge, on peut se demander si ces deux choix – le retrait puis le retour – ont été posés sur la base d'évaluations approfondies de ce secteur (besoins et opportunités) ou si ce sont principalement les priorités politiques du ministre de la Coopération au développement, celles des autorités du pays partenaire ou des groupes de pression qui ont influencé ces décisions.

Avantages et inconvénients de la répartition des tâches

Le choix des zones prioritaires (par exemple les provinces) dans les pays partenaires est lui aussi substantiellement influencé par les préférences des responsables politiques belges ou du pays partenaire, si bien qu'en fonction du ministre concerné, les zones de concentration peuvent être modifiées. De manière générale, ces choix sont néanmoins réalisés sur la base de critères objectifs, par exemple éviter

de faire double emploi avec d'autres donateurs. L'étude de cas montre toutefois qu'une **répartition des tâches** poussée entre les différents donateurs peut avoir des conséquences négatives. Si la Belgique se retire d'une zone de concentration pour la laisser à un autre donateur, elle doit s'assurer que la durabilité des investissements belges passés soit garantie. La concentration et la coordination des donateurs présentent à la fois des avantages et des inconvénients.

Il existe pourtant une différence évidente entre, d'une part, les programmes qui ont été formulés dans le secteur agricole et, d'autre part, des programmes « indépendants » comme le plan de reconstruction des deux Kivus. En dépit de certains défauts, par exemple l'absence de mécanisme de capitalisation au sein de la CTB (voir section 7.10), les programmes agricoles poursuivent leur action en se fondant sur l'expérience acquise par la Coopération belge au développement lors des projets antérieurs.

6. Une visibilité rapide est-elle vraiment une bonne chose ?

Il est souvent question, jusque dans la note de stratégie « situation de fragilité » et dans le cadre du plan de reconstruction, de la nécessité d'apporter des dividendes rapides, des projets visibles. Cette étude souligne toutefois aussi les limitations de ces actions rapides. Dans un État fragile, et plus encore si un petit nombre de donateurs y sont actifs, ces initiatives génèrent souvent à l'égard du donateur des **attentes** supérieures aux réalisations possibles après cette première étape. Les initiatives menées au Tshopo montrent que les étapes d'un programme doivent être soigneusement planifiées et communiquées à la population locale. Une communication défailante, qui suscite des attentes exagérées peut générer des frustrations, ce qu'il convient à tout prix d'éviter dans les régions volatiles.

Autre problème des projets visibles qui font naître des attentes pressantes : la **relation de dépendance** qu'ils créent entre la population et le donateur et la relation qu'ils

perturbent (ou ne construisent pas) entre la population et les autorités nationales. Il y a un risque que la population s'adresse principalement au donateur, par exemple si l'infrastructure laisse à désirer ou si la base a d'autres souhaits. Dans l'étude de cas congolaise, la CTB a donné deux exemples de la façon dont elle tente de remédier à ce problème. Pour l'entretien des routes, elle essaie de collaborer avec des équipes locales qui sont responsables de la qualité des routes. Dans le secteur agricole à Bandundu, la CTB a par exemple cessé de planter des panneaux à côté des « champs témoins » qu'elle soutient.

En ce qui concerne la relation entre la population et les autorités nationales (ou même locales), une aide au développement trop voyante menace de perturber encore le **contrat social** qui est déjà plus ou moins érodé dans les États fragiles, or l'objectif de base de la coopération au développement est précisément d'inverser cette situation.

7. Durabilité

La pratique montre qu'il existe un risque non-négligeable que les pouvoirs publics des États fragiles ne s'approprient que très peu l'exécution et le suivi des projets menés par la Belgique dans ces États. Quand le financement d'un programme prend fin et que les autorités nationales du pays partenaire n'ont que **peu d'incitants** à maintenir les résultats ou à les étendre, l'implication limitée de la population et des autorités locales pose un problème de taille.

La Coopération belge au développement est consciente de ce problème et elle tente de promouvoir l'appropriation. Les études de cas étudiées montrent toutefois que jusqu'à présent, cette approche n'a pas donné de résultats, avec pour conséquence un manque total de durabilité.

Les nouveaux programmes agricoles, financés par le PIC 2010-2013, contiennent pourtant de nouveaux outils destinés à améliorer l'*outreach* vers les acteurs locaux. Ils tentent par exemple de convaincre les paysans locaux, par des **stratégies participatives**, de l'utilité de recourir à des semences améliorées et de nouvelles techniques (*Farmer's Field Schools*). Reste à savoir si ces outils susciteront la prise de conscience souhaitée.

La **durée** des programmes peut également être épinglée parmi les facteurs possibles de la durabilité limitée. Comme nous l'avons déjà indiqué, les PIC ont une durée de quatre ans seulement. Il serait opportun d'essayer de prolonger la durée des programmes et d'assurer un suivi plus efficace entre deux programmes.

8. Les personnes adéquates avec les compétences adéquates

Les compétences disponibles au sein de la DGD, de la CTB, mais aussi des ONG et des instituts de recherche, susceptibles de permettre une meilleure approche des investissements belges dans les États fragiles, sont énormes. Certains problèmes entravent toutefois la mise en place d'une meilleure approche. Nous en présentons quelques uns ci-après.

Continuité

Premièrement, la **rotation** du personnel est relativement importante.³ Il faut plusieurs années pour acquérir une bonne connaissance du contexte et développer un réseau essentiel à une approche plus politique et plus largement axée sur la fragilité. Actuellement, le personnel change de poste tous les trois à quatre ans. Cette rotation a des conséquences néfastes sur la continuité, la mémoire institutionnelle et la connaissance du contexte, même si le personnel local peut en partie palier ce défaut.

Rationalisation des tâches

Deuxièmement, la DG-D est accaparée par le **contrôle** des projets et programmes en cours et la minimisation des risques. Ces activités extrêmement chronophages sont menées au détriment de l'investissement dans le dialogue avec les pouvoirs publics, des visites de terrain visant à acquérir une meilleure connaissance du contexte et de l'analyse du contexte. La rationalisation des tâches pourrait contribuer à résoudre ce problème..

3 Cette caractéristique n'est pas typique aux acteurs de développement bilatéral, les ONG sont logées à même enseigne.

Personnel (inter)national

Troisièmement, il convient de trouver le bon **équilibre entre le personnel local et international**. En principe, le personnel local connaît mieux le contexte et il est mieux à même de comprendre certaines sensibilités ou certains usages dans le dialogue avec les autorités ou d'autres acteurs. Le personnel international a quant à lui souvent une plus grande expérience des contextes similaires, il dispose de compétences techniques et pèse parfois plus lourd dans le dialogue politique.

Ils sont aussi moins sujets à la corruption ou au clientélisme. Il convient cependant de s'interroger sur le coût des travailleurs internationaux au regard de celui des travailleurs nationaux. Les experts internationaux sont-ils toujours à la hauteur de leur salaire ? Quels effets pervers les salaires élevés octroyés aux travailleurs nationaux ont-ils sur leurs relations avec les administrations nationales et sur la fuite des cerveaux vers les organisations internationales ?

Formations

Quatrièmement, il est important que le personnel ait des **possibilités de formation** suffisantes pour s'approprier les instruments et les approches spécifiques de la fragilité et pour les appliquer dans leur travail. Des formations et recyclages spécifiques sont donc nécessaires. Des expériences pourraient en outre être menées en matière de recours temporaire à des « experts de la fragilité » disposant d'une bonne connaissance des problèmes spécifiques tels que l'analyse d'économie politique, les analyses des conflits ou les secteurs sensibles, afin de renforcer le personnel d'un pays déterminé à certains moments du cycle de programmation.

9. Flexibilité

L'approche qui prend en compte la fragilité accorde une grande importance à la flexibilité nécessaire pour pouvoir réagir aux « *windows of opportunity* » (fenêtres d'opportunité). Dans le cas de la coopération au développement bilatérale belge, cette flexibilité est fortement entravée par la **lourdeur des procédures**. Le processus qui précède l'exécution, y compris l'élaboration du programme de coopération, ainsi que l'identification et la formulation des interventions, dure au moins deux ans. Le goulet d'étranglement formé par l'Inspection des Finances est souvent cité. L'inspection ralentit la procédure, ce qui complique toute intervention rapide.

Chronophage

Ce processus à la fois long et lourd implique le risque que les activités, une fois qu'elles démarrent sur le terrain, ne

correspondent plus au contexte spécifique et à l'impulsion qui a donné lieu à l'intervention. Il faut toutefois reconnaître que la Coopération belge au développement est consciente de cette problématique et qu'elle a déjà enregistré des progrès au regard de la période couverte par le second contrat de gestion de la CTB, jusqu'en 2006 inclus. Nous avons constaté dans l'étude de cas sur le Congo, qu'en février 2014, le programme agricole provincial n'avait débuté que dans 1 zone de concentration sur 4, alors que la signature du PIC remonte à décembre 2009. Ce retard est principalement la conséquence de deux activités chronophages : les études de gouvernance et les négociations sur la *feuille de route gouvernance*.

Le fait que la Belgique soit un donateur fortement **centralisé** crée un autre problème qui nuit à la flexibilité. Bien que les attachés dans les pays partenaires mènent un dialogue politique, la plupart des décisions concernant la stratégie,

le financement et les modifications des programmes sont prises à Bruxelles. Une évolution vers une décentralisation accrue est très importante pour la Coopération belge au développement dans les États fragiles, car elle permettrait de mieux réagir aux évolutions, en toute connaissance de cause, et de réaliser une analyse des risques pertinente.

Inflexible

Autre donnée qu'il faut prendre en compte : les secteurs thématiques de la Coopération belge au développement, par exemple l'agriculture et les soins de santé, sont **fixés par la loi**. Cette « inflexibilité » suscite des questions. Avant tout, cette façon de faire permet-elle l'alignement sur les besoins locaux et les plans nationaux et, ensuite, la Belgique est-elle prête à adhérer à la programmation commune avec l'Union européenne dès 2015.⁴

⁴ En principe, la programmation commune devrait débiter dès 2014, mais elle a déjà pris un an de retard

« Une évolution vers une décentralisation accrue est très importante pour la Coopération belge au développement dans les États fragiles. »

Pour ce qui est de l'exécution de ses programmes au Congo, la CTB a inscrit la « flexibilité » dans la formulation de son programme. Durant l'exécution des prochains programmes agricoles, les équipes locales devront régulièrement revoir leurs stratégies. Bruxelles devra quant à elle assurer un suivi étroit et constant et réaliser des évaluations sous la forme de missions de « *backstopping* » afin de veiller à la qualité et à l'impact des programmes. Dans la mesure où des évaluations antérieures font remarquer que la CTB n'intègre pas largement les leçons tirées des expériences passées, l'impact de ces missions doit encore être prouvé (voir 10).

10. Intégration des leçons du passé

Une évaluation de la CTB réalisée en 2012 indiquait qu'une étroite collaboration entre la DGD et la CTB est nécessaire pour que les résultats et les leçons des projets actuels et passés soient mieux pris en compte lors de l'identification et de la formulation des nouveaux projets.¹ Les évaluations sont souvent réalisées au terme des projets ou des programmes. Les leçons tirées des erreurs ou des bonnes pratiques sont pourtant rarement prises en compte lors de l'élaboration de nouveaux projets ou programmes. Cette **absence de processus d'apprentissage institutionnalisé** n'est pas un mal nouveau. Le *peer review* mené en 2010 de l'OCDE à propos de la Coopération belge au développement signalait d'ores et déjà que la Belgique ne s'appuyait pas suffisamment sur les good practices.

Bien que de nombreuses good practices soient mises en œuvre sur le terrain, elles ne semblent pas s'appuyer sur

¹ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement- Service de l'évaluation spéciale de la Coopération internationale 2011, février 2012

une approche institutionnalisée. Les collaborateurs de la CTB employés à Bruxelles ont reconnu l'existence de ce problème, tout en affirmant que les programmes actuels offrent plus d'espace à la prise en compte des bonnes pratiques. Ils ajoutent toutefois que la pression à la dépense, déjà évoquée au point 4, et les attentes peu orientées sur les résultats forment une limite au développement des meilleures pratiques.

Cette critique semble également de mise à propos de la mise en œuvre de l'approche qui prend en compte la fragilité. La Coopération belge au développement a beau rédiger une note de stratégie et créer une *toolbox* pour les interventions dans les situations de fragilité, jusqu'à ce jour, ces documents ne guident pas les interventions dans la **pratique**. De nombreuses bonnes pratiques pourraient sans doute être mises en avant en la matière. Pourtant, en l'absence de guidance institutionnelle, il existe un risque de toujours devoir recommencer à zéro.

Encadré 11 : Quid des ONG ?

La coopération au développement bilatérale n'est pas la seule à devoir s'adapter au contexte fragile, la coopération au développement non-gouvernementale doit en faire autant. Depuis 2011, le secteur des ONG dispose de son propre cadre général pour l'efficacité de l'aide, mieux connu sous le nom de « principes d'Istanbul ¹ ». Certains de ces principes rejoignent les principes liés à la fragilité, par exemple la discrimination et l'appropriation démocratique. La coopération non-gouvernementale ne dispose toutefois pas à l'heure actuelle d'un cadre spécifique concernant une autre forme d'engagement dans les États fragiles.

L'impression prévaut de plus en plus que les ONG doivent faire des démarches pour s'approprier les principes de fragilité et accroître leur impact dans les contextes fragiles. C'est pourquoi 11.11.11 a démarré une trajectoire visant à susciter un débat dans le secteur des ONG sur leur rôle et leur impact dans les États fragiles. Les outils employés pour stimuler ce débat sont une étude indépendante et des moments de discussion.

¹ http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote_december_2010-2.pdf

Recommandations

1. Au niveau de la politique

- Défendre la nécessité d'une approche différente de l'aide au développement belge dans les États fragiles, une approche qui soit politique, flexible, structurelle, cohérente, coordonnée et courageuse.
- Investir plus dans les secteurs sensibles, par le financement d'initiatives spécifiques aux thèmes prioritaires que sont les droits de l'homme et la consolidation de la société.
- Promouvoir l'analyse et la gestion des risques en mettant l'accent sur le long terme, l'impact structurel et les processus d'apprentissage.
- Promouvoir des objectifs réalisables et une gestion des résultats axée sur l'impact sur le long terme et qui permette une prise de risques suffisante.
- Prolonger la durée des programmes indicatifs de coopération et des programmes spécifiques pour rendre possible le changement sur le long terme et garantir la prévisibilité.
- Renforcer les mécanismes de coopération existants entre les divers composants de la politique externe et en créer de nouveaux, afin de permettre une véritable coordination au niveau politique et opérationnel.

2. Au niveau opérationnel

- Développer une stratégie de communication, au niveau des programmes, afin d'informer correctement et en temps voulu les bénéficiaires des différentes phases de la consultation et de la mise en œuvre.
- Pour chaque programme, prévoir un budget spécifique pour les activités et le soutien aux ONG locales axées sur des thèmes tels que l'éducation civile, la corruption et la participation, toujours dans le respect de l'indépendance et de la diversité de la société civile.
- Développer des instruments spécifiques visant à augmenter la durabilité et les résultats des programmes belges par l'intermédiaire d'outreach, assurer le suivi au terme d'un programme et prévoir un budget spécifique au suivi, qui soit associé aux moyens du pays partenaire.
- Renforcer le rôle des attachés au développement dans le dialogue politique avec les autorités du pays partenaire en le rendant prioritaire et en prévoyant des outils spécifiques de renforcement de capacités et de soutien.
- Créer des mécanismes et un partenariat entre la CTB et la DGD pour entamer le dialogue avec les autorités du pays partenaire, également au niveau décentralisé.
- Développer, à l'intention de la CTB et de la DGD, une plate-forme d'échange des bonnes pratiques de coopération dans les États fragiles, y inclure la société civile et les acteurs du monde académique.
- Développer des instruments spécifiques d'analyse des risques de conflits et d'analyse de l'économie politique pour permettre la réalisation d'analyses contextuelles et l'élaboration de stratégies sectorielles spécifiques dans le but de favoriser une approche plus politique et sensible aux conflits.
- Créer un pool d'« experts de la fragilité » disposant de connaissances spécifiques de l'économie politique, de l'analyse et de stratégie des conflits, des secteurs sensibles, etc. susceptibles de renforcer rapidement la CTB et la DGD à certaines périodes du cycle de programmation.



11.11.11 a.s.b.L
11, Rue de la Linière - 1060 Bruxelles
www.11.be



en collaboration avec IPIS - Ken Matthysen
www.ipisresearch.be

CONTACT

Thijs Van Laer
Chargé de plaidoyer Afrique Centrale
Thijs.VanLaer@11.be
Tel. +32 (0)2 536 11 50

Rédaction: Jan De Mets
Graphisme: Bart Missotten, 11.11.11
Traduction: Lieve de Meyer
Le document de référence est l'original en néerlandais