

L'approche Voix et Action Citoyenne (VAC) de World Vision RD Congo

Méta-évaluation (2013-2020)

Jean-Benoît Falisse, DPhil, avec

Philémon Mulongo, MPH

et Janvier Koko Kirusha

Version 4.0

TABLES DES MATIÈRES

Abréviations	2
Résumé exécutif	3
Méthode	3
Evolution et caractérisation de l'approche VAC en RDC	4
Acteurs et jeu entre acteurs de la VAC	5
Dynamiques de changement	6
Durabilité	7
principales recommandations	7
Introduction	9
A. Contexte et justification	9
L'approche VAC de World Vision	9
VAC et redevabilité sociale : éléments conceptuels.....	10
Questions et portée du rapport.....	11
B. Méthodologie	12
C. La VAC : théorie et cartographie des pratiques	14
Le modèle VAC et son évolution.....	14
Cartographie des interventions et pratiques	16
La VAC : actions et réalisations.....	17
Evolution dans le temps	19
Services sociaux de base (Santé et nutrition, et éducation)	21
Eau, Hygiène et assainissement (WASH) et protection	26
Ressources extractives et agriculture.....	29
Au-delà des secteurs prévus par World Vision.....	32
Comprendre les différences entre secteurs	33
VAC, fragilité et instabilité.....	35
D. Acteurs de la VAC	37
Communautés.....	37
Prestataires de service.....	41
Autorités	42
World Vision.....	45
E. Théories du changement et modes d'actions VAC	47
Politiques publiques : normes et structures.....	47
Appropriation de l'information locale	50
Facilitation et dialogue.....	51
Un nouvel espace de gestion des conflits ?.....	52
Redevabilité sociale	53
Citoyenneté et normes sociales	54
Repenser la théorie du changement de la VAC en RDC.....	55
F. Durabilité, conclusions, et recommandation	58
Durabilité.....	58
Compréhension(s) de la durabilité de la VAC	58
Eléments au niveau de la facilitation de World Vision.....	61
Conclusion	63
Recommandations.....	63
G. Références	66
H. Annexes	68

ABRÉVIATIONS

ASC : Agent de Santé Communautaire

CODESA : Comité de Développement de l'Aire Sanitaire

COGES: Comité de Gestion (de l'Aire Sanitaire)

COPA : Comité de Parents

IT : Infirmier Titulaire

ITA : Infirmier Titulaire Adjoint

RDC : République Démocratique du Congo

RECO : Relais Communautaire

VAC : Voix et Action Citoyenne (*Citizen Voice and Action*)

VM : Vision Mondiale (*World Vision*)

WASH : Eau, Hygiène et Sanitation (*Water, Sanitation, and Hygiene*)

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis près de deux décennies, World Vision a élaboré, testé, et mis en place une approche originale de redevabilité sociale –l’approche *Voix et Action Citoyenne* (VAC) – elle met l’accent sur le plaidoyer et le dialogue. Les résultats de la VAC sont d’habitude décrits en termes positifs mais aussi comme variant énormément d’un contexte à l’autre. Il n’existait pas jusqu’aujourd’hui d’évaluation spécifique en RD Congo. Le but du présent rapport est d’aborder l’ensemble des activités VAC en RD Congo et de proposer des points de réflexion –il ne s’agit pas d’une étude d’impact centrée sur des indicateurs précis et limité ou d’une analyse technique de la mise en place de l’approche mais bien d’une revue des activités visant à comprendre : (1) qu’est-ce que la VAC, *en pratique*, en RD Congo ? (2) Quels sont les questions et problèmes que la VAC résout ? Et ceux qu’elle ne résout pas ? et (3) Quand est-ce que l’approche VAC fonctionne ? Quels sont les éléments contextuels et programmatiques essentiels à son succès ?

MÉTHODE

Le rapport se base sur deux sources principales : (1) une revue documentaire de rapports produits par World Vision –ceux-ci ont été fourni par World Vision directement, en mobilisant différents programmes. Au total, ce sont près de 47 documents qui ont été analysés ; et (2) des entretiens et discussion de focus group menés en petite partie en ligne et en plus grande partie en personne dans 4 zones (nord, est, ouest, et sud) correspondant à quatre réalités de la VAC avec souvent des interventions dans des secteurs différents. Ils sont situés dans les parties occidentale (Maluku, Kisantu, Kinkole), septentrionale (Gemena), orientale (Kalehe, Bukavu) et méridionale (Lubumbashi, Fungurume, Kasungami) du pays. Au total, 86 entretiens et focus group ont été réalisés avec différentes catégories de personnes : staff de World Vision travaillant avec l’approche VAC ; autorités et prestataires de services impliqués dans la VAC ; et enfin citoyens et représentants des citoyens ayant pris part à des initiatives VAC. Des limitations importantes existent, notamment liées au temps imparti à la recherche qui imposait de passer par World Vision pour beaucoup d’entretiens et aux restrictions de mobilité du chercheur principal en raison de la pandémie de Covid-19.

APERÇU DES CHANGEMENTS ET DES DÉFIS

La recherche met en évidence une série d’éléments positifs de l’approche, ainsi que des défis, avec des variations substantielles entre les zones et les secteurs.

- Il y a des réalisations **sectorielles**, qui dépendent fortement du contexte car l’approche conduit à des solutions locales :
 - Dans les secteurs de la santé et de l’éducation, elles incluent l’accès aux services (et/ou la réduction des frais) pour de nouvelles catégories de personnes telles que les indigents, ainsi que la construction de nouvelles infrastructures (souvent avec une participation substantielle de la communauté) et une meilleure réglementation des prestataires de services (par exemple, un personnel possédant les qualifications appropriées).
 - En termes de protection, les changements incluent un meilleur accès aux droits essentiels et à l’administration publique, par exemple l’enregistrement des naissances dans la commune de N’sele est passé de 29% à 78%.
 - Dans les secteurs miniers, la VAC a parfois débouché sur des accords entre sociétés minières, comme à Fungurume, où Tenke Fungurume Mining a accepté de consacrer 0,3% de ses revenus à la communauté.

- Ces réalisations sectorielles peuvent parfois conduire à des changements **provinciaux**, comme au Katanga, ou même **nationaux** comme le montre la modification du code minier de responsabilité sociale du pays (en réaction à l'expérience de Fungurume).
- Plus largement, l'approche VAC est également liée à des changements dans **les relations entre les parties** - qui, cependant, prend du temps à se construire et varie inévitablement selon les secteurs et les lieux :
 - La VAC cherche à créer un espace de dialogue, et parvient parfois à créer un **nouvel espace de dialogue** qui n'existait pas auparavant, ou à améliorer le fonctionnement d'un ancien forum. Il est largement reconnu que l'approche VAC peut améliorer le dialogue, ce que les communautés, les prestataires et les autorités considèrent comme une réussite.
 - Elle peut contribuer à la **résolution des conflits et à l'instauration de la confiance** – un renforcement du dialogue en tant qu'outil de résolution des conflits et un changement dans la relation entre les citoyens et les autorités (qui deviennent plus respectueuses). Ceci est également valable dans les zones plus violentes de l'Est du pays.
 - Les jeunes qui participent à la VAC contribuent fortement à générer des changements positifs.

Le rapport met également en évidence des défis clés qui n'ont pas toujours été mis en avant dans d'autres documents produits par World Vision :

- La mobilisation communautaire est fonction des réalisations : le succès génère l'engagement.
- World Vision reste un facilitateur clé, qui gère les interactions délicates et prépare le terrain. Il existe souvent un risque que l'approche ne survive pas au départ de WV.
- Il existe des stratégies pour minimiser les risques de retour à la case départ lorsque les autorités changent, comme des plans d'action validés par toutes les parties prenantes.
- Manque d'inclusion –il existe un risque de manquer ou de ne pas représenter une partie de la population, notamment les femmes et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le personnel de World Vision semble conscient de ce risque.
- Théories complexes du changement : parfois, le changement découle plus directement de l'action de la communauté, ou parfois World Vision joue un rôle clé en veillant à ce que les décisions se traduisent en actions. Il est essentiel de garder à l'esprit ces voies complexes.

EVOLUTION ET CARACTÉRISATION DE L'APPROCHE VAC EN RDC

L'approche VAC est mise en place en RD Congo depuis 2013, elle s'étend aujourd'hui à une majorité de projets à travers le pays. La philosophie est restée largement inchangée depuis le début. Sur le papier, et outre World Vision, les acteurs principaux de la VAC sont la communauté, les prestataires de service (parfois privés), et les autorités (locales, provinciales, et nationales). Officiellement, World Vision facilite l'engagement citoyen via des activités de formation, de sensibilisation, et d'organisation de la communauté ainsi que la facilitation de réunions d'interface qui débouchent sur un plan d'action commun qui lui-même est censé être la voie d'entrée vers une amélioration des services et un changement de la politique au bénéfice des citoyens.

La VAC est d'application dans six secteurs –santé ; éducation ; ressources extractives ; foncier et agriculture (*livelihoods*) ; eau, hygiène et assainissement (WASH) ; et protection– avec quelques initiatives plus spontanées et moins dirigées dans le secteur de l'électricité par exemple. Une petite proportion de projet est intersectorielle, à la suite des suggestions et décisions de la communauté. Dans les premières

années de la VAC, une grande proportion de « réalisations » consistait en des engagements, qui n'étaient pas nécessairement suivis d'actions. Le problème s'atténue clairement dans le temps, suggérant par-là que les approches VAC ont besoin de plusieurs années pour se déployer et doivent aussi être évaluées sur leurs effets à moyen et long terme.

L'effectivité de l'approche VAC diffère selon les secteurs. La santé et dans une moindre mesure l'éducation voient plus de réalisations, possiblement parce qu'il existe une plus longue histoire de participation dans ces secteurs et parce que les normes, soit ce à quoi les citoyens sont en mesure d'attendre des prestataires de services, sont plus claires. Les problèmes sont aussi souvent à un niveau plus local (état des infrastructures, attitude du staff, etc.), ce qui rend possible des solutions rapides et parfois même une solution directe par le travail communautaire. Le secteur foncier (et *livelihoods*) et minier sont des secteurs dans lesquels la VAC a plus de mal à produire des effets car le cheminement est plus long : les problèmes à résoudre sont situés à un niveau de pouvoir plus élevés et les normes (lois sur lesquels les communautés et acteurs de la VAC peuvent s'appuyer) n'existent pas nécessairement.

Le contexte de violence à l'est du pays ne semble pas empêcher des résultats encourageants dans la VAC santé (le seul secteur dans lequel la VAC opère à l'est du pays). Il est d'ailleurs important de ne pas limiter le cadre conceptuel de la fragilité à l'Est du pays –l'incapacité des autorités à fournir des services sociaux de base décent et les troubles politiques affectent aussi d'autres parties du pays.

ACTEURS ET JEU ENTRE ACTEURS DE LA VAC

La VAC est un processus ouvert à tous les citoyens mais, dans la pratique, l'approche a souvent été menée en s'appuyant sur des institutions communautaires préexistantes ou sur des organisations à base communautaire. Ceux-ci semblent plus efficaces que des comités VAC créés de toutes pièces. Quand ils sont impliqués, les jeunes et enfants semblent particulièrement aptes à générer des changements positifs (notamment en combinaison avec des initiatives telles que le parlement des enfants), que cela soit au niveau de la proposition d'actions à mener ou au niveau de leur engagement dans des actions concrètes. La représentation des femmes et du secteur privé dans les processus VAC reste un élément sur lequel un travail reste nécessaire, comme souligné par différents intervenants. La mobilisation communautaire est fonction des réalisations –plus il y a de réalisations, plus l'enthousiasme et le soutien pour l'approche sont forts. Elle peut donc s'effondrer sans réussite rapide.

De leur côté, les prestataires de services –qui sont des membres de la communauté également– sont enclins à participer au processus de VAC à partir du moment où ils voient que la communauté n'est pas là pour les policer et que la VAC renforce, plutôt que déforce, leur légitimité et influence. Les acteurs privés sont initialement plus méfiants et craignent que la VAC ne nuise à leur business.

La VAC fonctionne généralement bien avec les autorités locales, qui peuvent aussi intégrer la coalition des acteurs communautaires quand il y a besoin de susciter une autorité à un échelon supérieur. Les points de blocage principaux sont sur des questions qui n'ont pas de réponse locale, mais des exemples inspirants d'implication du niveau provincial et national se retrouvent dans la zone sud. Le changement de personnel politique et administratif qui fait repartir la sensibilisation à zéro, l'exclusivité de certaines invitations VAC (qui mettent parfois de côté certaines autorités, souvent pour donner plus de place à la communauté), et la question des *per diems* sont des barrières au travail avec les autorités.

World Vision joue un rôle crucial dans la VAC. Il ne s'agit pas que de formation et de sensibilisation. L'organisation est instrumentale dans le soutien à la sélection, et parfois à la rédaction, des normes

utilisées dans la VAC, et elle joue aussi un rôle de facilitation et de mise en relation des interactions les plus compliqués, c'est entre autres le cas pour les autorités publiques à l'échelon supra local.

DYNAMIQUES DE CHANGEMENT

La pierre angulaire de la VAC est les normes et les lois ; elles aident la population à exiger du changement et à calibrer leurs actions. L'appropriation des normes permet de fixer un cadre dans lequel les actions et progrès sont enregistrés. Leur vulgarisation aide aussi les prestataires de services qui ne sont pas toujours au courant de leurs devoirs. Le travail sur les normes, c'est à dire leur diffusion, leur compréhension, et parfois même leur élaboration est avant tout, dans la façon dont la VAC fonctionne actuellement, le renforcement d'un noyau activiste (plutôt qu'une éducation juridique de masse).

Au cœur du mécanisme de l'appropriation locale se trouvent les outils développés avec World Vision et principalement la carte communautaire (*Community Score Card*, CSC) d'évaluation des situations locales et la mise en place d'un nouvel espace de dialogue (des réunions d'interface par exemple) qui n'existait que rarement dans beaucoup de communautés. Il constitue, dans une série de cas, une alternative crédible à la violence. Le passage à l'échelle de cet espace, du niveau local vers le niveau provincial ou national, ou entre niveaux, reste compliqué.

Soulignons deux voies par lesquelles le changement semble (parfois) se produire et qui ne figurent pas de façon explicite dans la théorie du changement générique de la VAC : (1) un changement directement pris en charge par la communauté suite au processus d'identification des problèmes (via carte communautaire ou autre), par exemple la construction d'infrastructure par la population sans attendre le prestataire ou les autorités et (2) un changement direct du comportement ou du travail du prestataire simplement parce qu'il a pris connaissance des normes, sans qu'il y ait nécessairement un lobby, un suivi, ou une discussion avec les membres de la communauté.

En revenant au processus VAC plus standard, différentes « routes » de changement sont observées. D'une part, il y a des changements qui sont avant tout le fruit d'une discussion locale et qui mènent à une réaction du prestataire de service sans qu'il y ait besoin de remonter trop haut au niveau des autorités –c'est surtout le cas dans le domaine de la santé et de l'éducation où des normes existent et où les structures locales ont une marge de manœuvre. L'appui des autorités de la province ou de la zone (de santé ou d'éducation) est utile et renforce et crédibilise le processus mais il s'agit pour l'essentiel d'une VAC de type « voie courte », qui se règle localement. Dans d'autres domaines, ou pour d'autres problèmes, il n'existe cependant pas de possibilité de régler les choses entièrement au niveau local et il est alors nécessaire de s'engager dans une voie plus longue, de remonter au niveau provincial voire national, et d'investir plus de temps et d'énergie dans la construction d'une coalition d'acteurs.

Proposer une théorie du changement complète de la VAC pour la RDC est au-delà de la portée de ce rapport. Nous suggérons cependant des points qui semblent importants à discuter en vue de mieux comprendre et mettre en place l'approche. En plus des différentes routes de changement et de la possibilité de changements directs, il apparaît crucial de prendre en compte : (1) le travail important qui est fait au niveau de la sélection des normes (y compris leur création quand elles n'existent pas) et des acteurs communautaires ; (2) le fait que dans certains cas il y a des allers-retours importants entre les phases de préparation de l'engagement citoyen et de réunion communautaire, surtout quand une coalition se construit en vue d'un changement à l'échelle supra-locale ; et (3) le fait que les plans d'action, la construction de coalition, le monitoring, et l'« advocacy » ne sont pas synonymes d'amélioration des services –souvent l'action des autorités reste nécessaire et n'est pas automatique.

DURABILITÉ

L'approche VAC apparaît plus durable, et propre à survivre au départ de World Vision, dans la zone sud (et dans une moindre mesure à Gemena et au Sud Kivu). C'est probablement lié à l'expérience plus longue dans cette zone, elle remonte à 2013 à certains endroits, ainsi qu'à la mobilisation d'organisation de la société civile très compétentes –un choix délibéré de la part de World Vision à partir de 2015. Les mécanismes mis en place restent fragiles dans les autres zones, surtout à l'ouest où World Vision continue à jouer un important rôle de facilitation sans qu'un remplacement évident soit en place.

L'appropriation de l'approche par l'équipe impliquée au niveau de la population –par exemple le comité VAC, les organisations à base communautaire, les comités de parents ou les comités de santé– ne fait pas de doute, même en dehors de la zone sud. En revanche, cette appropriation est moins souvent une réalité au sein de la population en général –or il est probable qu'une « masse critique » soit nécessaire à la pérennité de la VAC. L'omniprésence de *per diems* et les attentes financières de certains participants, (population, prestataires de services et autorités) par rapport à la VAC reste une sérieuse menace à la durabilité. Le plus grand défi pour la pérennité de l'approche, et en fait pour son véritable succès, est que le changement qui est décelable dans certaines communautés et provinces s'étendent aussi jusqu'au niveau national qui détient les clefs d'une série de problèmes. World Vision aura probablement besoin de continuer à jouer un rôle de facilitation actif dans les prochaines années, et peut contribuer à accélérer le changement de normes institutionnelles nécessaires à ancrer la redevabilité sociale.

Il est indéniable que l'approche VAC renforce la redevabilité sociale au sens large, et réunit à une même table les usagers, les prestataires et les membres du gouvernement. Les intervenants rencontrés décrivent aussi un processus de changement des normes sociales. Celui-ci est progressif et la VAC doit être évaluée sur plusieurs années plutôt que sur le temps de projets courts, mais il suggère le raffermissement de la place du dialogue comme outil de résolution des conflits et un changement du rapport entre citoyens et autorités (qui deviennent plus respectueux). Une certaine confiance revient et c'est, en soit, une réalisation importante (et non seulement un outil) de la VAC dans les contextes fragiles des différentes parties de la RD Congo.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Remédier au manque d'engagement au niveau national en :

- Sensibilisant les ministres et parlementaires nationaux aux succès VAC et au rôle qu'ils ont à jouer –en montrant les réalisations (et pas seulement les problèmes).
- Établir des directives et une stratégie pour aider les animateurs et le personnel VAC (aussi à WV) à engager les parties prenantes au niveau national.
- Engager une discussion avec la partie gouvernementale pour intégrer pleinement les éléments VAC (par exemple, les problèmes identifiés à la base) dans les processus de budgétisation et de planification.
- Établir un forum national VAC (ou de redevabilité sociale plus généralement).

Renforcer la durabilité de la VAC en :

- Développant une plus grande participation à la VAC dès le début du processus.
- Soutenant les associations de qualité mais non accréditées à participer à la VAC.
- Identifiant des acteurs pour reprendre le rôle d'"intermédiaire" joué par le personnel de WV (par exemple : autorités religieuses, communautaires ou étatiques crédibles et légitimes).

→ Dissocier la pérennité de la VAC et la question des indemnités journalières (per diems).

Développer la compréhension des processus VAC pour un meilleur soutien :

- Développer une théorie du changement de la VAC spécifique aux différents contextes de la RDC, en s'appuyant sur les travaux préliminaires de ce rapport.
- Développer le processus VAC comme un forum de résolution des conflits dans les zones d'instabilité.
- Développer l'échange d'histoires de succès (et de défis) au niveau de toutes les parties impliquées dans la VAC, tant entre secteurs qu'entre zones - entre autres via *Database*.

Faciliter le travail sur les normes en :

- Poursuivant le travail de soutien au développement et à la sélection des normes.
- Partageant les normes entre secteurs et zones.
- Soutenir le gouvernement ou prendre l'initiative de créer un recueil de normes.

INTRODUCTION

La redevabilité sociale, l'idée que les citoyens sont capables de demander des comptes à leurs dirigeants et à leurs prestataires et qu'ils peuvent favorablement les influencer pour qu'ils répondent mieux à leurs besoins, est devenue une pierre angulaire du développement. Depuis près de deux décennies, World Vision a élaboré, testé, et mis en place une approche originale de redevabilité sociale – l'approche *Voix et Action Citoyenne* (VAC) – elle met l'accent sur le plaidoyer et le dialogue. Les résultats de la VAC sont d'habitude décrits en termes très positifs dans les évaluations organisées ou commanditées par World Vision dans des contextes aussi variés que ceux des centres de santé en Zambie (Schaaf et al., 2017), de la santé infantile en Indonésie (Community Matters PTY, 2018), de la protection de l'enfance au Kosovo (World Vision, 2017), ou encore de l'éducation en Roumanie et au Liban (World Vision Middle East Eastern Europe Region, 2018). Les recherches, tant opérationnelles qu'académiques, indiquent cependant que les approches de redevabilité sociale telles que la VAC varient substantiellement suivant le contexte dans lesquelles elles sont mises en place (Grandvoininnet et al., 2015). Il est donc important de bien analyser chaque situation de VAC, en prenant en compte les éléments nationaux et locaux, pour comprendre le potentiel et les limites de cette approche. Jusqu'au présent rapport, ce travail n'avait pas été fait pour le cas des programmes et projets de World Vision en RD Congo.

Le rapport est structuré de façon suivante : la première partie revient dans un peu plus de détail sur le contexte de la mise en place de la VAC, sur les fondements théoriques et l'évolution de l'idée de redevabilité sociale, et surtout elle introduit les questions principales sur lesquelles le rapport s'attarde. La deuxième partie présente les méthodes, la troisième partie revient sur la théorie de la VAC (en RDC) et sur les réalisations qui ont eu lieu. La quatrième partie examine le rôle de chaque acteur et les relations entre acteurs, alors que la cinquième partie s'attarde sur les dynamiques menant au changement. La dernière partie pose la question de la durabilité de l'approche et conclut. Le rapport adopte un style délibérément succinct et les éléments principaux des résultats sont repris à la fin de chaque sous-partie.

A. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

L'APPROCHE VAC DE WORLD VISION

En 2003, World Vision a lancé une nouvelle approche de redevabilité au sein de ses programmes appelée Voix et action Citoyenne ou VAC (le terme CVA, *Citizen Voice and Action*, est parfois aussi utilisé dans les documents en français). L'idée est simple et inspirée de décennies de pratiques communautaires et de mobilisation citoyenne : au sein de presque n'importe quel programme, la participation des « bénéficiaires » (ou plus simplement des « citoyens » ou de la population) peut être renforcée par des mécanismes simples qui permettent de relayer la « voix », la demande et les besoins de la population. Plus qu'un simple mécanisme de communication et de plaidoyer, cependant, l'approche VAC a intégré dès le début une idée de *dialogue* entre citoyens et ceux qui, en face d'eux, dans le secteur privé ou public, impactent leurs vie en fournissant des services (tels que la santé ou l'éducation), influençant sur l'environnement et les moyens de subsistance (par exemple, les grandes entreprises, minières entre autres), protégeant les groupes vulnérables, ou encore développant l'infrastructure publique (route, eau, etc.). Il est espéré que, ultimement, ce dialogue produise des changements bénéfiques à la population.

World Vision a développé toute une série de guides pratiques (World Vision, 2012, 2020; World Vision Middle East Eastern Europe Region, 2018) pour aider à la mise en place de l'approche VAC. Reposant

sur l'expérience acquise au fur et à mesure des années, ils soulignent des éléments essentiels : l'approche VAC permettrait d'identifier les « vrais » problèmes des communautés par la participation communautaire, et aiderait à trouver des solutions grâce au savoir acquis par les communautés sur leurs problèmes mais aussi sur le fonctionnement du système social et politique qui leur permet d'engager un dialogue constructif avec les autorités (World Vision Middle East Eastern Europe Region, 2018). La VAC est décrite comme une approche peu coûteuse et au potentiel important.

A partir de 2013, World Vision RDC a commencé à développer des projets intégrant la VAC et à former son personnel qui applique maintenant l'approche dans un grand nombre de projets (7 processus VAC étaient rapportés en 2013, ils étaient au moins 32 en 2020 – nous développons ces aspects dans la section C). Un élément notable est que l'approche a été intégrée (*mainstreamed*), pour reprendre un terme plus souvent appliqué aux questions de genre, c'est-à-dire que plutôt que de développer des projets VAC à côtés de projets non-VAC, le choix a été fait de progressivement intégrer la dimension de redevabilité sociale à autant de projets que possible. La VAC doit donc être vue comme une approche, une philosophie, qui est une composante à part entière des opérations de World Vision en RD Congo. Le but du présent document est de faire la synthèse de ces premières expériences et de proposer des éléments de capitalisation et de développement.

VAC ET REDEVABILITÉ SOCIALE : ÉLÉMENTS CONCEPTUELS

La redevabilité sociale est souvent comprise de manière vague comme la « responsabilité du citoyen ou de la demande » (McGee & Gaventa, 2011). Malena et Forster (2004) la définissent plus précisément comme « une approche visant à établir la responsabilité qui repose sur l'engagement civique, c'est-à-dire dans laquelle ce sont les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société civile qui participent directement ou indirectement à l'exigence de responsabilité » (p. 4). Il existe un éventail d'approches. L'action collective et la collaboration sont les clés de la redevabilité communautaire (Brett, 2003). Selon la Banque mondiale, la « demande de bonne gouvernance » est essentielle pour éviter que le mécanisme ne devienne une « voix sans influence » (Gaventa, 2002). Ce contrôle doit être revendiqué et acquis plutôt que simplement donné à la population (Cornwall & Pasteur, 2000).

S'appuyant sur des analyses documentaires récentes qui constatent des effets atténués des initiatives de redevabilité sociale (Mansuri & Rao, 2012a; O'Meally, 2013), Fox (2015) soutient que les quatre cadres classiques qui ont été utilisés pour aborder la redevabilité sociale sont trop limités pour comprendre ces effets. Ces cadres sont (1) la théorie du principal-agent, (2) la voie courte de la Banque mondiale en matière de responsabilité, (3) l'idée de « demande de gouvernance » et (4) les idées de redevabilité verticale et diagonale. Il introduit la distinction entre les approches « tactiques » et « stratégiques » de la redevabilité sociale. Il fait valoir que les approches trop « tactiques », qui sont se concentrent sur la voix de citoyens et sont souvent très locales, échouent souvent. Au contraire, les approches stratégiques, où la redevabilité sociale s'accompagne de réformes gouvernementales et, entre autres, utilise des tactiques multiples, sont plus efficaces. Dans le même esprit, Joshi et Houtzager (2012) insistent sur la distinction entre la redevabilité sociale en tant que « widget », un outil simple (par exemple, l'audit social, les cartes de pointage communautaires), et la redevabilité sociale en tant que « chien de garde », un engagement politique plus large et à plus long terme.

Les mécanismes communautaires, y compris la gouvernance communautaire, ont été largement encouragés comme un moyen de fournir et de contrôler les services dans des contextes « fragiles ». La « fragilité » est comprise comme un échec dans la prestation des services sociaux de base et un manque

d'autorité et de légitimité de l'État (Stewart et al., 2009). L'échec de l'État est également communément appelé l'absence de « longue route » pour la prestation de services, qui serait un système représentatif avec des lois qui reflètent de manière adéquate les besoins de la population. Comme l'État ne fournit pas assez de services, l'appropriation locale de leur fourniture devient une option intéressante pour une prestation de services adéquate (Chesterman et al., 2005). Les raisons de l'échec ne se limitent pas au conflit ; elles comprennent toutes sortes de fragilités institutionnelles telles que la recherche de rentes, le favoritisme et les clivages ethniques ou idéologiques. La « voie courte » est une forme de « sous-traitance » d'une partie des prestations de services (telles que les décisions de gestion) aux citoyens. Elle contourne la « longue route » dangereuse de la représentation politique et est censée accroître le pouvoir direct des communautés sur leurs services, en particulier pour les personnes pauvres et vulnérables (Baird, 2010). Le modèle de la « voie courte » de la redevabilité sociale, bien qu'il ne soit plus promu par la Banque Mondiale, reste très influent. Notons que, de façon intéressante, l'approche VAC porte –selon les circonstances—sur la voie courte, sur la voie longue, ou bien même sur les deux (voir fin de la partie E pour une discussion de cet aspect).

C'est à ce niveau-là d'ailleurs que l'approche VAC devrait être d'un intérêt majeur pour les différents observateurs et praticiens de la redevabilité sociale à travers le monde. En effet, le débat sur la redevabilité sociale a aujourd'hui atteint une nouvelle maturité. Les approches « miracles » et simplistes ne sont plus à la mode et une partie grandissante des chercheurs (Fox, 2015; Joshi & Houtzager, 2012) et des praticiens (Guerzovich, 2019, 2020), y compris au sein du *Global Partnership for Social Accountability* (GPSA) de la Banque Mondiale demandent une approche plus réaliste qui tient compte du contexte et des contraintes et en particulier de porter une attention tout particulière à ce qui se passe « au milieu », c'est-à-dire ce qui se passe en deçà des politiques nationales et régionales (et des grandes déclarations) mais aussi légèrement au-dessus des communautés prises individuellement. Ainsi, le sujet qui semble particulièrement attirer l'attention aujourd'hui est la question de la politique quotidienne des pratiques de redevabilité sociale (*everyday politics*) –en effet, il y a une prise de conscience de la faiblesse d'approche trop frontales et conflictuelles qui ne portent souvent pas leurs fruits. La réalisation est aussi que, dans la pratique, la redevabilité communautaire est faite de compromis, de discussions, et de dialogue et que ces aspects-là sont souvent négligés dans les rapports et analyses.

QUESTIONS ET PORTÉE DU RAPPORT

World Vision RDC a déjà, au travers de ses différents rapports de projets incluant l'approche VAC, suggéré que l'approche amène des changements (voir liste complète des documents consultés en annexe). Apporter plus d'éléments de preuve, en utilisant des méthodes de recherche permettrait d'établir très solidement des relations de cause à effet, resterait utile, mais une série d'autres questions, plus opérationnelles, se posent également. Ce sont celles-ci, plutôt que les questions d'impacts sur des indicateurs précis (par exemple, l'accès à la santé ou à l'éducation) que nous abordons.

Tout d'abord, le rapport essaye de répondre à la question **qu'est-ce que la VAC, en pratique, en RDC ?** Au lieu d'assumer que la pratique correspond parfaitement au modèle, nous cherchons ici à comprendre quelles sont les adaptations et « déviations positives » qui font de la VAC un outil pertinent en RD Congo. Deuxièmement, nous nous attardons à essayer de comprendre **quels sont les questions et problèmes que la VAC résout ? Et ceux qu'elle ne résout pas ?** L'idée ici est de considérer la vaste gamme d'activités liées à la VAC, et de voir quelles sont les tendances et comment les gens les expliquent plutôt que de déterminer à l'avance les critères de réussite. Enfin, et c'est peut-être le plus

important, nous cherchons à comprendre **quand est-ce que l'approche VAC fonctionne ? Quels sont les éléments contextuels et programmatiques essentiels à son succès ?**

B. MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport est un effort de synthèse d'une série d'expériences avec l'approche VAC dans différents secteurs et régions de la RD Congo depuis 2013. Il vise à capitaliser les pratiques et acquis en vue d'alimenter la réflexion sur le développement et le futur de l'approche. Il s'agit d'essayer de réfléchir hors du cadre habituel de suivi des activités et il ne s'agit donc pas d'une étude d'impact au sens strict –celle-ci nécessiterait d'ailleurs un appareil d'évaluation très différent.

La recherche et la rédaction du rapport ont été affectées par une série de contraintes. Tout d'abord, comme il fallait s'y attendre, il reste difficile de toucher *toutes* les personnes impliquées dans l'approche VAC qui est rappelons-le, transversale aux activités de WV en RDC –un tel travail aurait impliqué un mapping complet des activités et un travail lent et coûteux d'identification de tous les intervenants depuis 2013 (une enquête en ligne a été tentée dans le cadre de notre recherche, mais elle n'a malheureusement pas donné de fruit – les quelques réponses reçues ne sont pas assez nombreuses que pour véritablement aider à la recherche). Nous ne prétendons donc pas, dans ce rapport, rendre compte avec minutie de chacune des expériences de terrain mais plutôt dégager des tendances importantes. Par ailleurs, des obstacles imprévus se sont dressés : même en allant sur le terrain, certains acteurs clés ont été difficiles à atteindre en raison d'agendas très chargés (et courts de notre côté), par ailleurs, le contexte de la pandémie de COVID-19 a empêché le chercheur principal de se rendre en RD Congo et que la coordination de l'équipe de recherche a donc dû se faire à distance.

Le rapport se base donc sur deux sources principales :

La revue documentaire de rapports produits par WV. Ceux-ci ont été fournis par WV directement, en mobilisant différents programmes. Au total, ce sont près de 47 documents qui ont été analysés. Le tableau ci-dessous reprend le détail, et divise les documents en différents types incluant : (1) les rapports programmatiques qui listent systématiquement les *réalisations* des différents projets, (2) les rapports annuels, par projet ou programme, qui détaillent le *déroulement* des activités (et les principales réalisations et défis), et enfin (3) des documents de *formation* et d'*information* propres à l'approche VAC, en ce compris des rapports sur des « cas » VAC (tableau 1). La revue documentaire a été principalement utilisée pour réaliser la partie 0, en ce compris mapping des thèmes et activités et la présentation du « modèle VAC » et de son évolution. Les documents ont donc été analysés trois fois : une première fois en notant les activités et domaines, une deuxième fois en tentant de relever les thèmes et commentaires sur l'expérience avec l'approche VAC, et une troisième fois en prenant les documents parlant de la « théorie » de la VAC et en les comparant dans le temps.

Tableau 1 Documents consultés

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rapport annuel	2	1	0	1	0	1	3	1
Rapport programmatique	1	1	4	4	7	2	8	4
Document de formation	0	0	2	1	3	1	0	0

Les entretiens et discussion de focus group. Ceux-ci ont été menés en petite partie en ligne (3 entretiens) et en plus grande partie en personne, eu égard à la difficulté d'arranger des rendez-vous avec toutes les parties (pour des raisons d'agenda et de technologie). Différentes catégories de personnes ont été rencontrées : (1) staff de WV travaillant avec l'approche VAC ; (2) autorités et responsables des prestataires de services impliqués dans la VAC ; et enfin (3) citoyens et représentants des citoyens ayant pris part à des initiatives VAC. Le tableau ci-dessous présente les profils de personnes interrogées, en précisant les zones géographiques, secteurs, et types d'intervenants. L'objectif était de maximiser la diversité des profils. Les intervenants initiaux ont été suggérés par WV mais d'autres personnes ont aussi été rencontrées, en utilisant les recommandations faites par les interviewés et les contacts de terrain. Le guide d'entretien, développé après la première analyse documentaire, a fait l'objet d'échange avec le staff de WV et a été amélioré après les premières entrevues. Il comprend des questions sur le « changement le plus significatif » (mais ne suit pas toutes les étapes de cette approche). Le travail de terrain s'est principalement déroulé en février et en mars 2021 (le dernier jour de travail de terrain étant le 14 mars 2021).

Tableau 2 Entretiens et focus groups

	zone est	zone sud	zone ouest	zone nord
Entretiens WV	5	3	3	2
Entretiens autorités	6	6	8	4
Entretiens prestataires	5	12	4	12
Focus group population	4	4	4	4

Les entretiens et focus groups permettent d'entrer dans le cœur des questions du rapport, et en particulier ils permettent de comprendre la position et la relation entre acteurs, le rapport à l'approche et aux outils VAC, et –pour faire court– la façon dont le programme fonctionne dans la pratique. Durant la collecte de données et à l'occasion du travail préliminaire, une série de thèmes ont été mis à jour, ils constituent les principales parties du rapport et les données ont été analysées de façon systématique pour chaque thème en essayant de mettre en dialogue les différentes sources. Nous utilisons autant que possible la voix des personnes rencontrées, en utilisant des citations, mais cette approche est évidemment limitée dans un rapport qui se veut aller à l'essentiel. Afin de préserver l'anonymat des participants, qui était une condition à leur participation et une garantie sur laquelle nous nous sommes engagés, nous ne citons pas de prénom ou de lieu exact mais faisons référence à la fonction de la personne et à la zone générale, et parfois au domaine, dans lequel cette personne est active. Nous présentons aussi cinq études de cas pour donner une nature plus concrète à notre propos.

Il y a des limitations claires à l'approche proposée, qu'il convient de souligner avant de développer nos résultats. Premièrement, vu le temps et les moyens impartis, la plupart de personnes rencontrées l'ont été à l'invitation de WV –il y a donc un *biais de sélection*, que nous avons essayé d'atténuer en multipliant les rencontres et en allant au-delà des listes suggérées par WV. Par ailleurs, il existe aussi un risque de *biais de désirabilité sociale* : la facilitation par WV, essentielle vu le format de la recherche, et le fait que l'étude soit associée à WV suggère inévitablement les personnes dans une perspective particulière, dans laquelle existe la tentation de répondre « ce que WV voudrait entendre ». Il n'est pas possible d'évacuer totalement ce biais mais des explications claires de la position des chercheurs, la garantie de l'anonymat, et l'absence de représentants de WV sont les mesures mises en place pour mitiger ce risque. Finalement, il est clair que la plupart du rapport se base sur des *narrations et perspectives* plutôt que sur des observations directes (ce qui serait par exemple le cas d'une recherche plus ethnographique) : à nouveau, le format

de la recherche ne permettait pas vraiment d'autre approche. La multiplication des points de vue, le croisement avec les données des rapports, mais aussi des questions portant avant tout sur des faits plutôt que sur des perspectives ou impressions, aide à surpasser ce problème.

C. LA VAC : THÉORIE ET CARTOGRAPHIE DES PRATIQUES

LE MODÈLE VAC ET SON ÉVOLUTION

L'approche de participation communautaire et plaidoyer VAC de World Vision commence à être utilisée dans les programmes de World Vision en 2003. La définition officielle de la VAC est consistante – et souvent répétée telle quelle – dans les documents étudiés. Ainsi, en 2013, au début de l'approche en RDC, la VAC est décrite comme :

« La VAC est une approche de plaidoyer au niveau local visant à améliorer le dialogue entre les citoyens ordinaires, les prestataires de services publics de base (santé, éducation, etc.) et le gouvernement. Pour parvenir à l'intégration de la VAC dans ses programmes, World Vision RDC a organisé la formation de son personnel, des dirigeants communautaires et des représentants des services sociaux publics au niveau local. »

(rapport annuel de World Vision, RDC 2013, traduction de l'anglais)

Sept ans après, à l'occasion d'une formation sur la VAC dans le domaine de l'éducation, la définition suivante était donnée :

« Voix et action Citoyenne est l'approche principale de World Vision pour le plaidoyer au niveau communautaire. Elle est une méthode de « redevabilité sociale », qui vise à promouvoir le dialogue entre les communautés et le gouvernement afin d'améliorer les services (comme les soins de santé et l'éducation) qui ont une incidence dans la vie quotidienne des enfants et de leurs familles. World Vision met en œuvre VAC en RDC afin d'améliorer la **défense locale par les communautés**, pour améliorer le taux de responsabilité locale et d'assurer l'amélioration de la bonne qualité des services livrables. »

(rapport de vulgarisation des normes éducation, 2020)

Mise à part l'apparition du concept de redevabilité sociale (*social accountability*), qui s'est imposé comme un concept central dans le monde du développement international au milieu des années 2000 (entre autres via le *Global Partnership for Social Accountability* lancé par la Banque Mondiale en 2014), l'autre différence est l'apparition d'une idée de « défense de la communauté » légèrement plus présente que dans les premiers documents en 2013 et qui correspond, comme nous le détaillons dans la partie E, à l'utilisation des normes et documents réglementaires.

De façon générale, les différences entre documents et dans le temps sont mineures et presque toujours inconséquentes. Les documents passés en revue donnent des indications importantes sur l'approche. Comme le document de formation à la VAC dans le domaine de l'éducation le précise (en 2020), l'approche VAC repose sur l'expression des idées ou opinions communautaires et sur une série de principes –pour reprendre la documentation officielle :

- « La **connaissance**, basée sur des évidences issues d'une recherche, car l'ignorance, le manque d'information est la source première de la violence et des injustices sociales ;
- **le dialogue** : ceci exige des parties prenantes d'être à l'écoute mutuelle et d'engager de discussion en vue d'une compréhension commune sur les questions d'intérêt général, reconstruire et renforcer les liens ;
- **la redevabilité** : qui consiste à accroître la responsabilité et la spontanéité des dirigeants et fournisseurs des services sociaux en face des dirigés et des jouisseurs des services. »

Comme l'expliquent les documents de World Vision, la VAC vise à « promouvoir un dialogue constructif entre les citoyens, le gouvernement et les entreprises privées en vue d'améliorer la qualité des services sociaux, notamment ceux qui ont un impact direct sur la vie des communautés et contribuer au développement de ces dernières ». L'approche VAC est donc tout à fait en phase avec les approches de participation communautaire formulées depuis plusieurs décennies (Mafuta et al., 2015; Mansuri & Rao, 2012b). Bien que faisant appel à un champ lexical propre, influencé par la terminologie du développement international (« redevabilité », « engagement », etc.), la VAC est fondamentalement une approche visant à améliorer le fonctionnement de la démocratie (locale) –dans son sens premier de « gouvernement par et pour les gens ».

Sur le papier, et outre WV, les acteurs principaux de la VAC sont donc la communauté, les prestataires de service (parfois privés et publics), et les autorités (locales, provinciales, et nationale). Les configurations d'acteurs varient selon le contexte, et la partie 0 revient en détail sur ce point. De façon schématique, le processus peut être résumé par la figure 1, tirée de documents internationaux de WV.

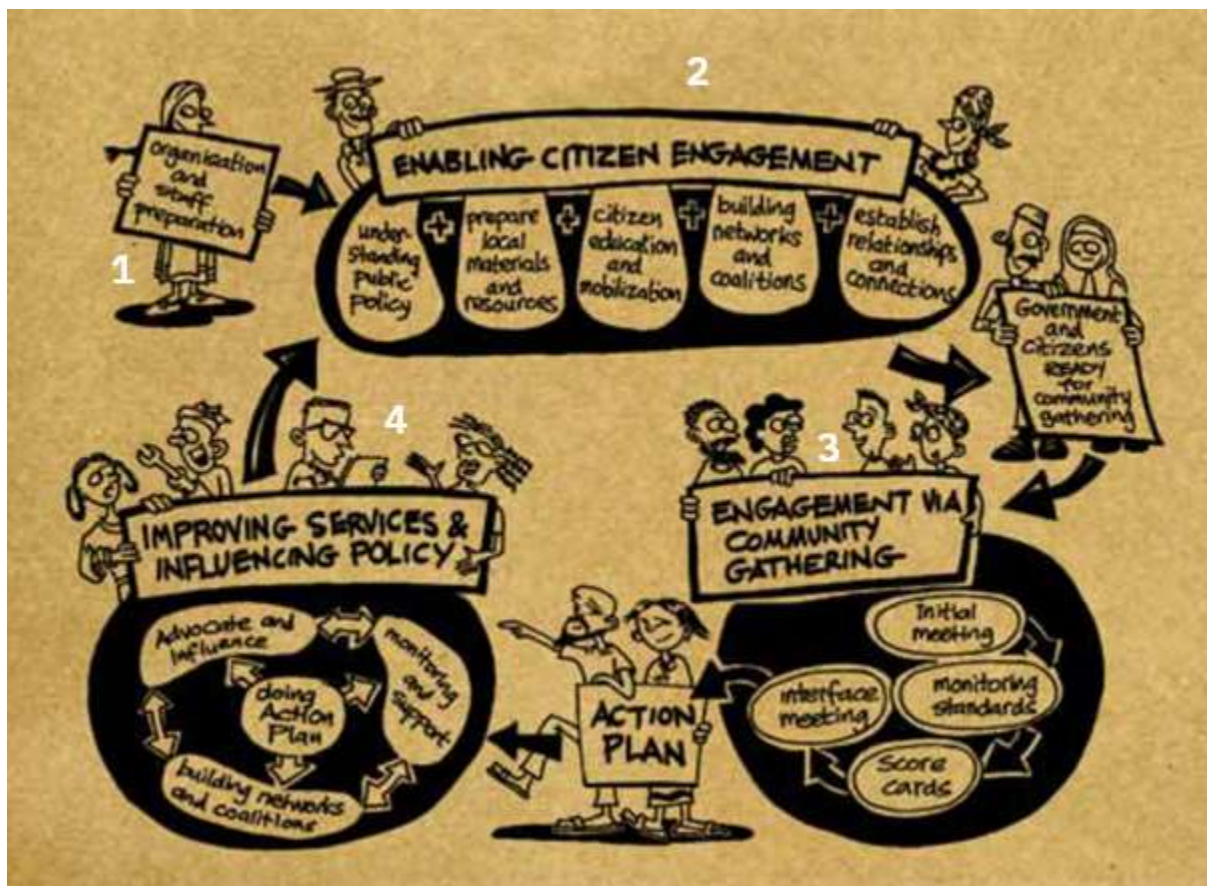


Figure 1 Processus VAC (manuel de formation international)

En terme pratique, l'approche VAC se traduit par différentes phases ou temps d'action :

1. Préparation et organisation du personnel de World Vision ;
2. Engagement citoyen. Il s'agit ici d'activités de formation, de sensibilisation, et d'organisation, principalement au bénéfice de membres de la communauté ;
3. Engagement à travers le rassemblement communautaire, c'est-à-dire mise en pratique des principes de l'engagement citoyen –entre autres via des réunions d'interfaces dans lesquelles citoyens et prestataires de services (et autorités) se rencontrent ;
4. Amélioration des services et influence des politiques publiques.

Cette théorie du changement est la théorie de changement « de base » de World Vision en RDC. Il n'existait pas, au moment de rédiger ce rapport, une théorie de changement spécifique à la RDC (nous reviendrons sur ce point dans la partie D).

Points clefs :

- L'approche VAC est mise en place en RD Congo depuis 2013, elle s'étend aujourd'hui à une majorité de projets ; la philosophie est restée largement inchangée depuis.
- Sur le papier, et outre WV, les acteurs principaux de la VAC sont la communauté, les prestataires de service (parfois privés), et les autorités (locales, provinciales, et nationales).
- WV facilite l'engagement citoyen via des activités de formation, de sensibilisation, et d'organisation de la communauté et la facilitation de réunions d'interface qui débouche sur un Plan d'Action commun

CARTOGRAPHIE DES INTERVENTIONS ET PRATIQUES

De 2013 à nos jours, la plupart des projets de WV en RDC ont intégré une dimension de plaidoyer et de renforcement de la voie des bénéficiaires. Les documents qui ont été dépouillés contiennent, avec différents niveaux de précision, des informations concernant près de 98 actions en lien avec la VAC, que nous analysons dans cette section et dans la section suivante. La liste n'est sans doute pas complète, mais elle couvre un large champ d'activités, et les documents sont particulièrement détaillées à partir de 2017 (les rapports généraux avant cette année sont plus timides et moins systématiques dans leur mention de VAC). Dans cette section, nous décrivons brièvement le type d'activités par secteur.

Nous avons regroupé les activités en cinq catégories, qui recouvrent les catégories utilisées par WV : (1) santé et nutrition (y compris sécurité alimentaire), (2) éducation, (3) WASH (eau, hygiène et assainissement), (4) foncier et subsistance (en ce compris « livelihoods », agriculture, etc.), (5) protection de l'enfance et sécurité de façon plus générale et enfin (6) ressources minières. Le schéma ci-dessous donne une idée de l'importance de chacune –il est évident que les activités liées à la santé et à nutriments sont les mieux représentées.

Il est important de traiter cette analyse avec précaution. Nous n'avons pas pu lister tous les projets et surtout, nous avons relevé au moins 13 projets qui sont très clairement intersectoriels (il y en a sans doute plus). De façon générale, la proportion de projets intersectoriels semble s'accroître dans les dernières années. Cette intersectorialité est parfois délibérée, comme dans le cas des programmes intégrés : par exemple le parlement des enfants du Kwango agit bien entendu pour la protection des enfants (et figure dans cette catégorie) mais ses actions touchent aussi la santé (travail sur les coûts des soins) et les moyens de subsistance (actions visant le travail forcé). De façon similaire, *CVA for Mining* –cette

fois-ci dans la zone Sud qui semble avoir été particulièrement active dans le développement d'approches multi-sectorielles— comporte des actions qui touchent la santé, l'éducation, la protection de l'enfant et des femmes ainsi que l'accès aux terres arables. Elles viennent de l'élaboration de cahiers des charges cherchant à gérer à l'amiable les effets négatifs de l'extraction minière sur d'autres secteurs de la vie. Parfois, cette intersectorialité est moins directement organisée mais elle se passe tout de même : par exemple dans le programme Ledia, des réunions centrées sur la santé ont mené à des améliorations impactant directement la santé et l'hygiène dans la communauté.

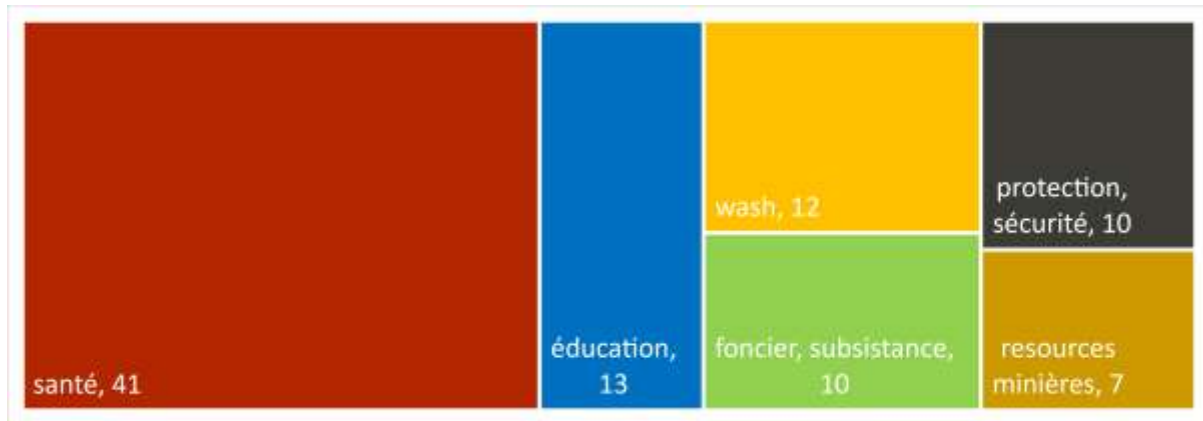


Figure 2 répartition thématique des actions VAC

Notons que l'intersectorialité vient des demandes et de la voix des citoyens qui reconnaissent la complexité de leurs problèmes : souvent, en partant d'un secteur spécifique et afin de respecter les normes dans ce secteur, des activités sont identifiées dans d'autres secteurs et requièrent une collaboration (santé et WASH, par exemple, sont souvent intimement liés). Nous n'avons pas trouvé, lors de la recherche sur le terrain, de rencontres entre facilitateurs VAC de différents secteurs ou projets/programmes qui seraient suscitées par WV (ou même de rencontre entre personnes ayant l'expérience de la VAC dans différents domaines).

Points clés :

- Les activités de la VAC couvrent un grand nombre de secteurs ce qui suggère, ultimement, une nécessité d'adapter l'approche à différentes réalités et contraintes (de financement et autres). La plupart des réalisations sont dans le domaine de la santé et de l'éducation.
- Une petite proportion de projet est intersectorielle, à la suite des suggestions et décisions de la communauté.

LA VAC : ACTIONS ET RÉALISATIONS

L'enquête de terrain a révélé de nombreuses réalisations que les participants attribuent directement au processus VAC ; elles couvrent la plupart des secteurs de la vie publique et vont de réalisations modestes à l'échelle locale, par exemple la construction d'une clôture dans école primaire, à l'amendement de lois de la république.

Avant d'aborder ces réalisations, il convient de pleinement apprécier que le véritable fil conducteur de ces réalisations —et un point qui a été relevé dans chacun entretien et focus groups— est que l'approche VAC semble permettre la *construction d'un dialogue* entre parties qui se parlaient peu (ou pas du tout) et

une *amélioration des relations* entre population, prestataires, et partie gouvernementale. Un peu comme l'idée même de la participation communautaire (Rifkin, 1996), il y a deux façons (qui ne s'opposent pas nécessairement) de considérer ce dialogue renouvelé : soit comme un moyen pour arriver aux réalisations décrites ci-dessous, soit comme une fin en soi. Nous reviendrons sur le dialogue comme une fin dans la partie E, mais soulignons ici que le dialogue est quelque chose que les communautés, prestataires de soins, et autorités célèbrent comme une réalisation en tant que telle. Ainsi, comme l'exprimaient tour à tour un responsable d'ONG au Katanga et un infirmier titulaire au Sud-Kivu :

« Le premier changement [causé par VAC] c'est le rapprochement entre les trois types de parties prenantes [communauté, prestataires, et autorités] pour réfléchir sur le développement local de leur milieu. Cela n'a jamais été possible dans le passé. » et

« Une grande différence [a été que] on se retrouve vraiment avec des autorités avec qui nous n'avions jamais été en contact auparavant. »

A ce niveau, la VAC est décrite comme différente de bien d'autres initiatives communautaires, comme un « moment de dialogue social » et d'échange qui permet à chacun « d'exprimer ses difficultés, ses besoins et de chercher ensemble des solutions » pour reprendre les mots d'un infirmier, plutôt que comme une simple information de la population.

Pour tenter d'établir une typologie des *réalisations* qui viennent après ce dialogue et dégager des tendances (nous ne prétendons pas dresser un tableau complet), nous reprenons les données des rapports présentées dans la dernière section et les groupons suivant une grille d'analyse développée de façon itérative et qui distingue :

- (1) acquisition ou don de nouvelle terre à la communauté,
- (2) amélioration de l'environnement ou de l'espace public (nettoyage, alimentation en eau, route),
- (3) réfection ou construction de nouvelle infrastructure,
- (4) don d'équipement (médical, scolaire, etc.),
- (5) amélioration de services –par exemple par la présence de nouvelles ressources humaines, l'accès à un service par des personnes (par exemple les indigents), ou la révision des conditions d'accès (par exemple, tarifs au centre de santé, ou bien acceptation de filles enceinte à l'école),
- (6) mise en place d'un nouveau système de suivi des activités d'une autorité ou d'un prestataire de service,
- (7) élaboration de plans sur lesquels les autorités et/ou membres de la communauté et prestataires se sont engagés à agir et finalement
- (8) mise en place de nouvelles lois ou de nouvelles mesures officielles.

Les éléments (6) et (7) sont fortement encouragés par la VAC et viennent souvent en amont dans le processus (il s'agit d'éléments des étapes 3 et 4 du modèle VAC décrit plus haut). Il ne faudra donc pas s'étonner de les retrouver sur-représentés. Nous ne les reprenons que quand un rapport les cite *explicitement* comme une réalisation. Cela exclut probablement les plans les moins aboutis mais aussi probablement les cas dans lesquels une réalisation importante a eu lieu et a possiblement éclipsé, lors de la rédaction du rapport, le « moyen » utilisé (le suivi ou le plan).

De façon plus générale, les éléments (6) et (7) correspondent à des engagements. Ils sont importants car ils démontrent une certaine réussite *théorique* de la VAC : des personnes qui prennent des engagements démontrent avoir compris la nécessité de changement, ainsi que, bien souvent, les normes qui devraient être d'application. Ces promesses ne suffisent cependant pas à elles seules pour parler d'une

réussite *en pratique* car comme l'ont répété les membres des communautés durant notre recherche, on ne peut parler de réussite « que si on a vécu un changement perceptible en réalité ». Il y a donc lieu de s'inquiéter des cas dans lesquels les plans sont *trop* ou bien *uniquement* présents comme résultats principaux de VAC (ou, pour le formuler autrement, la seule chose qu'il y a véritablement à rapporter), ils suggèrent une certaine inaction à aller plus loin que la simple réunion et à incarner plus qu'une participation communautaire de façade mais sans véritable incidence (Falisse & Ntakarutimana, 2020). Ne pas arriver à dépasser le stade la promesse et des engagements est un problème récurrent dans les approches de participation communautaire, en ce compris la VAC, et nous y reviendront.

Le reste de cette section s'attache d'abord à l'évolution des réalisations dans le temps, avant de se pencher sur chaque secteur et sur la dimension régionale.

EVOLUTION DANS LE TEMPS

Tout en gardant les limites des données en tête (en notant aussi que les données disponibles pour la période après 2017 ont tendance à être plus détaillées, notamment grâce aux rapports ASM), nous observons un changement notable dans la répartition des réalisations : avant 2017 (soit pour la première partie des 8 années considérées), les réalisations sont surtout au niveau de la mise en place de structures de dialogue, de planification, et de suivi. Il y a bien plus d'activités avec des réalisations « physiques » tangibles dans la deuxième période.

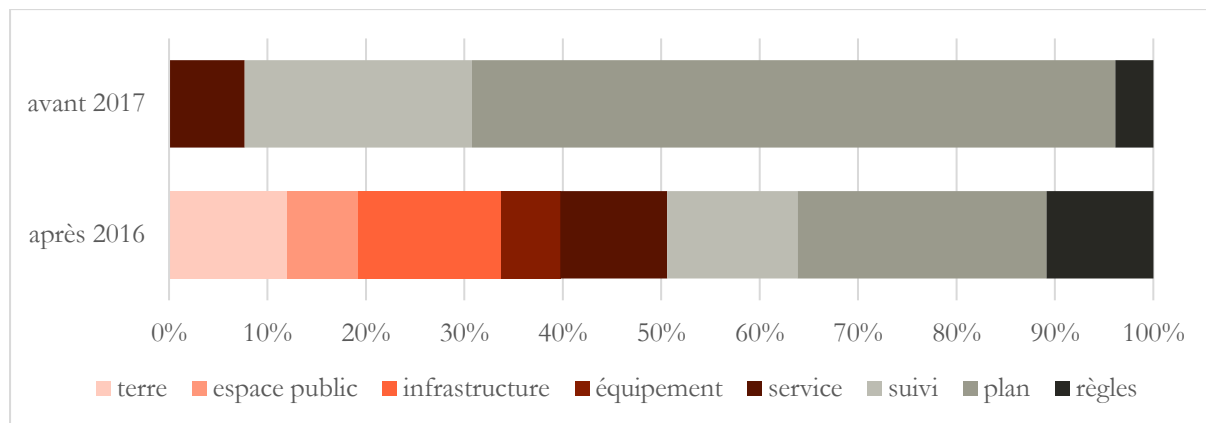


Figure 3 Réalisations VAC : 4 premières années et 4 dernières années

Cela suggère que la dynamique VAC a pu mettre du temps à se mettre en place –et par là-même invite à évaluer le succès d'approches de type VAC sur une durée plus longue que simplement quelques années (une littérature académique déjà bien développée abonde d'ailleurs dans le même sens, voir par exemple Cornwall, 2011; Joshi, 2017). Un cadre de World Vision explique ainsi : « on peut promettre la première année, mais comme ce qui préoccupe la population reste, ils vont toujours persévérer jusqu'à atteindre la satisfaction de leurs besoins », alors qu'un autre, basé à Kinshasa, développe :

« demander de changer d'habitude brutalement ça ne pouvait pas marcher. C'est ainsi que nous avons investi dans le capital patience. Il fallait patienter. Notre souci était de voir toutes ces communautés adhérer à cette approche. On leur a donné toute la documentation possible, et ce n'est que quand ils ont pénétré la quintessence de ces documents qu'ils ont réalisé l'importance de la nouvelle approche ».

Des rapports dans le domaine de la santé mentionnent des activités, qui, graduellement, sortent de leur domaine strict et surtout mènent à d'autres initiatives qui dépassent le cadre initialement mis en place par la VAC –ainsi, officiellement, le projet du Sud Kivu mentionne dans son rapport de 2019 sur la zone de Kalehe « étendre cette approche [VAC] dans d'autres secteurs qui cadrent avec l'agenda du projet ». De même, l'expérience du projet *CVA for Mining Fungurume* montre comment des formations sur la VAC mais aussi un recadrage des acteurs impliqués, que nous détaillons plus loin dans la section sur la place des communautés dans la VAC, vont, à partir de 2015, changer l'effectivité de l'approche. Au niveau des secteurs d'intervention, sans trop de surprise on voit la VAC s'étendre dans le temps, pour toucher une grande gamme d'activités. La figure 4 reprend ce changement, elle doit être analysée avec prudence car la liste des activités n'est, comme nous l'avons déjà souligné, pas extensive. La différence entre la situation avant et après 2016 est cependant claire et sans appel.

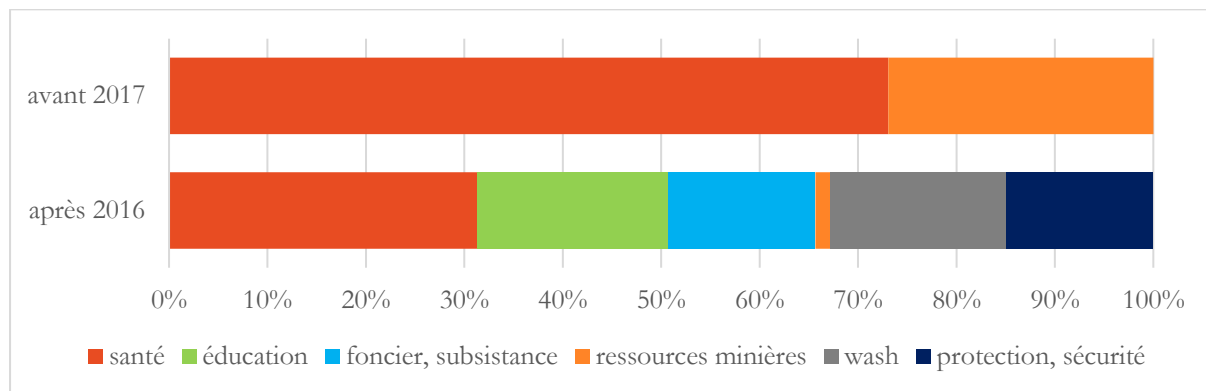


Figure 4 Secteurs d'activité VAC: 4 premières années et 4 dernières années

Au sein de WV RDC, les staffs changent et bougent pendant cette période et il est donc difficile d'identifier une personne ayant suivi de près le déroulement de la VAC pendant les presque dix dernières années. Ce qui est en revanche certain, et c'est un élément confirmé par les cadres de WV qui ne sont pas directement impliqués dans la VAC ou qui ne sont impliqué que de loin, c'est que l'approche change le rapport entre les staffs de WV et leur travail de façon générale, les menant à se questionner sur des questions de redevabilité sociale à tous les niveaux –et à regarder de près la cohérence entre programmes promus par WV, politiques nationales, priorités locales, et communautés. Comme l'explique un cadre de WV, il s'agit avant tout de cohésion :

« [auparavant] nous faisons des planifications, des projets, et des programmes budget ainsi de suite mais ce n'étaient pas des programmes qui touchaient les communautés [...] parce que venir sur terrain, quand on vient sur terrain on voit vraiment une discordance entre ce qui est mis dans le programme du gouvernement et la réalité. Et même parfois même une inadéquation. »

Et de continuer en expliquant que la démarche qui doit primer maintenant est une démarche qui va valoriser la « connaissance de la communauté [...] on lui donne l'opportunité d'aller vers les décideurs pour s'exprimer et on amène les décideurs pour aller vers le plus bas ».

Au niveau de la pratique de la VAC et de ses adaptations, nous n'avons pas trouvé de véritable point de rupture mais les entretiens rendent compte d'une évolution graduelle, et de l'affirmation d'éléments qui, sans contredire la théorie du changement de la VAC, lui donnent une couleur propre. Schématis-

quement, et avant de revenir sur ces points, nous notons ainsi que l'approche en RDC : (1) a graduellement reconnu le besoin de former, d'organiser des structures communautaires qui sont en théorie préexistante à l'approche VAC mais dans la pratique fonctionne mal ou peu dans certaines zones, c'est par exemple le cas des COPA des écoles ou des COGES des centres de santé. Au Katanga, l'approche a été recadrée en 2015 pour travailler directement avec des organisations à assise communautaire ayant une personnalité juridique. Cette couverture a permis aux membres de la communauté d'avoir une identité à présenter aux autorités provinciales et même nationale lors de présentation des rapports de leurs descente sur terrain ; (2) au vu des expériences et de la réalité de la RDC, a mis l'accent sur le cadre légal et les droits, menant dans certains cas à pousser au développement de normes quand celles-ci n'existent pas, ou bien à les mettre à jour ; (3) a investi dans un changement des mentalités en visant des personnes ressources : face à un contexte difficile et pas nécessairement réceptif à une approche autre qu'une revendication communautaire « frontale », les processus VAC investissent désormais plus tôt auprès des figures que la communauté connaît et respecte. Ainsi, comme l'explique un staff de World Vision basé à Kinshasa :

« Au départ il y a eu la résistance, il fallait casser les habitudes en matière de revendication communautaire. C'était le grand défi, comment changer la façon de faire. Ça n'a pas été facile, la cassure avec les habitudes. C'est ainsi que nous nous sommes rabattus sur les personnes influentes, les personnes ressources qui devraient suivre cette approche en vue de l'implémenter, de la vulgariser pour la meilleure compréhension. C'était ça le plus grand défi. Pour briser cette résistance nous nous sommes référés auprès des personnes ressources, les leaders d'opinion, les personnes qui sont écoutées entre autres. »

Un autre angle d'analyse important est de considérer les réalisations par secteur, chacun ayant ses spécificités et, comme nous l'avons noté plus haut, sa propre histoire de participation communautaire. Nous commençons par les services sociaux de base dans lesquels les prestataires sont clairement identifiées dans les communautés, la santé et l'éducation, avant de passer à deux secteurs dans lesquels les attentes de la population sont généralement claires mais où il n'y a pas toujours de « prestataire » clair, et nous terminons par deux domaines directement liés aux moyens de subsistance : la sécurité alimentaire et les ressources extractives.

SERVICES SOCIAUX DE BASE (SANTÉ ET NUTRITION, ET ÉDUCATION)

Une partie substantielle des projets utilisant l'approche VAC se trouvent dans le domaine de la santé, et c'est dans ce secteur qu'ont eu lieu certaines des premières expériences avec la VAC en RD Congo via par exemple le projet nutrition infantile PRONANUT (2001-2016, les éléments VAC viennent à partir de 2013) et le projet de santé infantile *Child Health Now Campaign* (2013-2017) mis en place à Gemena, au Nord Kivu, au Katanga, et à Kinshasa. Dans ces premiers projets et programmes, les activités concernent surtout la sensibilisation de la population aux enjeux de redevabilité sociale. Il s'agit de partager les attentes et les bonnes pratiques, ainsi que de se familiariser aux standards et aux normes attendues dans le secteur. En 2014, *Child Health Now Campaign* va ainsi faire directement participer 1480 personnes à des actions et former 1500 personnes à l'approche VAC. Le même genre d'activité se tient dans le cadre du Programme National de Nutrition (PRONANUT). La participation de la population est importante, mais les documents consultés révèlent aussi que l'engagement des politiques reste souvent faible. Les projets Maluku, Nkandu, Ledia et autres qui vont suivre jusqu'à aujourd'hui investissent plus de ressources dans des approches qui permettent de transformer les attentes

en action. Les cartes communautaires (*Community Score Card, CSC*), qui sont partie intégrante de l'approche VAC, permettent d'identifier les problèmes et de définir une stratégie pour les résoudre, et le renforcement des agents de santé communautaire et des membres des comités de santé (CODESA).

Les documents collectés semblent indiquer un démarrage plus tardif de l'approche VAC dans le domaine de l'éducation (2016-2017), notamment avec le programme Kikula VAC (Haut Katanga) qui voit la mise en place de mécanismes de plaidoyer au niveau provincial, en faveur de l'éducation. Plus tard, en 2019, le *Kwango Integrated Program* va aller dans le même sens en soutenant la mise en place d'un parlement des enfants –qui est un mécanisme de « plaidoyer avec » pour reprendre la formulation adoptée par World Vision dans certains documents– qui va permettre que la voix des enfants soit mieux entendue dans les communautés mais aussi au niveau des responsables politiques. La même stratégie est appliquée à d'autres endroits, comme à Menkao. A côté de la mise en place de nouveaux mécanismes de redevabilité sociale, l'approche VAC de World Vision dans le domaine de l'éducation va aussi porter sur le renforcement de mécanismes déjà existants, comme le travail des comités de parents (COPA) qui vise à ce que les écoles fonctionnent dans le meilleur intérêt des élèves.

Notre tentative de cartographie des 41 réalisations VAC dans la santé suggère le développement de toute une série de plans de suivi des activités dans les formations sanitaires et dans les zones de santé (voir figure ci-dessous). Celle-ci sont parfois suivies d'effets concrets qui tiennent surtout à des changements dans les services –principalement l'accès aux services pour de nouvelles catégories de personnes comme les indigents et/ou des réductions tarifaires ainsi que la construction de nouvelles infrastructures, le plus souvent avec l'appui de la communauté, en nature ou par des contributions financières complémentaires. La tendance dans le domaine de l'éducation (15 réalisations) est similaire : des réalisations localisées et diverses pour des problèmes également très localisés.

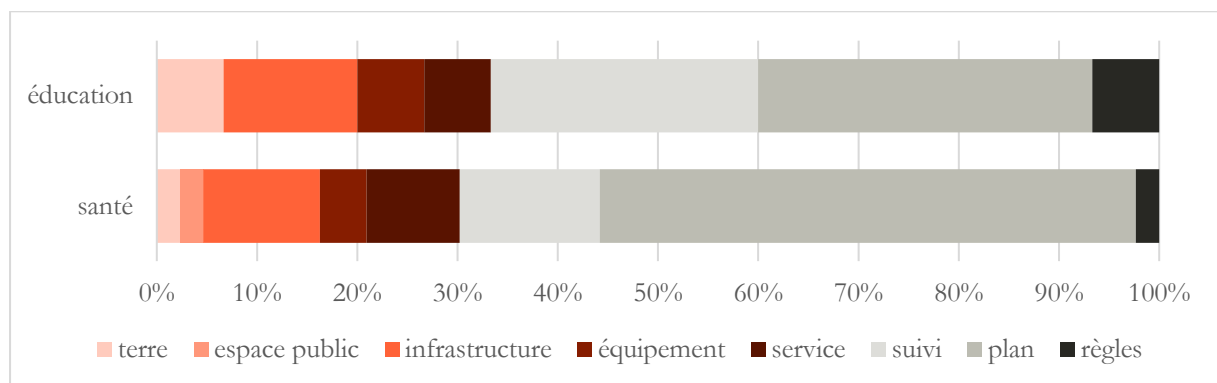


Figure 5 activités dans le domaine de la santé et de l'éducation

Les entretiens réalisés permettent de mieux comprendre les changements principaux dans le domaine de la santé (principalement sur base de l'expérience du Sud-Kivu et de Gemena) et de l'éducation. En termes des réalisations attribuables à l'approche VAC, la plupart des informateurs clés rencontrés du côté usagers, prestataires de services et partie gouvernementale comme du staff WV ainsi que du staff Mercy corps (partenaire de WV au Sud Kivu), les plus significatives sont à deux niveaux :

D'abord, assez visibles, il y a l'infrastructure et des constructions qui sont rapportées dans de nombreuses (voire presque toutes les) formations sanitaires et écoles. Celles-ci impliquent la population de façon directe et sont souvent une réponse à des normes précises :

« Ces structures communautaires elles-mêmes réalisent certaines actions. Ils peuvent construire eux-mêmes des toilettes au centre de santé en collaboration avec l'administration des

centres de santé. Avec des cotisations et les petits frais de fonctionnement que le centre de santé reçoit des patients, ils peuvent réaliser certaines actions. » (Cadre WV)

Ensuite, il y a des changements rapportés dans la qualité des services qui sont associée au fait que les aires de santé (et écoles) veulent être bien notées dans les cartes communautaires. Les changements sont en partie liés à l'utilisation des normes qui permettent d'identifier des irrégularités (par exemple, dans le profil des personnels à Gemena) qui sont alors résolues. Bien que certaines de ces actions mènent la population à directement interagir avec le Ministère provincial de la santé (par exemple à Kalehe au Sud Kivu), la majeure partie des interventions VAC dans la santé et l'éducation semble surtout résoudre localement des problèmes qui sont avant tout des problèmes locaux (ce que certains documents appellent le « plaidoyer par »).

Pour les enseignants, comme pour les infirmiers, La VAC s'inscrit dans une plus longue expérience avec les initiatives communautaires. Il existe des systèmes de participation communautaires qui sont en place depuis longtemps (comme les comités de parents et les comités de santé). Même si ceux-ci ne sont pas toujours pleinement fonctionnels (Falisse, 2016; Mafuta et al., 2015), le principe d'une participation communautaire est d'habitude connu de la population et des prestataires. Elle semble plus simple dans le secteur de la santé, dans lesquelles les normes apparaissent mieux connues et plus établies et l'implication de l'état généralement plus grande que dans le secteur de l'éducation.

Les deux études de cas ci-dessous montrent une grande variété de réalisations qui est influencée par les réalités locales. Deux mécanismes de changements semblent particulièrement importants.

D'un côté il y a l'utilisation des normes et des lois pour forcer à un changement du prestataire de service, c'est par exemple le cas quand la communauté parvient à faire bannir les châtiments corporels dans les écoles ou leur impose de faire construire une bibliothèque à la suite d'un rapportage ou d'une cartographie des pratiques existantes. Mais la dynamique peut aussi venir directement des prestataires qui étaient eux-mêmes ignorants des normes en vigueur. Un prestataire de soins de Kalehe explique ainsi :

« La maîtrise des normes est capitale ; c'est une chose que je n'avais même pas étudié mais lors des formations sur l'approche VAC sur terrain on m'a appris que c'est comme ça que les choses doivent être et ça m'a vraiment édifié et je me sens à l'aise quand on peut m'envoyer d'être responsable dans une structure ; je saurai ce que je dois y faire ».

D'un autre côté, souvent dans un deuxième temps (et, suivant la théorie, dans un deuxième temps-, il y a de nombreuses réalisations communautaires qui viennent directement de cartes communautaires (*community score cards*) dans lesquelles la communauté identifie des actions à réaliser et auxquelles elle va participer directement. Les cartes sont complémentaires aux normes, elles vont permettre la mise en place d'actions pour les faire respecter, mais elles vont aussi mener à des actions qui sont importantes et utiles et qui ne reflètent pas directement des normes.

« Les fiches de suivi des indicateurs sont apprêtées et dans la structure, ils constituent des focus groups des usagers rencontrés sur le lieu, des prestataires de services, de femmes, des hommes ou des jeunes avec un facilitateur par groupe. Après la collecte des données, faire la cotation des performances par des scores puis, c'est le tour d'interface meeting où les comités VAC vont présenter le niveau de performance de chaque structure en présence de tous les acteurs et des plans d'actions vont être élaborés en déterminants les tâches à faire, les responsabilités et les délais d'exécution ».

Techniquement, l'approche VAC implique une troisième phase, qui est celle d'améliorer les services à travers les actions de plaidoyer en influençant les politiques. Cette phase existe dans la santé et dans l'éducation mais elle n'est souvent pas centrale car les problèmes sont souvent résolus localement, via les l'intégration des normes ou les discussions d'interface et leurs plans d'action.

Etude de cas 1 : l'approche VAC dans la santé au Sud-Kivu

Contexte et défi : des autorités peu engagées dans le dialogue usagers - prestataires

L'approche VAC de World Vision est utilisée comme une stratégie d'intervention dans le projet de Food Security Project financé par l'USAID et mis en œuvre par un consortium de 5 organisations dont Mercy Corps et World Vision qui en assurent respectivement le lead et co-lead sur une période de 5 ans (2016-2021). Pour le moment, c'est le secteur sanitaire qui est concerné dans le territoire de Kabare avec 14 aires de santé et 9 aires de santé dans le territoire de Kalehe. Pour comprendre la réussite de VAC dans la santé, il s'agit de l'expliquer selon ses différentes étapes. Certes, VAC n'est pas la première approche qui a cherché à impliquer les membres de la communauté dans la participation sociale mais les participants aux focus group et aux entretiens individuels sont unanimes sur sa particularité de mettre en place d'un cadre à 3 acteurs qui se rencontrent pour vraiment dialoguer sur les problèmes de leurs structures sanitaires et trouver des solutions concertées. Ceci est soutenu par le manager de Mercy Corps :

« Ailleurs, l'interface se faisait seulement entre prestataires et usagers et le troisième acteur qui est le gouvernement n'était pas impliqué directement dans l'interface mais il fallait trouver une autre occasion pour lui présenter maintenant des résultats. Mais au niveau de VAC, tous les 3 acteurs participent aux échanges et vous sentez que là où ils peuvent appuyer vraiment, ils n'hésitent pas de pouvoir le faire ».

La VAC a permis l'ouverture d'un dialogue entre toutes les parties prenantes un participant au Focus group de l'aire de santé de Kalehe de dire :

« Nous avons compris que la bonne marche du centre ce n'est pas l'affaire des prestataires seuls mais nous les citoyens nous devons aussi participer à la gestion du centre car nous connaissons ce qu'ils doivent faire ».

Processus et actions : sensibiliser et former autorités et les citoyens

A cette étape, les experts de World Vision entrent en contact avec les services étatiques concernés pour échanger sur les normes et préparer ensemble la formation à donner aux parties prenantes de la VAC. En ce qui concerne l'engagement citoyen, il s'acquiert par une série d'activités dont la formation, la sensibilisation et l'organisation des usagers. Les acteurs clés de l'approche sont formés sur les normes et standards en matière de la santé, sur comment évaluer les services de santé, comment élaborer un plan d'action et comment mener et orienter un plaidoyer. Pour ce faire, les membres de la communauté doivent prendre le lead dans la recherche des solutions aux problèmes de leurs aires de santé. Une fois formés, les usagers s'organisent en comité VAC et se préparent pour faire le suivi des normes dans les structures après en avoir informé les responsables et les leaders locaux.

Processus et actions : évaluer les réalisations conjointement

La vérification des normes, ce qui existe et ce qui n'est pas conforme aux normes se fait dans les différents focus group formés. Puis une réunion de cotation est faite et des points sont donnés et

les failles sont soulevées. Tout se fait dans un climat de confiance et de collaboration entre prestataires et usagers.

Au début de la mise en œuvre de l'approche VAC, certains acteurs notamment les prestataires de services manifestaient de la frustration comme quoi, l'approche les visait particulièrement car le non-respect des normes était plus mis sur leur compte mais au fur et à mesure que l'approche est mise en œuvre, ils ont vite réalisé que c'est une bonne approche qui permet la normalisation des rapports entre les usagers et les prestataires de services. Deux outils sont utilisés dans ce cas à savoir la fiche d'évaluation des performances par les focus usagers ou fiche de cotation et la fiche de suivi de normes par les prestataires de santé. Un membre de l'aire de santé de Muhongoza de se confier en ces termes :

« Et dans chaque groupe il y aura vérification de ces normes. Qu'est-ce qui est écrit et qui est réalisé ? et signaler ce qui ne se fait pas réellement. Après cela, il y aura une autre réunion avec les infirmiers pour faire la cotation de performance pour voir maintenant certaines normes demandent à ce qu'elles soient réalisées de cette façon mais ça n'a pas été fait et les groupes donnent des points, puis une mise en commun est faite ».

La mise en pratique des principes de l'engagement citoyen se fait entre autres via des réunions d'interfaces dans lesquelles citoyens et prestataires de services (et autorités) se rencontrent pour discuter sur les problèmes identifiés, leurs causes et les actions à mener. Ils terminent en identifiant les responsabilités de chaque partie prenante et les échéances pour l'exécution des actions planifiées. C'est une activité cyclique et une action sera enlevée du plan d'actions une fois que la solution a été trouvée sinon. Comme en témoigne les propos d'un participant au focus group à Kalehe :

« C'est au cours d'interface meeting où les comités VAC vont présenter le niveau de performance de chaque structure en présence des usagers, des prestataires de services et des autorités politico-administratives et discuter sur les causes de la non-performance mais aussi des propositions à faire pour améliorer les indicateurs moins performants. »

Le plaidoyer se fait aussi par le partage et dissémination des résultats au niveau des autorités provinciales est un moyen de les impliquer dans la recherche des solutions qui dépassent le niveau communautaire. C'est ici où le ministère de la santé participe à ces rencontres d'interface via le représentant de la division provinciale de la santé, qui est l'organe technique étatique, et le chef de division de la décentralisation.

Résultats : une amélioration multi-facette des services... et du dialogue

Enfin, c'est le tour de l'amélioration des services et influence des politiques publiques. Ceci ressort de la mise en œuvre du plan d'actions élaboré et validé par toutes les parties prenantes. Des actions qui peuvent se faire localement trouvent facilement des réponses locales et c'est dans cet ordre d'idées que tous les participants s'accordent à dire que l'approche VAC a apporté des changements significatifs au niveau communautaire. Un usager de l'aire de santé de Bushushu de mentionner que :

« Le changement significatif c'est l'espace de dialogue qui n'existait pas dans le temps. Les échanges se font dans un climat de respect et de considération quel que soit le rang des acteurs. D'autres changements c'est l'attitude chaleureuse des prestataires face aux usagers lorsque les gens viennent consulter la structure et aussi l'augmentation de la fréquentation à la suite de l'amélioration de la qualité de services dans le centre. Enfin, c'est le changement physique de notre centre de santé qui est devenu un centre assaini et la propriété est bien assurée à l'extérieure comme à l'intérieur du centre de santé ».

Etude de cas 2 : L'approche VAC dans l'éducation

Contexte et défis : des élèves exclus sans raison et des enseignants peu appliqués

A travers les entretiens et focus groups réalisés avec les différentes parties prenantes du secteur de l'éducation dans quelques zones d'intervention de World Vision en RDC, l'impression est que, avant la VAC, beaucoup fonctionnaient avec peu de repère dans ce secteur, laissant la voie libre à toutes sortes d'abus. Un participant à un focus group à Kisantu explique le problème : « [sans connaissance des normes,] vous voyez dans les écoles le préfet devient comme un petit général, il prend les mesures. On a chassé des enfants durant des mois sans explications ». Le comité de parents se sentait souvent impuissant, comme l'explique un répondant à Lubumbashi : « nous quand on était dans le comité de parents on pouvait passer devant la porte d'une école, voir un enseignant qui enseigne mal et avec beaucoup des fautes, et on a peur dénoncer cela ».

Processus et actions : identifier et cartographier les normes du secteur

Dans la plupart des cas, l'approche VAC a apporté aux acteurs du secteurs de l'éducation, et surtout aux membres de communautés, une connaissance et un accès aux normes régissant ce secteur. Un répondant à Lubumbashi explique ainsi « ça nous a donné aussi l'occasion que nous puissions comprendre quelles sont les principales normes d'une bonne école de qualité. Ça c'est l'approche VAC qui a relevé dans nos têtes ici [...] ». C'est un travail de plaidoyer qui a eu lieu dans beaucoup de cas, une discussion de ces normes avec les prestataires de service. Elle a parfois permis, souvent via une implication directe de la communauté comme observateur, de mettre fin à certaines pratiques qui étaient contraires au respect des droits des enfants, comme à Kasungami où un membre de la communauté explique :

« [...] nous avons participé dans la cartographie de l'éducation, [...] et il y a des avancés. Vous trouverez qu'il n'y avait même pas de bibliothèque ici [une situation qui a changé] et les punitions avec chicote, torture corporelle ne se font plus dans beaucoup des écoles comme c'était avant ».

Résultats : une amélioration des prestations des enseignants et des relations parents-école

La connaissance et l'accès aux normes ont permis aux différentes parties prenantes de commencer à respecter ces normes selon les moyens disponibles et les priorités, améliorant ainsi les conditions de prestation des enseignants et celles d'étude des élèves. Cette connaissance des normes a également contribué à l'amélioration du climat de collaboration entre les parents et les prestataires de service d'un côté, ainsi qu'entre les prestataires de service et les gouvernants : non seulement toute démarche pour quelconque action désormais pouvait se faire de manière collégiale, mais aussi le suivi a été également facilité par l'existence d'un cadre de référence.

EAU, HYGIÈNE ET ASSAINISSEMENT (WASH) ET PROTECTION

L'approche VAC mène aussi à des actions et solutions locales dans d'autres domaines, tels que par exemple l'Eau, Hygiène et Assainissement (WASH) et la protection de l'enfance. Ces deux domaines sont différents de la santé et de l'éducation en ce que (1) le « prestataire de service » est souvent moins bien identifié et il ne s'agit pas nécessairement d'un acteur au sein de la communauté comme une école

ou un centre de santé et (2) il y a dans le même temps un sens commun de ce que les standards doivent être –même si les documents ne sont pas disponibles (les gens doivent avoir accès à l'eau, les enfants ne doivent pas être battus).

Dans les deux cas, les activités deviennent rapidement, par nature transversale : par exemple l'accès à une école ou un centre de santé qui requiert une route ou un point d'eau WASH (voir par exemple le projet Menkao). De même, la principale approche de protection de WV a été le Parlement des Enfants, initiative originale qui s'appuie sur des expériences dans d'autres parties du monde. Mise en place à une série d'endroits tels que Kwango, Maluku ou Menkao, principalement à partir de 2018, l'idée est simple : impliquer les enfants plutôt que toujours les adultes, dans l'identification des problèmes et le plaidoyer (bref, dans la VAC). L'approche a, à la base, une vocation de protection de l'enfance en passant par l'écoute de ceux-ci, mais la gamme d'actions développées à la suite des réunions du parlement des enfants montre bien que les problèmes qu'ils rencontrent –et les questions de protection et de bien-être– s'articulent à travers les secteurs. Parmi les réalisations à Kwango par exemple, on trouve aussi bien des actions dans le domaine de l'éducation (amélioration de l'enseignement) que de la santé (mise en place d'une banque de sang pour pallier un problème d'anémie) ou encore que de mise en place de nouvelles normes et pratiques pour lutter contre les mariages précoces et améliorer la justice pour enfants.

Dans les deux cas, il n'est donc pas surprenant de voir une diversité d'activités. Pour le secteur eau, hygiène et assainissement, la moitié des activités concernent directement l'aménagement du territoire (sans beaucoup de surprise). Toujours pour ce secteur, la part du suivi et surtout de l'engagement à prendre des mesures (mais pas nécessairement des réalisations concrètes) et assez faible. Une hypothèse qui nous semble probable est qu'il s'agit d'un domaine dans lequel des actions sont possibles à faible coût (creuser des trous, tracer des routes, ou nettoyer un environnement peut se faire en mobilisant les citoyens, par exemple un jour de travail communautaire, ou *salongo*). De même, au niveau du parlement des enfants, de nombreuses initiatives apparaissent menées directement par les enfants.

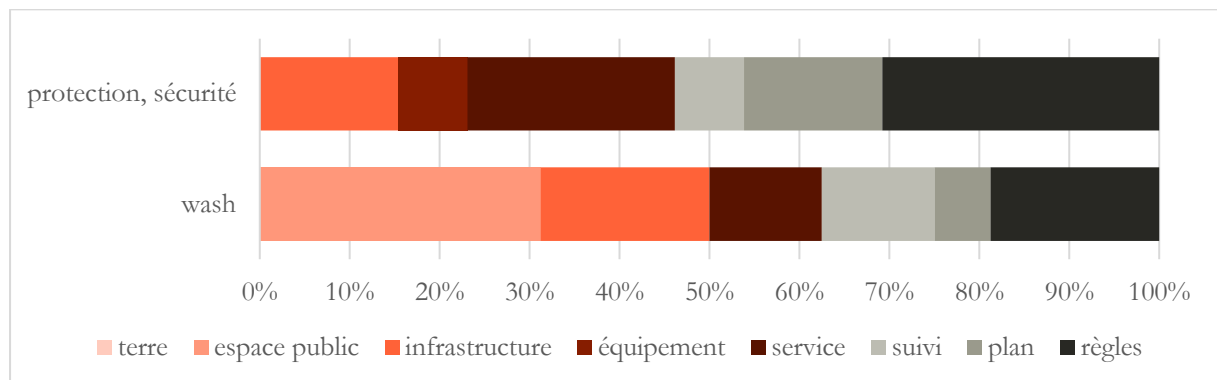


Figure 6 activités dans le domaine de la protection et de l'eau hygiène et assainissement

Le processus de changement lié à la VAC est ici différent selon que l'on parle de WASH ou de protection. Dans le cas du WASH, on voit des mécanismes assez semblables à ceux décrits dans le cas de la santé et de l'éducation, alors que dans le cas de la protection –et l'étude de cas ci-dessous– y revient, l'accent est surtout mis sur le dialogue et l'action collective. Il y a, en effet, moins de normes directes auxquelles se référer. Il est à noter que dans le cas de WASH, un peu comme dans le cas de l'agriculture

et de l'éducation, le processus de dialogue mène parfois à des plans et à des engagements très importants, des « plans sectoriels » dont on peut légitimement se demander s'ils seront réalisés un jour au vu des ressources qu'ils nécessitent. Ainsi un participant à un focus group à Kinkole explique-t-il :

« Mais en 2015 avec cette approche VAC, on est sorti avec un plan sectoriel eau pour la commune de la N'selé, un plan sectoriel WASH de 5ans. C'est un plan qui échelonnait sur 5 ans chiffré à 9 millions de dollars où tous les bailleurs de fonds qui veulent intervenir ici, devaient s'appuyer sur le plan-là. C'est un plan, une carte qui montrait là où il y a vraiment besoins d'eau potable, ou il fallait intervenir, parce qu'il y a des bailleurs qui venaient, ils superposaient les structures hydrauliques. Tel vient à Bibwa, et un autre tu trouves déjà, alors que dans leur quartier comme Dingidingi il n'y a jamais eu quelqu'un qui est passé depuis de décennies. Et ce plan sectoriel permettait à ce qu'il y ait une répartition équitable. A l'heure où nous sommes, je ne sais pas vous dire tous les ouvrages qui ont été exécutés mais avec un plan sectoriel qui était à 9 millions, je crois on a pu mobiliser 2 millions de dollars pour ce plan qui est venu en aide à plusieurs infrastructures qui ont été construites par-ci par-là, et qui continuent à être bien gérés par la communauté. »

Etude de cas 3 : Déclaration des enfants de la commune de la N'sele à l'état civil

Contexte et défi : des enfants absents des registres

Selon les témoignages recueillis durant nos entretiens et focus group, de sérieux problèmes existaient au niveau de la déclaration des naissances au bureau de l'état civil de la commune de la N'sele situé à Kinkole. Un participant à un focus group résume la situation :

« En 2014, le taux d'enregistrement des enfants était de 29%. C'est pour dire que sur 100 enfants qui naissaient il n'y a que 29 qui disposaient des actes de naissance. C'était vraiment un problème sérieux dans notre communauté et étant identifié comme tel, il fallait s'engager ensemble pour pouvoir trouver des solutions ».

Processus et actions : le parlement des enfants passe à l'action

A travers l'approche Voix et Action Citoyenne, le plaidoyer du parlement des enfants a convaincu les autorités communales à décentraliser l'enregistrement des nouveaux nés. Dans un focus group à Kinkole, un participant explique :

« On a déclenché le processus VAC entre la commune qui sont les acteurs qui délivrent ces documents, entre les structures sanitaires, le médecin chef de zone, ou les mamans mettent au monde mais aussi entre tous les autres services qui peuvent nous aider à sensibiliser la communauté pour cet enregistrement. Avec des différentes réunions, on est sorti avec un plan d'action dans lequel le service serait décentralisé, parce qu'à l'époque seul le bourgmestre était habilité à signer l'acte de naissance pour une commune qui a plus de 30 km². Du coup quelqu'un qui est à Dingidingi pour faire arriver son enfant ici, il peut même faire deux ou trois jours. On est arrivé d'abord à demander à l'autorité de décentraliser la signature pour permettre aux chefs de quartier qui sont éloignés à commencer de signer, ce qui a été fait. Le deuxième plaidoyer était de construire d'autres bureaux secondaires de l'état civil. On avait un seul bureau pour toute une commune à l'époque, maintenant il fallait que la commune avec ses partenaires s'engage à décentraliser mais aussi à construire d'autres bureaux. Au moment où nous vous parlons je crois que nous avons plus de 8 bureaux qui ont été construits avec l'appui de plusieurs bailleurs, [...] Ça c'est en rapport à l'enregistrement ».

Le processus a impliqué la jeunesse non seulement dans la sensibilisation mais aussi dans la production des déclarations par procuration pour les parents éloignés du bureau de l'état civil ou ceux qui

ne considèrent pas cette activité comme une priorité (face à d'autres urgences et réalités de la vie). Un participant dans un focus group explique :

« Nous au niveau de parlement d'enfants, après avoir été formé sur l'approche VAC, nous avons parlé avec le chef de l'état civil [...] Nous sommes partis dans les quartiers nous-même, même dans les centres de santé, on a créé un système appelé EPEP (Enregistrement par Procuration aux Enfants Parlementaires). Nous prenons les fiches de procuration, on remplit on va vers les parents, [...] mais aussi il y avait d'autres quartiers qui étaient lointains et il fallait venir à la commune, nous avons aussi mené un autre plaidoyer pour que le bourgmestre puisse décentraliser sa signature dans les quartiers. Ça été fait, aujourd'hui même dans les bureaux de quartiers on peut signer des actes de naissances des enfants ».

Résultats : un enregistrement massif

Les résultats parlent d'eux-mêmes et sont expliqués par les participants à nos focus groups :

« Après les efforts du travail qui avait été abattu par notre équipe, nous avons réussi à enregistrer un effectif de 78%. Donc nous avons quitté de 29% jusqu'à 78%, ce qui a été vraiment une grande réussite ».

RESSOURCES EXTRACTIVES ET AGRICULTURE

Finalement, les secteurs des ressources et des activités de subsistance constituent des terrains à priori plus compliqués pour la VAC : les problèmes recouvrent plus souvent une dimension qui dépasse la communauté et atteint le niveau provincial, voire national.

Au niveau des ressources minières, l'exemple le plus intéressant est sans doute ce qui a été mené en 2015-2016, avec le projet *Citizen Voice and Action for Mining (2015 Pilot) : A Project to Ensure Transparency and Accountability in Fungurume, DRC* –qui est aussi repris en encadré « étude de cas » à la fin de cette section. Ici, le travail initial est principalement la vulgarisation des enjeux et des finances de l'extraction des ressources, afin de donner aux communautés des outils pour agir. On voit bien dans les documents comment ce renforcement est, dans un premier temps, constitué de deux grandes lignes : (1) la compréhension de comment une mine fonctionne, de comment lire les opérations qui s'y passent, etc. et (2) la connaissance des droits des communautés, notamment liés au code minier. C'est la combinaison des deux qui donne aux communautés des pistes d'action. Les entretiens suggèrent que l'approche VAC a brisé les barrières sociales qui existaient entre les différents acteurs, et a poussé au dialogue. Il y a quelques francs succès, tel que l'engagement de la compagnie Tenke Fungurume Mining à consacrer 0,3% de ses revenus à la communauté qui a été élevée au rang de pratiques obligatoire consacrée par le code minier du pays comme responsabilité sociétale des entreprises minières. Il reste aussi, peut-être parce que de tous les secteurs c'est celui qui semble le plus dur à faire bouger, de nombreux projets et engagements qui restent lettre morte –et certains dans les focus groups n'hésitent pas à blâmer les autorités autant si pas plus que les compagnies minières pour la situation : « ça demande les moyens pour la sensibilisation et la prise en charge [qui doivent venir du gouvernement ou des compagnies minières] ... c'est ça le plus grand problème ».

Plus tard, des activités en 2019-2020 dans le secteur foncier à Kinkole, Kipushi, Gbadolite ou Luwovoshi continuent à illustrer comment l'approche VAC va aussi mener à une série d'accords et de renégociations des pratiques foncières –et parfois même des droits fonciers. A Kinkole par exemple, le dialogue entamé avec l'approche VAC a permis de créer un espace pour des activités agricole commune qui protègent la communauté et qui dérive d'un examen plus approfondi des titres fonciers

des différentes parties. A Kipushi, il s'agit également de l'acquisition de terre et de son enregistrement au cadastre. La répartition des activités est ici, sans surprise, dominée par l'acquisition de nouvelles terres, ou bien, pour être plus exact, de la restitution de terres souvent légalement propriété de la communauté mais appropriées par d'autres parties. Le processus est souvent fastidieux, comme expliqué lors d'un focus group à Lubumbashi, et passe avant tout par une clarification des droits de chacun :

« Alors on a mené des démarches au niveau du conservateur des titres fonciers en même temps au niveau du ministre seulement le ministre était parti, le nouveau est venu et on a encore recommencé le dossier pour l'acquisition des terres »

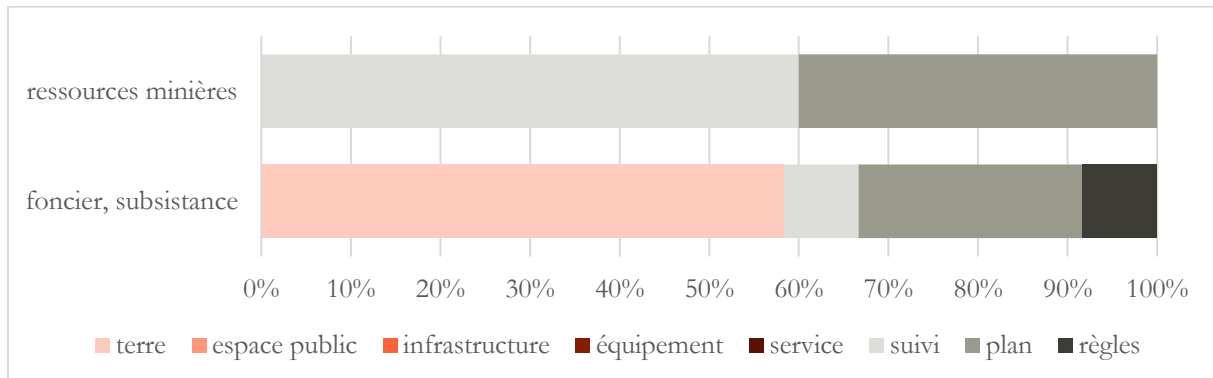


Figure 7 activités dans le domaine d'agriculture, de la sécurité alimentaire, et des ressources extractives

L'étude de cas ci-dessous montre bien comment le changement prend place dans le domaine des ressources extractives, il s'agit avant tout de changer la relation entre acteurs et d'instaurer une vraie discussion dans laquelle la communauté peut s'engager forte de la connaissance de ses droits et de son évaluation de la situation. Dans le domaine minier, les réalisations sont bien plus des changements dans la loi et dans les droits, voire des efforts réalisés directement par les compagnies minières, que des réalisations physiques par les membres de la communauté (comme dans le cas de la santé et de l'éducation par exemple). La situation semble similaire dans le domaine foncier, l'apport et l'élément décisif de la VAC ne semble pas ici principalement les cartes communautaires, même si dans certains cas il y a effectivement une évaluation des besoins, mais bien plutôt le fait que l'approche VAC permet de fédérer des acteurs communautaires qui font face à un problème commun mais n'ont pas d'action collective efficace, de leur donner une base de négociation –la possibilité de comprendre la légalité des titres fonciers et leurs droits fonciers en tant que membres de la communauté, et de leur suggérer des façon constructives d'engager une négociation (une démarche en bonne et due forme auprès de la partie étatique).

Etude de cas 4 : l'approche VAC dans les mines à Fungurume

Contexte et défi : une entreprise prospère mais une communauté misérable

Fungurume est situé à 200 km de la ville de Lubumbashi au Katanga. C'est une entité minière du territoire de Lubudi, dans la province de Lualaba, où opère la Tenke Fungurume Mining SA, l'un des plus grands producteurs de cuivre et cobalt en République Démocratique du Congo (RDC) et au monde. Sa présence dans le milieu offre une source de revenus vitale pour les communautés locales et le pays. Malgré cela, la situation y a longtemps été difficile, comme l'explique un représentant de la société civile locale : « Malgré la présence de l'entreprise TFM, la population n'avait pas l'accès à l'eau potable. Il y avait des questions de sécurité à Fungurume de manière générale, il y avait des problèmes d'accès à l'éducation ». Les ONG présentes à Fungurume avaient d'habitude comme

approche de montrer aux populations que leurs problèmes venaient des activités minières, ce qui conduisait à des revendications souvent violentes.

Processus et actions : mobiliser les autorités et les citoyens

Avec l'approche VAC, il a été question de doter les membres de la communauté des compétences de « comment revendiquer », procéder à la collecte des évidences et à l'élaboration des plans de développement ou plans d'actions à travers la compréhension des textes légaux et réglementaires nationaux et internationaux liés aux activités minières du pays. Une série de formations à l'attention de toutes les parties prenantes ont constitué une balise importante dans la mobilisation des uns et des autres dans le souci de regarder dans la même direction sachant qu'avant, il était très difficile de dialoguer ou d'échanger avec l'entreprise. Les participants aux focus groups sont unanimes sur le fait que l'approche VAC a constitué une bouffée d'oxygène dans la façon de résoudre leurs problèmes à la base. Un participant au Focus group de dire :

« Avec d'autres approches qu'on avait, on avait des approches des groupes de pression. On pouvait s'affronter, on pouvait faire les pressions aux prestataires de service, même aux entreprises que nous avions avant. Mais après avoir appris quand on nous a amené VAC on nous a donné des méthodologies qui étaient différentes de tout ce qu'on avait avant. Quelle méthodologie ? C'est le dialogue pacifique et non conflictuel. Mais faire des plaidoyers, un dialogue pacifique non conflictuel avec les entreprises ou avec les prestataires de service pour améliorer la qualité des services qu'ils sont en train de rendre à la population ».

Un autre participant au focus group d'ajouter :

« Dans le temps, un climat de méfiance s'observait entre les différentes parties prenantes et lors de la revendication des droits, les gens pouvaient facilement descendre dans la rue mais actuellement, un climat de confiance s'est installé entre les parties et chacune d'entre elles a compris que l'autre n'est pas mauvaise mais un allié dans l'atteinte de ce que nous voulons tous, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité des services sociaux de base ».

Processus et action : évaluer et suivre les engagements et réalisations

Fungurume est une zone pilote sur l'expérience minière avec l'entreprise TFM. Plusieurs documents sont exploités dont le code minier, la vision minière africaine, les principes de l'Equateur, les principes de l'OCDE et d'autres. Un participant au FGD explique :

« L'approche VAC est différente des autres approches du fait qu'elle apprend aux communautés comment faire un plaidoyer, comment revendiquer le droit mais dans l'ordre, pas dans l'ordre dispersé donc pas de troubler l'ordre public, même pas se tirer avec les autorités ou les prestataires privés ».

Le groupe VAC procède à la collecte des évidences dans les entreprises et dans les différents services sociaux de base en faisant des évaluations de performances dans le secteur et en produisant des analyses et à l'élaboration des plans d'actions à présenter auprès des autres parties prenantes lors des réunions de concertation. Au cours de ces dialogues facilités par World vision, les communautés présentent la situation locale dans une approche transversale. A l'issue de ces échanges, des descentes sur terrain s'organisent avec les membres du gouvernement et même des entreprises pour évaluer ce que les communautés ont présenté. Une réunion conjointe permet ensuite de déterminer les actions à entreprendre.

Résultats : une entreprise responsable pour une amélioration des services sociaux

Les acteurs de toute tendance confondue semblent avoir compris qu'avec l'approche VAC, il est de l'intérêt de tous de rester autour d'une même table pour dialoguer d'une manière pacifique et trouver solution aux problèmes réels qui les préoccupent. Le président de IFGDTF de lister les effets positifs de la CVA for Mining en ces termes :

« CVA for mining nous a donné une directive sur le 0.3% qui est devenue une loi au Congo. Une autre directive est l'élaboration d'un cahier de charges qui constitue une responsabilité sociétale pour appuyer le social sous forme de guide des droits et des obligations des parties prenantes à l'exploitation minière de Fungurume. L'autre réalisation phare est l'existence des principes clairs sur la délocalisation et l'indemnisation des communautés dans l'aire que l'entreprise doit exploiter ».

Un informateur clé à Fungurume abonde dans ce sens : « [avec la CVA,] cette entreprise donne le 0.3% à la communauté, elle construit les écoles, elle construit les centres de santé, elle accompagne la communauté dans les projets communautaires ».

AU-DELÀ DES SECTEURS PRÉVUS PAR WORLD VISION

La force de la VAC est également de proposer un modèle de mobilisation d'action communautaire qui peut être appliqué librement, affectant d'autres domaines que ceux dans lesquels WV avait initialement prévu d'intervenir. Les rapports et les entretiens ne permettent pas de faire l'inventaire complet de ce qui a été fait dans tous les domaines, mais on note par exemples des actions nouvelles au niveau du traçage des routes. L'exemple le plus marquant est peut-être à Kisantu où des personnes formées à la VAC (notamment au sein du parlement des jeunes de Nkantu), forts de leur bon travail avec les autorités locales, se sont mises à développer d'autres initiatives.

Etude de cas 5: VAC et l'électricité dans la cité de Kisantu

Contexte et défi : de graves problèmes dans la fourniture d'électricité

Selon les témoignages recueillis au cours de nos entretiens et groupe de discussion, la fourniture en électricité par la SNEL à Kisantu a toujours été caractérisée par plusieurs problèmes entre autres les coupures ou délestages improvisés, la surfacturation. Les clients usaient de tous les moyens possibles pour revendiquer et leurs revendications étaient pour la plupart de cas faites de manifestations parfois violentes. Un répondant interviewé à Kisantu s'explique :

« Auparavant notre attitude de plaidoyer était de revendication sans fondement, on devrait crier, marcher et en fin, vous allez vous rendre compte qu'à la fin il n'y a pas de solution. Vous arrivez là-bas vous cassez [...], attaquer une cabine électrique, vous faites de sit-in devant la SNEL et ainsi de suite, sans mots, sans rien, et vous rentrez. Au contraire, vous entrez dans une situation pire et après aucune suite des autorités de la SNEL, aucune suite de l'Etat et votre situation empire. Et c'était pour nous une mentalité. Quand on vient on casse, on crie, on détruit, on dit bon voilà on a revendiqué voilà, nous pensons que la leçon a été apprise »

Les tensions, méfiances et suspicions s'expliquaient par le fait que, d'un côté, la SNEL ne rendait pas compte à ses clients des difficultés qu'elle rencontrait dans son fonctionnement et, de l'autre côté, face à ce manque d'information et communication de la part de la SNEL, la population à son

tour sans même dialoguer avec la SNEL, se rendait dans la rue, rendant ainsi leurs relations de plus en plus tendues. Un participant au focus group explique :

« Avant on ne savait pas comment procéder car nous étions des ignorants. Nous allions de manière vague, on part faire des tapages avec la SNEL par exemple pour le problème du courant [...], on allait et casser les choses, on commence à injurier les agents sans savoir comment procéder »

Processus et actions : se parler et planifier ensemble

A l'arrivée de l'approche VAC, un nouveau vent va souffler. Les entretiens ne mentionnent pas comme élément crucial le travail de cartes communautaires ou d'évaluation de la situation par l'un ou l'autre partie (ou conjointement) mais que les deux parties vont cette fois-ci trouver l'occasion de se mettre ensemble pour chercher des solutions aux problèmes qui les opposent. Avec cette nouvelle approche, c'est l'occasion pour la SNEL de rendre compte des difficultés qu'elle rencontre dans son fonctionnement mais aussi à la population de comprendre les défis auxquels est parfois confronté leur partenaire la SNEL. Un participant au focus group à Kisantu souligne ce qui suit :

« Grâce à la VAC on a découvert les réalités selon lesquelles, notre manière de procéder n'était pas bien. Il est mieux d'aller rencontrer les prestataires et discuter pour savoir quelle qualité d'eau ou courant qu'il faut et comment procéder pour améliorer la qualité des prestations vis-à-vis de notre communauté »

Ainsi, les deux parties regardant désormais dans la même direction, plusieurs plaidoyers ont été réalisés pour améliorer la qualité de service de fourniture en électricité, et aujourd'hui on note des changements significatifs dans ce secteur à Kisantu. Dans un entretien un répondant témoigne :

« On avait parlé des problèmes d'électricité, plusieurs plaidoyers ont été menés. Il y a un projet d'électrification de la zone la plus reculée de l'agglomération où il y a un transformateur qui a été placé, il y a des câbles, il y a tous les matériels nécessaires pour l'alimentation de cette partie qui sont déjà là [...] Mais il y a eu aussi le plaidoyer que la population elle-même a mené auprès des autorités par rapport à l'accès à l'électricité. Il faut dire que dans notre communauté depuis je crois environ une année et demie ou deux ans, on n'a plus le problème de délestage. Tout ça parce qu'il y a des plaidoyers qui ont été menés depuis on a revu un peu la fourniture en électricité »

Résultats : une alimentation en électricité fiable et un forum de résolution des différends

Comme on peut le constater ci-haut, l'approche VAC a permis à la population de Kisantu de mettre fin à l'usage des moyens violents dans leurs revendications auprès de la SNEL et du côté SNEL, les responsables ont instauré la culture de rendre compte pour éviter tout malentendu. Ce qui a permis de prendre des engagements entre la SNEL et la population pour améliorer la qualité de service de fourniture en électricité améliorant ainsi les relations entre ces deux partenaires. Ainsi, à ce jour, la SNEL s'est vu dotée de transformateurs et câbles électriques, les délestages sont moins fréquents, et l'électricité est moins chère. L'approche VAC a résolu les conflits entre la population et la SNEL.

COMPRENDRE LES DIFFÉRENCES ENTRE SECTEURS

Pour essayer de comprendre les différences des résultats de la VAC entre secteurs, il est important de tout d'abord garder à l'esprit que les différents secteurs d'interventions sont corrélés à des zones d'intervention différentes. Par exemple la zone est (Kivu) a principalement vu des initiatives VAC dans le

domaine de la santé, et la plupart des initiatives VAC dans le secteur minier sont dans l'ancienne province du Katanga (sud). Or chacune des zones a sa propre culture et réalité politique –en particulier le rapport à la communauté et aux autorités varie et compte souvent pour beaucoup dans le succès d'initiatives à base communautaire (Mafuta et al., 2016). L'est du pays, par exemple, semble avoir des dynamiques communautaires plus développées que l'ouest (Falisse, 2016; Lodenstein et al., 2017). Néanmoins, il est compliqué de pleinement analyser la situation avec ce prisme car les dynamiques sont locales (et il est donc difficile de généraliser) et aussi surtout parce l'objet d'étude n'est pas le même dans les différentes parties du pays (nous avons des secteurs différents). Enfin, les réalités socio-politiques comptent, mais il est compliqué de pleinement les qualifier et décrire (beaucoup de dimensions sont en jeu) et surtout de savoir exactement comment elles vont influencer la VAC. Cela étant dit, trois autres hypothèses, qui ne sont pas mutuellement exclusives, sont apparues au cours des entretiens.

Tout d'abord, chaque secteur a ses spécificités : en particulier, il y a des certains secteurs dans lesquels beaucoup de problèmes peuvent être résolus avec relativement peu de moyens et sans impliquer beaucoup d'acteurs différents, et il y a des secteurs dans lesquels les **problèmes sont par nature plus complexes**. Un élément marquant des actions dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'eau, hygiène, sanitation, et assainissement est le nombre d'activités qui impliquent directement la communauté avec un coup de pouce des autorités ou des prestataires : qu'il s'agisse de creusement de puits ou de mise en place de clôtures, ces activités sont des victoires faciles pour la VAC. Dans d'autres secteurs, comme sur les questions foncières ou minières, les changements impliquent plus d'acteurs et demandent plus qu'un feu vert ou un peu de moyens, ils demandent souvent des concessions importantes de terres ou de droits.

Ensuite, et les différences se jouent de la même façon, **l'utilisation de la loi et en particulier des normes** édictées par le ministère de tutelle est un aspect fondamental (sur lequel nous reviendrons) mais les secteurs ne sont pas égaux à ce niveau. Des normes très claires existent dans la santé ou dans l'éducation, elles définissent ce que doit être une école ou un centre de santé. Dans d'autres domaines, nous ne trouvons pas de normes similaires et il y a besoin de passer par une étape supplémentaire qui est de pousser à la révision ou à la rédaction d'une nouvelle loi. C'est par exemple le cas dans le domaine de l'agriculture : la Constitution (article 123, point 14) donne des principes généraux mais il n'existait pas de standard et il y a donc eu besoin que WV fasse un travail supplémentaire avec le gouvernement qui est la création de normes (nous discutons ce point dans la partie suivante).

Finalement, différents secteurs reposent sur **différentes histoires de participation communautaire**. Dans la santé et dans l'éducation, des mécanismes existent depuis longtemps tels que les Comités de Parents (COPA) ou les Comités de Développement de l'Aire Sanitaire (CODESA) alors que dans d'autres la participation communautaire repose soit sur d'autres mécanismes moins directement institutionnels, ou bien il y a simplement moins d'expérience de participation. Des mots d'un responsable de la santé au Sud Kivu :

« Les chances de réussite ne peuvent pas être les mêmes [entre secteurs]. Le secteur de la santé avait quand même un peu plus d'avance [...], vous aviez déjà des relais communautaires qui existaient et qui assuraient l'intermédiaire entre les communautés bénéficiaires et les prestataires. »

Dans le même ordre d'idées, il est important de bien voir que la théorie de changement VAC, dans la façon dont elle présente les acteurs, se prête d'emblée mieux à certains secteurs. Un responsable de WV dans la zone Sud nous confiait ainsi la leçon suivante :

« Il y a le secteur où les parties prenantes sont identifiées facilement et là les chances de réussite sont aussi grandes –notamment le secteur de la santé, le secteur de l'éducation sont les deux secteurs faciles parce que les parties prenantes soient identifiables, on peut les citer par les noms parce qu'on est dans un service où on connaît qu'ils évoluent dans un... c'est un travail qui se fait dans un milieu fermé où on connaît tout le monde, le promoteur c'est tel, le directeur c'est tel, les enfants sont tels... »

VAC, FRAGILITÉ ET INSTABILITÉ

Le contexte général de la RDC est marqué par une certaine fragilité de l'état. Il n'existe pas définition universellement acceptée du terme « état » ou « contexte fragile », mais les différentes définitions s'accordent généralement pour parler « d'états qui échouent, ou risquent fortement d'échouer, dans leur : 1) leur autorité pour protéger les citoyens, 2) la fourniture complète de services de base [entre autres : éducation santé, justice], ou 3) la légitimité de leur gouvernance » (Stewart et al., 2009). En utilisant cette définition ce n'est pas seulement l'est du pays, marqué par des conflits armés, mais bien la quasi-totalité du territoire de la RDC qui est effectivement en situation de fragilité –en effet, il n'y a pas que l'est du pays qui souffre de manquements importants au niveau de la provision de services sociaux de base et de turbulences politiques. Un cadre de World Vision à Kinshasa déclarait ainsi : « le plus grand défi est qu'il n'y a pas de moyens pour répondre aux vrais problèmes au niveau de la base, quel que soit le plaidoyer qui a été fait au niveau local ou provincial ». Le constat de fragilité de l'état congolais reste là même si c'est la définition de la Banque Mondiale qui est appliquée, à savoir que la fragilité réfère à : « des situations où les performances du gouvernement sont faibles, où les institutions de l'état sont faibles ou sur le point de s'effondrer et où l'état ne remplit pas ses fonctions essentielles ou les remplit de manière tout à fait inadéquate ». Le présent rapport ne propose pas de comparaison avec d'autres contextes « non fragiles » qui permettrait, par comparaison, de tirer des leçons sur la mise en place de la VAC en contexte fragile (en d'autres mots, en ne regardant que le cas de la RDC, nous n'avons donc pas réellement les outils pour comparer des situations fragiles et non fragiles). Il est également malaisé d'arbitrairement définir quelles zones seraient de fait bien plus fragiles quand le concept est multifacette et difficile à mesurer exactement.

Il est cependant utile de bien voir que *le contexte de fragilité est quelque part ce qui justifie l'approche VAC, et ce que la VAC cherche à combattre*. C'est parce que l'état peine à assumer pleinement ses responsabilités que l'engagement citoyen est décrit, au travers des différents documents consultés, comme nécessaire –et cet engagement vise, entre autres, à remettre sur pied un état réactif aux besoins, et redevable, aux citoyens.

Une catégorie analytique plus utile et précise pour notre analyse des données de la RDC est celle de **contexte de violence armée**, et de contexte de conflit. Ici l'est du pays se démarque clairement et nous avons un prisme potentiellement important pour comprendre les différents résultats de la VAC. Les zones ouest et dans une certaine mesure sud et nord sont plus « stables » que la zone est qui en est en proie à des violences et des déplacements forcés de population, avec cependant de grandes différences suivant les localités de cette région très étendue. Comment ce contexte interfère-t-il avec la mise en place et les résultats de la VAC ? c'est une question que nous avons posé de façon systématique à ceux qui mettent en place la VAC.

Avant toute chose, remarquons que notre recherche permet seulement d'effleurer la question. Notre terrain portait sur des zones relativement stables dans les zones du Sud Kivu proche de Bukavu (Kalehe

et Kabaere) –une zone qui fait face à des violences mais dans une moindre mesure que par exemple le Nord Kivu ou le sud du Sud Kivu (plaine de la Ruzizi et littoral du Lac Tanganyika). De plus, l'approche VAC n'était pas, au moment de notre enquête, utilisée dans des contextes d'urgences humanitaire. Le programme phare de World Vision à l'est de la RDC est dans le domaine des soins de santé primaires en général. Les champions de la VAC que nous avons rencontré expliquent qu'il est, pour eux, possible d'utiliser l'approche VAC dans les « secteurs » qui touchent directement à l'instabilité, tels que l'aide humanitaire d'urgence et la résolution des conflits, à condition qu'il existe des normes et des lois sur lesquelles se baser (des premières expériences sont en train d'être menées dans le secteur de la sécurité alimentaire).

Dans ce contexte d'activité, la « fragilité importante » de la zone est n'est souvent pas décrite comme le premier obstacle à la pérennité de l'approche VAC. Il n'y pas, dans le chef des personnes interviewées tant au niveau des communautés que des autres acteurs, de défaitisme par rapport à la VAC à cause du contexte tendu (et nous n'avons pas trouvé d'éléments permettant d'établir que la VAC fonctionne nettement moins bien à l'est qu'à l'ouest du pays par exemple). Un agent de World Vision dans la zone sud d'expliquer : « les collègues doivent savoir qu'il n'y a pas des lois particulières qu'on doit chercher pour le contexte humanitaire dans le contexte fragile ; les lois du pays couvrent toutes les zones sans particularité ». Par contre, dans le contexte de l'est de la RDC, la VAC est décrite investie d'une fonction supplémentaire, celle permettant potentiellement de résoudre des conflits et d'apaiser des tensions – nous revenons sur ce point plus loin dans le rapport. Le même agent de World Vision de continuer : « il faut s'adapter au processus de reconstruction, de paix et réconciliation en tenant compte des accords de paix qui existent au niveau local, lesquels documents utilisés comme outil de communication ». Les normes, qui sont le matériau sur lequel la VAC s'appuie (voir chapitres suivants) sont donc enrichies de nouveaux éléments dans le contexte de l'est.

Trois éléments constituant de l'instabilité à l'est semblent néanmoins (potentiellement) affecter la mise en place de la VAC : (1) les contours plus imprécis de la communauté, (2) le fait que certains acteurs sont influents mais aussi difficiles à rencontrer, et (3) la contraction (encore) plus forte de l'économie.

D'abord l'approche VAC repose, comme son nom l'indique, sur la communauté et dans certains contextes de fragilité, cette communauté est plus difficile à définir à cause des déplacements forcés de population. Les personnes rencontrées n'ont pas fait part d'expériences impliquant directement ces déplacés –en effet, le travail se fait avec des acteurs de communautés déjà établies tels que les chefs coutumiers et les membres des organisations à base communautaire et des CODESA. Le risque est donc de manquer ou de ne pas représenter une partie de la population et les cadres de World Vision sont conscients de ce risque et de du besoin de travailler de façon plus exclusive, comme l'explique l'un d'entre eux : « ...nous travaillons avec les gens qui les accueillent [les déplacés]. Je pense que ça peut fonctionner [d'intégrer les déplacés], parce qu'il y a des normes bien définies, et si les réfugiés sont mobilisés, ça sera pour leur avantage ».

Ensuite le contexte de tension implique un travail avec les autorités qui est encore plus important, car les acteurs sont parfois moins bien identifiés. « Il y a des acteurs impliqués dans des conflits mais qu'on ne voit pas, c'est un peu plus difficile » explique ainsi un cadre de World Vision. Ces acteurs ont, par ailleurs, tendance à changer plus vite que dans des zones plus stables du pays, impliquant que le travail de sensibilisation est à refaire et posant des questions sur les stratégies mobilisables si et quand World Visions se retire.

Enfin, le contexte de fragilité signifie une économie plus contractée et un coût de la vie plus important, notamment au niveau des transports. Les participants à la recherche ont développé deux points de vue à ce sujet, qui ne sont pas nécessairement opposés : d'une part, ils expliquent qu'un budget plus important pour faciliter les activités VAC, notamment quand des transports doivent avoir lieu, d'autre part, ils expliquent, tels ce responsable de World Vision, que « c'est un modèle qui aide à mobiliser la communauté et n'a pas besoin de beaucoup d'argent » ce qui est utile dans un contexte avec des ressources très limitées. « Les gens vraiment sont impliqués sans en retour recevoir de Vision Mondiale quelque chose mais ils sont là, ils sont vraiment enthousiasmés » explique un cadre d'une organisation partenaire de World Vision au Sud Kivu.

Points clés :

- Dans les premières années de la VAC, une grande proportion de « réalisations » consistait en des engagements, qui n'étaient pas nécessairement suivis d'actions. Le problème s'atténue dans le temps.
- L'effectivité de l'approche VAC diffère par secteurs. La santé et dans une moindre mesure l'éducation voient plus de réalisations, possiblement parce qu'il existe une plus longue histoire de participation dans ces secteurs et parce que les normes sont plus claires. Le secteur foncier (et *livelihoods*) et miniers sont des secteurs dans lesquels la VAC a plus de mal à produire des effets car les problèmes à résoudre sont situés à un niveau de pouvoir plus élevé et les normes n'existent pas nécessairement.
- Le contexte de violence à l'est du pays ne semble pas empêcher des résultats encourageants dans la VAC santé. Il est important de ne pas limiter le cadre conceptuel uniquement à l'est du pays –l'incapacité des autorités à fournir des services sociaux de base décent et les troubles politiques affectent aussi d'autres parties du pays.

D. ACTEURS DE LA VAC

Nous nous penchons maintenant sur les différents acteurs impliqués dans la VAC, en essayant de comprendre le rôle qu'ils jouent dans la pratique. Bien entendu, les relations entre ces acteurs changent suivant les circonstances, les secteurs, et les zones ; nous avons déjà abordés certains de ces éléments en section E et y reviendrons en section F. Dans cette section, nous discutons les interactions et facteurs influençant les attitudes des acteurs à un niveau assez général, au travers des situations. Au travers des interviews, la VAC est décrite comme un processus impliquant trois partenaires. De la bouche d'un participant à un focus group avec des membres de la communauté :

« La VAC c'est au niveau local, on mobilise toute la communauté autour d'un bien commun c'est-à-dire et la communauté, et le gouvernement et les fournisseurs des services. »

COMMUNAUTÉS

Le premier acteur de la VAC est, pour reprendre les termes de documents officiels :

« les individus et (la communauté) [qui] sont des citoyens d'un état-nation, des êtres capables de se diriger selon des lois autonomes, objectives, discutables changeables »

Outre les prestataires de service et les autorités, sur lesquels nous reviendrons, l'approche VAC forme et soutient des citoyens. Ces citoyens forment des « communautés », liées soit à des contours administratifs préexistants (village, territoire, aire de santé, etc.) soit à une communauté d'intérêt –soit les gens qui veulent voir des progrès sur une thématique particulière (par exemple : hygiène, santé infantile, etc.). Des assemblées ou sommets communautaires, en principe ouverts à toutes et à tous, sont organisés à différents points du processus VAC (lancement, réunions d'interface, etc.). Dans la pratique, comme l'explique un cadre de Mercy Corps, ce sont surtout des personnes déjà investies d'une certaine responsabilité ou ayant une légitimité importante dans la communauté qui sont visées :

« On appelle le chef de quartier, chefs d'avenue, chef des cellules, les chefs religieux ou les leaders religieux, on appelle les ONG locales qui sont dans la communauté et on table sur chaque point qui touche la communauté et il y a une *équipe* maintenant qui rédige un document parce qu'on ne peut pas parler n'importe comment mais on doit avoir une équipe de rédaction. [c'est comme] l'assemblée nationale représente la population, là où ils sont, ils parlent avec la voix de la population, ils prennent les besoins au niveau de la base »

Le cœur du processus se passe cependant, comme le souligne l'extrait ci-dessous, avec une équipe de citoyens plus restreinte. Au travers de notre recherche, nous avons identifié deux approches distinctes de la VAC : la constitution de « comités VAC » directement composés de membres choisis (délégués par leurs associations) ou élus par la population d'un endroit donné (la « communauté ») et le travail avec des institutions et groupes déjà constitués qui sont « l'émanation d'intérêts dans la communauté ».

Dans le premier cas de figure, des comités sont créés de toute pièce. La constitution de nouveaux comités est cependant rarement aisée, et rarement un succès immédiat –un fait par ailleurs déjà documenté dans le cadre des projets de l'*International Rescue Committee* (IRC) à l'est de la RD Congo (Humphreys et al., 2019). Dans les zones ouest et nord où nous avons rencontré des comités VAC, certains membres soulignent ainsi qu'ils restent dépendants de WV pour la planification et peinent à initier une réunion ou une formation sans WV. Ils estiment que la solution serait de se constituer en une organisation à part entière avec un budget propre, des documents officiels, et un enregistrement auprès des différentes instances pour qu'ils soient reconnus et « autorisés » à agir de manière autonome. Un participant à un focus group à Gemena témoigne ainsi :

« On est bloqué parce que c'est lui [WV] qui nous aide à tout moment [...] pour dire que nous ne sommes pas autonomes pour réaliser ce que nous pouvons faire. [...] nous ne pouvons pas organiser une activité ni de suivi même de VAC sans la Vision Mondiale [...] Pour que nous puissions devenir indépendant nous devons avoir des moyens, des documents, avoir notre local pour nous réunir. ».

Il n'est donc pas étonnant que des alternatives passant par des institutions déjà existantes aient été privilégiées. Nous notons deux tendances. La première c'est une approche VAC qui intègre, voire privilégie, les membres des Comités de Parents (COPA) et gouvernement scolaire des écoles, et dans le domaine de la santé, les Comités de Développement Sanitaires (CODESA), relais communautaires (agents de santé communautaires, ASC). Même quand la référence du projet n'est pas explicitement un soutien à ces structures, les « comités VAC » dans le secteur de la santé au Sud Kivu sont typiquement plutôt constitués des membres CODESA, des membres du Comité local de développement (CLD), et des membres d'autres organisations communautaires préexistantes. C'est un phénomène courant dans les initiatives de développement communautaires : les représentants de la communauté ont souvent plusieurs casquettes (Molyneux et al., 2012).

La deuxième tendance va plus loin, et répond au fait que dans certains secteurs, il n'existe pas d'institutions communautaires préexistantes comme les COPA ou CODESA. Il s'agit du travail direct avec des organisations à base communautaire. Ainsi, dans l'ex-province du Katanga, le choix a été fait vers 2015 de revenir vers des organisations communautaires préexistant la VAC. La particularité de ces organisations serait ainsi, d'après les entretiens : (1) d'avoir des membres ayant un certain profil : compétents dans différents secteurs de la vie, disposant d'une expérience de plaidoyer auprès des instances dépassant le niveau communautaire, et capables de produire des rapports d'évaluation avec des preuves ; ensuite (2) ces organisations seraient plus motivées, parce qu'en interaction avec un plus grand nombre de parties. La VAC ne laisse bien entendu pas ces organisations inchangées et au Katanga une association appelée *Initiative pour la Gouvernance et le Développement du Fungurume Tenk* (IGDFT) est née des organisations à base communautaire, s'est approprié l'approche *CVA for Mining*, et reste un modèle dans ce secteur dans tout le pays. Le responsable de l'IGDFT explique :

« Après la formation, nous avons demandé à Vision Mondiale si possible de continuer à nous accompagner avec des conseils et que nous allons seuls nous prendre en charge en intégrant l'approche dans nos activités de manière transversale et à l'heure actuelle, nous avons 9 partenaires internationaux qui nous appuient dans plusieurs secteurs »

Ce recadrage a, d'après tous les acteurs rencontrés, renforcé le poids des actions communautaires. Cela semble aussi s'expliquer par le fait que ces organisations sont également (1) plus crédibles auprès des acteurs locaux car elles ont déjà une personnalité juridique et une présence publique et que (2) dans le même temps, elles ont déjà une connaissance de la situation politique locale et savent mieux que des organisations nouvellement constituées quels sont les leviers possibles et qui peuvent être leurs alliés. Ce choix n'est cependant pas sans difficulté. La quasi-totalité des citoyens rencontrés souligne l'importance d'avoir des ONG fortes, comme ce participant à un focus group à Gemena qui insiste « pour parler jusqu'au niveau de la présidence, il faut des ONG fortes ». Cependant, certains déplorent que WV recoure uniquement à des organisations locales existantes et ayant des documents officiels, pointant que la pratique est discriminante d'une partie importante de la population qui se retrouve dans des associations moins structurées et sans documents officiels mais jugées « très crédibles » et « à proximité de la population ».

Ultimement, le débat porte sur la définition de ce qu'est la communauté et de qui peut utilement la représenter. C'est une question cruciale, difficile, et ancienne dans les projets de participation communautaire (Rifkin et al., 1988). Elle se pose d'autant plus quand la VAC vient s'appliquer à des organisations à base communautaire qui n'ont pas nécessairement pour objet premier de représenter tout le monde dans la communauté. La place de la voix des minorités ethniques, des « indigents », des jeunes, et des femmes a ainsi été relevée comme potentiellement problématique dans certains des focus groups.

Les participants à la recherche sont d'habitude initialement optimistes sur les progrès en termes de genre. Comme le souligne un intervenant « aujourd'hui les femmes essayent dans de grandes réunions de parler, c'est-à-dire la voix de la femme aujourd'hui est entendue par les gens de la communauté ». Cependant, dans la pratique, les stéréotypes persistent. Les femmes sont ainsi surtout présentes au niveau du secteur de la santé (un secteur qu'elles fréquentent plus que les hommes), et les organisations à base communautaires pilotées par les femmes sont rares.

La question de la participation des jeunes est jugée cruciale par beaucoup d'intervenants. Mais elle est souvent déficitaire. De façon intéressante, les activités et plaidoyer conduits par les enfants –principalement à l'occasion du parlement des enfants qui regorge d'histoires de VAC encourageantes (voir par

exemple le cas d'étude 3)– semblent avoir plus de chance de réussir. C'est peut-être un des points les plus remarquables de la VAC. Tant en famille que dans la communauté, les intervenants rapportent que chaque fois que l'enfant est suffisamment informé sur les droits et autres normes : « il n'a pas honte ni peur de les exprimer tandis que les adultes ont des réserves ».

Lors des focus groups avec la population, la question de la représentativité des personnes impliquées dans la VAC s'est posée sous un jour inattendu : beaucoup ont ainsi estimé que le secteur privé devrait être plus impliqué. Comme l'explique un répondant à Gemena lors d'un entretien :

« ...le deuxième partenaire influent ce sont les grands commerçants, quand il y a une présence d'un grand commerçant dans la réunion pour plaider le cas de manque des bancs dans les écoles où son enfant étudie, il peut prendre l'engagement, moi je vais apporter cinq bancs, ça va aider la situation »

Au travers des entretiens et des focus groups, la mobilisation initiale de la communauté est souvent décrite comme aisée, pour des raisons évidentes : « après tout, ce sont eux qui sont à la recherche des solutions à leurs problèmes ». Néanmoins, les processus sont aussi décrits comme fragiles. D'une part, comme ne l'ont pas manqué de nous le rappeler des cadres de WV, il n'est pas garanti que la communauté aille jusqu'au bout du processus quand elle reçoit des cadeaux de ses autorités, comme l'explique un cadre national de WV : « peut-être que quand le ministre était venu, lui [le membre de la communauté] au lieu d'aller dans le sens de l'objectif [la démarche VAC], il a commencé par demander la nourriture et le ministre lui a donné un 100\$ [...] le 100\$, il se dit c'est bon, c'est fini ». D'autre part, l'approche VAC repose sur la ténacité des membres de la communauté. Beaucoup ont témoigné, à l'occasion de nos entretiens, d'une endurance et d'une résilience admirable –comme ce répondant qui prenait part à un focus group à Fungurume qui nous a expliqué : « Il y a un adage qui se dit dans notre langue : si vous cultivez le sorgho, chaque fois qu'il y a des oiseaux qui aiment venir manger ; vous devez aller chasser jusqu'à ce que le sorgho soit mature et vous récoltez ! C'est la même chose avec cette approche, on ne peut pas se fatiguer quand bien même la situation ne nous permet pas il faut toujours aller sensibiliser jusqu'à ce qu'un jour le système va changer et il y aura des fruits pour ça ». Dans beaucoup de cas, cependant, la VAC tend à s'essouffler s'il n'y a pas de victoires et de solutions rapides –typiquement le groupe perd d'abord en diversité et puis même le noyau dur se décourage. Ainsi un participant à un focus group à Kinkole explique :

« Le problème est qu'on introduit un projet, ça prend du temps pour être financé et c'est pendant que ça prend du temps, ce ne sont plus les mêmes personnes qui sont les animateurs, ce sont plus mêmes gens qui sont les élaborateurs de projet. Vous allez venir financer un projet alors que c'est une autre génération qui n'est ni élaborateur, ni participant à aucune cérémonie, vous voyez que la population, cette classe-là ne va pas tenir vraiment la valeur, ne va pas mettre au centre d'intérêt ce qui doit être prioritaire. »

Nous voyons ici la tension directe entre des dynamiques VAC dont nous avons expliqué, dans la partie précédente, qu'elles ont souvent besoin de temps pour se mettre en place et la nécessité de maintenir une mobilisation par des solutions relativement rapides (ce qui, au risque de nous répéter, n'est pas possible dans tous les secteurs).

Points clefs :

- La VAC est un processus ouvert à tous les citoyens mais, dans la pratique, le cœur de l'approche a souvent été mené en s'appuyant sur des institutions communautaires préexistantes ou sur des organisations à base communautaire.
- Quand ils sont impliqués, les jeunes et enfants semblent particulièrement aptes à générer des changements positifs.
- La question de la représentation des femmes et du secteur ne sont pas encore tranchées.
- La mobilisation communautaire est fonction des réalisations –plus il y a de réalisations, plus l'enthousiasme et le soutien pour l'approche sont forts. Elle peut donc s'effondrer sans réussite rapide.

PRESTATAIRES DE SERVICE

Sans revenir ici à l'analyse de la partie 0 et à l'importance des relations préexistantes entre acteurs communautaires et prestataires de service, notons que les interviews et focus groups révèlent des prestataires de services publics, en particulier dans la santé, généralement prêts à « jouer le jeu » de la VAC – une fois les principes et l'approche clarifiés. Dans les différents secteurs, les prestataires de service signalent qu'ils avaient des craintes au début de la mise en place de la VAC, car ils croyaient que l'approche était une mesure d'audit qui menaçait l'emploi. Ainsi, comme l'explique le représentant d'une ONG de la zone sud :

« Au début, certains acteurs se sentaient indirectement visés par l'approche notamment les prestataires de services qui voyaient dans VAC une action policière de la part de la communauté et que leur pouvoir diminuait. Mais après avoir compris la démarche, je dois dire qu'ils sont maintenant les plus engagés au vu des résultats des différentes réunions et des plaidoyers menés pour améliorer la qualité des services. »

Des années de pratique de VAC ont permis de développer, au niveau des facilitateurs (et des formateurs de facilitateurs), des approches propres à convaincre les prestataires et apaiser ces craintes : l'essentiel semble avoir été de montrer que la VAC rencontrait aussi leurs intérêts et, ultimement, pourrait contribuer à améliorer leurs conditions de prestation et leur environnement de travail. Le tournant dans l'attitude des prestataires de service, comme ils l'expliquent, est quand ils comprennent que les réunions interfaces sont une opportunité de présenter leurs problèmes sans peur. Rappelons également que la VAC a aussi été, dans un certain nombre de cas dans le domaine de la santé et de l'éducation, une occasion pour les prestataires de services de connaître mieux leur métier, beaucoup étaient en effet ignorant des normes régissant leur propre secteur.

La situation est parfois plus délicate au niveau des prestataires de service sous la gestion d'un privé ou d'une organisation confessionnelle. Ceux-ci n'ont pas le même rapport à la loi et aux normes et voient parfois le rappel aux normes comme une immixtion dans leurs affaires. A titre d'exemple, un représentant du Ministère provincial de la Santé au Sud Kivu explique : « l'église s'impose mais dans les réunions nous disons non ».

Du côté des entreprises privées, la collaboration est souvent initialement plus ardue car, comme l'explique un cadre de WV, « elles sont là pour gagner de l'argent ». Les entretiens ont révélé que ces dernières craignent que la VAC les mène à faire des dépenses qui ne doivent pas l'être (ou plutôt,

qu'elles ne veulent pas faire) ou d'être attaquées en justice. Un praticien de la VAC à Kasungami explique :

« La partie difficile à mobiliser selon moi ce sont les entreprises donc les fournisseurs des services. Puisque là ils ont les intérêts qu'ils doivent garantir [...] par moment ils boude même quand il faut recevoir les équipes VAC ».

Ainsi, pour toute réclamation, elles orientent généralement la population vers d'autres parties : la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), la chambre des mines ou la chambre du commerce. Le travail initial des acteurs de la VAC, facilitateurs de WV en tête, est donc de développer une stratégie de communication et de prise de contact permettant de dissiper cette peur et de nouer un contact direct entre population et entreprises.

Notons aussi que la catégorie « prestataire de service » reprend un groupe varié d'individus et les relations avec la communauté doivent aussi être évalués en tenant en compte des relations interpersonnelles qui préexistent, ou non, à la VAC. Les infirmiers et enseignants vivent la plupart dans la communauté et y ont famille et amis qui les rapprochent naturellement de la communauté. C'est moins le cas du personnel qualifié d'industries extractives qui vivent souvent (de fait) à l'écart de la communauté et certainement de « prestataires » plus lointains comme le responsable du guichet foncier.

Points clefs :

- Les prestataires de services sont généralement enclins à participer au processus VAC, à partir du moment où ils voient que la communauté n'est pas là pour les policer.
- Les acteurs privés sont généralement initialement méfiants et craignent que VAC ne nuise à leur business.

AUTORITÉS

La question des niveaux de pouvoir en RD Congo est complexe –tantôt certaines « affaires » ou secteurs sont *de jure* ou *de facto* décentralisés avec un grand pouvoir décisionnel au niveau des provinces (voir en-deçà), tantôt la chaîne de décision remonte très directement à Kinshasa. Le scénario n'est pas toujours nécessairement connu à l'avance et un même problème peut nécessiter de mobiliser des réseaux d'acteurs de pouvoir très différents selon la localisation géographique et temporelle (qui indique une configuration politique particulière). Au niveau de la VAC, les témoignages recueillis dans les quatre zones montrent que le niveau local de pouvoir est généralement favorable à l'approche VAC : zones de santé, sous-provinces éducatives, administration territoriale et autres autorités coutumières adhèrent souvent à l'approche VAC, qui leur permet par ailleurs de réaliser certains de leurs objectifs de politique sociale à l'échelle locale. Comme pour les prestataires de services, une petite adaptation est nécessaire comme l'expliquent les participants à un focus group dans la zone sud :

« Et c'est vrai chaque changement apporte d'abord un petit problème. Lorsque cette approche est venue au départ ils ont cru que ce sont des vigiles... des gens qui viennent s'imposer et s'impliquer dans leurs affaires. »

Les autorités locales sont aussi celles qui ont souvent la meilleure compréhension des problèmes qui rongent leurs communautés et sont les plus accessibles –elles représentent aussi un allié de taille pour les communautés cherchant à obtenir des changements d'un niveau de pouvoir plus élevé. Quand une

solution se trouve à leur niveau, les choses se passent généralement bien –comme l’explique le représentant d’une organisation partenaire de WV au Sud Kivu :

« Lorsque l’action définie peut trouver une solution au niveau local, la solution est vite trouvée. Par contre, pour une action qui nécessite de gros moyens dépassant la capacité de réponse du niveau communautaire, c’est là que les engagements ne sont plus tenus. »

Quand la solution ne se trouve pas au niveau local, la nécessité est de remonter au niveau de pouvoir supérieur –sans nécessairement qu’une réponse aisée existe. Cette situation frustre le niveau local, qui lorsqu’il se rend compte qu’il est incapable d’agir, va souvent tergiverser. La réaction est compréhensible : plutôt que d’admettre directement que la solution n’est pas entre leur main, ce qui serait un aveu d’une certaine d’impuissance, les représentants locaux de l’Etat vont commencer à éviter les rencontres et à faire des promesses répétées qui, presque par définition, ne seront pas tenues. Des années peuvent alors passer sans véritable résolution des problèmes. Un cas parlant est le témoignage d’un participant au focus group de Kasungami au Haut-Katanga :

« Oui vous savez les politiques sont vraiment très... très compliqués. On a fait le plan mais quand on est en réunion il vous dit que non, nous attendons aussi la décision du gouvernement provincial. Or le gouvernement, quand on dit le gouvernement provincial a déjà donné l’autorisation à l’autorité locale par exemple le bourgmestre de résoudre avec la redevance minière les problèmes de sa commune. Mais vous voyez quelque part le bourgmestre quand vous dites il y aura réunion tel jours, il vous dit que j’ai réunion encore au gouvernorat ».

Dans l’ex- province du Katanga et, dans une certaine mesure, au Sud Kivu, un progrès notable a été décrit par les parties rencontrées : VAC a dépassé le niveau local et vient influencer des décisions de politique provinciale. Dans le secteur de l’éducation en marge de la gratuité de l’enseignement, l’équipe VAC de Kasungami explique ainsi :

« Nous avons commencé par le bourgmestre de notre commune pour voir si une école étatique peut être construite. Il nous avait promis d’agir et il est venu nous dire que grâce à ses partenaires, une école moderne sera construite. Comme rien ne se faisait, nous sommes partis voir le président de l’Assemblée provinciale pour la même cause et enfin c’était le tour de rencontrer le gouverneur qui nous a promis de traiter la question lors du conseil des ministres ».

Au Sud-Kivu, un participant à un focus group de l’aire de Lushebera a expliqué sa satisfaction de participer à une réunion d’interface avec « des autorités provinciales avec lesquelles on n’avait jamais pensé pouvoir être en contact ». Ces autorités provinciales sont au courant des activités VAC et ont participé à des ateliers de formations et sensibilisation sur la VAC. Le plaidoyer suit la chaîne de décision pour arriver à l’assemblée, au gouvernorat et aux différents ministres et divisionnaires concernés par les plans d’actions. Néanmoins, toutes réponses ne se trouvent pas au niveau provincial. Dans ces cas, une dynamique de tergiversation similaire à celle du niveau local s’observe, avec ses promesses inassouvies et ses rendez-vous manqués. C’est par exemple le cas de décisions structurelles en matière d’engagement de fonctionnaires (et de sa rémunération):

« Comment influencer le niveau national, donc l’organe de prise de décision, pour que ça puisse donner vraiment une réponse à ces problèmes parce qu’on risque de rester toujours une année, deux ans, trois ans, quatre ans. On revient, on revient, mais on se retrouve toujours que le même problème »

Parmi les « autorités », catégorie vaste dans laquelle nous mettons les élus politiques aussi bien que l'administration, le premier groupe est jugé moins réceptif à l'approche car « non seulement ils ne voient que là où ils ont d'intérêt direct mais aussi n'aiment pas trop soutenir les approches qui peuvent éveiller la conscience de la population ». Les entretiens suggèrent même que certains élus considèrent que la VAC est un danger pour leurs pouvoirs et les focus groups à l'ouest du pays montrent que certains dans les communautés trouvent que :

« Les autorités ne viennent vers nous que pour leurs intérêts et plus particulièrement cela se fait remarquer plus en période électorale car on a besoin des voix de la population. » (FG Maluku)

Finalement, trois autres points soulignés pendant le travail de terrain semblent influencer la pleine coopération des autorités locales et provinciales : le changement de personnel politique et administratif, l'inclusivité des invitations VAC, et la question des *per diems*.

Tout d'abord, les acquis de la VAC peuvent vite s'effondrer lorsqu'un fonctionnaire « allié » est remplacé. Les communautés l'ont bien compris et afin de minimiser les risques de revenir à la case de départ quand il y a changement des gouvernants qui ont pris des engagements, certains des groupes de travail VAC que nous avons rencontré se servent des plans d'actions validés par toutes les parties prenantes pour montrer au successeur qu'il y a un travail entamé avec son prédécesseur. L'idée étant bien entendu de le convaincre qu'il est censé s'approprier ce travail.

Ensuite, et c'est aussi un problème que certaines communautés ont appris à surmonter, certaines autorités locales sont apparues frustrées de ne pas être plus facilement invitées aux réunions VAC. C'est évidemment une question délicate, et parfois inséparable de la question des *per diems* mentionnée ci-dessous. Elle traduit aussi une certaine insécurité de certaines autorités qui sentent que des communautés bien organisées échappent à leur contrôle. Comme en témoigne ce représentant de l'administration provinciale du Sud Kivu :

« Quand VAC organise ses activités il ne fait pas signe à nous les responsables de structures de venir d'abord... bon de venir voir ce qu'ils sont en train d'organiser. Ils organisent quoi ? C'est comment ? C'est où ? C'est comment ça va se passer ? » et de continuer que la « VAC » ait « l'audace de venir aussi rencontrer le ministère, expliquer ce qui se fait, ce qu'on compte faire et ce qui était ce qui était planifié ».

Le troisième problème est sans doute encore plus complexe et nous y reviendrons dans la section sur la durabilité de l'approche. Au Katanga et au Kivu, ainsi que dans d'autres parties du pays, les autorités attendent une rémunération pour participer pleinement aux activités de la VAC, comme l'explique un infirmier titulaire du Sud Kivu :

« Les autorités locales sont vraiment exigeantes quand on les invite pour un problème quelconque eux s'attendent toujours à une motivation en termes d'argent. »

La relation entre les autorités et la communauté et les prestataires de service est donc complexe et beaucoup de cartes sont entre les mains des autorités. Un grand nombre des « autorités » sont élues ou choisies directement par la population et se rappellent à intervalle régulier (d'habitude avant les élections) de leurs électeurs, mais ils connaissent aussi et peuvent exercer, comme nous le détaillons à différents endroits de ce rapport, différentes stratégies pour éviter un engagement substantiel et vrai avec la population et avec les prestataires de service (que ce se soit la distribution de faveur (argent) qui

permet de faire stopper les demandes de la population ou en jouant de leur absence et de tergiversation). Il n'est évidemment pas possible de caractériser les autorités en général, beaucoup jouent un rôle très positif dans la VAC, d'autres sont des formes moins constructives –il ne semble pas y avoir de tendance par région ou par secteur car il s'agit avant tout d'une question de personne. Notons cependant les conditions dans lesquelles les autorités semblent plus enclines à contribuer pleinement au processus VAC : (1) lorsqu'elles voient que le processus ne diminue pas leur pouvoir ou influence mais, au contraire, permet de raffermir leurs relations et leur légitimité et de réaliser les politiques qui sont pour elles des priorités. Il s'agit bien entendu de leur relation avec la population mais aussi parfois de la relation entre différentes « autorités », le plaidoyer et le changement promu par la VAC est ainsi régulièrement utilisé par certaines autorités pour en influencer d'autres. Ainsi, un cadre de l'administration provinciale à Lubumbashi nous explique-t-elle que « il y avait quand même une cassure entre nous et l'assemblée provinciale parce qu'on ne parvenait pas à pénétrer certains... là et avec les plaidoyers nous nous sommes rapproché des députés ». (2) Le deuxième élément qui favorise la pleine et entière collaboration est l'association des autorités au processus, et c'est un point d'habitude soigné par World Vision et les facilitateurs de la VAC. Néanmoins, une série d'interviews au niveau des chefferies et ministères montrent des autorités frustrées de ne pas avoir plus un rôle de régulateur dans le processus VAC et critiquent l'approche pour cette raison. C'est un aspect délicat à gérer pour les facilitateurs de la VAC.

Points clefs :

- La VAC fonctionne généralement bien avec les autorités locales.
- Les points de blocage principaux sont sur des questions qui n'ont pas de réponse locale, mais des exemples inspirants d'implication du niveau provincial et national se retrouvent dans la zone sud.
- Le changement de personnel politique et administratif, l'exclusivité de certaines invitations VAC, et la question des *per diems* sont des barrières au travail avec les autorités.

WORLD VISION

Le rôle de World Vision est décrit par les personnes rencontrées comme « éveiller la conscience des parties prenantes pour être apte à savoir identifier les problèmes dans leurs communautés en se servant des normes et lois dans chaque secteur ». Cette étape est, d'après notre revue documentaire et nos entretiens, bien menée. Le principe d'état de lieux par la vérification des performances suivi de l'organisation de rassemblements communautaires pour décider d'un plan d'action est acquis –de même que l'idée d'utiliser ces plans pour un travail de plaidoyer au niveau des décideurs.

Le choix des facilitateurs et leur formation est essentielle, et pour reprendre les mots d'un participant à un focus group au sud du pays, la VAC « vaut ce que valent ses animateurs ». Notre recherche au Sud Kivu suggère des niveaux de compétence inégaux entre facilitateurs, certains étant nettement moins capables d'aider à des stratégies d'identification des problèmes et des parties avec lesquelles entamer un dialogue. Un prestataire de service dans le territoire de Kalehe de mentionner : « parmi nous, il y a certains qui ont pris leur rôle comme celui d'un superviseur ou contrôleur. Il y a risque vraiment de créer des conflits entre les deux parties ».

Bien que World Vision décrive son rôle comme celui d'un initiateur, les témoignages des différentes parties montrent que l'empreinte de facilitation de l'organisation est souvent assez substantielle. Il y a

d'abord une première étape fondamentale qui est la sélection des normes et lois sur lesquelles la communauté va s'appuyer ; à ce niveau, World Vision fait un travail important de mise à disposition et de vulgarisation –ou tout du moins de partage– de ces documents (voir partie suivante), quand il ne s'agit pas tout simplement d'aider à ce que ces documents soient créés. Comme l'explique un cadre de WV :

« S'il n'y a pas des normes dans les services dans lesquels nous voudrions travailler, on discute avec le gouvernement. Le gouvernement peut dire nous n'avons pas des moyens, et World Vision peut aider à recruter un consultant qui peut nous aider à avoir les normes dans ce domaine. Ce comme ça vision mondiale avait facilité le processus dans le domaine des moyens de subsistance. Vision Mondiale a recruté ce consultant pour appuyer le gouvernement »

Ce que nous pointons ici n'est pas tant un problème, il est normal que des textes de référence soient choisis et il est sain d'avancer avec des textes de référence clairs, qu'un fait indéniable qui est que le positionnement de WV en amont du processus.

Dans la pratique, ce rôle peut être aussi simple que de demander aux autorités elles-mêmes de renseigner le texte de référence, mais il peut aussi être complexe et être d'aider les communautés à faire ce « choix ». La plupart du temps, WV réunit les différentes parties pour déterminer les normes prioritaires par rapport au contexte et moyens disponibles. Un exemple qui a été donné est celui d'un centre de santé : « on peut se décider d'attaquer d'abord la capacité d'accueil et la disponibilité des intrants, en laissant certaines normes en souffrance, quoi que connues ». Clarifions ici que ce que nous soulevons ici n'est pas qu'il y aurait un « shopping » entre différentes normes au contenu différent, mais plutôt simplement qu'il y a *de fait* une priorisation de certains textes au sein d'un corpus législatif largement cohérent et que la facilitation de WV est cruciale (et, au risque de nous répéter, cette priorisation n'est pas une mauvaise chose).

Ensuite, WV, par sa réputation et son influence, est souvent cruciale pour que les réunions entre parties se fassent et soient prises au sérieux et assistée de toutes les parties prenantes (le rôle des ONG dans ce genre de réunion a déjà été bien documenté dans la littérature scientifique, voir par exemple Falisse & Ntakarutimana, 2020). Comme l'expliquent les participants à un focus group : « Vision Mondiale semble donner du tonus pour avancer les choses ». Au travers des rapports, il est clair que le rôle de World Vision ne s'arrête pas à la formation et à la sensibilisation des populations. Il s'agit aussi de les appuyer dans leur contact avec les autorités et autres parties prenantes (stakeholders) –ce que les documents décrivent comme la phase 3 de la VAC : « améliorer les services et influencer les politiques ». Ainsi des intervenants de WV au Sud Kivu expliquent :

« Il y a certains problèmes que le BCZ ne peut pas résoudre, parce que ça doit être résolu au niveau provincial. S'il ne peut pas le faire, il est obligé de passer par le ministre. Donc si tu regardes la loi, c'est là que World Vision entre en action, pour de faciliter le dialogue. »

Points clefs :

- World Vision joue un rôle crucial dans VAC. Il ne s'agit pas que de formation et de sensibilisation. En particulier (mais pas exclusivement) :
- WV est instrumental dans le soutien à la sélection, et parfois à la rédaction, des normes utilisées dans VAC.
- WV joue aussi un rôle de facilitation et de mise en relation des interactions les plus compliqués, c'est entre autres le cas pour les autorités publiques à l'échelon supra local.

E. THÉORIES DU CHANGEMENT ET MODES D' ACTIONS VAC

Nous nous tournons maintenant vers la « théorie du changement » VAC, c'est-à-dire les mécanismes par lesquelles VAC s'opérationnalise et amène du changement. La théorie de changement VAC repose sur la promotion d'un dialogue pacifique qui vise à transformer les relations pour que toutes les parties prenantes arrivent à être redevables. Au vu de nos recherches, il n'y a pas de raison fondamentalement questionner cette théorie, mais il est possible de la nuancer en essayant de mieux comprendre l'interaction entre facteurs contextuels (Williams, 2020) et VAC, et en explorant les différents canaux par lesquels le dialogue et l'action communautaire mènent à un changement.

Les documents officiels mentionnent des « piliers » que nous utilisons pour structurer cette section : (1) politiques publiques ; (2) redevabilité sociale ; (3) citoyenneté et normes sociale ; (4) facilitation et approche citoyenne (dialogue) et (5) appropriation de l'information locale.

POLITIQUES PUBLIQUES : NORMES ET STRUCTURES

Par rapport à d'autres initiatives de redevabilité sociale et de participation communautaire, la VAC se distingue par l'accent qui est mis sur les lois et les normes. C'est un point absolument fondamental de l'approche et c'est très clairement le mécanisme qui est mis le plus en avant à la fois dans les documents consultés et au travers des entretiens réalisés. Ainsi un participant à la recherche à Kinkole explique bien en quelques mots pourquoi ces normes sont, selon lui, essentielles :

« Bon, s'il n'y a pas des normes, ça devient la jungle. Il faudrait alors faire un effort, et qui doit faire un effort ? »

D'autres intervenants expliquent que le suivi des normes permet de « voir si les structures communautaires respectent les normes tel que préétablies par le gouvernement ». Un responsable de terrain de WV explique ainsi, prenant le cas de la santé :

« Ils [le comité VAC] font le suivi, ils disent que non les normes disent que nous devons avoir un IT et un ITA dans un centre de santé. Est-ce cela existe ? les normes disent que nous devons avoir dans l'environnement externe on doit avoir une douche pour les femmes et une douche pour les hommes, une toilette pour les femmes et une toilette pour les hommes. Est-ce que cela existe ? »

L'idée fondamentale de l'utilisation des normes est de clarifier les attentes, les devoirs, et les rôles de chaque partie. De façon plus formelle, la théorie de la VAC parle de :

« Politiques publiques (normes et structures) : les activités et les stratégies de VAC sont fondées et planifiées pour assurer, d'une part, l'élaboration des normes et des structures sociales solides et justes et, d'autre part, l'efficacité de leur application effective dans la communauté »

L'idée est donc un mécanisme en trois temps, la connaissance de la loi et des normes est suivie d'une étude de la situation et de la possibilité de « réclamer ce droit-là » (facilitateur VAC). Le pilier « appropriation de l'information locale » est le second temps, le troisième temps est celui de la réclamation et de l'engagement. Concentrons-nous pour l'instant sur le premier temps.

Comme déjà souligné dans la partie sur le rôle joué par WV, une première étape est de disponibiliser la loi et les normes. Le rapport VAC « WASH » à Gemena explique :

« Le facilitateur, recherche des informations utiles qui peuvent provenir de politiques, lois, plan d'action et rapports du gouvernement ou des entreprises privées ou publiques, lesquelles sont mises à la disposition des citoyens dans un format aussi simple et compréhensible. Ces informations sont ensuite utilisées par les citoyens qui expriment leur voix à travers l'expression pacifique de leurs opinions, l'idéal du changement est exprimé dans un dialogue constructif. »

Les cadres de WV avouent d'ailleurs que le talon d'Achille de la VAC est que l'approche « compte beaucoup sur ces normes et standards. Là où elles n'existent pas, cela devient un peu difficile d'avoir sa réussite ou avoir un impact à long terme ». Il est donc tout à fait logique (et important) de voir des investissements sérieux de WV à ce niveau. Le point focal VAC à Gemena explique le rôle qu'il joue à ce niveau. On voit bien ici comment WV n'invente rien et s'ancre dans l'action du gouvernement au niveau national et international, mais aussi comment ce rôle est crucial :

« Là où on n'a pas des normes, on s'efforce à voir quel est le niveau acceptable qu'est ce qui serait acceptable. Par exemple on prend le niveau international quels sont les standards et on essaye de faire le rapprochement par rapport à la réalité sur terrain et on y va de l'avant. Mais le grand effort reste la normalisation. »

Un refrain entendu dans presque chaque entretien, et posé comme un problème majeur pour la VAC, est que « la majeure portion de la population ignore le droit ». Il convient cependant de nuancer cette assertion –les manifestations, parfois violentes, au niveau local tant que national, ainsi que différentes interventions dans l'espace public suggèrent en effet que la population a au moins une certaine idée de ce qu'elle devrait, en théorie, attendre de ses autorités et prestataires de services. Elle est donc au fait des grandes règles et a une série d'attentes (ou non) par rapport à l'Etat et aux autres acteurs de la société. Il est par ailleurs évident que, partout dans le monde, la population (même la plus instruite), ne connaît pas le détail de chaque loi ou norme. C'est précisément là que la VAC intervient, non pas en éduquant sur « la loi » de façon générale mais bien en montrant à la population que la norme, la loi, peut aussi être utilisée comme un outil lui permettant de revendiquer un changement des pratiques. Cette approche a fait l'objet de nombreux travaux et est connue comme « l'approche basée sur les droits » (*rights-based approach* et parfois même *legal empowerment* ; Joshi, 2017).

Partout où nous sommes allés, nous avons entendu les gens dire que cette connaissance des normes permet d'envisager des actions concrètes. Dans les aires de santé, l'approche VAC a permis que les usagers acquièrent des nouvelles connaissances sur les normes de fonctionnement des structures sanitaires et les droits et devoirs de chaque partie prenante. Cet éveil de conscience fait que ces usagers participent activement dans la recherche des solutions en tant qu'acteurs qui présentent des propositions et non plus de réclamations. Aussi, les prestataires qui négligeaient avant les usagers ont compris que c'est une opportunité de s'associer pour que les services offerts soient de qualité –un exemple marquant est par exemple la ponctualité et les heures d'ouverture. Un autre répondant à Gemena confie que, en observant les normes :

« il y avait des centres de santé qui n'avaient même pas des laborantins, on avait que des gens qui ont fait le latin-philosophie formés sur l'état qui viennent faire l'analyse...aujourd'hui on a affecté des laborantins qui ont fait la science pour faire ce travail-là, ...il n'y avait même pas dans les centres de santé des lits appropriés pour l'accouchement aujourd'hui il y a ça »

Un point crucial à remarquer, et qui vient complexifier la théorie du changement, est que la connaissance des normes n'est pas simplement un outil dans les mains de la population, elle constitue aussi, à un niveau bien plus basique, un rappel ou simplement une formation pour des prestataires qui ne comprennent pas toujours bien leur rôle. En d'autres mots, ce n'est pas simplement la communauté qui vit dans une certaine ignorance des normes, ce sont aussi les prestataires qui, « de bonne foi », étaient dans l'ignorance avant la VAC. Comme l'explique un infirmier titulaire :

« C'est une chose que je n'avais même pas étudié. Quand je suis arrivé sur terrain on m'a appris que c'est comme ça que les choses doivent être et ça m'a vraiment édifié. Je me sens à l'aise. Si on m'envoie comme responsable dans une structure je saurai ce que je dois y faire. »

Un responsable de l'approche VAC abonde dans ce sens :

« Quand on a commencé la formation, certains des infirmiers, certains même des médecins, ont déclaré qu'ils ne connaissaient pas les normes. Les membres de la communauté aussi ne connaissaient pas les normes. C'est pourquoi nous avons fait des affiches sur les normes pour permettre [une compréhension] même à quelqu'un qui ne sait pas lire. »

Cette connaissance, cependant, a des limites remarquées dans les quatre zones de la recherche. L'approche VAC telle que mise en place sur le terrain n'est pas une vulgarisation des lois à grande échelle (ou même une traduction de ces lois en langue locale) – même si certaines initiatives (au Sud Kivu par exemple) ont vu le développement d'affiches comme l'exemple ci-dessus le montre. Ce n'est pas non plus l'ambition de la VAC, qui n'inclut par exemple pas de campagne dans les médias. Deux autres points sont à noter.

D'abord, seuls les gens au cœur qui sont impliqués au cœur de la VAC sont sensibilisés à la loi, comme un participant à Kalehe explique : « l'approche n'a pas pris la globalité de toutes les aires de santé ou de... pas même la zone de santé ». De façon similaire, la question de l'intersectorialité pointée plus haut s'applique ici aussi : la connaissance de la loi, quand elle existe, se limite souvent à un secteur particulier (par exemple les normes de la santé, ou bien celles de l'éducation).

Ensuite, il est aussi évident que l'usage des normes a ses limites. D'une part, un recours trop insistant à la loi peut parfois miner le dialogue : au Sud Kivu, certains membres interprètent l'approche VAC comme une invitation à faire figure des agents de l'ordre auprès de prestataires de services ». Un participant à un focus group au sud du pays explique ainsi :

« S'il y a beaucoup de normes là, ça devient comme on dit que trop de taxes tuent la taxe, trop d'impôt tuent l'impôt, alors il faudrait que le responsable puisse édicter des normes qui peuvent améliorer les conditions de vie de la population. »

L'approche par les normes implique que ces normes sont nécessairement les plus adaptées mais certains intervenants pointent des lois généralisantes et peu en cohérence avec leur existence – le problème est connu par WV et nous le mentionnons comme un point nécessitant une constante attention plus que comme un déficit. Deux responsables d'ONG résumant bien une certaine frustration, et révèlent aussi que le problème n'est pas nécessairement la connaissance de la loi mais bien sa cohérence :

« Vous créez des lois qui conviennent à la personne vivant en Europe pendant que la personne qui vit en RDC n'est pas en mesure de respecter cette loi. Nous n'ignorons pas la loi parce que on dit que nul n'est censé ignorer la loi, mais on veut que l'on fasse des lois qui cadrent avec le contexte selon là où résident les gens »

« Les standards que le gouvernement a dicté par rapport à l'éducation, par rapport à la santé sont énormes. »

Points clefs :

- La pierre angulaire de la VAC est les normes et les lois.
- Ces normes aident la population à exiger du changement, mais leur vulgarisation aide aussi les prestataires de services qui ne sont pas toujours au courant de leurs devoirs.
- Le travail sur les normes est avant tout un renforcement d'un noyau activiste (plutôt qu'une éducation juridique de masse).
- Comme toute approche, l'approche par les normes a des limites, principalement qu'il est assumé que les normes sont nécessairement bonnes et appropriées.

APPROPRIATION DE L'INFORMATION LOCALE

Le second temps, une fois les normes connues, est de comprendre à quel point elles sont suivies. Pour reprendre les éléments de langage de la théorie de la VAC, il s'agit pour la population d'« initier des recherches et générer eux-mêmes ce dont ils ont besoin ; analyser l'information qu'ils ont et utilisent pour améliorer la qualité des services que le gouvernement et les entreprises privées offrent à la communauté. Ces informations doivent être utilisées pour des actions de plaidoyers au niveau provincial, national ou international ». Cela implique des normes claires, et parfois, comme déjà souligné, que de nouvelles normes aient été mises en place. Un cadre de WV à Gemena insiste :

« Il faut qu'il y ait des normes dans tous les secteurs et le grand travail qui se fait maintenant au niveau national avec l'équipe c'est de se rassurer qu'avant la fin de cette année on arrive à avoir les normes dans le secteur de sécurité alimentaire *livelihood* pour permettre à ce que on puisse comparer la norme avec la réalité qu'on a sur terrain. C'est ça c'est de cette façon-là que ça se passe. »

L'appropriation de l'information locale est essentielle à l'approche VAC : la connaissance des normes et des lois n'est en effet utile que si la communauté est capable d'identifier ce qui ne correspond pas à ces normes (et d'exiger des changements en conséquence). Il est intéressant de noter que du côté des prestataires de service et de l'Etat, beaucoup voient aussi dans ce processus un garde-fou utile, non pas uniquement pour que les citoyens puissent avoir accès à de meilleurs services mais aussi pour que les prestataires et l'Etat ne soient pas accusés à tort. Un représentant du ministère de la décentralisation au Sud Kivu explique :

« [Avec la VAC] la population a découvert que chaque service de l'état est soumis à des normes et que désormais on peut critiquer d'une manière objective les prestations des services sans pour autant verser dans les excès ou dans les sous-estimations. »

Au Sud Kivu, dans le secteur de la santé, un des changements les plus significatifs entraîné par la VAC est au niveau de la qualité des services et est directement lié à l'appropriation d'informations locales. Les aires de santé ont développé, comme l'explique duun participant à un focus group à Kalehe :

« Un esprit de concurrence et de compétition pour qu'à une réunion d'interface, l'on ne puisse pas essuyer les reproches et être mal cotés. Et le centre qui a eu une faible cotation, pourra redoubler des efforts pour faire mieux à la prochaine réunion. Ces efforts de mieux faire entraînent une

amélioration de la qualité des services. Toutefois, certaines normes sont difficiles à appliquer surtout celles en lien avec les infrastructures qui demanderaient de démolir certaines salles pourtant les usagers et les prestataires n'ont pas ces moyens-là ou l'affectation d'un prestataire qualifié dont la décision de recrutement va au-delà de leur compétence ».

Cette appropriation et évaluation n'est pas toujours unanime et un travail de dialogue est nécessaire pour trouver un consensus (au Sud Kivu, le régulateur intervient à ce niveau). Ainsi, un intervenant au Sud Kivu explique-t-il que :

« Par moment il arrivait qu'il y ait des divergences d'appréciations du service rendu entre les prestataires et les bénéficiaires. C'est-à-dire pour les prestataires c'est très bien, mais pour les usagers c'est assez bon –par exemple ».

Au cœur du mécanisme de l'appropriation locale se trouvent les outils développés avec WV, et principalement la carte communautaire (*Community Score Card, CSC*), qui est décrite comme absolument centrale par les intervenants. Elle permet au comité VAC (ou aux organisations à base communautaire impliquées dans la VAC) d'établir une « cotation des performances avec les prestataires des services en donnant des scores et puis de calculer des scores moyens et voir où en est le centre sur une échelle de 100 ». L'avantage de la méthode est qu'un produit facilement compréhensible peut alors être utilisé dans une réunion d'interface avec un plus grand nombre d'acteurs (et où des décisions doivent d'habitude être prises) ou dans des activités de lobby. L'inconvénient, pointé par quelques intervenants, est qu'il est difficile par cette méthode de discuter des éléments situés au-delà de la norme, comme l'explique un participant à un focus group : « si la communauté constate qu'il nous faut autant des lits. Est-ce que nous nous allons rester dans cette norme-là [qui fixe un nombre de lits] et continuer à observer des besoins plus importants que ce que la norme prévoit ».

Points clefs :

- L'appropriation des normes permet de fixer un cadre dans lequel les actions et progrès sont enregistrés.
- Au cœur du mécanisme de l'appropriation locale se trouvent les outils développés avec WV, et principalement la carte communautaire (*Community Score Card, CSC*).

FACILITATION ET DIALOGUE

L'approche VAC a permis de mettre en place un cadre de dialogue qui réunit les usagers, les prestataires de services et les membres du gouvernement pour que les problèmes identifiés localement trouvent des solutions concertées. « L'objectif est de rendre les communautés capables de s'engager eux-mêmes dans le dialogue ». Dans beaucoup de milieux, cette approche est nouvelle –les initiatives communautaires ne sont souvent pas nouvelles, mais la dimension de dialogue l'est. L'approche a permis le rapprochement entre acteurs au niveau local. Ainsi, comme l'explique le manager de la VAC à Lubumbashi :

« Les acteurs VAC doivent aller au-delà de la théorie globale de l'approche et amener les communautés à écouter d'autres expériences soit des fournisseurs des services notamment les responsables d'entreprises industrielles soit les responsables et mandataires de l'Etat ».

Les autres intervenants de terrain, tel ce responsable d'ONG, abondent dans ce sens :

« La force de VAC c'est le dialogue. Ça c'est la première force. Ça met en place un dialogue dans un climat quasiment apaisé où tous les acteurs sont d'accord sur le problème. »

Le dialogue peut avoir lieu à différents niveaux. Au Sud Kivu, il se limite principalement à des discussions locales alors que dans la zone Sud, les acteurs apparaissent bien plus organisés et à même de pleinement participer à ce qui compte pour la planification dans les communautés : la budgétisation. Les organisations à base communautaire de la zone font ainsi des plaidoyers ciblés et orientés au niveau de la province voire du pays et lors des sessions budgétaires au niveau de l'assemblée : ils sont invités pour éclairer les élus du peuple sur certains plans d'actions.

La question du passage à l'échelle du dialogue est essentielle, car, comme nous l'avons amplement détaillé plus tôt dans ce rapport, plus on s'éloigne du local moins les problèmes ont de chance d'être réalisés. La plupart des promesses qui se réalisent sont celles qui n'exigent pas d'avoir les moyens financiers et qui se décident localement, tandis que celles qui requièrent des moyens financiers –souvent décidés au niveau supra-local– restent souvent bloquées. Certaines personnes interrogées adoptent une position radicale : vu que l'Etat n'a pas prévu des moyens suffisants dans son budget, le processus de VAC devrait, disent-ils impliquer les opérateurs économiques car *eux* ils peuvent directement agir à la place de l'Etat, en mettant leurs propres moyens en jeu mais aussi en impliquant les députés nationaux qui interviennent dans le vote du budget. Plus fondamentalement, ce que cette proposition souligne est que le passage à l'échelle du dialogue est en fait un jeu d'alliance. Comme l'explique un responsable de zone de WV : « si la pression au niveau inférieur qui est généré par VAC crée une connexion avec le modèle de plaidoyer national je crois que cela va créer une force commune qui est capable de pousser le gouvernement, autorité, ou partenaires –d'atteindre différents partenaires ». Nous avons vu plus tôt comment ce jeu de pouvoir fonctionne bien dans la zone sud mais moins bien dans les autres zones.

UN NOUVEL ESPACE DE GESTION DES CONFLITS ?

L'approche VAC crée un nouvel espace pour la résolution des conflits. Beaucoup d'intervenants expliquent qu'avant la VAC les gens revendiquaient « sans se baser sur les normes » et la plupart des cas se soldait par des affrontements, et des échecs. La VAC, d'après les personnes rencontrées, met en place « un climat de dialogue dans toute action de revendication ». Comme l'explique un représentant de la société civile à l'ouest du pays :

« En tout cas ce n'était jamais bien, tout se soldait toujours par la violence, des arrestations arbitraires, la méfiance aussi. Les gens s'évitaient au lieu de se côtoyer parce qu'ils étaient devenus des ennemis. La manière dont ils voulaient revendiquer leur droit avec la violence laissait toujours des traces et des blessures dans le chef des victimes. Ils étaient toujours à couteau tiré, il n'y avait pas une bonne entente. Mais avec l'approche VAC en tout cas aujourd'hui les gens savent se dire comment ils peuvent changer les choses autrement. »

Ainsi par les réunions interfaces qui se font avec toutes les parties prenantes, les confusions et préjugés s'amenuisent et les parties s'engagent de manière pacifique et collaborative. On peut noter le cas de Kisantu où il y avait un problème important d'approvisionnement en courant électrique, opposant la population et la compagnie de distribution de l'énergie, la SNEL (voir étude de cas 5). Dans le même ordre d'idée, on peut mentionner le témoignage d'un participant au Focus group à Kasungami au Katananga :

« Avec d'autres approches, on pouvait s'affronter, on avait de groupes de pression auprès des prestataires de services, des entreprises. Par moments, ça encourageait que les gens descendent sur la rue mais l'approche VAC enseigne à la population d'agir ou de revendiquer quelque chose par la non-violence, nous avons appris les techniques de plaidoyers et comment mener un dialogue pacifique non conflictuel ».

Points clefs :

- La VAC met en place un nouvel espace de dialogue qui n'existait que rarement dans les communautés où elle est appliquée
- Le passage à l'échelle de cet espace, du niveau local vers le niveau provincial ou national, ou entre niveaux, reste compliqué.
- Le nouvel espace de dialogue qui est créé constitue une alternative crédible à la violence.

REDEVABILITÉ SOCIALE

Ce point a déjà été développé dans les sections précédentes (et principalement dans la sous-partie sur les communautés), aussi nous n'y reviendrons pas dans le détail. La théorie de la VAC parle de « renforcer les systèmes et les structures *existants* pour résoudre les causes de la pauvreté et reformer les politiques publiques et les pratiques ». Nous avons utilisé la notion de redevabilité sociale dans un sens plus large dans ce rapport mais il est évident que la VAC ne vient pas dans un « vide social » et nous avons déjà expliqué comment, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation, la VAC construit sur des structures préexistantes et les renforce via des outils de carte communautaire mais aussi, comme le pointe un membre d'un CODESA : « une technique de dialogue avec les décideurs. Cette approche est particulière dans ce sens que ça rapproche la communauté des décideurs avec ses techniques ».

La VAC peut donc être décrite, dans certains secteurs, comme une capacitation de membres d'institutions déjà existantes. Elle a favorisé également une certaine intersectorialité, comme nous l'a expliqué un IT qui parle de « l'implication des COPA dans les activités des centres de santé ».

Plus fondamentalement, la question de la redevabilité sociale pose la question du suivi des promesses et engagements. A ce niveau, l'enquête de terrain montre que l'existence de normes quantifiées est un atout indéniable pour forcer l'observance des engagements, de même que l'existence d'institutions, telles que les CODESA, COPA, et organisations à base communautaire qui ont la capacité de faire le suivi. Comme l'explique un responsable de WV, la redevabilité est plus compliquée dans des domaines comme la protection où « nous avons un problème parce qu'il n'y a pas des normes clairement définies qui guident le dialogue au niveau de la communauté. [...] C'était facile dans la santé parce que quand nous rappelons au ministère que le nombre x c'est le standard [mais quand on parle de protection] cette discussion constructive devient très fluide. Nous n'avons pas de preuves pour prouver pourquoi un service n'a pas été fait. »

Point clef :

- La VAC pose la question des institutions capables de faire le suivi des promesses et engagements. Des institutions existantes et des normes précises facilitent grandement ce travail.

Comme souligné en introduction, la VAC et l'idée de la redevabilité sociale (au sens large) sont des questions de démocratie et de citoyenneté. Un dernier pilier de l'approche VAC est ainsi « l'approche citoyenne de plaidoyer : eux-mêmes [les citoyens] doivent décider des actions qu'ils souhaitent accomplir, de leurs propres expériences, information et aspirations du future ou de l'avenir de la communauté ». Un changement des normes sociales est donc visé par la VAC, mais est aussi nécessaire pour que l'approche VAC puisse se déployer pleinement. Elle intervient à différents niveaux.

Le premier niveau, c'est une responsabilisation des différentes parties impliquées. Nous avons déjà mentionné les communautés et les prestataires de services qui se rendent compte de leurs droits et devoirs –généralement en s'appropriant les normes. Comme l'explique un participant à un focus group : « les usagers sont devenus des connaisseurs et quand ils vont au centre [de santé], les prestataires les traitent avec beaucoup d'estime car ils savent qu'ils ont affaire à un malade informé et qui sait réclamer ses droits », il trouve écho auprès des prestataires de service, tel cet IT qui affirme : « du point de vue technique, en tout cas nous le prestataire avec les doléances des utilisateurs, on a un peu changé la façon de recevoir, d'accueillir les utilisateurs ».

Le deuxième niveau, c'est la dimension de dialogue que nous venons d'aborder. C'est un changement souvent significatif par rapport aux anciennes pratiques, comme l'explique un participant à Kinkole : « des vieilles habitudes qu'il fallait casser pour apporter la nouvelle approche, c'était le grand défi. Il y a eu la résistance au départ. Pour briser cette résistance nous nous sommes référés auprès des personnes ressources, les leaders d'opinion, les personnes qui sont écoutées entre autres »

Le troisième niveau, c'est un changement dans la relation aux autorités. De nombreux témoignages abondent dans ce sens. Celui-ci résume l'opinion de beaucoup : « certaines personnes peuvent croire que l'autorité est rare au sommet et on ne peut pas l'approcher. Or avec l'approche VAC on voit qu'il y a des niveaux d'autorité à partir du bas vers le sommet et il y a plusieurs manières de pouvoir atteindre ces différentes autorités ». Ici encore, il s'agit d'un changement de normes sociales, comme l'explique ce responsable d'ONG au sud du pays :

« Oui, j'admets que VAC a remis en cause les normes sociales mais c'est dans un sens positif où tout le monde se dit que voilà la solution ou la question de développement est une affaire de tous. Les citoyens ordinaires se voient valorisés par l'approche car ils peuvent maintenant s'adresser aux prestataires des services sans peur mais avoir l'occasion de discuter avec leurs autorités locales et même provinciales. Du côté gouvernement, les problèmes réels de la communauté sont connus et des échanges sincères sont effectués sur base des données collectées à la base. Bref, à l'heure actuelle, les relations sont au bon fixe entre les trois parties prenantes bien que la vulnérabilité dans laquelle la communauté vit ne permet pas d'apporter le changement escompté. »

Les personnes rencontrées ne manquent pas de relever les changements en cours au niveau local, et parfois provincial, en notant bien entendu différents niveaux de réalisation et d'aboutissement de ce processus. Cependant, une interrogation est revenue en permanence, celle de savoir si le niveau national serait lui aussi capable d'un changement jugé pour beaucoup essentiel à la pérennisation des acquis de la VAC. Pour laisser la parole à un participant à un focus group à Lubumbashi : « j'étais en train de

comparer le VAC au système de nos députés disant que si seulement ils travaillaient avec l'idée je crois qu'ils pourraient toujours mieux faire. »

Point clef :

- La VAC a amené, dans une série de contextes, des changements de normes sociales, principalement au niveau de la confiance envers les autorités et de la transparence des activités.
- Le changement de rapport entre citoyens et autorités est en soit un produit (*outcome*) de la VAC. Il ne s'agit pas seulement d'un moyen.

REPENSER LA THÉORIE DU CHANGEMENT DE LA VAC EN RDC

Au terme de cette partie, il est utile de nous pencher à nouveau sur la théorie du changement de la VAC dans le contexte de la RDC. Comme nous l'avons déjà souligné, il n'existe pas de théorie du changement VAC propre à la RDC, mais la théorie du changement générale tient-elle au vu des éléments passés en revue ? Pour rappel, la théorie du changement s'articule en cinq phases : (1) organisation, (2) facilitation de l'organisation citoyenne, (3) engagement via des réunions communautaires, (4) plans d'action, et (5) finalement amélioration des services (et influence sur la politique). Sans trop de surprise, c'est effectivement la séquence qui est d'habitude décrite par les participants à notre recherche, mais avec des nuances ou des « accents » qui correspondent aux spécificités du secteur et du contexte congolais, comme nous l'avons vu dans les parties C et E. Le tableau ci-dessous reprend nos principales observations avec une grille de lecture sectorielle.

Tableau 3 quelques spécificités de la VAC, par secteur

	<i>spécificités</i>	<i>accent dans le processus VAC</i>
Santé	<ul style="list-style-type: none"> - mécanismes communautaires pré-existants, parfois forts (CODESA, RECO) - problèmes souvent très localisés - normes bien définies 	<ul style="list-style-type: none"> - cartes communautaires - plans communautaires - formation/changement direct du prestataire - action/travail communautaire direct
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> - mécanismes communautaires pré-existants (COPA) - problèmes souvent très localisés - normes assez bien définies 	<ul style="list-style-type: none"> - cartes communautaires - plans communautaires - formation/changement direct du prestataire - action/travail communautaire direct
WASH	<ul style="list-style-type: none"> - besoin d'une infrastructure souvent lourde 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilisation de fonds - état des lieu citoyen / cartographie des besoins - action/travail communautaire direct - engagement des politiques
Protection	<ul style="list-style-type: none"> - normes souvent déjà connues mais pas appliquées 	<ul style="list-style-type: none"> - monitoring citoyen - plan d'action local avec autorités - action/travail communautaire direct
Ressources extractives	<ul style="list-style-type: none"> - avec le secteur privé - souvent, absence de normes préexistantes 	<ul style="list-style-type: none"> - société civile acteur clef - état des lieu citoyen - coalition d'acteurs - restauration du dialogue

Foncier	<ul style="list-style-type: none"> - souvent, nécessité de solutions à l'échelle de la province ou du pays - revendications de biens (terres) détenus/exploités par autrui (légalement ou non) 	<ul style="list-style-type: none"> - recherche des droits (titres fonciers) - lobby et influence au niveau supra local - engagement des politiques
---------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Il s'agit de rester prudent, nous ne prétendons pas ici couvrir absolument tous les cas de figures mais plutôt la tendance générale observée –si nous ne citons pas un élément de la théorie de changement initiale ce n'est pas parce qu'il est totalement absent mais simplement parce qu'il n'est pas le point sur lequel les personnes rencontrées ont mis le plus l'accent.

Soulignons cependant deux voies par lesquels le changement semble (parfois) se produire et qui ne figurent pas de façon explicite dans la théorie du changement « générique » de la VAC : (1) un changement directement pris en charge par la communauté suite au processus d'identification des problèmes (via carte communautaire ou autre), par exemple la construction d'infrastructure par la population sans attendre le prestataire ou les autorités et (2) un changement direct du comportement ou du travail du prestataire simplement parce qu'il a pris connaissance des normes, sans qu'il y ait nécessairement un lobby, un suivi, ou une discussion avec les membres de la communauté.

Le type de changement observé tout au long des sections précédents correspond bien à différentes « routes », d'une part il y a des changements qui sont avant tout le fruit d'une discussion locale et qui mènent à une réaction du prestataire de service sans qu'il y ait besoin de remonter trop haut au niveau des autorités –c'est surtout le cas dans le domaine de la santé et de l'éducation où des normes existent et où les structures locales ont une marge de manœuvre (bien entendu dans certains cas il est nécessaire de remonter au niveau provincial, mais rarement plus haut). L'appui des autorités de la province ou de la zone (de santé ou d'éducation) est utile et renforce et crédibilise le processus mais il s'agit pour l'essentiel d'une VAC de type « voie courte », qui se règle localement. Dans d'autres domaines, ou pour d'autres problèmes, il n'existe cependant pas de possibilité de régler les choses entièrement au niveau local et il est alors nécessaire de s'engager dans une voie plus longue, de remonter au niveau provincial voire national, et d'investir plus de temps et d'énergie dans la construction d'une coalition d'acteurs.

Au niveau du contexte congolais, il est difficile de faire justice à tous les éléments qui comptent, mais les points suivants semblent importants à souligner :

- (1) le contexte est marqué par de nombreux niveaux de pouvoir et la collaboration entre ces niveaux de pouvoir n'est pas toujours aisée (les ressources nécessaires au changement voulu via la VAC peuvent se trouver à différents niveaux et les personnes clef changent vite) ;
- (2) il n'existe pas toujours de lois ou de normes prêts à l'usage pour chaque secteur ;
- (3) le contexte est marqué par une pauvreté importante et par une instabilité politique qui exacerbent les problèmes de per diem et de recherche de rente (et donnent un poids important au « saupoudrage avec quelques billets » comme façon de contourner un problème) ;
- (4) les normes sociales et une longue histoire de frustrations font de la confrontation –parfois violente– un mode assez courant de revendication ; et enfin
- (5) il existe une histoire de l'engagement citoyen qui est différente selon les régions du pays, avec des organisations de la société civile parfois déjà bien structurées qui peuvent servir de relais.

Le schéma ci-dessous vise à montrer les principales situations possibles (sans prétention à l'exhaustivité et en vue de stimuler le débat) –le chemin emprunté passe parfois par beaucoup d'étapes, parfois par un petit nombre d'entre elles. Les éléments en noirs sont les éléments « originels ».

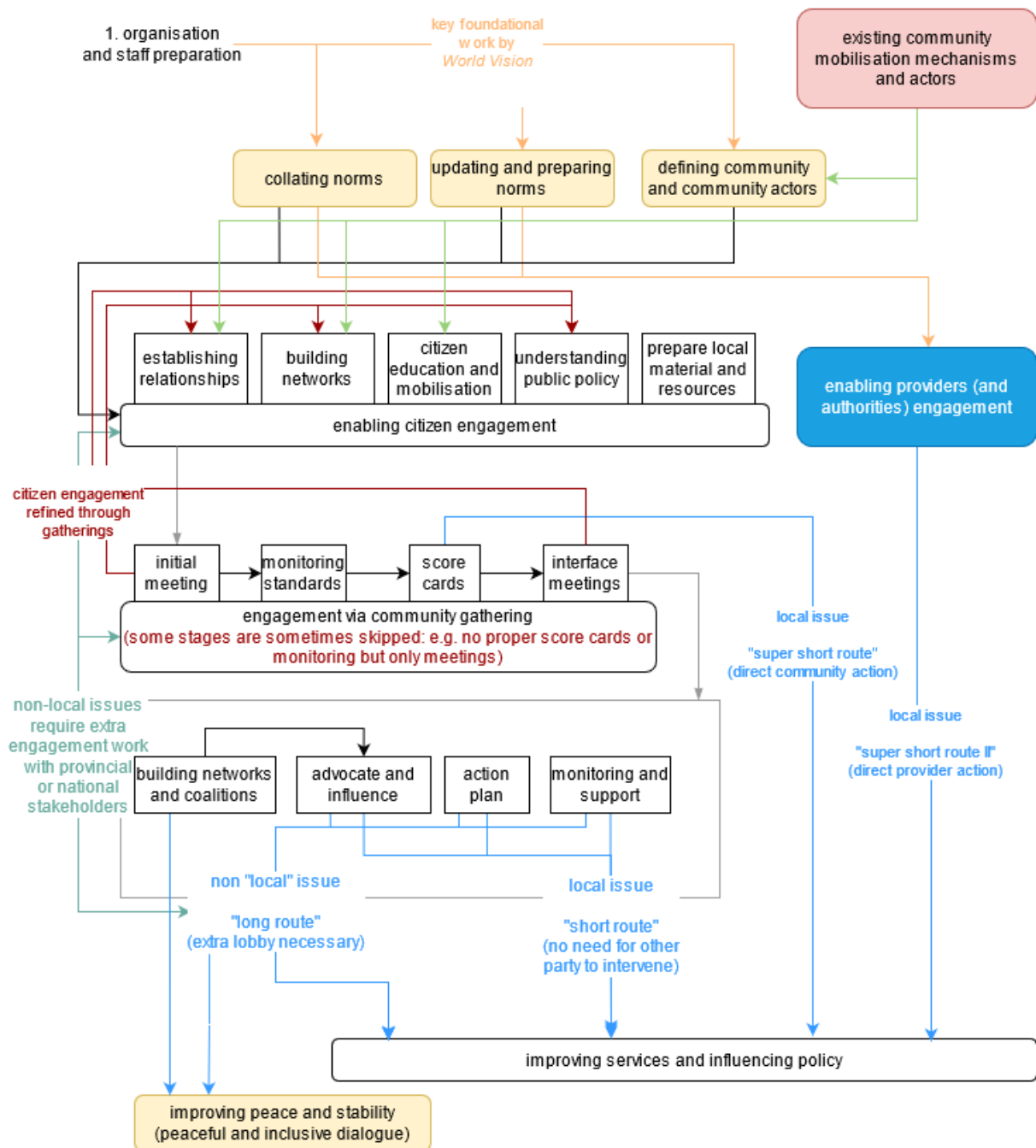


Figure 8 visualisation de quelques éléments importants à la théorie du changement VAC en RDC

Notons (1) le travail de fondation au niveau de normes effectués par World Vision (jaune), (2) le processus non linéaire de raffinement de l'engagement communautaire fait d'allers-retours entre réunions et compréhension préparation (rouge), (3) le type de processus de changement (bleu et vert).

Proposer une théorie du changement complète de la VAC pour la RDC est au-delà de la portée de ce rapport, pour différentes raisons. D'abord une bonne théorie du changement doit venir des acteurs

concernés, en puisant dans leur expérience, plutôt que de consultants externes qui en dicteraient les termes théoriques. Ensuite, il n'est pas certain qu'une théorie VAC RDC soit possible au travers de tous les secteurs concernés. Dans le schéma ci-dessus, nous ne prétendons donc pas fournir « clef en main » une théorie du changement adaptée au contexte de la RDC mais jetons plutôt des bases, ou simplement des propositions, pour un travail de réflexion au niveau de RDC. Nous suggérons de prêter une attention particulière aux points suivants : (1) les effets plus directs de la VAC (qui n'ont pas besoin de l'entière du cycle), (2) la distinction entre niveaux de changements, qui sont eux-mêmes liés à différents secteurs d'intervention, (3) la distinction entre différents types d'autorités et d'acteurs communautaires, et (4) le substrat de normes et de normes sociales dans lequel la VAC s'inscrit. Notons par ailleurs que le processus n'est pas nécessairement linéaire (ou cyclique). Des allers-retours sont possibles. Nous suggérons aussi de ne pas automatiquement faire des plans d'action, de la construction de coalition, du monitoring et de l'« advocacy » des synonymes de l'amélioration des services.

F. DURABILITÉ, CONCLUSIONS, ET RECOMMANDATION

DURABILITÉ

COMPRÉHENSION(S) DE LA DURABILITÉ DE LA VAC

Une partie du staff de WV avec lesquels nous nous sommes entretenus perçoit la durabilité comme avant tout une question de formation – ainsi comme l'un d'entre eux l'explique (à Lubumbashi) :

« La disponibilité des normes de fonctionnement des structures de santé et les guides VAC remis à tous les acteurs constitue un mécanisme de pérennisation de l'approche et nous avons formé des facilitateurs communautaires, il y a déjà dans la communauté des ressources qui ont des capacités dans cette approche. »

Et un membre d'une organisation travaillant avec WV sur la VAC au Sud Kivu d'abonder dans ce sens :

« Un autre fait que le recrutement des facilitateurs était local pour assurer la pérennisation de l'approche. Les communautés elles-mêmes ont amené cette approche même dans d'autres secteurs autre que celui de la santé. C'est un signal fort qui dénote l'appropriation de l'approche au niveau communautaire. »

De façon générale, il n'y pas vraiment de questions sur l'appropriation par les citoyens qui ont été impliqué dans la VAC, comme l'explique un participant à un focus group à Fugumure : « nous nous sommes déjà appropriés [la VAC] et nous pouvons aller plus loin », dans un autre focus group (zone sud) un participant va plus loin : « World Vision doit partir mais l'approche restera ». Cependant, la quasi-totalité des participants aux focus groups expliquent aussi qu'ils pensent que le départ de WV poserait des problèmes, et ils sont rejoints sur ce point par les représentants de la société civile et du gouvernement que nous avons rencontré. La question essentielle est celle de la transition, ou, pour utiliser le langage plus fleuri d'un participant à un focus group à Kasungami :

« L'enfant qu'est-ce que l'on fait pour le sevrer ? On prend du lait tout ça et on prépare le sevrage. Je retournerai la question à la World Vision, quelles sont les politiques qu'elle préconise

pour faire le sevrage et rendre solide les actions auxquelles nous sommes engagés, pour lesquelles nous avons travaillé jour et nuit ? »

Trois éléments ressortent et doivent être traités avec le plus grand soin pour éviter que World Vision ne se retrouve dans une situation où, comme les participants au focus group de Maluku expliquent : « World Vision nous a formé pour les groupes d'épargne comme P4 venait de dire. Mais regarde maintenant nous sommes où ? On est abandonné ! ». Ils sont importants pour effectivement pérenniser le « dialogue permanent » voulu par l'approche VAC.

1. L'aspect le plus simple est celui de la familiarité avec l'approche au-delà du cercle des initiés. Comme l'explique un participant à un focus group à Kalehe :

« L'autre faiblesse est l'absence des formations supplémentaires pour qu'une grande masse critique de la communauté et que toutes les autorités arrivent à prendre conscience de la portée de VAC et puissent s'engager réellement et non verbalement lors des réunions d'interface. »

Il s'agit d'une question d'échelle des interventions et la « solution » apparaît simple, plus de soutien à plus d'activités VAC avant d'amorcer un départ.

2. Ensuite, comme nous l'avons déjà souligné, il y a aussi un travail de WV sur les normes et lois et un travail de facilitation des rencontres entre parties. Il n'est pas garanti que la communauté soit à même de jouer ce rôle de facilitateur et d'« entremetteur ». Renforcer les communautés est essentiel pour la durabilité de la VAC, mais il s'agit aussi de renforcer le partenaire et à ce niveau il y a plus de doutes – y compris au niveau des cadres de WV. La plus grosse crainte en termes de durabilité est qu'en l'absence de WV, les autorités aux échelons supérieurs cessent de s'impliquer. Comme le soulignent ces femmes de deux focus groups à l'est et au sud du pays :

« Que le départ de WV ne soit pas précoce au stade actuel car nous avons encore besoin d'un accompagnement dans la mise en œuvre de nos plans d'action surtout en ce qui concerne l'influence des politiques en faveur de VAC. »

« World vision doit pouvoir revoir sa stratégie d'impliquer ou d'influencer les politiques. Comme, l'expérience montre que la communauté et les prestataires ont bien compris le fondement de l'approche, il est temps de travailler sur une stratégie nationale et internationale qui puisse faire en sorte qu'à tous les niveaux, toutes les autorités sanitaires et politico-administratives aient connaissance du bien-fondé de la VAC »

A Fugumure, la perception est la même « le problème là peut être traité à un niveau très haut, par exemple à Kinshasa. Maintenant nous manquons un relais qui peut le prendre et le faire connaître au niveau de Kinshasa pour trouver une solution durable ». Au sein de population, ce problème apparaît comme difficile à résoudre, si ce n'est, comme l'explique un participant à un focus group à Gemena, s'assurer que le lien avec les gouvernants se construise le plus tôt possible dans les projets :

« Associer les gouvernants surtout, être contact permanent avec eux s'ils ont fait un plaidoyer chez l'Etat parce que ça traîne pour la réalisation. Les partenaires qui viendront, nous allons leur demander d'être en contact permanent avec les gouvernants. »

Il s'agit aussi, comme un autre participant à ce focus group l'explique, que la communauté l'action VAC soit valorisée auprès des gouvernants par World Vision :

« Merci beaucoup, moi je veux que notre partenaire World Vision puisse nous aider à nous valoriser parce que nous venons de plusieurs structures. Ça va nous permettre qu'on puisse faire des plaidoyers auprès de nos décideurs qui vont nous aider avec des documents légaux qui vont nous aider à œuvrer après le départ de World Vision. [...] C'est ce qui va nous aider à devenir autonome pour continuer ».

Une idée mentionnée lors d'un focus group serait de « mettre sur pied un organe VAC au niveau du territoire qui s'occupera du suivi des activités VAC après que WV sera partie ». Cependant, comme nous l'avons expliqué plus haut, les autorités ne voient pas spécialement d'un bon œil la création potentielle d'une structure qui risque de dupliquer certaines des activités qu'ils estiment être de leur prérogative. Certains informateurs expliquent que ce rôle pourrait être joué par le « régulateur », c'est-à-dire des agents de l'Etat : « le régulateur n'a pas suffisamment de possibilité pour pouvoir interagir dans les interfaces ! ».

3. Enfin, il s'agit aussi, comme ne manquent pas de le pointer les participants à la recherche, d'une question de moyens pratiques et financiers pour organiser les rencontres (souvent agrémentées de rafraîchissement en RD Congo). A ce niveau là encore, il n'est pas certain que l'Etat soit le mieux placé. La question financière revient de façon répétée dans les discussions sur la durabilité, elle se lie au problème de ce que Ridde (2010) qualifie de « per diemite », c'est-à-dire une tendance d'agents à tous les niveaux à ne s'activer qu'en présence d'un per diem (au sens large, dans lequel nous incluons par exemple aussi des « frais de transports » qui couvriraient bien plus que les coûts de transport). Le discours se retrouve auprès des membres des comités VAC qui « estiment que le fait de manquer une petite prime de motivation même si c'est un travail communautaire crée une démotivation dans le chef de certains qui parfois sont confrontés à des difficultés en famille et les activités VAC leur prend beaucoup de temps qu'ils auraient dû consacrer à d'autres activités pour subvenir à leurs besoins ». Lors d'un autre focus group, dans la zone sud cette fois-ci, l'argument est similaire :

« La recommandation que je peux donner pour que VAC reste et que les autres l'aiment vraiment en premier lieu : j'aimerais que cette équipe de VAC qui vulgarise soit motivée, qu'elle ait un petit salaire ou un petit savon qui peut aider à poursuivre le travail. »

Les partenaires de WV abondent aussi dans ce sens. Ainsi, l'un d'entre eux au Sud Kivu :

« En tout cas, il faudra réfléchir plus sur l'appui à la fiscalité locale à travers les séances de sensibilisation des uns et des autres et d'ajouter qu'en l'absence de budget au niveau local, il va être difficile de suivre les activités du terrain, il faudra envisager organiser des ateliers au niveau provincial capitaliser les bonnes pratiques apportées par l'approche VAC au niveau communautaire »

Et lors d'un focus group dans la zone sud, un participant explique :

« Je proposerai à WV de développer des mécanismes de pérennisation de l'approche avant sa sortie de la zone notamment l'organisation des formations complémentaires pour atteindre un plus grand nombre des personnes, initier des activités de relance économiques comme les activités génératrices de revenu qui vont permettre aux comités VAC d'assurer le transport lors des différentes descentes dans les structures, l'achat des crédits pour la communication. »

Il est compliqué de trancher sur cette question de *per diem*, c'est une question d'action collective qui demande un changement de normes de la société et qui demande une coordination des différents

acteurs. Cependant, il n'est pas déraisonnable de penser qu'un véritable indicateur du succès de la VAC serait de voir des initiatives continuer sans besoin de cette « facilitation », comme l'explique bien un cadre de WV au Sud Kivu fier de succès à son niveau :

« [Dans les autres programmes] on a un peu de crainte parce que si on ne donne pas est-ce que les gens seront-là ou seront-pas là. Mais avec VAC ce n'est pas comme ça. Donc les gens vraiment sont impliqués sans en retour recevoir de WV quelque chose mais ils sont là, ils sont vraiment enthousiasmés. C'est vraiment personnellement une stratégie qui me plaît. »

Et dans la zone sud, un participant à un focus group explique les personnes impliquées dans le VAC « se sont approprié l'approche et s'impliquent activement même s'ils ne reçoivent rien ».

Pour terminer cette section sur la durabilité, soulignons deux scénarios antithétiques, qui incarnent à la fois la grande crainte et le grand espoir de la VAC. La grande crainte est celle de la régression dans la violence, c'est le scénario de l'approche qui s'embourbe et de la violence, comme l'explique un participant à un focus group au sud du pays, insistant un peu plus sur le besoin de travailler avec autorités :

« Par moment les demandes formulées dans le cadre de VAC prennent un peu beaucoup de temps, les autorités négligent les demandes. Puisqu'il n'y a pas vraiment trop des pressions par rapport à la façon de le revendiquer, puisque nous avons affaire à des autorités qui sont déjà habitués à une façon là de revendication, de bruler les pneus, barricader les routes »

L'espoir est l'« expérience naturelles » vécue au moment du COVID, quand les actions WV ont été interrompues et les communautés formées à la VAC subitement laissées à elles-mêmes. Hors, comme le remarque un représentant de WV à Gemena :

« On a été absent pendant je crois trois à quatre mois avec cette histoire de COVID ; mais laissez-moi vous dire que les gens ont continué à travailler. Sans un appui de Vision Mondial mais ils ont continué à travailler. Ils ont mené les activités, ils ont fait les évaluations de performance, ils ont fait le tour des projets, ils ont vu, ils ont documenté et quand nous sommes rentrés c'était juste pour compiler le rapport et préparer la réunion d'interface »

ELÉMENTS AU NIVEAU DE LA FACILITATION DE WORLD VISION

La durabilité tient aussi au rôle de World Vision et au personnel engagé dans l'approche. A l'exception des quelques personnes qui venaient de rejoindre l'organisation, toutes les personnes rencontrées avaient une bonne compréhension (en tous cas en théorie) des principes de la VAC et il semble que les guides sur le sujet fonctionnent bien, même si un guide plus directement connecté à la RD Congo serait le bienvenu, ainsi que, comme le rapporte un collaborateur de World Vision de la zone sud, « des outils pragmatiques clairs et précis de l'approche selon types de secteurs et même des réalités de chaque province ».

Comme cela a été souligné plus haut dans le rapport, une occasion manquée pour le renforcement de l'effectivité de l'approche VAC se situe au niveau de l'échange d'expérience entre zones et entre secteurs. Pour le moment, cet échange se fait quand un membre du personnel change d'affectation et amène avec lui son bagage, ou par le biais de la coordination nationale, mais un échange plus direct semble possible –et est suggéré par les participants. Cet échange se situe à trois niveaux. D'abord, il

s'agit de la capacitation et du renforcement de capacité du personnel. Il n'y a pas d'inquiétude majeure à ce niveau.

Ensuite, il s'agit d'unir les forces et de partager de l'information sur le travail de facilitation, surtout au niveau de l'approche des parties gouvernementales et des entreprises qui sont des acteurs qui ne sont pas faciles à approcher. Dans le même ordre d'idée, un élément qui revient dans la plupart des entretiens et sur lequel nous nous sommes déjà amplement attardés est le besoin d'identifier des normes pour que la facilitation soit effective. Comme expliqué plus haut, la VAC s'appuie sur une connaissance des lois et même si le personnel de World Vision semble avoir une bonne connaissance générale des lois, les aspects plus particuliers peuvent toujours faire l'objet d'amélioration. Un cadre national de World Vision abonde dans ce sens : « Nous devons savoir les lois qui existent ça couvrent et là où il y a les conflits et là où il n'y a pas les conflits. Donc on doit communiquer, et partager avec les collègues que les lois du pays couvrent toutes les zones. »

Enfin, il s'agit de partager les résultats générés par la VAC, et en particulier les évaluations communautaires afin de maximiser l'impact des actions entreprises et leur pertinence. A ce niveau, un outil de World Vision existe : Database. Elle « rassemble les résultats des audits sociaux, des cartes de pointage et des plans d'action qui constituent l'approche VAC » et est disponible en RD Congo depuis 2019 mais n'a été mentionnée que par deux des personnes rencontrées, surtout au niveau de la zone ouest où les indicateurs sont suivis de près. Cela ne veut pas dire que d'autres personnes ne l'utilisent pas, mais plutôt que *Database* ne joue pas un rôle central alors que l'outil répond à ce qui semble être un besoin sur le terrain. Database permet aussi, en théorie, de travailler sur la coordination entre organisations actives dans la participation communautaire (ce manque de coordination avec des organisations utilisant des approches sœurs de la VAC est une faiblesse rapportée lors des entretiens).

Finalement, au risque de nous répéter, une grande faiblesse de la VAC qui est rapportée par les staffs de World Vision est le besoin d'une coordination plus grande et d'efforts plus intense au niveau national. Comme l'explique un staff WV à Lubumbashi : « rien n'est prévu dans l'approche VAC sur comment influencer les politiques nationales au niveau de Kinshasa. Une fois de plus, les initiateurs de VAC devraient repenser cette phase d'influencer les politiques surtout au niveau central ».

Points clefs :

- L'approche apparaît plus durable, et propre à survivre au départ de WV, dans la zone sud (et dans une moindre mesure à Gemena et au Sud Kivu). Cela est probablement lié à l'expérience plus longue avec l'approche, ainsi qu'à la mobilisation d'organisations de la société civile très compétentes.
- Elle reste fragile dans les autres zones, surtout l'ouest, où WV continue à jouer un important rôle de facilitation sans qu'un remplacement évident existe.
- L'appropriation par l'équipe impliquée dans la VAC au niveau de la population est souvent avérée, mais c'est moins souvent une réalité au sein de la population en général. Il est probable qu'une « masse critique » soit nécessaire à la pérennité de la VAC.
- L'omniprésence de *per diems* et les attentes financières de certains participants la VAC est une sérieuse menace à la durabilité de la VAC.
- Le blocage d'initiatives issues de la VAC au niveau des autorités provinciales ou nationales est une menace pour la VAC, entre autres parce qu'elle nécessite une intervention de facilitation de la part de World Vision.
- Au niveau de la mise en place de la VAC, World Vision gagnerait à développer l'échange entre ses staffs et à puiser plus dans des outils existants tels que Database.

CONCLUSION

Il est indéniable que l'approche VAC de WV renforce la redevabilité sociale au sens large, et réunit à une même table les usagers, les prestataires et les membres du gouvernement. L'approche, qui repose substantiellement sur les normes et les lois, semblent mieux fonctionner dans des secteurs où les normes sectorielles –notamment celles qui portent sur les infrastructures et de services attendus– sont claires : la santé et l'éducation. Ce sont aussi des secteurs dans lesquels des institutions communautaires existent et peuvent appuyer le processus VAC. Néanmoins, même dans des secteurs a priori plus compliqués, tels que le secteur minier ou le foncier dans la zone sud, des victoires importantes ont été remportées via la VAC, en s'appuyant sur des organisations à base communautaire mais aussi sur des initiatives inédites telles que le parlement des enfants qui donne une place prépondérante aux jeunes. Peut-être plus important encore, les intervenants rencontrés décrivent un processus de changement des normes sociales. Celui-ci est progressif et la VAC doit être évaluée sur plusieurs années plutôt que sur le temps de projets courts, mais il suggère le raffermissement de la place du dialogue comme outil de résolution des conflits et un changement du rapport entre citoyens et autorités. Une certaine confiance revient. Des obstacles restent, surtout dans les zones nord et ouest (et, dans une moindre mesure, au Kivu), ils sont liés aux secteurs d'activités et aux rapports de force préexistants.

Le plus grand défi pour la pérennité de l'approche, et en fait pour son véritable succès, est que le changement qui est décelable dans certaines communautés et provinces s'étendent aussi jusqu'au niveau national qui détient les clefs d'une série de problèmes. WV aura aussi besoin de continuer à jouer un rôle de facilitation actif et peut contribuer à accélérer le changement de normes institutionnelles et interpersonnelles nécessaires à ancrer la redevabilité sociale. Ultimement, la VAC est une question de plein et entier exercice de la démocratie, en ce compris l'accès aux canaux d'expression d'opinions et de redevabilité par tous. Le succès de la VAC est donc intimement lié aux progrès de la démocratie à tous les niveaux. Plutôt que de recommander des changements de politique, il est important de souligner ici que le changement nécessaire est dans (la façon) de faire et de mettre en place les politiques publiques –ces changements sont, par nature, souvent relativement lents mais ils sont encouragés par la mobilisation citoyenne de projets tels que la VAC.

RECOMMANDATIONS

Pour WV et les autorités, en vue d'améliorer le *fonctionnement* des processus de VAC :

Challenge/faiblesse : *difficulté à résoudre les problèmes identifiés par la VAC quand ils ont une dimension nationale, liée à la faible appropriation et connaissance de l'approche à ce niveau.*

- **Établir des lignes directrices et une stratégie pour aider les animateurs et le personnel CVA (staff WV) à engager les parties prenantes au niveau national.**
- **Intervenir au niveau national pour sensibiliser les ministres et les parlementaires nationaux à l'approche et aux succès de la CVA et au rôle qu'ils ont à y jouer.**
- Engager une discussion avec la partie gouvernementale pour intégrer pleinement les **éléments de la CVA** (par exemple les problèmes identifiés à la base) **dans les processus de budgétisation et de planification à différents niveaux**, comme cela se fait dans certains

cas dans la zone sud -et en s'appuyant sur cette expérience. Il s'agit (1) de s'assurer que les processus CVA ont de l'influence (et que les problèmes qu'ils ont identifiés sont résolus) et (2) d'affecter des ressources adéquates aux processus CVA au-delà du soutien WV. En définitive, il s'agit de provoquer un changement de mentalité, ce qui est, par définition, un processus à relativement long terme. Une piste prometteuse pour susciter la collaboration serait que les comités CVA viennent présenter des solutions et pas seulement des problèmes lors des sessions de planification et de budgétisation.

- Développer une promotion active des succès de la CVA via les médias, y compris les médias sociaux qui comptent.

Créer un forum national qui impliquerait soit des institutions existantes (réformées ou sensibilisées pour être réceptives), soit un nouveau rôle (certains pays ont mis en place un " défenseur des droits " ou un " médiateur national " qui joue ce rôle de relais).

Challenge/faiblesse : crainte des acteurs que l'approche ne survive pas au départ de WV, *risque important que l'approche ne soit pas pleinement pérenne.*

- Intégrer plus tôt dans le processus VAC le fait qu'une masse critique est nécessaire à la pérennisation de l'approche. Une mobilisation qui dépasse les comités VAC est nécessaire. Faciliter la formation d'une masse critique formée aux outils de la VAC qui soit plus importante au niveau de la base.
- Développer une réflexion sur le processus de sélection des organisations de la société civile impliquées dans la VAC, et en particulier la possibilité d'**appuyer des associations de qualité mais non agréées à soit obtenir l'agrément soit participer à la VAC** (moyennant des critères).
- Les aptitudes de leadership des managers de VAC sont d'une importance capitale dans le passage à l'échelle. **Le rôle de WV comme (1) initiateur et facilitateur du processus de vulgarisation et sélection/production des normes et (2) comme intermédiaire et facilitateurs entre niveaux de pouvoir doit être repris** par une institution qui reste à identifier et pourra varier selon les contextes et les secteurs, car il n'est pas certain que les communautés et comités VAC puissent ou doivent jouer ce rôle. Des autorités religieuses, communautaires ou étatiques crédibles et légitimes peuvent jouer ce rôle (et certaines le demande déjà).
- Sur la question du *perdiem*, qui est significative : anticiper le problème et tenter des expériences sans *perdiem* tôt dans le processus VAC –ou trouver une ressource locale pour financer d'éventuels frais de fonctionnement. Il s'agit de délier la question de la pérennité de la VAC et celle des *perdiems* –aucune structure durable VAC ne pourra être mise en place en RDC si elle est principalement motivée par un incitant financier.

Challenge/faiblesse : les expériences avec la VAC dans des contextes de violence et de déplacements forcés sont pour l'instant limitées et principalement dans le domaine des soins de santé primaires (un des domaines où la VAC fonctionne le mieux grâce à des normes claires). De façon plus générale, *les expériences VAC sont très diverses et il n'est pas toujours évident de comprendre quels facteurs contextuels comptent et comment.* Il n'existe pas de théorie du changement VAC propre à la RDC et aux expériences qui y sont menées, ce qui rend plus difficile l'analyse des problèmes. L'échange d'expérience entre secteurs et zones est faible.

- Le présent rapport fournit, à la fin de la section E, une première ébauche de grille permettant de lire et de comprendre la situation dans différents contextes, ainsi que des pistes permettant

de développer une théorie du changement VAC propre à la RDC. Il sera nécessaire que WV et ses partenaires discutent et développent cette théorie du changement.

- En prenant appui sur les réflexions du présent rapport, il sera aussi essentiel pour WV de définir plus clairement ce qui est entendu par fragilité – beaucoup de zones sont « fragiles » et la fragilité est multifactorielle. La théorie du changement permettra de mieux tenir compte de cette complexité de la notion de fragilité.
- **Développer le processus de VAC comme un forum de résolution des conflits** dans les zones d'instabilité. Au-delà des problèmes sectoriels, les circonstances créées par la VAC sont prometteuses. Il sera important de bien documenter ce processus.
- **Développer les échanges d'histoires de succès** (et de défis) au niveau de toutes les parties arrivées dans la VAC, à la fois entre secteurs et entre zones – entre autres via Database (voir ci-dessous), mais aussi par exemple via la réalisation de petites capsules vidéo ou audio, de jeux, et d'études de cas.

Challenge/faiblesse : les rapports mentionnent des *sous-dépenses fréquentes* sur les activités VAC, alors que les entretiens suggèrent un manque de financement.

- Repenser la budgétisation des activités VAC et développer des solutions flexibles sur plusieurs années.
- Sensibiliser les bailleurs au fait qu'une VAC réussie nécessite des budgets adaptables.

Challenge/faiblesse : dans beaucoup de domaines – surtout ceux qui ne relèvent pas du domaine de l'éducation et de la santé – les *normes* sont vagues, ce qui diminue et affaiblit la mise en place et les effets de la VAC :

- Continuer le travail d'appui à l'élaboration et à la sélection des normes.
- Partager les normes entre secteurs et entre zones afin de ne pas devoir recommencer le même travail.
- Idéalement, appuyer le gouvernement ou prendre l'initiative de créer un recueil, par exemple un site web, reprenant toutes les normes utilisées dans le cadre de la VAC.

Pour WV, en vue d'améliorer la *documentation* des processus de VAC :

- Sensibiliser le personnel de World Vision à une utilisation plus complète de la plateforme *Database*.
- Beaucoup de rapports répètent les mêmes actions VAC d'année en année. Lier plus explicitement la VAC aux actions (les derniers rapports ASM vont dans ce sens) et clairement distinguer les processus des résultats.
- Mettre l'accent sur les actions et non pas seulement les réunions et plans (les rapports plus récents sont mieux à ce niveau).

G. RÉFÉRENCES

- Baird, M. (2010). *Services Delivery in Fragile and Conflict-Affected States* (World Development Report 2011 - Background Paper).
- Brett, E. A. (2003). Participation and accountability in development management. *Journal of Development Studies*, 40(2), 1–29. <https://doi.org/10.1080/00220380412331293747>
- Chesterman, S., Ignatieff, M., & Thakur, R. (2005). Making states work: state failure and the crisis of governance. In *New York*. United Nations University Press.
- Community Matters PTY. (2018). *Citizen Voice and Action for Government Accountability and Improved Services: Maternal, Newborn, Infant and Child Health Services*. October.
- Cornwall, A. (2011). *The participation reader*.
- Cornwall, A., & Pasteur, K. (2000). Introduction: Accountability through Participation in the Health Sector. *IDS Bulletin*, 31(1), 1–13.
- Falisse, J.-B. (2016). *The Community Governance of Basic Social Services in Fragile States: Health Facility Committees in Burundi and South Kivu, DR Congo*. Oxford.
- Falisse, J.-B., & Ntakarutimana, L. (2020). When information is not power: Community-elected health facility committees and health facility performance indicators. *Social Science and Medicine*, 265(August). <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113331>
- Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 346–361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Gaventa, J. (2002). Exploring citizenship, participation and accountability. *IDS Bulletin*, 33(2), 1–14.
- Grandvoinet, H., Aslam, G., & Raha, S. (2015). Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability. In *World Bank Group* (Issue 3). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0481-6>
- Guerzovich, F. (2019). *On learning about transparency & accountability... and how to move this debate forward (Part 1)*. World Bank Blog. <https://gpsaknowledge.org/blog/on-learning-about-transparency-accountability-and-how-to-move-this-debate-forward-part-1/>
- Guerzovich, F. (2020). *Conquering our blind spots: Glamorizing the everyday politics of accountability*. <https://gpsaknowledge.org/blog/conquering-our-blind-spots-glamorizing-the-everyday-politics-of-accountability-part-1/>
- Humphreys, M., Sánchez de la Sierra, R., & Van der Windt, P. (2019). Exporting democratic practices: Evidence from a village governance intervention in Eastern Congo. *Journal of Development Economics*, 140(November 2017), 279–301. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.03.011>
- Joshi, A. (2017). Legal Empowerment and Social Accountability: Complementary Strategies Toward Rights-based Development in Health? *World Development*, 99, 160–172. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.07.008>
- Joshi, A., & Houtzager, P. P. (2012). Widgets or Watchdogs? *Public Management Review*, 14(2), 145–162. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657837>
- Lodenstein, E., Mafuta, E., Kpatchavi, A. C., Servais, J., Dieleman, M., Broerse, J. E. W., Barry, A. A. B., Mambu, T. M. N., & Toonen, J. (2017). Social accountability in primary health care in West and Central Africa: Exploring the role of health facility committees. *BMC Health Services Research*, 17(1), 1–15. <https://doi.org/10.1186/s12913-017-2344-7>

- Mafuta, E. M., Kayembe, P. K., Mambu, T. N. M., Dieleman, M. A., Hogema, L. M., De Cock Buning, T., Khomba, P. N., & Zioko, F. M. (2015). Social accountability for maternal health services in Muanda and Bolenge Health Zones, Democratic Republic of Congo: A situation analysis. *BMC Health Services Research*, *15*(1). <https://doi.org/10.1186/s12913-015-1176-6>
- Mafuta, E. M., Mambu, T. N. M., Kayembe, P. K., Hogema, L., De Cock Buning, T., Dieleman, M. A., Kiyimbi, P. B., & Indebe, B. P. (2016). Understanding the local context and its possible influences on shaping, implementing and running social accountability initiatives for maternal health services in rural Democratic Republic of the Congo: a contextual factor analysis. *BMC Health Services Research*, *16*(1), 1–13. <https://doi.org/10.1186/s12913-016-1895-3>
- Malena, C., & Forster, R. (2004). *Social Accountability An Introduction to the Concept and Emerging Practice* (No. 76; Social Development Papers, Issue 76).
- Mansuri, G., & Rao, V. (2012a). Localizing Development. Does Participation Work? In *Localizing Development*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8256-1>
- Mansuri, G., & Rao, V. (2012b). Localizing Development. In *Localizing Development*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8256-1>
- McGee, R., & Gaventa, J. (2011). Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives. In *IDS Working Papers* (Vol. 2011, Issue 383). https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x
- Molyneux, S., Atela, M., Angwenyi, V., & Goodman, C. (2012). Community accountability at peripheral health facilities: a review of the empirical literature and development of a conceptual framework. *Health Policy and Planning*, *1*, 1–14. <https://doi.org/10.1093/heapol/czr083>
- O'Meally, S. C. (2013). *Mapping Context for Social Accountability*. The World Bank.
- Ridde, V. (2010). Per diems undermine health interventions, systems and research in Africa: burying our heads in the sand. *Tropical Medicine & International Health*, *15*(7), E1–E4. <https://doi.org/10.1111/tmi.2607>
- Rifkin, S. B. (1996). Paradigms lost: toward a new understanding of community participation in health programmes. *Acta Tropica*, *61*(2), 79–92.
- Rifkin, S. B., Muller, F., & Bichmann, W. (1988). Primary health care: on measuring participation. *Social Science & Medicine*, *26*(9), 931–940. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(88\)90413-3](https://doi.org/10.1016/0277-9536(88)90413-3)
- Schaaf, M., Topp, S. M., & Ngulube, M. (2017). From favours to entitlements: Community voice and action and health service quality in Zambia. *Health Policy and Planning*, *32*(6), 847–859. <https://doi.org/10.1093/heapol/czx024>
- Stewart, F., Brown, G., & Ukiwo, U. (2009). *Fragile States* (No. 51; CRISE Working Paper, Issue 51).
- Williams, M. J. (2020). Beyond ‘context matters’: Context and external validity in impact evaluation. *World Development*, *127*, 104833. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104833>
- World Vision. (2012). *Citizen Voice and Action within the Development Programme Approach*. 1–3.
- World Vision. (2017). *Summary of the Ethnographic Research Report Citizen Voice & Action with Children for Child Protection : Effectiveness in Four Case Studies from Kosovo* (Issue March 2017).
- World Vision. (2020). *Citizen Voice and Action (CVA) for Health and Nutrition*. World Vision.
- World Vision Middle East Eastern Europe Region. (2018). *Citizen Voice and Action (CVA) Model, Field Practitioner Version*.

H. ANNEXES

Liste des documents internes consultés :

- 2013 - annual report - WVI ANNUAL REPORT 2013 04062014
- 2013 - annual report - WVI ANNUAL REPORT 2013 04062014
- 2013 - santé - ouest - DRC CHN Annual Report FY13
- 2014 - santé - ouest - DRC CHN Annual Report FY14
- 2014 - santé - ouest - DRC_FY14_annual_report_revised...
- 2015 - mining - Katanga - CVA for Mining_Fungurume vf
- 2015 - mining - Katanga - Fungurume CVA For Mining LEAP_ Annual Management Report FY 15
- 2015 - training - Goma Formation sur le CVA du 27 au 29 janvier 2015
- 2015 - training nutrition - Rapport formation pronanut en CVA
- 2016 - mining - Katanga -Rapport du second Trimestre PROMINES le 23 Mars 2016 revu
- 2016 - santé - ouest - CHN annual report FY16
- 2016 - santé - ouest - Final report CHN NO full complete
- 2016 - santé - west - CHNC narrative annual report 2016_VD
- 2016 - training mining - guide_version1juin
- 2017 - annual report - advocacy - DRC Advocacy Annual report FY 17
- 2017 - ASM - ASM FY18 DRC PSM Final
- 2017 - ASM - ASM report for SAR DRC 20170118 GM FY17
- 2017 - case study - Katanga - SuccèsCVA directeur HURUMA (1)
- 2017 - case study - Katanga -CVA success
- 2017 - case study - Katanga Succès CVA J.P
- 2017 - education - Katanga - Final annual report Kikula
- 2017 - land and mining - Katanga - KIGOMA and LUWOWOSHI ADVOCACY project related to land access in extractive context
- 2018 - santé - NW - Rapport spécifique approche VAC au programme Ledia santé et nutrition. (1)
- 2019 - annual report health - LEAP_3_TP_Annual_Report_H&N VF 06012020
- 2019 - ASM - ASM report template reviewed-GM FY19
- 2019 - education - ouest - RAPPORT CVA KONGO CENTRAL CLUSTER (2)
- 2019 - education - ouest - Rapport mission Maluku 05022019
- 2019 - education - ouest Rapport mission Maluku 05022019
- 2019 - santé - Sud Kivu - Rapport CVA Kalehe
- 2019 - santé - Sud Kivu - Rapport CVA ZS -Katana OK
- 2019 - WASH - NW Rapport CVA for WASH Fy19 Consolidé Gemena
- 2019 - WASH - NW Rapport CVA for WASH Fy19 Consolidé Ledia
- 2020 - education - NW - RAPPORT FORMATION VAC GEMENA
- 2020 - education - NW RAPPORT VULGARISATION NORMES EDUCATION
- 2020 - education - ouest - RAPPORT CVA KONGO CENTRAL CLUSTER GM
- 2018 - santé - ouest - Impact de CVA à Gemena
- 2019 - ASM

- 2020 - ASM
- 2018- ASM
- 2020 - WV DRC Livelihoods Annual Report 03012020 16h49 ENG
- 2017 - WV DRC FY 17 Annual Report Livelihoods
- 2016 - DRC Health and Nutrition Annual report FY 2016
- 2017 - DRC Health and Nutrition Annual report FY 2017 - English
- 2018 - WV DRC FY17 AP CWBR Data Collection Template_Final.xlsxLEDIA
- 2019 - LEAP_3_TP_Annual_Report_H&N VF 07012020
- 2015 - GFATM Annual Performance Report - FY2015
- 2015 - NO HHN FY14 Review and FY 15 Planning