

Stratégie

— **Vulnérabilités
aux crises
et résilience
2017-2021**



L'AFD tient à remercier les nombreux contributeurs à cette Stratégie, et plus particulièrement les ONG membres de Coordination Sud, l'équipe CCSA de la Banque mondiale, Mercy Corps, Overseas Development Institute (ODI), les équipes du States of Fragility 2016 de l'OCDE, International Crisis Group, le Professeur Bertrand Badie, les équipes du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et celles du Ministère des Finances pour leurs relectures et contributions à ce document.

Merci également à Xavier Lhote qui a mené le travail d'élaboration collective de cette Stratégie, ainsi que Guillaume Signorino qui l'a accompagné dans cet exercice. Des remerciements, enfin, à chacun des membres de l'équipe « Prévention des crises et relèvement post-conflit » de l'AFD et au management du Département des appuis transversaux, aux membres du Comité de pilotage, du réseau des points focaux et du Groupe de travail « Plan d'orientation stratégique » et à l'équipe SPC/PIL pour leurs précieuses contributions et relectures.

Préambule

Dans le cadre de sa stratégie 2018-2022, l'AFD a fait de la préservation de la paix et de la stabilité une finalité de son action. Les crises – sécuritaires, politiques, sanitaires, alimentaires, économiques, sociales, environnementales – interagissent de plus en plus entre elles et sont de moins en moins cantonnées à un seul territoire ou pays. Mal gérées, elles **menacent les acquis et les perspectives de développement de nos partenaires**. L'atteinte des Objectifs du Développement Durable exige donc une mobilisation collective autour de ce défi partagé.

De par ses relations de proximité historique et géographique avec l'Afrique, la Méditerranée, la Caraïbe, **la France se trouve particulièrement exposée aux impacts des crises** dans certains territoires. Nos concitoyens attendent de l'Etat qu'il se donne les moyens d'agir sur les effets des crises, mais aussi sur leurs causes. **Ainsi la solidarité vis-à-vis des populations les plus vulnérables et l'intérêt de la France se rejoignent-ils** dans le travail de renforcement des capacités des sociétés et des Etats les plus fragiles à prévenir et faire face aux chocs.

L'action du groupe AFD de lutte contre les fragilités s'inscrit dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie française de réponse aux fragilités « Prévention, résilience et paix durable ». Reconnaisant la nécessité de croiser les perspectives dans les contextes de crise et de fragilité, l'AFD s'est engagée à y faire du développement en « 3D » pour incarner le troisième D du triptyque Défense, Diplomatie et Développement.

L'AFD s'engage à travailler de manière articulée avec les acteurs de la diplomatie et de la défense pour agir en prévention, gestion et relèvement post-crise. En défendant l'idée d'un monde complexe et mouvant, particulièrement dans les pays affectés par une crise, l'Agence poursuivra son effort pour promouvoir une approche concertée. Celle-ci reposera sur une **démarche analytique** mobilisant l'équipe France et ses partenaires, pour mieux appréhender les contextes instables et les dynamiques à l'œuvre, et sur des **modalités d'intervention innovantes et agiles** couplant résultats rapides et réponses de long terme dans une logique articulant prévention et relèvement durable.

Notre engagement stratégique : le développement en « 3D », dans les contextes de crise et de fragilité

Croiser les perspectives entre acteurs du développement, de la diplomatie et de la défense est indispensable pour parvenir à un diagnostic fin des fragilités des pays et des sociétés où le groupe AFD finance des projets. Le Groupe densifiera son réseau de partenaires, en cohérence et en complémentarité avec l'action des humanitaires, des diplomates, des militaires et des autres acteurs du développement, au sein de l'équipe France et avec ses pairs.

Lorsqu'elle intervient dans un conflit armé au nom de l'ordre international, la France a la responsabilité d'agir efficacement et sur le long terme, au risque sinon de gaspiller ses ressources et de constater une reprise des conflits. Aucune opération militaire extérieure ne peut être un succès durable sans planifier la paix et si dans le même temps n'est pas programmée une opération de développement, distincte mais commensurable et coordonnée. Pour «gagner la paix», l'action des professionnels du développement est essentielle, aux côtés des acteurs locaux, institutions ou organisations de la société civile, à la condition que cette action sache s'adapter à ces contextes très spécifiques pour constituer le troisième D du triptyque Défense, Diplomatie et Développement (les « 3D »). Le groupe AFD poursuivra son effort pour promouvoir, auprès des différents acteurs de l'action internationale de la France, l'importance de se doter d'une base analytique solide dans les contextes de crise et de fragilité pour mieux appréhender le contexte instable et les dynamiques complexes à l'œuvre. L'AFD s'engage également à être aux côtés des diplomates et des militaires afin de construire une vision 3D tournée vers la prévention des conflits. Plus nous interviendrons, chacun dans nos domaines, en amont des crises, plus notre action sera efficace.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE : LA STRATÉGIE EN 3X3 MESSAGES	6
1) La mutation des crises : un défi partagé entre la France et ses partenaires	7
2) La lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises, un axe structurant pour l'AFD	7
3) Faire de l'AFD un bailleur de référence, plus agile, partenarial et innovant.....	8
RÉSUMÉ EXÉCUTIF DE LA STRATÉGIE	9
Pourquoi parler de vulnérabilités aux crises maintenant ?	10
Fragilité, vulnérabilité aux crises et résilience.....	10
Les finalités de la Stratégie	11
Crises chroniques, point de départ de la réflexion	12
Quel positionnement pour l'AFD ?	13
Les axes d'effort	13
Les leviers de transformation pour l'AFD.....	14
1. DES CRISES EN COMMUN	15
1.1 Une plus forte exposition aux crises.....	16
1.1.1 Des sociétés en risque de fragmentation.....	16
1.1.2 Des catastrophes naturelles plus intenses et plus fréquentes	16
1.1.3 Les crises pandémiques, une menace pour la sécurité sanitaire internationale.....	17
1.2 Des crises multidimensionnelles et interconnectées	18
1.2.1 D'une crise à l'autre : les effets de contagion.....	18
1.2.2 Le changement climatique, un multiplicateur de menaces	18
1.2.3 La démographie, un accélérateur de changements.....	18
1.3 Régionalisation et mondialisation des crises	19
1.3.1 Du local au global	19
1.3.2 Des systèmes de conflits auto-entretenus.....	19
1.4 Crises prolongées et crises chroniques, le risque des « trappes à fragilités »	20
2. LA GESTION DES CRISES AU SEIN DE L'AFD ET DE LA COMMUNAUTÉ DES BAILLEURS : UNE HISTOIRE ANCIENNE, DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES	21
2.1 Apports et limites des Stratégies précédentes de l'AFD dans les contextes de crises	22
2.1.1 Une approche par les fragilités de l'Etat, progressivement élargie	22
2.1.2 Des recommandations pertinentes, qui restaient à opérationnaliser	22
2.1.3 Prendre en compte les évolutions récentes de l'agenda international.....	22
2.2 Quelles leçons des interventions de l'AFD dans les Etats fragiles ?.....	23
2.2.1 L'AFD, un bailleur plus apte à intervenir dans les situations de crises et de conflits.....	23
2.2.2 Des recommandations opérationnelles pour la conception des projets.....	24
2.3 Une production intellectuelle interne riche et variée mais insuffisamment intégrée aux pratiques opérationnelles	24
2.3.1 De multiples sources de connaissances.....	24
2.3.2 La jeunesse au cœur de l'analyse	24

3. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU GROUPE AFD EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES VULNÉRABILITÉS ET DE RÉPONSE AUX CRISES..... 25

3.1 Soutenir l'inclusion des populations et des territoires marginalisés.....	28
3.2 Favoriser l'accès à des institutions publiques inclusives, participatives et transparentes.....	29
3.3 Prévenir les chocs économiques et en limiter les impacts.....	30
3.4 Prévenir et réduire les impacts des catastrophes et des crises sanitaires.....	31

4. ADAPTER L'ORGANISATION ET LES MOYENS..... 32

4.1 Faire de l'AFD un bailleur agile et innovant en contexte de crises.....	33
4.1.1 Faire évoluer nos instruments et nos approches opérationnelles.....	33
4.1.2 Des outils méthodologiques adaptés dans les contextes de crises.....	34
4.1.3 Renforcer les partenariats : l'approche globale, d'une action en silos à une action en réseau.....	36
4.1.4 Disposer des ressources humaines adaptées.....	38
4.2 Une Stratégie globale du Groupe, déclinée par géographies et secteurs.....	38
4.3 Production de connaissances : les programmes de recherche à venir.....	39
4.4 Redevabilité et indicateurs de suivi.....	40
4.4.1 Redevabilité – un bilan annuel présenté au Conseil d'administration.....	40
4.4.2 Indicateurs de suivi.....	40
4.4.3 Stratégie « Vulnérabilités aux crises » et Objectifs de Développement Durable.....	41
Glossaire.....	42
Liste des acronymes.....	43

LISTE DES ENCADRÉS

Définitions retenues.....	11
Le modèle de la Stratégie.....	12
Les axes d'effort opérationnels.....	13
Les moteurs de la violence contemporaine (OCDE, 2016).....	16
Catastrophes naturelles et risques de conflits.....	18
Les systèmes de conflits en Afrique de l'Ouest.....	19
L'agenda international sur les Etats fragiles et les situations de crises.....	23
Mise en œuvre des projets dans les contextes de crise.....	24
Axes d'efforts de l'AFD pour répondre aux enjeux d'inclusion.....	28
Axes d'effort de l'AFD pour répondre aux enjeux de gouvernance inclusive.....	29
Axes d'effort de l'AFD pour répondre à l'enjeu des chocs économiques.....	30
Axes d'effort de l'AFD pour prévenir et réduire l'impact des catastrophes et crises sanitaires.....	31
Le Fonds « paix et résilience » et les « Initiatives », une approche régionale et pluriannuelle pour répondre à l'échelle d'un bassin de crise.....	33
La boîte à outils pour l'instruction de projets en zones d'insécurité.....	34
Les démarches de développement participatif local.....	34
La prise en compte des questions de genre par le biais de l'inclusion.....	35
Une analyse partagée des fragilités.....	35
Outils et instruments adaptés aux contextes de crises.....	36
Intégrer l'incertitude : un défi crucial pour la résilience ; un espace de recherche et d'innovation.....	39

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Nombre de catastrophes par an et par région (1960-2016).....	17
Figure 2. Le Cadre logique de la Stratégie.....	26
Figure 3. L'approche globale dans les contextes de crises, agir ensemble sur le continuum de la crise.....	37



**SYNTHÈSE :
LA STRATÉGIE
EN 3X3 MESSAGES**

1) La mutation des crises : un défi partagé entre la France et ses partenaires

Trois caractéristiques des crises contemporaines placent désormais **les acteurs du développement en première ligne** dans cet effort et les conduisent à **redéfinir leurs modalités d'action**.

1) Alors que les crises les plus graves du XXe siècle reflétaient des oppositions géopolitiques, les crises contemporaines sont **principalement d'origine socio-politique** (exclusion politique et sociale, mauvaise gouvernance, faiblesse des systèmes sanitaires) – et par conséquent difficiles à résoudre sans une action à la racine de ces fragilités. L'enjeu de cohésion sociale, particulièrement aigu dans des sociétés en risque de fragmentation, repose tant sur la qualité des relations entre citoyens qu'entre Etat et citoyens.

2) Il est de plus en plus **difficile d'isoler les crises** selon leur nature économique, sociale, sécuritaire ou environnementale. Des régions entières peinent à s'extraire de **'trappes à fragilités'** où se combinent des déterminants sociaux, économiques et institutionnels de crises – sous l'effet 'accélérateur' du changement climatique et des transformations démographiques. La région du Sahel est particulièrement représentative de ce phénomène de crise multidimensionnelle. Cela exige une appréhension globale des fragilités qui les sous-tendent, de façon à **rompre les courroies de transmission** entre les crises tout en agissant en profondeur sur leurs déterminants.

3) De la frontière Afghanistan-Pakistan à l'Afrique des Grands lacs en passant par le Sahel, le lac Tchad et la région Syrie-Irak, de véritables **'systèmes de crise'** se développent au niveau régional, par **effet de contagion transfrontalière**. Ils exigent d'agir à l'échelle de ces **bassins de crise**.

Ces trois caractéristiques expliquent que des territoires entiers sont pris au piège de **crises prolongées**, que les réponses humanitaires ou militaires ne parviennent plus à résoudre, ni même endiguer, et qui nous incitent donc à renouveler nos perspectives et nos modalités d'intervention. En travaillant de manière articulée avec les acteurs de la diplomatie et de la défense ainsi qu'avec les acteurs de l'humanitaire, les acteurs du développement sont en capacité de fournir un relais à ces réponses de court terme, pour agir **dans la durée sur les leviers économiques, sociaux, institutionnels et politiques**. Face à cet enjeu, les homologues de l'AFD réorientent leurs Stratégies vers **la réduction des fragilités** qui rendent la crise plus probable, **le renforcement de la résilience** des Etats et des sociétés aux chocs ainsi que **la gestion de territoires vulnérables aux crises**. En effet, sans une action décisive, ces zones concentreront demain l'extrême pauvreté, la violence, les foyers de déplacements forcés de population et les crises de gouvernance.

2) La lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises, un axe structurant pour l'AFD

Si les instruments et modalités d'action différeront selon le territoire concerné, trois principes caractériseront l'approche de l'Agence face aux vulnérabilités :

1) **L'AFD investira dans l'anticipation et l'action en amont des crises**, c'est-à-dire dans la réduction des fragilités économiques, sociales, environnementales et institutionnelles, afin d'éviter que des chocs ou des détériorations continues d'une situation ne se transforment en crises. En effet, **le 'coût de l'inaction' en matière de prévention des crises est exorbitant** : opportunités manquées de développement, coûts humains, coûts budgétaires (interventions extérieures, aide humanitaire), risques de contagion.

Toutefois, toutes les crises ne peuvent pas être évitées ou même prévues ; les ruptures sont même inhérentes au processus de développement. Aussi l'AFD accompagnera-t-elle **le renforcement de la résilience des sociétés, institutions et territoires**, c'est-à-dire leur capacité à faire face aux chocs et à l'incertitude – de telle sorte que ces chocs ne remettent pas en cause les acquis et perspectives de développement. Prévention et préparation se combinent dans l'approche par la **réduction des risques de catastrophes (RRC)**, qui constitue un pilier essentiel des Stratégies « climat » et « lutte contre les vulnérabilités ». Parce que les processus de sortie de crise ne sont jamais linéaires, **l'approche du relèvement post-crise doit intégrer les risques de rechute** et saisir les opportunités de transformations offertes par ces moments de transition.

2) Outre l'action préventive et **l'appui au relèvement des sociétés, l'Agence assumera pleinement une action durant la crise**, dans le cadre de coalitions articulant les savoir-faire complémentaires des acteurs de la sécurité, de la diplomatie, de l'humanitaire, du développement et de la recherche. Ce positionnement de l'Agence au sein d'une **'approche globale et articulée'** exige une vision claire des rôles de chaque communauté professionnelle, de leurs temporalités d'action et de leurs modes d'interaction, ainsi qu'une pratique quotidienne de ces collaborations. L'Agence investira dans des outils, méthodes et lieux de rencontre partagés pour développer cette **culture de l'action collective** dans le strict respect de compétences et mandats différenciés.

3) Pour lutter contre les phénomènes de fragmentation des sociétés, **l'Agence priorisera dans toutes ses actions l'inclusion économique, sociale, politique, culturelle et le respect des droits**. En effet, **l'inclusion des jeunes, des femmes, des populations marginalisées** et la mise en place d'une **approche participative** à tous niveaux sont des enjeux clés de sociétés plus justes et plus pacifiques. La cohésion de la société et la relation entre Etat et citoyens ne peuvent s'envisager dans des cadres économiques, sociaux, culturels ou politiques porteurs d'exclusion. La question du genre est aussi un enjeu de cohésion sociale : l'exclusion structurelle de la moitié de la population d'une société est génératrice d'opportunités manquées, de frustrations et de violence.

3) Faire de l'AFD un bailleur de référence, plus agile, partenarial et innovant

1) **L'agilité** est une condition du succès dans des contextes caractérisés par une forte volatilité et une très grande complexité. Elle exige (i) une démarche d'adaptation des **ressources humaines**, (ii) une gestion plus dynamique et flexible des **risques** des opérations, (iii) une démarche **d'analyse**, de **veille** et **d'anticipation** des évolutions des contextes, (iv) une démarche de **suivi-évaluation dynamique des projets** à même de les orienter en cours d'exécution, ainsi que (v) la conjugaison d'**actions à impacts rapides** et d'engagements dans le temps long. Pour être apte à agir non seulement dans les crises mais aussi sur les crises et leurs déterminants, l'Agence doit **assumer l'impact de ses activités sur les dynamiques politiques**. Elle se donnera pour cela **les moyens d'une analyse approfondie du contexte et des logiques d'acteurs**, en mobilisant son réseau de partenaires.

2) **Le partenariat** est ce qui permettra à l'AFD de dépasser les impacts ponctuels pour contribuer à des réponses systémiques aux crises. **L'Agence n'agira jamais seule** dans les contextes fragiles. L'AFD **mobilisera l'approche « 3D » (Développement-Diplomatie-Défense) et les coalitions d'acteurs légitimes**, articulant les avantages comparatifs de partenaires (i) au sein de l'équipe France (OSC, Ministères et opérateurs publics, entreprises, acteurs de la recherche...), (ii) parmi ses pairs internationaux (iii) et parmi les acteurs locaux (secteur privé, organisations de la société civile, collectivités locales) pour répondre à la complexité des défis, tels que les comprennent nos partenaires. Elle se positionnera à l'échelle territoriale adaptée, là où elle dispose d'**un avantage comparatif pour agir**.

3) **L'innovation** est essentielle pour adapter les réponses aux mutations des crises. L'Agence poursuivra la transformation de ses **méthodes d'analyse** et de **conception de projets** ainsi que sa gamme **d'instruments financiers**, à l'instar du « Fonds paix et résilience » et des initiatives que celui-ci finance. Elle mobilisera les atouts de la révolution numérique (rapidité, ubiquité, réseau, travail collaboratif...) pour renforcer sa connaissance et

“

L'AFD assumera pleinement une action dans les contextes de crise, dans le cadre de coalitions articulant les savoir-faire complémentaires des acteurs de la sécurité, de la diplomatie, de l'humanitaire, du développement et de la recherche.

proximité avec le terrain – l'une de ses marques de fabrique – et le suivi des impacts. Enfin, l'AFD cherchera à compléter ses approches préventives en investissant les problématiques de **prise de décision dans l'incertain**, en particulier dans les situations où, du fait de leur complexité et/ou de l'urgence à agir, les risques ne peuvent être suffisamment caractérisés.

“

L'AFD poursuivra la transformation de ses méthodes d'analyse et de conception de projets ainsi que sa gamme d'instruments financiers, pour adapter ses réponses aux défis des crises contemporaines.



**RÉSUMÉ EXÉCUTIF
DE LA STRATÉGIE**

Pourquoi parler de vulnérabilités aux crises maintenant ?

L'AFD a choisi de faire de la lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises l'un des axes structurants de son activité. En effet, dans l'exercice de prospective à horizon 2025 conduit par l'AFD, les crises – environnementales, politiques, sociales, économiques – sont une caractéristique importante de chacun des scénarios d'évolution du monde. Accompagner nos partenaires à anticiper et gérer ces crises est dès lors un enjeu déterminant pour la pertinence de l'offre de coopération de l'Agence pour **l'atteinte des Objectifs de Développement Durable**. D'autres travaux récents¹ identifient la capacité à travailler dans des crises chroniques et à agir sur le terrain dans lequel ces crises prennent racine comme l'une des conditions d'efficacité des bailleurs de fonds à l'avenir.

Cette Stratégie s'inscrit dans le cadre de la **Stratégie française « Prévention, résilience et paix durable – Approche globale de réponse à la fragilisation des Etats et de sociétés »** portée par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : elle en constitue la déclinaison opérationnelle dans le champ de compétences de l'AFD.

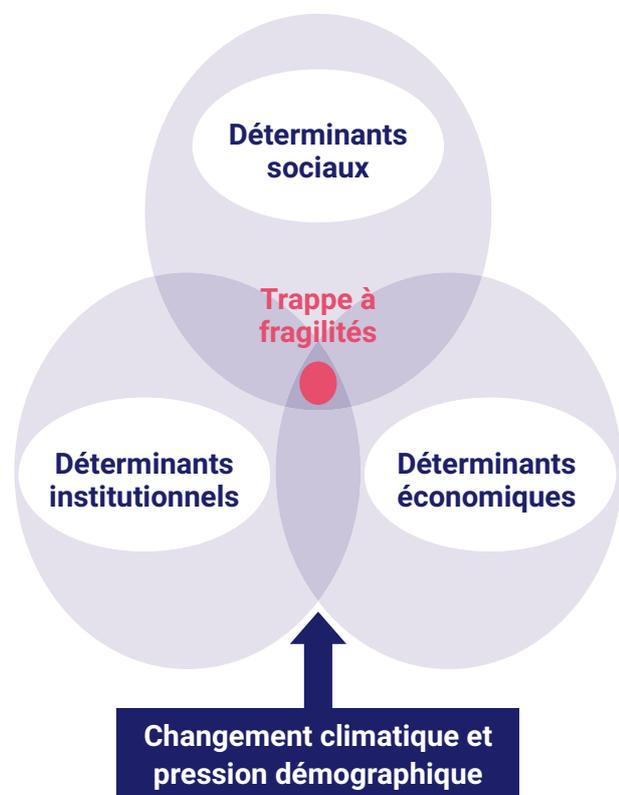
Le document développe la vision stratégique de l'AFD dans les contextes de crises tout en faisant émerger (i) l'analyse de l'AFD sur les crises contemporaines, (ii) les axes d'effort opérationnels et sectoriels pour prévenir et répondre à ces crises et (iii) les leviers de transformation interne pour gagner en pertinence et en agilité dans ces contextes.

Fragilité, vulnérabilité aux crises et résilience

La Stratégie définit ce que l'on entend par (i) la « fragilité » (ou déterminant des crises) (ii) la « vulnérabilité aux crises » et (iii) la « résilience ». La fragilité (ou « déterminants des crises ») constitue le terrain dans lequel les crises prennent racine. La Stratégie identifie trois types de déterminants structurels

des crises : (i) sociaux, (ii) économiques, (iii) institutionnels. Ces déterminants sont analysés **de façon multidimensionnelle**² pour tenir compte des effets cumulatifs de ces différents types de fragilités et des *courroies de transmission* entre crises de nature politique, économique, sanitaire, sociale et environnementale.

Déterminants des crises



Ainsi, lorsque ces fragilités se cumulent sur un territoire on parlera de « trappe à fragilités ». Le **changement climatique** est intégré comme un « multiplicateur de menaces » susceptible d'accroître et de renforcer des fragilités existantes. De même, les **transformations démographiques** sont appréhendées comme un accélérateur de changements dont les dynamiques peuvent modifier – positivement ou négativement – les équilibres sociaux, institutionnels ou économiques existants.

Cependant, toutes les crises ne peuvent pas être prévenues. C'est pourquoi, sans supplanter la notion de fragilité, la notion de « vulnérabilité aux crises » propose de s'intéresser à l'exposition aux chocs et à la capacité des sociétés, des territoires et des institutions à se préparer aux crises, à les gérer et à s'en relever. Nous définissons ainsi la vulnérabilité aux crises comme *la propension d'une société, d'une institution ou d'une population à subir des conséquences négatives d'une crise*. Ce concept, lié à un risque de crise donné, ne doit pas être confondu avec l'acception plus large de la vulnérabilité dans l'expression « populations vulnérables ». La Stratégie ne porte ainsi pas une réflexion spécifique sur les « populations vulnérables » mais s'intéresse avant

“

Il est de plus en plus difficile d'isoler les crises selon leur nature économique, sociale, sécuritaire ou environnementale. Cela exige une appréhension globale des fragilités, de façon à rompre les courroies de transmission entre crises.

¹ The development agency of the future: fit for protracted crisis, ODI, 2015; The last mile in ending extreme poverty, Brookings Institution Press, 2015.
² States of fragility, OCDE, 2016.

tout aux communautés et aux territoires susceptibles d'être victimes d'une crise donnée ou de basculer dans la violence.

En contrepoint du concept de vulnérabilité aux crises, la **résilience** peut être définie comme *la capacité d'une société, d'un ménage ou d'un individu à absorber et se remettre de chocs, tout en adaptant son organisation et ses modes de vie pour faire face à l'incertitude que ces chocs génèrent.*

Cette approche des crises par les **fragilités** (multidimensionnelles), la **vulnérabilité aux crises** et la **résilience** présente plusieurs avantages : (i) elle permet d'analyser des dynamiques de renforcement ou de réduction des fragilités d'un territoire ou d'une société, sortant de la dichotomie « Etat fragile » versus « Etat non-fragile » ; (ii) n'étant pas strictement associée à un Etat, elle permet d'analyser ces dynamiques à l'échelle d'un territoire – qu'il soit local, régional ou transfrontalier – et d'une société ; (iii) au-delà des faiblesses institutionnelles, elle conduit à analyser les multiples formes de fragilités susceptibles de se conjuguer (économiques, politiques, sociales, sanitaires, environnementales), elles-mêmes susceptibles de provoquer des crises de natures très différentes – intégrant ainsi les référentiels de la Réduction de Risques de Catastrophes (RRC) et de l'analyse des conflits ; (iv) enfin, alors que l'approche par les « Etats fragiles » mène à des réponses visant à « réparer » l'Etat, le prisme de la « vulnérabilité aux crises » souligne l'importance d'agir sur les déterminants des crises et de renforcer la résilience des sociétés.

Encadré 1

Définitions retenues

Les crises : longtemps identifiée à un événement soudain (guerre, catastrophe naturelle, épidémie), la crise peut aussi être d'apparition progressive et décrire un état d'instabilité durable ou récurrent. On parle alors de « **crises prolongées** » pour caractériser celles que traversent la Somalie ou l'Afghanistan depuis plusieurs décennies, ou de « **crises chroniques** » comme celles qui affectent Haïti ou le Sahel. Dans le cadre de cette Stratégie, la crise est définie comme *une situation d'instabilité susceptible de déstabiliser un Etat, une institution ou une population qui subit cette situation*³.

Le concept de risque, quant à lui, prend en compte deux éléments : la probabilité que survienne un événement dangereux et la sévérité de ses conséquences. Bien géré, un choc (séisme, conflit, maladie transmissible) ne dégénère pas en crise. La **gestion des risques** est dès lors un enjeu essentiel de gouvernance d'une société et d'un territoire. Au-delà de la réduction des fragilités qui rendent une crise plus probable, l'enjeu des acteurs du développement est donc d'accompagner les sociétés en développement dans l'anticipation et la gestion de leurs risques, afin d'accroître leur résilience.

Les finalités de la Stratégie

L'AFD cherchera à **réduire le risque que les crises ne remettent en cause les acquis et les perspectives de développement de nos partenaires**. Les crises sont inhérentes au développement, qui est un processus de transformation de la société sur les plans économique, social, institutionnel, politique, environnemental. Si certaines crises semblent nécessaires pour rendre des transitions possibles, d'autres remettent au contraire en cause les acquis du développement ou compromettent ses perspectives en fragilisant le capital social, économique, institutionnel ou environnemental d'une société ou de certains de ses individus. En témoigne la crise prolongée dans laquelle sont enfermés le Nord et le Sud Kivu en République démocratique du Congo depuis plus de vingt ans. Si certaines crises peuvent être évitées (pensons par exemple à une épidémie de grippe prise en charge tôt), d'autres sont le produit de chocs exogènes sur lesquels l'homme a peu de capacités d'influence (comme les séismes). La crise est donc ambiguë du point de vue du développement, selon sa nature et la façon dont elle est gérée.

L'AFD se donnera également pour but de **limiter les effets de contagion des crises**, à la fois pour chercher à endiguer leurs effets de diffusion à l'échelle d'un territoire et pour couper les courroies de transmission d'une crise à une autre (par exemple, d'une crise économique vers une crise sociale, puis politique, etc.)

“

L'AFD cherchera à réduire le risque que les crises ne remettent en cause les acquis et les perspectives de développement de nos partenaires et à limiter les effets de contagion des crises.

³ Définition reprise et adaptée de : *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*, Thierry Tardy, De Boeck, 2009.

Crises chroniques, point de départ de la réflexion

Les crises chroniques représentent le point de départ de la réflexion de cette Stratégie car elles sont caractéristiques d'une situation où se combinent : des fragilités multiples, une cyclicité des crises (avec des phases successives crises/post-crisis/crisis), une interférence d'acteurs régionaux et internationaux, des déplacements forcés qui impactent les pays du voisinage,

etc. Ce sont d'ailleurs en grande majorité des pays à revenu intermédiaire qui doivent absorber les effets régionaux de ces crises (par exemple, la crise des réfugiés syriens impacte en premier lieu la Turquie, le Liban et la Jordanie).

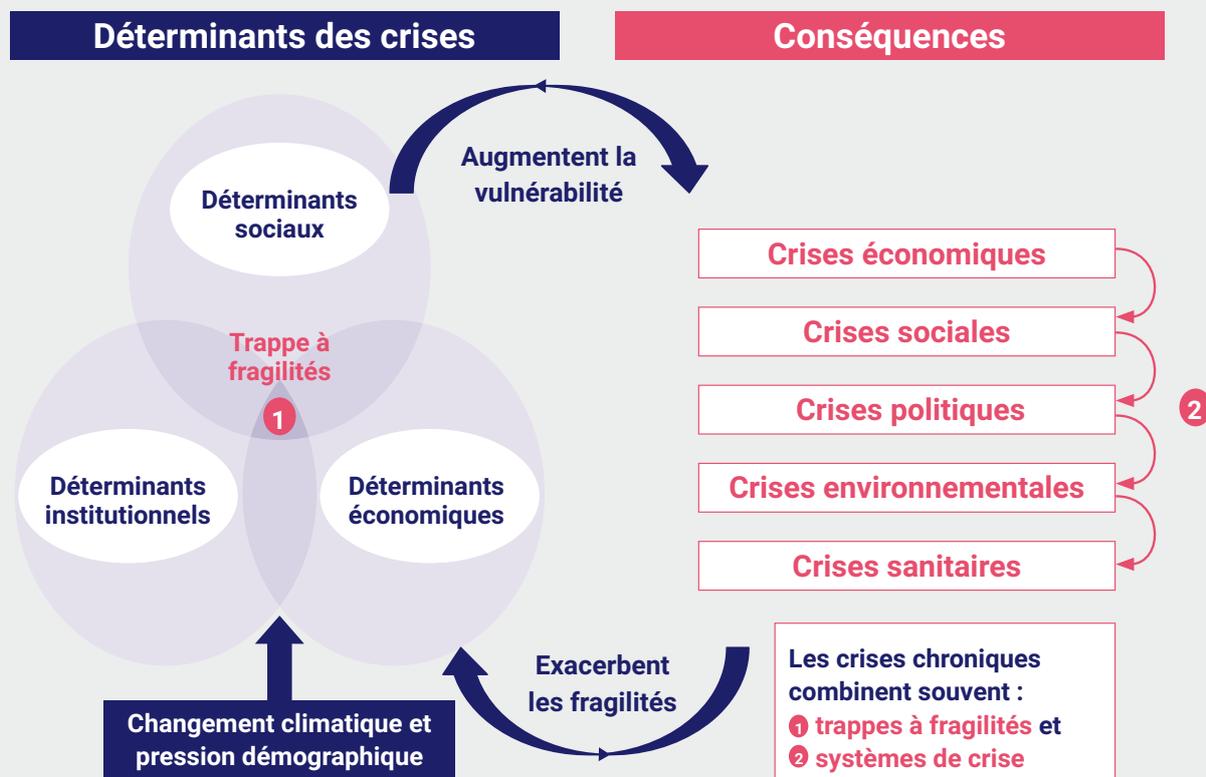
Encadré 2

Le modèle de la Stratégie

Le schéma ci-dessous résume les éléments présentés précédemment. A gauche, figurent trois **déterminants structurels des crises** (fragilités sociales, institutionnelles/politiques et économiques) sur lesquels une action amont est possible afin de limiter l'occurrence et la fréquence d'apparition des crises.

Comme l'indique la partie droite du schéma, les crises peuvent se nourrir l'une l'autre du fait de **courroies de transmission** et se combiner pour constituer un « **système de crises** ». Les crises, mal résolues, viennent exacerber les fragilités existantes et favoriser l'émergence des crises de demain. Ce schéma permet d'illustrer pourquoi de nombreux pays et zones infranationales connaissent aujourd'hui des cycles répétés de crises. Ainsi, à titre d'exemple, 90 % des guerres civiles observées durant la dernière décennie se sont déroulées dans des pays qui avaient déjà connu un conflit au cours des 30 dernières années.

La vision proposée est ainsi une vision holistique des crises, qui tient compte de leur risque de récurrence. La résolution des crises aujourd'hui (post-crise) doit aussi chercher à prévenir l'émergence des crises de demain.



Quel positionnement pour l'AFD ?

Afin de « réduire le risque que les crises ne remettent en cause les acquis et les perspectives de développement de nos partenaires » et d'en « limiter les effets de contagion » (finalités de la Stratégie), l'AFD identifie **trois objectifs majeurs** :

1) Réduire les déterminants des crises : il s'agit d'agir sur les sources systémiques de fragilités. Nous nous demandons ainsi quelles causes structurelles rendent certaines communautés, territoires ou institutions plus vulnérables que d'autres aux crises ;

2) Renforcer les capacités⁴ de réponse des territoires face à des catastrophes naturelles, des conflits violents et/ou des crises sanitaires. Il s'agit de renforcer « l'ensemble des ressources matérielles et immatérielles qu'une collectivité, un système

ou un territoire peut mobiliser pour limiter les dommages que causerait un aléa spécifique »⁵ ;

3) Améliorer la réponse de l'AFD dans les contextes de crises et de sorties de crises. Derrière cet objectif, se dessine un objectif de transformation des approches, des partenariats, des méthodes et des instruments de l'AFD afin d'atteindre des impacts durables. C'est en se transformant que l'AFD pourra apporter des réponses véritablement transformatives et permettre la réalisation d'un effort global pour aider les communautés à mieux se préparer et se rétablir face aux chocs et aux crises. L'approche « *build back better and safer* » de la reconstruction illustre cette ambition de reconstruire « en mieux et en plus sûr ».

Les axes d'effort

La Stratégie apporte ici une vision consolidée de l'approche AFD face aux crises et des éléments de méthode pour les appréhender dans nos opérations. Elle s'inscrit dans une **logique de subsidiarité par rapport aux autres documents stratégiques du Groupe** et ne décline donc pas l'approche « lutte contre les vulnérabilités aux crises » par géographie ou par secteur.

La Stratégie matérialisant une évolution du positionnement de l'AFD, le choix a été fait d'identifier des « axes d'effort » qui présentent certaines des **démarches d'évolution engagées** dans différentes structures du Groupe. Ces « axes d'effort » seront approfondis avec l'appui de la Cellule Crises et Conflits (CCC) pour renforcer la capacité d'action de l'AFD en prévention et en réponse aux crises. Reliés aux objectifs spécifiques de la Stratégie (voir le schéma logique page suivante), les « axes d'effort » font chacun l'objet d'une fiche à vocation interne, rédigée avec le ou les départements engagés dans **l'évolution de leurs approches face aux contextes de vulnérabilités**. Elle identifie succinctement les enjeux du sujet en lien avec l'objet de la Stratégie, les éventuelles réalisations de l'AFD dans le domaine jusqu'à présent et les principes d'intervention à l'avenir.

Ces fiches résument des **éléments de doctrine et de positionnement** qui inspireront les stratégies des divisions concernées. Elles ne visent pas l'exhaustivité et résument souvent des travaux plus conséquents, elles contribuent à consolider le savoir-faire de l'AFD en matière de lutte contre les vulnérabilités et de réponse aux crises.

Ce travail de consolidation se poursuivra sur d'autres thèmes d'importance (articulations sécurité-développement, articulations humanitaire-développement, etc.)

Encadré 3

Les axes d'effort opérationnels

L'AFD a fait le choix d'identifier des « axes d'effort » contribuant à l'évolution de ses pratiques dans les contextes de crise. Ils constituent des déclinaisons opérationnelles des objectifs spécifiques (cf. schéma logique). Ces axes d'effort résultent d'échanges avec les départements techniques et géographiques et valorisent (i) des activités récentes mises en œuvre dans les contextes de crises, (ii) des activités en cours de formalisation au sein de l'Agence, (iii) des activités nouvelles sur lesquelles les départements techniques et géographiques souhaitent se positionner. Ils font l'objet d'une annexe dédiée, à vocation interne.

⁴ On distingue habituellement trois types de capacités: la capacité à anticiper, la capacité à absorber et la capacité à s'adapter. Typologie reprise et adaptée de : *The 3AS, Tracking Resilience Across BRACED*, Aditya Bahadur et al., Overseas Development Institute, 2015.

⁵ *De la Pauvreté à la Vulnérabilité : Evolutions Conceptuelles et Méthodologiques*, Nicolas Sirven, Mondes en Développement, 2007.

Les leviers de transformation pour l'AFD

La Stratégie porte enfin un objectif de transformation interne ambitieux, s'articulant autour de quatre leviers :

1) Renforcer les capacités d'analyse du contexte de l'Agence et faire évoluer ses approches opérationnelles (en promouvant notamment des approches multi-pays, multi-secteurs, pluri-annuelles et pluri-acteurs). Il s'agira également de poursuivre l'innovation instrumentale de l'AFD dans les contextes de crise.

2) Faire évoluer nos outils méthodologiques afin que les opérations de l'AFD soient les plus pertinentes possibles dans des contextes complexes, en intégrant notamment des dispositifs de suivi-évaluation renforcés et une gestion dynamique des risques.

3) Renforcer la coordination et les partenariats avec les acteurs extérieurs à l'AFD. En effet, seule, l'AFD n'a pas la masse critique pour être transformationnelle sur ces terrains instables. C'est dans le cadre de coalitions avec les autres bailleurs mais également en format « Equipe France » (où chaque acteur institutionnel apporte une réponse complémentaire en prévention ou en réponse à la crise, à la fois sur les volets diplomatiques, sécuritaires, humanitaires ou de stabilisation) que la réponse

de l'AFD doit s'inscrire. Ce *contiguum* doit conduire à un partenariat et une coordination renforcée avec les acteurs locaux et internationaux.

4) Un dispositif de ressources humaines adapté, via le renforcement des équipes au siège et dans le réseau, la formation du personnel et une gestion des carrières qui valorise les parcours dans les contextes de crise.

Les indicateurs de suivi de la Stratégie portent d'ailleurs exclusivement sur ces objectifs de transformation interne. En effet, la Stratégie « Vulnérabilités aux crises et résilience » a pour ambition de s'appliquer à l'ensemble des pays d'intervention de l'AFD et non pas seulement aux pays dits « fragiles » – reconnaissant que toute société présente des vulnérabilités et que l'accumulation de facteurs de fragilité peut, dans certaines conditions, mener à la crise. Parce que les enjeux de vulnérabilités et de résilience face aux crises et la manière d'y répondre peuvent différer significativement en fonction du secteur et de la géographie concernés, chaque département géographique et technique de l'AFD mobilisera les principes de cette Stratégie pour identifier les enjeux clés, les objectifs et les actions à mener dans son champ d'intervention.



1.

**DES CRISES
EN COMMUN**

La devise de l'AFD, « Un monde en commun », illustre l'interdépendance de l'humanité dans la gestion d'un espace en partage – après un XX^e siècle marqué par des dynamiques de mondialisation. Ce monde connecté connaît des crises qui sont de plus en plus rarement cantonnées à un seul pays et qui s'installent de plus en plus souvent dans la durée. Les paragraphes qui suivent présentent en quelques faits stylisés l'environnement dans lequel l'AFD doit désormais apprendre à mener à bien les activités de développement qu'elle finance. Trois grandes tendances exigent de développer une vision holistique des crises et de leurs causes, afin de se donner les moyens d'agir au-delà du seul traitement de leurs effets.

1.1 Une plus forte exposition aux crises

1.1.1 Des sociétés en risque de fragmentation

Depuis la fin de la « Guerre froide », les affrontements armés ont pris des formes nouvelles : les conflits interétatiques sont devenus globalement moins fréquents⁶, contrairement aux conflits locaux et/ou infra-étatiques qui ont fortement progressé (rivalités ethniques, séparatismes régionaux, rébellions, etc.).⁷ La grande majorité des guerres d'aujourd'hui opposent des acteurs qui ne se présentent pas sous la forme d'armées régulières⁸, ou se matérialisent par des combats asymétriques confrontant un Etat à des acteurs non-étatiques.

Encadré 4

Les moteurs de la violence contemporaine (OCDE, 2016)⁹

Dans son rapport *States of Fragility* (2016), l'OCDE distingue plusieurs formes de violence :

1. *La violence sociale*¹⁰ : provenant de la manifestation de mécontentements profonds, de comportements criminels ou de violences interpersonnelles, elle compte parmi les premières causes de mort violente à travers le monde.
2. *La violence politique (interne)*, à travers la remise en cause de la légitimité et de l'autorité de l'Etat. Cette violence s'explique notamment par :
 - la rupture du contrat social entre l'Etat et les citoyens ;
 - l'expansion de réseaux criminels et des structures parallèles qui contestent l'autorité de l'Etat ;
 - la manipulation des identités par des entrepreneurs de la violence.
3. *La violence urbaine* : la violence se concentre désormais dans les zones urbaines¹¹. L'exode urbain a favorisé l'émergence de zones non ou mal contrôlées par l'Etat, contesté par des formes alternatives de gouvernance. La croissance urbaine accentue en outre les inégalités structurelles et l'exclusion sociale.

Les guerres contemporaines sont marquées par des situations de crise sociale aiguë et des dynamiques de fragmentation des sociétés¹². Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, par exemple, ont connu une série de contestations sociales qui se sont, pour certaines, transformées en guerres civiles. Les conflits en Afghanistan, en Somalie, au Soudan, puis au Sud Soudan, se perpétuent depuis des décennies, avec une dimension socio-économique très marquée, liée à des inégalités d'accès au pouvoir et aux richesses.

Les guerres ne sont pourtant que l'une des facettes de la violence contemporaine. En 2015, plus de la moitié des géographies connaissant les taux d'homicides les plus élevés du monde n'étaient pas affectées par des conflits armés¹³. En Amérique Latine, les trafics et homicides menacent jusqu'aux institutions centrales. Le terrorisme, malgré ses profondes mutations et ses incarnations très différentes, reste une menace transnationale importante. Souvent considéré comme « l'arme du faible », il matérialise les risques d'un monde à la fois connecté et asymétrique. Les attaques perpétrées par des citoyens contre leurs propres pays illustrent l'enjeu de l'inclusion et de la cohésion sociale, au Nord comme au Sud. Guerres civiles, terrorisme, violence urbaine : ces différentes formes de violence façonnent aujourd'hui des économies de guerre qui prospèrent au sein de réseaux mafieux, où se côtoient agents économiques locaux et transnationaux, entrepreneurs de guerre, gangs, milices ou armées plus ou moins régulières¹⁴. Ainsi, les frontières entre les agendas politiques et criminels tendent à se brouiller rendant la résolution des conflits beaucoup plus complexe qu'elle n'avait pu l'être par le passé.

1.1.2 Des catastrophes naturelles plus intenses et plus fréquentes

La fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles sont sans précédent dans l'histoire moderne, une évolution notamment liée à la combinaison de l'accroissement de la population mondiale et des changements climatiques¹⁵. Si, jusqu'au début des années 1990, moins de 300 catastrophes par an étaient observées dans le monde, on en comptabilise plus de 500 chaque année depuis le début des années 2000¹⁶. On estime que plus de la moitié de la population des pays en développement devrait être exposée aux risques d'inondations et/ou de tempêtes d'ici 2025.

⁶ Malgré une reprise inquiétante ces dernières années.

⁷ *Qu'est-ce qu'un conflit aujourd'hui ?* Site internet de la documentation française, 2012.

⁸ *Nouvelles guerres, l'état du monde*, Bertrand Badie, 2015.

⁹ *Etats de la fragilité 2016*, OCDE.

¹⁰ Pour l'OCDE (*Etats de la fragilité 2016*) : "political violence describes the use of force towards a political end and that is perpetrated to advance the position of a person or group defined by their political position in society. Governments, state militaries, rebels, terrorist organisations and militias engage in political violence, as well as actors who may adopt both political and criminal motives. The term "social violence" refers to the broad manifestation of grievances, criminal behaviours and interpersonal violence".

¹¹ *Urban Violence Patterns across African States*, Clionadh Raleigh, International Studies Review.

¹² *Nouvelles guerres, l'état du monde*, Bertrand Badie, 2015.

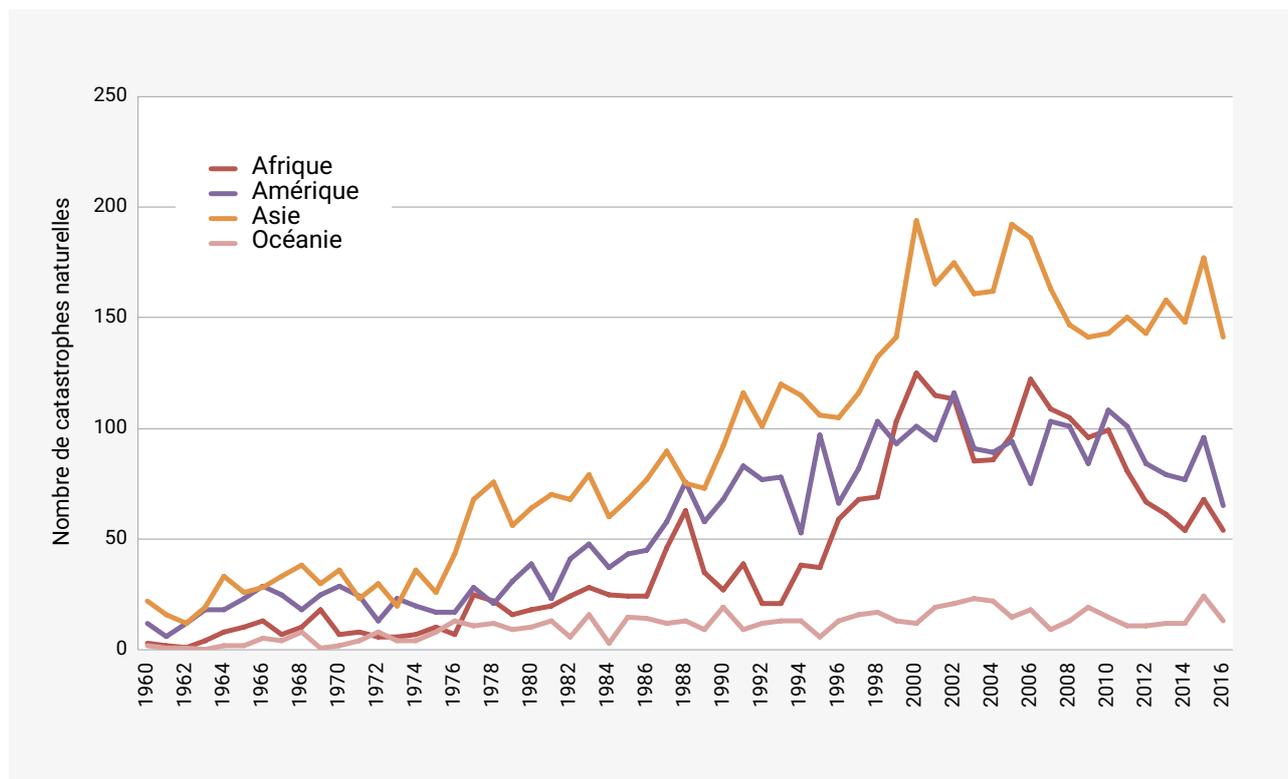
¹³ Ainsi, par exemple, en 2015, il y a eu plus de morts violentes, en valeur absolue, dans des pays dits « en paix » (dont le Brésil et l'Inde) qu'en Syrie.

¹⁴ *World Development Report: conflict, security and development*, Banque Mondiale, 2011. Voir également « Conflict and Development », Jean-Paul Azam, dans *The Oxford Companion to the Economics of Africa*, Shanta Devarajan, Ravi Kanbur and Louis Kasekende, Oxford University Press, 2012, p. 110–114.

¹⁵ *Réduction de Risques de Catastrophes*, AFD, 2016.

¹⁶ Il s'agit de l'ensemble des catastrophes (naturelles et technologiques) / Source : EM-DAT : The OFDA/CRED International Disaster Database.

Figure 1. Nombre de catastrophes naturelles par an et par région (1960-2016)¹⁷



Si la multiplication des catastrophes est en partie le résultat de la hausse des phénomènes climatiques extrêmes due aux changements climatiques en cours¹⁸, les dégâts matériels et humains des catastrophes naturelles s'expliquent également par la croissance urbaine et la concentration des populations dans des zones à risque (côtières, notamment). En Afrique subsaharienne par exemple, 700 000 personnes vivaient dans des zones côtières inondables en 2000. Ils seront 5 millions en 2030 et jusqu'à 25 millions en 2060 (selon les scénarios les plus pessimistes)¹⁹.

1.1.3 Les crises pandémiques, une menace pour la sécurité sanitaire internationale

Sans être nouvelle, la vulnérabilité aux risques épidémiques menace les avancées réalisées au cours des 50 dernières années en termes de santé mondiale. Le risque de crises sanitaires augmente du fait d'une conjonction de facteurs : (i) l'intensification de la circulation des populations, (ii) la croissance démographique, (iii) la concentration urbaine, (iv) l'inadaptation des systèmes de santé et (v) les dérèglements climatiques. Ces éléments favorisent la propagation rapide des maladies et augmentent leur fréquence.

Or, les pays les plus exposés aux pandémies, qu'il s'agisse du sida, du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS)²⁰, du virus

Ebola ou des différentes formes de grippe (H5N8, H1N1, etc.), sont ceux qui combinent de faibles institutions et un faible indice de développement humain. Les crises politiques et institutionnelles constituent donc un facteur d'exposition aux crises sanitaires, tout comme les crises alimentaires.

En Haïti, l'épidémie de choléra de 2011 a ainsi touché près de 300 000 personnes et fait plus de 5 000 victimes, alors qu'en République dominicaine – pays moins vulnérable car mieux équipé – elle n'a fait que 153 victimes. La sécurité sanitaire internationale est ainsi menacée par le maillon le plus faible de la chaîne épidémiologique. Ce constat milite pour le renforcement des systèmes de santé les plus fragiles, dans une double logique de solidarité des populations les plus vulnérables et de préservation du « commun » qu'est la santé internationale.

Les dérèglements climatiques aggravent également le risque sanitaire²¹ en modifiant les dynamiques de certaines maladies infectieuses, notamment celles transmises par des moustiques (paludisme, dengue) ou par l'eau (diarrhées, choléra), et en majorant l'impact des pollutions atmosphériques sur la santé (asthme, bronchites chroniques, cancers).

De nombreuses analyses montrent que le coût économique des pandémies dépasse très largement le montant qu'il faudrait investir pour réduire leur risque d'occurrence, illustrant une mauvaise allocation des ressources internationales entre prévention et gestion des risques²².

¹⁷ Emergency Events Database (EM-DAT) du Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (voir : <http://www.emdat.be>).

¹⁸ EM-DAT : The OFDA/CRED International Disaster Database.

¹⁹ Les Etats fragiles, Julien Serre, 2016.

²⁰ A Hong Kong en 2009, les autorités avaient pu mettre en place un ensemble de dispositifs extrêmement restrictifs pour contenir le SRAS. Ces mesures avaient permis de limiter les pertes humaines. Cette pandémie avait fait près de 800 victimes à travers le monde, principalement en Asie.

²¹ Voir la Stratégie Santé, AFD, 2015-2018.

²² *People, Pathogens and Our Planet : The Economics of One Health*, World Bank, 2012.

1.2 Des crises multidimensionnelles et interconnectées

1.2.1 D'une crise à l'autre : les effets de contagion

L'interconnexion de crises de natures différentes conduit à s'intéresser aux effets de diffusion entre différents types de crises. La Tunisie post-révolutionnaire illustre ce phénomène : puisant ses racines dans une crise socio-économique latente, la révolution tunisienne a fragilisé une économie fortement dépendante du tourisme et des investissements étrangers, ce qui a renforcé le terreau de la crise sociale, alimentant à son tour la crise politique.

Les courroies de transmission entre crise politique, crise sociale, crise sanitaire et crise économique sont également largement démontrées dans la crise Ebola, qui aurait coûté plusieurs milliards de dollars aux économies du Libéria, de la Guinée et de la Sierra Leone²³. Le cas de la Somalie illustre également cette imbrication de crises socio-politiques et environnementales auxquelles se superposent des conflits latents et durables et des phénomènes de sécheresse et de crises alimentaires.

En outre, les formes de violence évoluent à la suite de crises profondes, laissant des stigmates durant des décennies. Le Salvador, le Guatemala, le Honduras ont fait l'expérience de guerres civiles dans les années 1980 et 1990. Cet affaiblissement de l'Etat, les traumatismes subis par les populations, la circulation d'armes à feu ont favorisé l'émergence de réseaux criminels qui se sont étendus jusqu'à menacer l'autorité de l'Etat. Ainsi, depuis 1999, le nombre d'homicides a augmenté au Salvador (+ 101 %) au Guatemala (+ 91 %) et au Honduras (+ 63 %).

Encadré 5

Catastrophes naturelles et risques de conflits

Dans un contexte de réchauffement climatique, les chercheurs s'attendent à des liens renforcés entre catastrophes naturelles et conflits²⁴. De 2005 à 2009, par exemple, plus de 50 % des personnes touchées par des catastrophes naturelles vivaient dans des pays fragiles ou dans des Etats affectés par des conflits. En effet, les situations conflictuelles affaiblissent la résilience des territoires et poussent les personnes à se déplacer dans des zones marginalisées, peu adaptées pour absorber des flux de population. Le manque d'infrastructures a en outre un impact sur la santé physique et mentale des populations pouvant déboucher sur des crises sanitaires. Les situations conflictuelles favorisent par ailleurs la naissance ou la propagation de nouvelles crises : crises sanitaires, crises alimentaires, crises environnementales (déforestation, braconnage), etc.

1.2.2 Le changement climatique, un multiplicateur de menaces

Le changement climatique agit comme un « multiplicateur de menaces »²⁵ en venant renforcer des faiblesses économiques, sociales et/ou institutionnelles pré-existantes. Outre les interactions entre le changement climatique et les crises sanitaires et environnementales évoquées précédemment, le changement climatique intensifie également les pressions sur la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau. Un milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable, et l'OCDE estime que d'ici à 2050, ce sont près de 4 milliards d'humains qui pourraient se trouver dans des zones où l'eau est insuffisamment disponible. Selon le Conseil mondial de l'eau (2015), dans les régions arides ou semi-arides, 80 à 90 % des ressources sont déjà utilisées²⁶.

Le changement climatique entraîne également des déplacements forcés de population. Les dégradations environnementales et les changements climatiques, en affectant la production agricole, conduisent les populations économiquement dépendantes de l'environnement à migrer, notamment des zones rurales vers les zones urbaines. Si ces déplacements ont principalement lieu au sein d'un même pays et sont généralement de courte distance, ils n'en demeurent pas moins imposés aux plus vulnérables.

1.2.3 La démographie, un accélérateur de changements

Les enjeux démographiques vont impacter, à plus ou moins court terme, de nombreux pays d'intervention de l'AFD. A chaque phase de transition démographique se profilent en effet de nouveaux enjeux sur lesquels les gouvernements devront agir au risque de laisser se développer, ou s'aggraver, des fragilités : maîtrise de la fécondité et de la mortalité, insertion de la jeunesse, prise en charge des personnes âgées, évolution des régimes de protection sociale, gestion des flux migratoires, distribution spatiale des territoires, etc. Ces dynamiques peuvent ainsi impacter positivement ou négativement des trajectoires de développement. Dans certaines zones d'intervention de l'AFD – telle qu'en Afrique subsaharienne – la question démographique exerce une pression croissante sur la distribution du revenu, sur l'utilisation des services sociaux, sur l'accès à l'emploi ou encore sur la gestion des ressources naturelles et de l'espace (gestion du foncier, urbanisation, etc.). Cette situation est génératrice de risques (instabilité, sécurité, migration, par exemple), dans des contextes déjà nettement dégradés.

²³ Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/cost-of-ebola.html>

²⁴ *When Disasters and Conflicts Collide: Improving Links Between Disaster Resilience and Conflict Prevention*, GSDR, 2013.

²⁵ « A new Climate for Peace », rapport indépendant pour le G7, commandé sous la Présidence allemande, 2015 ; Shockwaves, Banque mondiale, 2016.

²⁶ Les Etats fragiles, Julien Serre, 2016.

1.3 Régionalisation et mondialisation des crises

Les catastrophes naturelles, les conflits, les changements climatiques, les crises économiques ou sanitaires dépassent les frontières politiques. Cette régionalisation des crises s'explique notamment par l'accroissement de la connectivité, de la mobilité humaine et de l'intensification des échanges commerciaux. Elle rend plus complexe la gestion des crises et peut provoquer des réactions en chaîne aux conséquences difficilement prévisibles²⁷.

1.3.1 Du local au global

Dans un monde interconnecté, les griefs locaux se rattachent désormais à des enjeux régionaux, voire internationaux²⁸. Cette imbrication du local et de l'international complexifie la résolution des crises et peut ancrer des groupes contestataires sur des territoires transfrontaliers. Ainsi, au Mali, des conflits locaux autour de l'usage des ressources foncières ou fourragères entrent en résonance avec un conflit national entre des groupes Touaregs et le pouvoir de Bamako. Ces conflits s'insèrent eux-mêmes dans une dynamique régionale de crise entretenue par l'éclatement de la Libye et dans un « imaginaire » contestataire international djihadiste entretenu par des activistes à Londres, Karachi ou Khartoum. Dans le cas de Boko Haram²⁹, on observe

une ambivalence du groupe dans son positionnement entre le local et le global. Boko Haram trouve les causes de sa révolte dans des dynamiques politiques ancrées au niveau local, mais poursuit son action au sud du Nigéria, comme au sein des pays voisins (Niger, Tchad, Cameroun) et au niveau international (relations avec d'autres mouvements djihadistes, affiliation à l'Etat islamique).

1.3.2 Des systèmes de conflits auto-entretenus

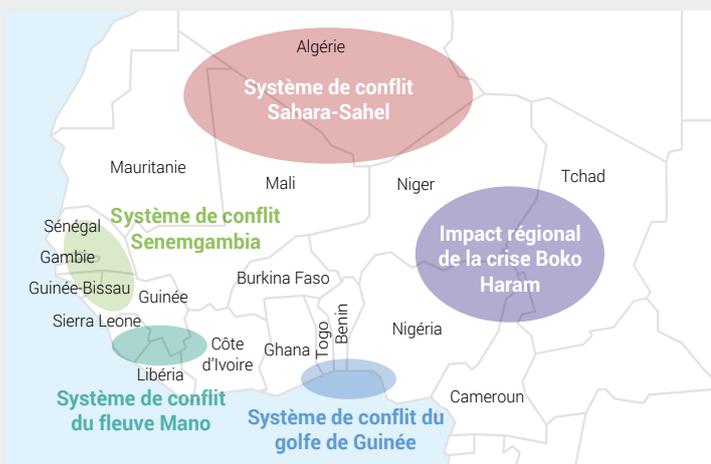
En outre, les conflits perdurent en « systèmes de conflits ». Ce terme fait référence à des situations où les conflits armés, issus de dynamiques locales distinctes et relevant d'acteurs, de modalités et d'enjeux différents, s'articulent les uns avec les autres et brouillent les frontières spatiales, sociales et politiques qui les distinguaient initialement³⁰. Le cas du conflit en Syrie et en Irak est ainsi éclairant. La crise irakienne, qui trouve sa source dans la marginalisation des arabes sunnites, et la crise syrienne, née de la contestation du pouvoir de Bachar El-Assad, entrent aujourd'hui en résonance et se nourrissent l'une l'autre pour « faire système ».

Encadré 6

Les systèmes de conflits en Afrique de l'Ouest³¹

Plusieurs « systèmes de conflits » déstabilisent l'Afrique de l'Ouest. Par exemple, le système de conflit autour de la région du Sahel et du Sahara est la conjonction de plusieurs conflits locaux et nationaux entre les gouvernements du Mali et du Niger mais aussi entre rebelles Touaregs et d'autres groupes ethniques présents dans ces deux pays. Ces conflits impactent la Mauritanie via le développement de réseaux mafieux transnationaux qui profitent de l'instabilité chronique de la région pour faire croître leurs activités de contrebande et de trafics illicites. Des groupes djihadistes d'Afrique du Nord tels qu'Al-Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) profitent aussi de cette instabilité pour se développer au Mali, au Niger et en Mauritanie, devenant alors une menace sérieuse pour la stabilité des Etats de la région.

Le système de conflit autour du golfe de Guinée est un autre système de conflit complexe impliquant plusieurs conflits locaux et nationaux. Ainsi, l'insurrection de la région du delta du Niger au Nigéria impacte directement la sécurité nationale du Bénin et du Togo en favorisant l'émergence de mouvements de piraterie maritime dans la région. Deux autres systèmes de conflits ont un impact déstabilisant sur l'Afrique de l'Ouest : le système de conflit de la région fleuve Mano affectant la Sierra Leone, le Libéria et la Côte d'Ivoire et le système de conflit « Senemgambia » qui concerne le Sénégal, la Gambie, la Guinée et la Guinée Bissau.



²⁷ Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, Ministère des Armées, 2013.

²⁸ Rapport sur le développement humain 2014, PNUD, 2014.

²⁹ Comprendre Boko Haram, Afrique Contemporaine, 2015.

³⁰ Tchad/Darfour : vers un système de conflits, Cairn, R. Marchal, 2006.

³¹ Responding to the Challenge of Fragility and Security in West Africa, World Bank, 2014. Fonds de carte: FNSP. Sciences Po - Atelier de cartographie.

1.4 Crises prolongées et crises chroniques, le risque des « trappes à fragilités »

Conséquences de ces transformations, les situations de crise ont tendance à s'inscrire désormais dans la durée, confrontant populations et institutions à des chocs récurrents et réduisant l'horizon de projection des individus. Ces crises dites « chroniques » ou « prolongées » cumulent des besoins de court terme des populations avec des fragilités de long terme. Les crises chroniques se caractérisent par une « urgence permanente » des besoins à travers des années (et parfois des décennies) – à l'instar d'Haïti, dont l'extrême vulnérabilité aux crises expose sa population à la violence quotidienne, aux catastrophes naturelles et aux crises sanitaires comme le choléra.

Ainsi, dans les sociétés les plus vulnérables aux crises, des territoires entiers sont pris au piège de crises prolongées, que les réponses humanitaires ou sécuritaires ne parviennent plus à résoudre, ni même à endiguer. 40 % des pays sortant d'un conflit armé y retombent dans les dix années qui suivent.

Les crises chroniques peuvent prendre plusieurs formes³². Certaines se nourrissent d'un conflit principal qui perdure à travers le temps. Ce fut le cas du conflit au Sri Lanka, en Colombie et c'est aujourd'hui encore le cas du conflit Israélo-Palestinien. D'autres se caractérisent par l'enchevêtrement d'une multitude de crises (crises locales, environnementales, etc.), constituant un système de crise auto-entretenu comme au Sahel.

“

L'interconnection de crises de natures différentes conduit à s'intéresser aux courroies de transmission entre crise politique, crise sociale, crise sanitaire, crise économique.

³² *Protracted conflict and humanitarian action*, CICR, 2016.

2.

LA GESTION DES CRISES AU SEIN DE L'AFD ET DE LA COMMUNAUTÉ DES BAILLEURS : UNE HISTOIRE ANCIENNE, DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1 Apports et limites des Stratégies précédentes de l'AFD dans les contextes de crises

2.1.1 Une approche par les fragilités de l'Etat, progressivement élargie

Evacuant les visions statiques et strictement institutionnelles de la fragilité, la précédente Stratégie de l'AFD portant sur la « sortie de conflit et les Etats fragiles » (2007-2009) s'intéressait déjà aux dynamiques de fragilisation, c'est-à-dire aux processus de dislocation d'un Etat ou d'une société. Cette réflexion aboutissait à préconiser des interventions le plus en amont possible des crises, dans une démarche de prévention. Il s'agissait de travailler sur les situations de fragilité de manière à ce que celles-ci ne renforcent pas un terrain favorable aux conflits. En 2013, la Stratégie est complétée par une note de doctrine visant à intégrer les nouvelles recommandations de la communauté internationale, notamment les principes directeurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE et les conclusions du World Development Report (WDR) de 2011.

2.1.2 Des recommandations pertinentes, qui restaient à opérationnaliser

Les préconisations soulignées par la précédente Stratégie restent parfaitement valables pour la mise en œuvre des projets de l'AFD dans les zones de fragilité et de crise. C'est notamment le cas de l'approche « ne pas nuire » (« *do no harm* ») lors de la mise en place de projets AFD dans ces contextes, qui doit constituer la pierre angulaire de toute intervention extérieure. L'objectif premier de cette approche est de ne pas contribuer involontairement à alimenter les causes de la crise ou les fragilités structurelles dans lesquelles elle prend racine. Il s'agit pour cela d'appréhender la situation dans ses différentes dimensions (économique, sociale, politique, environnementale), afin de mieux en saisir les causes et les dynamiques locales et les jeux d'acteurs.

Deuxième principe d'action, l'AFD doit également continuer à prioriser les opérations « à double dividende » (la précédente Stratégie évoquait des « opérations duales »), qui combinent développement et prévention des crises et de la violence. Ces opérations visent à financer un bien de développement comme dans l'ensemble des projets financés par l'AFD, en y ajoutant une finalité complémentaire : contribuer non seulement à la réduction de certaines fragilités diagnostiquées comme étant susceptibles d'alimenter la crise mais aussi au renforcement de la capacité des Etats et des sociétés à affronter les prochaines crises.

Troisième principe structurant des Stratégies précédentes, l'AFD se doit enfin de continuer à chercher à articuler les interventions humanitaires et les opérations de développement, afin de réduire les tensions entre besoins immédiats et besoins de long terme.

³³ Conférence de Sendai (mars 2015), Conférence AGNU d'adoption des Objectifs de développement durable (septembre 2015), Sommet humanitaire mondial (avril 2016), Conférence Habitat III (octobre 2016).

³⁴ Fragility Forum de la Banque mondiale, 2015

³⁵ *Good Development Support in Fragile, at-risk and crisis affected contexts*, OCDE, 2015.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ *Agir dans les situations de conflit et de fragilité*, Commission Européenne, 2014.

Après plusieurs années consacrées à l'opérationnalisation de ces préconisations sur un petit nombre de projets, l'enjeu de la période couverte par la présente Stratégie consiste à systématiser leur application dans l'ensemble des activités de l'AFD, tout en intégrant les apports des réflexions internationales de ces dernières années.

2.1.3 Prendre en compte les évolutions récentes de l'agenda international

La question de la vulnérabilité et de la réponse aux crises prend une place de plus en plus importante au sein de la communauté du développement. La plupart des bailleurs disposent de Stratégies détaillées et précises pour cadrer leurs interventions et travaillent à adapter leurs dispositifs. C'est notamment le cas du système des Nations Unies, de la Banque mondiale, du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, qui font désormais de la lutte contre les fragilités et de la réponse aux crises une priorité de leurs actions. Le Japon investit quant à lui massivement dans la Réduction des Risques de Catastrophes.

L'analyse de ces Stratégies et des messages issus des grandes conférences internationales relatives aux crises³³ fait émerger plusieurs recommandations dont l'AFD doit tenir compte pour concevoir son cadre d'action : (i) renforcer la cohésion sociale entre citoyens d'une part, et entre l'Etat et ses citoyens d'autre part ; (ii) faire des populations fragiles les premiers acteurs de la prévention et de la sortie de crises – cela passe notamment par la mise en place d'approches participatives pour l'élaboration des politiques et des projets³⁴ ; (iii) s'assurer que tous bénéficient de l'aide extérieure, en particulier les groupes les plus marginalisés³⁵ ; (iv) dépasser les réponses strictement bilatérales aux crises pour développer des approches régionales (multi-pays), à l'échelle des bassins de crise³⁶ ; (v) sortir d'une réponse par secteurs pour promouvoir, en ligne avec les ODD, une approche plurisectorielle permettant de travailler de façon intégrée sur un territoire et fournir une masse critique de services de base et d'opportunités économiques³⁷ ; (vi) éviter les effets d'à-coups (« *stop and go* ») de l'aide extérieure, *a fortiori* dans le cas de crises chroniques ou de crises prolongées, qui doivent faire l'objet d'un investissement soutenu ; (vii) assumer un accompagnement de nos partenaires dans le temps long (15-20 ans) dans le cadre d'une approche qui dépasse le temps d'un seul projet – souvent trop court pour atteindre des effets systémiques ; (viii) investir dans les processus de suivi-évaluation-capitalisation en temps réel, afin de disposer des analyses nécessaires pour ajuster ses programmes à des contextes volatiles³⁸.

“

L'approche «Ne pas nuire» doit constituer la pierre angulaire de toute intervention extérieure.

Encadré 7

L'agenda international sur les Etats fragiles et les situations de crises

L'AFD inscrit ses réflexions dans le cycle des conférences internationales portant sur l'aide aux pays fragiles et aux situations de vulnérabilités. Elle contribue à la mise en œuvre des engagements pris par la France dans le cadre :

1. de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005³⁹, qui a posé le premier jalon d'une réflexion commune internationale sur l'efficacité de l'aide dans les situations de fragilité et de conflit ;
2. des principes du CAD pour l'intervention dans les États fragiles⁴⁰, qui correspondent à un ensemble de bonnes pratiques destinées aux acteurs du développement agissant dans les situations de fragilité ;
3. du « Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État », qui regroupe les membres du CAD, le groupe G7+, et la société civile, et de son plan d'action (New Deal) pour l'engagement dans les États fragiles⁴¹ entériné lors du 4ème Forum de haut niveau⁴² sur l'efficacité de l'aide à Busan (2011). Ses principes sont : les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (politique, sécurité, justice, institutions et économie étant les bases du développement) ; le principe « FOCUS » (identifier les causes de fragilité, soutenir des plans appropriés et menés par les États, se rendre mutuellement des comptes pour des résultats via des pactes) ; le principe « TRUST » (visant l'efficacité de l'aide, le renforcement des capacités nationales).
4. le Sommet Humanitaire Mondial⁴³ (2016), qui a mis en avant l'importance de l'articulation humanitaire-développement dans les contextes de crises et a permis l'adoption du « Grand Bargain⁴⁴ » (principes pour rendre l'aide internationale plus efficace dans ces contextes).

2.2 Quelles leçons des interventions de l'AFD dans les Etats fragiles ?

De 2013 à fin 2015, trois travaux approfondis et 82 études décentralisées ont été réalisés par la division Evaluation et Capitalisation sur les interventions de l'AFD dans les pays fragiles. Ces travaux ont souligné l'évolution des pratiques de l'AFD dans les contextes de crise.

2.2.1 L'AFD, un bailleur plus apte à intervenir dans les situations de crises et de conflits

L'AFD était un acteur historiquement mal outillé pour intervenir dans les premiers moments de la réponse à une crise violente. L'Agence a cependant su adapter son positionnement et ses procédures, avec la création de nouveaux outils et de nouvelles modalités de financement. En outre, le dialogue avec les partenaires extérieurs s'est considérablement accru, que ce soit avec les organisations de la société civile, au sein du dispositif français ou avec les autres bailleurs. Cependant, plusieurs tensions opérationnelles demeurent. C'est le cas notamment :

1. **De la gestion du temps** : il est en effet nécessaire d'agir rapidement tout en préservant un temps d'analyse du contexte afin de « ne pas nuire ». Il existe ainsi une tension entre la rapidité d'exécution et la pertinence, voire la durabilité, de nos interventions dans des terrains complexes. Cette tension a pu être gérée notamment en assumant des actions concomitantes sur le court, moyen et long terme afin de répondre

aux exigences de premiers effets rapides sans remettre en cause les critères de qualité et de durabilité des opérations financées.

2. **De la gestion du risque** : les interventions se déroulent parfois dans des contextes dangereux, qui mettent en jeu la sécurité des biens physiques voire des personnes. Cependant, ne pas agir comporte également un coût pour les populations locales et pour la résolution du conflit à moyen terme. Comment concilier les injonctions contradictoires d'action et de protection ? Une gestion prudente du risque inciterait l'AFD à délaisser les zones qui ont le plus besoin de l'aide internationale pour concentrer ses activités sur les zones les plus stables. Cette tension a pu être gérée par la mise en place de cadres de gestion dynamique du risque, qui permettent une analyse globale de différentes dimensions de risque et leur suivi à différents moments clefs du projet.
3. **De la prise en compte de l'économie politique et des jeux d'acteurs** : comment faire en sorte que les projets de l'AFD renforcent la cohésion sociale dans un environnement très politisé, où les rapports de force et les liens informels sont difficiles à décoder ? Comment réduire le risque d'instrumentalisation des interventions de l'AFD par des acteurs locaux (« courtiers de développement »⁴⁵) parfois parties prenantes du conflit ? Cette tension a notamment pu être gérée en reconnaissant la dimension politique de l'aide, qui impacte les rapports de force locaux, et en se donnant des moyens d'une analyse socio-politique fine des contextes.

³⁹ <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

⁴⁰ <http://www.oecd.org/dac/fragilestates/principespourlesetatsfragilessommaire.htm>

⁴¹ <https://www.pbsdialogue.org/fr/>

⁴² <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/quatriemeforumdehautniveausurlefficacitedelaide.htm>

⁴³ <https://www.agendaforhumanity.org/summit>

⁴⁴ <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

⁴⁵ Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies, David Lewis, David Mosse, Kumarian Press, 2006.

2.2.2 Des recommandations opérationnelles pour la conception des projets

Les évaluations recommandent de renforcer, dans la phase d'instruction des projets, l'analyse des jeux d'acteurs afin d'appréhender les risques du contexte, et d'identifier des parties prenantes « facilitatrices ». Plus généralement, il est nécessaire de renforcer le diagnostic des besoins (à travers l'analyse de la nature des crises, des degrés de vulnérabilités, de la typologie des bénéficiaires et des besoins) pour cibler les investissements prioritaires et identifier des actions concertées/cofinancées avec d'autres bailleurs.

Par ailleurs, le dialogue avec les communautés doit être renforcé au moment de la définition du programme (définition des objectifs, sélection des projets, distribution et exécution des tâches), avec pour objectif d'encourager la participation active des bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets.

Encadré 8

Mise en œuvre des projets dans les contextes de crise

Les études d'évaluation concluent qu'il est possible « d'exécuter des projets en période trouble et de maintenir un niveau global de performance qui soit satisfaisant », pour autant que la mise en œuvre des projets réponde (i) à un besoin fondamental qui demeure, (ii) à une démarche claire et portée par un intervenant indépendant, (iii) à une démarche à laquelle on associe un suivi serré des activités des projets et une continuité dans le temps, malgré les risques de défaillances sérieuses et de changements chez nos partenaires institutionnels.

2.3 Une production intellectuelle interne riche et variée mais insuffisamment intégrée aux pratiques opérationnelles

2.3.1 De multiples sources de connaissances

L'AFD s'intéresse depuis plusieurs années à la thématique des vulnérabilités d'un point de vue analytique et finance de nombreuses études qui contribuent notamment à enrichir la connaissance des sociétés vulnérables aux crises. La Direction des Opérations (AFD/DOE) a également engagé plusieurs travaux de capitalisation thématique pour intégrer à ses opérations le fruit de l'expérience interne et de ses principaux partenaires⁴⁶. En outre, le Département Analyses Macro-économiques et Risques pays (AFD/IRS/DEP) a développé une méthodologie robuste d'analyse des risques sociopolitiques qui s'intègre dans la notation du risque pays. La méthode combine l'analyse des « vulnérabilités structurelles » (vulnérabilités économiques, politiques et sociales, propices à l'émergence d'un terreau favorable à des troubles sociopolitiques) à celle des « facteurs déclencheurs », qui peuvent transformer des tensions latentes en troubles sociopolitiques. L'AFD cofinance avec le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères le rapport Banque Mondiale – ONU sur le rôle du développement dans la prévention des conflits. Les résultats de ces travaux analytiques doivent davantage impacter la façon dont l'AFD conçoit ses programmes, ce qui implique de concevoir des processus de co-production (de connaissances, de cadres stratégiques, de programmes...) entre acteurs de la recherche, de la Stratégie et des opérations.

2.3.2 La jeunesse au cœur de l'analyse

L'AFD cherche à mieux appréhender les dynamiques d'inclusion et d'exclusion des jeunes, tant ce groupe d'âge paraît central aux phénomènes de fragilisation ou de résilience des sociétés en développement. L'étude « *Jeunesses Sahéliennes: Dynamiques d'Exclusion, Moyens d'insertion* »⁴⁷, publiée en 2016, analyse les interactions entre exclusion, mal-gouvernance et recrudescence de la violence chez les jeunes des pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad). La frustration, chez les jeunes, de n'être ni représentés, ni soutenus par l'État, alimente un puissant sentiment d'injustice, vecteur de mobilisation et potentiellement de violence, dont les effets se font ressentir au-delà du continent.

L'étude sur les dynamiques d'exclusion de la jeunesse en zone Méditerranée⁴⁸ souligne les effets des inégalités économiques, sociales, culturelles et territoriales sur les phénomènes d'exclusion de la jeunesse des pays arabes. Les inégalités territoriales et la précarisation de certains quartiers urbains renforcent le sentiment de marginalisation des jeunes. Pour répondre à ces défis, l'étude suggère de développer des programmes ciblant prioritairement les quartiers marginalisés des grandes villes tout en encourageant la participation citoyenne et l'accès à l'emploi.

⁴⁶ Les sujets suivants, notamment, ont fait l'objet de travaux dédiés : crises urbaines ; travaux à haute intensité de main d'œuvre ; appui au secteur privé dans les contextes vulnérables.

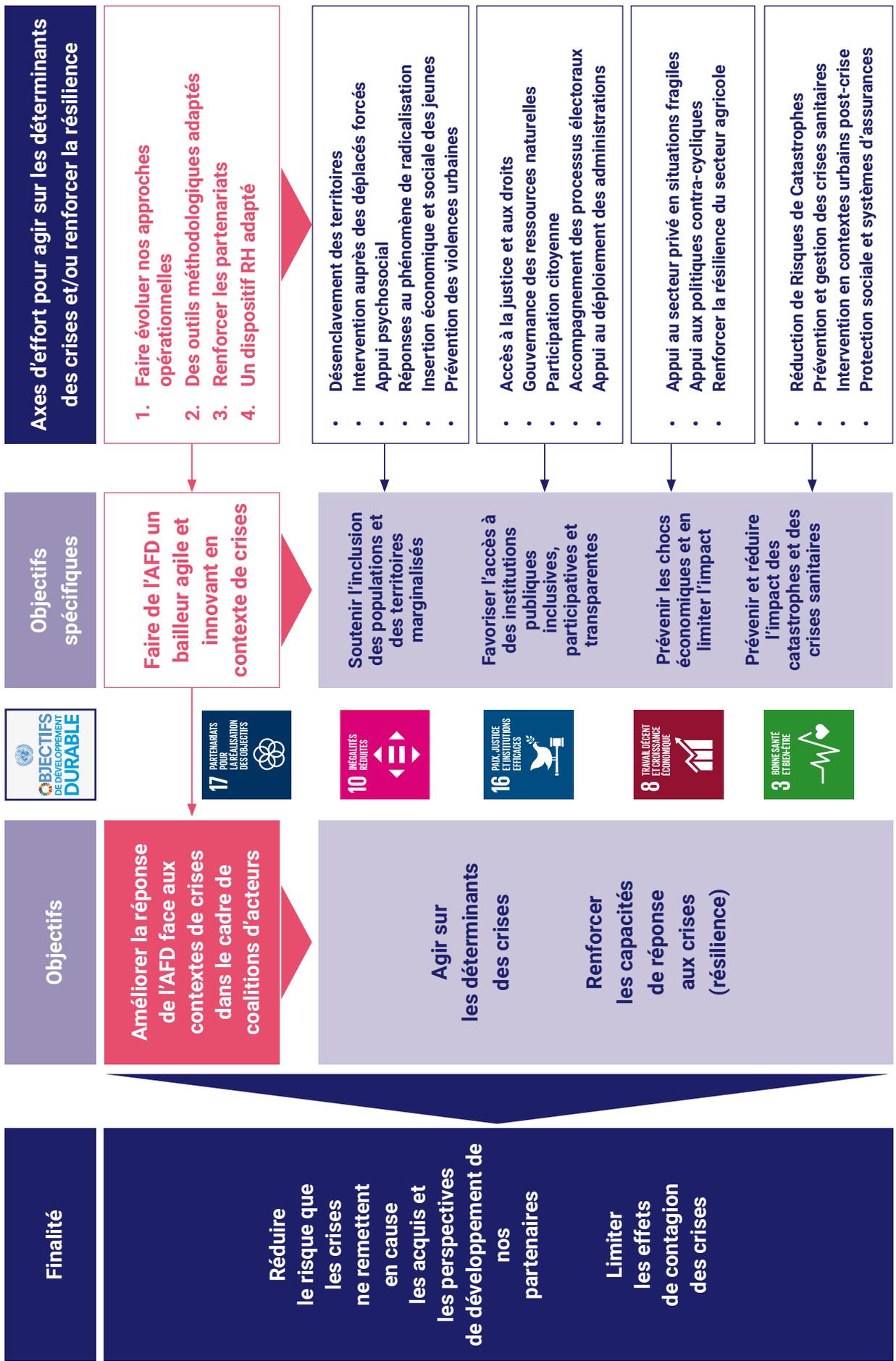
⁴⁷ *Jeunesses Sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyens d'insertion*, Notes techniques, AFD, 2016.

⁴⁸ *Les dynamiques d'inclusion et d'exclusion de la jeunesse en zone MED*, Notes techniques, AFD, 2017.

3.

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU GROUPE AFD EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES VULNÉRABILITÉS ET DE RÉPONSE AUX CRISES

Le schéma logique de la Stratégie Vulnérabilités aux crises et résilience

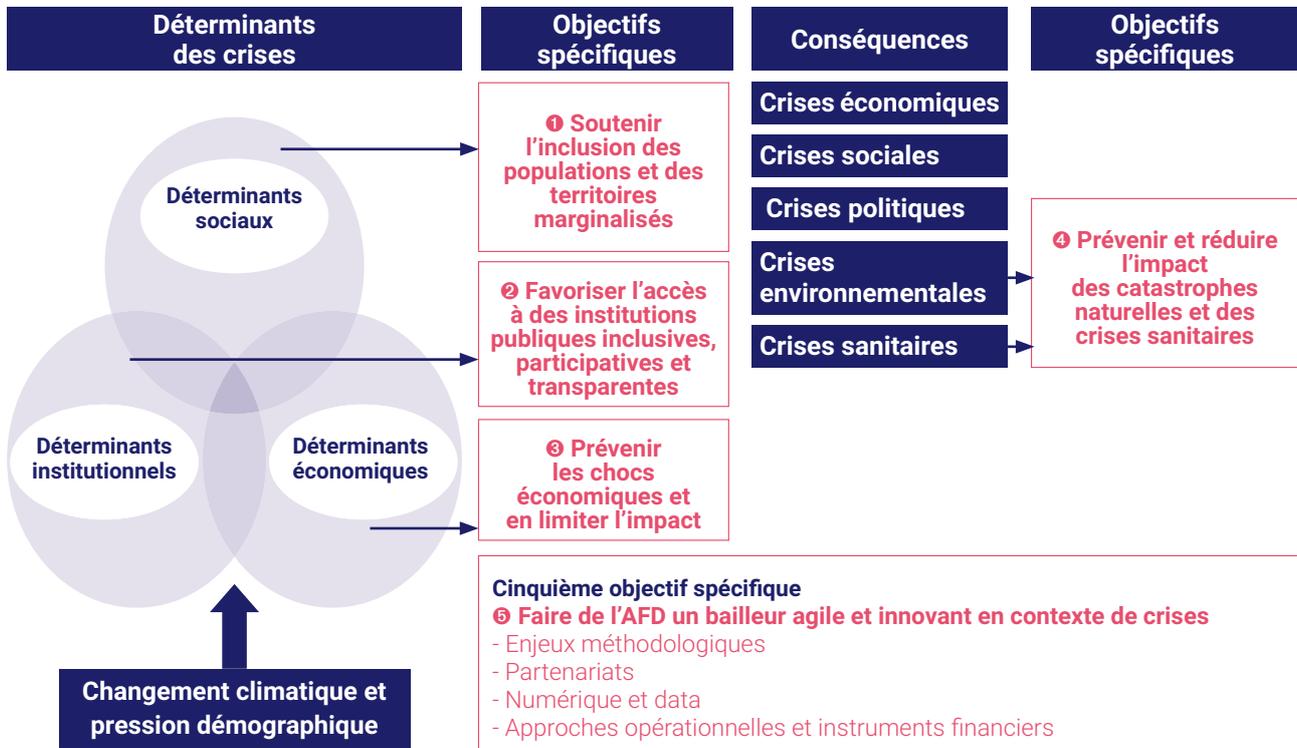


Finalités et objectifs de la Stratégie

Aux trois objectifs de la Stratégie présentée en introduction sont associés cinq objectifs spécifiques d'où transparaissent les choix prioritaires de l'AFD dans la prévention et le traitement des crises.

L'AFD identifie les phénomènes de marginalisation, d'exclusion et d'inégalités comme des moteurs de la violence contemporaine.

Parallèlement à ces dynamiques d'exclusion, la faiblesse des institutions et la remise en cause de leurs légitimités renforcent ces dynamiques de tension dans un contexte marqué par une demande forte de justice, de participation et de transparence de la part des populations. Les deux premiers objectifs spécifiques **(i) soutenir l'inclusion des populations et des territoires marginalisés** et **(ii) favoriser l'accès à des institutions publiques inclusives, participatives et transparentes**, font écho à ces analyses.



Le troisième objectif spécifique vise à **(iii) prévenir les chocs économiques et à en limiter les courroies de transmission**. Il s'agit ici de limiter les impacts de la crise avant qu'elle ne débouche sur une crise plus profonde. Le quatrième objectif spécifique, **(iv) prévenir et réduire l'impact des catastrophes et des crises sanitaires**, vise à renforcer le positionnement en

prévention de l'AFD en se donnant les moyens d'aider des territoires à devenir plus résilients à des catastrophes naturelles ou sanitaires. Enfin, le dernier objectif spécifique, **(v) faire de l'AFD un bailleur agile et innovant en contexte de crise**, vise à transformer les modalités d'intervention de l'AFD dans des environnements mouvants et complexes.

3.1 Soutenir l'inclusion des populations et des territoires marginalisés

Les consultations pour l'élaboration de la Stratégie et la revue de littérature académique ont fait émerger l'hypothèse de travail suivante : les phénomènes de violence observés aujourd'hui prennent en partie leurs sources dans des dynamiques d'exclusion, de marginalisation et de renforcement des inégalités, notamment horizontales⁴⁹.

Inégalités horizontales, exclusion, marginalisation

Cette hypothèse part du constat que les pays présentant des niveaux élevés d'exclusion connaissent aussi plus de tensions sociales et de conflits violents⁵⁰. Les rébellions, les luttes internes ou de sécession résultent de degrés élevés d'exclusion (ou de perception d'exclusion), de segmentation et de faible cohésion sociale. Lorsque cette discrimination devient institutionnelle (contrôle politique, administratif et économique d'un groupe sur un autre), la probabilité de conflit augmente nettement. Cette discrimination peut être également territoriale. Les poches de concentration de fragilités et de conflits se trouvent en effet la plupart du temps dans des territoires ou des zones pauvres et délaissés, loin des capitales – ou à leurs marges, mais peu

connectés. En outre, des inégalités entre groupes peuvent aussi être sources de tensions (groupes ethniques, communautés religieuses, etc.)⁵¹. Ces inégalités, dites « horizontales »⁵², peuvent être économiques (écarts de revenus, accès différencié au marché de l'emploi ou à la propriété foncière), sociales (accès inégal aux services essentiels comme la santé ou l'éducation), politiques (représentation politique nationale ou locale, opportunité d'expression politique, etc.), culturelles (accès à l'éducation dans sa langue maternelle, liberté de culte, etc.) ou géographique (inégalités territoriales)⁵³. Enfin, la perception d'exclusion est également porteuse de violence.

On retrouve ainsi, au cœur de la réduction des fragilités et du renforcement de la résilience, la notion de cohésion sociale⁵⁴, à laquelle l'AFD tente de contribuer à tous les échelons. Les interventions financées par l'AFD doivent en effet contribuer à favoriser une croissance inclusive en luttant contre la formation de poches d'exclusion qui aggraveraient la marginalisation d'une partie de la population ou de territoires. Il s'agira ainsi pour l'AFD de :

Encadré 9

Axes d'efforts de l'AFD pour répondre aux enjeux d'inclusion

Six axes d'effort viseront à répondre à cet objectif spécifique. Ces axes d'effort sont (i) le désenclavement des territoires, (ii) l'intervention auprès des déplacés forcés, (iii) l'appui psychosocial, (iv) la réponse au phénomène de radicalisation, (v) l'insertion économique et sociale des jeunes et (vi) la prévention des violences urbaines.

Cibler les zones marginalisées

L'AFD cherchera ainsi à agir dans les régions rurales isolées (désenclavement territorial) en développant notamment le transport rural, en renforçant l'accès aux services publics essentiels et aux sources d'énergie, ainsi qu'aux réseaux de communication modernes. L'AFD cherchera par ailleurs à étendre son action dans les zones urbaines exclues, y compris celles qui sont en proie à la violence.

Cibler les populations marginalisées (victimes et/ou acteurs de la crise)

L'AFD renforcera son action auprès des personnes qui subissent les effets d'une crise (avec un axe d'effort particulier auprès des déplacés forcés). L'AFD cherchera par ailleurs à étendre les activités psychosociales au sein de ses activités afin (i) de gérer les troubles et la déstructuration des individus et des communautés, qui impactent la cohésion sociale, et (ii) de contribuer à éviter les phénomènes de reproduction de la violence.

L'AFD renforcera également son action pour agir auprès des groupes de personnes susceptibles de basculer dans la violence. Il s'agira notamment d'agir sur les racines sociales du phénomène de radicalisation et de contribuer, par ses projets, à la réduction de la violence urbaine.

Insertion économique et sociale

Le renforcement des dispositifs de formation et d'insertion professionnelle par l'activité économique est une priorité dans les zones fragiles touchées par les conflits afin de promouvoir la stabilité et réduire le risque de conflit. L'AFD encouragera des programmes d'insertion adaptés à ces contextes.

⁴⁹ Cf. définition dans le glossaire.

⁵⁰ Rapport sur le développement humain, PNUD, 2014.

⁵¹ Que l'on distingue des inégalités verticales qui concernent principalement les écarts de richesse entre individus ou ménages.

⁵² *Horizontal Inequalities: A neglected Dimension of Development*, Frances Stewart, 2002.

⁵³ *Un monde d'inégalités: L'état du monde 2016*, Dominique Vidal, Bertrand Badie, La découverte.

⁵⁴ L'OCDE définit la cohésion sociale comme la propriété d'une société qui agit pour le bien-être de tous ses membres et offre à ceux-ci des opportunités de mobilité sociale, lutte contre les exclusions et les marginalisations, et crée un sentiment d'appartenance et de confiance.

1. Comprendre la nature des dynamiques des crises et des conflits dans ses territoires d'intervention.
2. Identifier les populations et les territoires les plus vulnérables aux crises, qu'il conviendra de cibler (caractéristiques socio-économiques, démographiques, etc.).
3. Chercher à renforcer la cohésion sociale entre les communautés, en particulier dans des sociétés polarisées et/ou dans des sociétés où perdurent des minorités exclues.
4. Promouvoir une approche multisectorielle afin de répondre (i) aux multiples dimensions des crises et (ii) proposer une réponse intégrée en prévention ou en réponse à un conflit.

3.2 Favoriser l'accès à des institutions publiques inclusives, participatives et transparentes

Les consultations ont également fait émerger les liens entre institutions publiques défaillantes et risques de conflit. La Stratégie émet l'hypothèse que le renforcement de la gouvernance et des institutions publiques renforce également les dynamiques de paix et de cohésion sociale.

Le déficit de capacité de l'Etat

Schématiquement, ces déficits de gouvernance se traduisent par la faible capacité de l'Etat et des institutions publiques : (i) à remplir les fonctions régaliennes de base (défense, sécurité, justice, Etat de droit, administration et pilotage des politiques publiques, législation et cadre réglementaire, gestion publique et fiscalité) ; (ii) à délivrer sur l'ensemble du territoire les services publics de base attendus des populations, tant en nombre qu'en qualité suffisante ; (iii) à assurer l'établissement de relations constructives et véritablement démocratiques, aussi bien entre

les autorités publiques et la société pour une prise de décision concertée (citoyens, usagers, représentants du secteur privé, organisations de la société civile, organisations professionnelles, syndicats) qu'au sein des différents segments de la société (sous-représentation politique de certains groupes socio-culturels, inégalités fortes entre les classes sociales, gestion des aînés face à une majorité jeune et silencieuse) ; (iv) et ce, tant aux niveaux central, que déconcentré ou local.

Outre les capacités techniques de l'Etat et sa réactivité, la relation entre l'Etat et la société est fondamentale dans ces contextes : elle doit être au cœur des interventions de gouvernance, là où les contrats sociaux et la cohésion nationale sont sous tension. En outre, le creusement des inégalités et les difficultés d'accès à des services sociaux de base (santé, éducation, eau, etc.) cristallisent là encore un sentiment d'injustice et d'exclusion, porteur de violence.

Encadré 10

Axes d'effort de l'AFD pour répondre aux enjeux de gouvernance inclusive

Cinq axes d'effort viseront à répondre à cet objectif spécifique : (i) l'accès à la justice et aux droits (ii) la gouvernance des ressources naturelles (iii) la participation citoyenne (iv) l'accompagnement des processus électoraux (v) l'appui au déploiement des administrations.

Appuyer le déploiement des administrations publiques

L'AFD cherchera à promouvoir un accès équitable de tous les citoyens aux services sociaux de base et aux administrations publiques (et notamment au système judiciaire).

Elections et participation citoyenne

Dans la plupart des pays d'intervention de l'AFD, on observe une exigence croissante des populations pour une démocratie plus inclusive et participative. Pour répondre à ces exigences, l'AFD cherchera à renforcer la participation citoyenne et les systèmes d'élections démocratiques dans une perspective de renforcement de la cohésion sociale et de dialogue inclusif entre les communautés.

Gouvernance des ressources naturelles

Par ailleurs, la gouvernance des ressources naturelles et des industries extractives (pétrole, gaz, minerais, bois, ressources halieutiques) présente des défis spécifiques qui peuvent être reliés à des dynamiques de tensions. L'AFD cherchera à renforcer son action autour de la gestion des ressources naturelles pour promouvoir une gouvernance transparente et équitable.

3.3 Prévenir les chocs économiques et en limiter les impacts

L'AFD fait également l'hypothèse que de fortes inégalités économiques et sociales couplées à un chômage de masse constituent des terrains fertiles pour l'émergence de crises socio-politiques – *a fortiori* lors de brusques retournements de conjoncture. En effet, le manque d'accès aux opportunités économiques pour toute une partie de la population alimente des frustrations susceptibles de se traduire par une remise en cause radicale des systèmes économiques et politiques. La Tunisie en est un exemple à double titre : le clientélisme de plus en plus pesant du régime Ben Ali, excluant toute une partie de la population des opportunités économiques, a été à l'origine de la révolution ; depuis, l'absence de reprise liée à l'incapacité de réformer le système économique tunisien se traduit par le maintien du chômage à un niveau élevé et une frustration grandissante de la population⁵⁵.

En outre, les crises économiques ont des répercussions socio-politiques parfois importantes et profondes :

... via une mauvaise gestion de politique macroéconomique

Une mauvaise gestion de politique macroéconomique et de forts endettements publics peuvent générer des crises économiques et induire des mesures drastiques de réduction des dépenses (baisse des salaires des fonctionnaires, réduction des transferts sociaux, etc.) qui nourrissent les fragilités sociales. De telles fragilités ont impacté par le passé de nombreux pays et peuvent être amenées à se multiplier dans les contextes de forte montée des endettements publics et privés.

... ou via une mono-spécialisation du pays

La concentration des exportations sur un type restreint de biens, en particulier les matières premières, expose les communautés et les territoires à des crises économiques et sociales en cas de revirement des prix internationaux de ces produits. C'est en particulier le cas lors de revirement des prix des matières premières sur les marchés internationaux (cas de la crise du cacao en Côte d'Ivoire ou du pétrole au Venezuela, etc.). De même, la faible diversification des secteurs de production (exemple : économie très agricole) constitue une fragilité socio-économique, *a fortiori* si le territoire en question est sujet à des chocs climatiques (inondation, sécheresse, etc.). Il existe une littérature grandissante sur les causes économiques des conflits. Des analyses menées sur plusieurs pays d'Afrique ont mis en avant le lien entre des épisodes de moindre croissance économique et l'occurrence de conflits civils⁵⁶, ainsi que des épisodes de chute des prix de matières premières ayant été à l'origine de conflits⁵⁷.

La fragilité du secteur agricole

Par ailleurs, les équilibres ruraux et agricoles sont aujourd'hui chamboulés. Dans des sociétés extrêmement dépendantes de l'activité agricole, les systèmes économiques et sociaux sont sous forte tension du fait de la conjonction d'au moins cinq facteurs :

- la croissance démographique parfois très forte dans certaines zones ;
- les mutations sociales accélérées (urbanisation, connexion aux réseaux internationaux, évolution des solidarités) ;
- les effets de la variabilité interannuelle des précipitations, amplifiée par le changement climatique (désertification, sécheresse, inondations, baisse des gains de productivité constatés, baisse de productivité prévue) ;
- la forte volatilité des prix agricoles du fait de la connexion au marché mondial ;
- les écarts croissants de revenu et d'accès aux services de base entre urbains et ruraux.

Ces mutations à grande vitesse des territoires et ces chocs de plus en plus fréquents laissent peu de temps aux populations rurales pour s'adapter. Si des mécanismes de résilience existent au sein des populations, ils ne sont pas suffisants pour faire face à l'accroissement rapide des vulnérabilités. Les structures sociales, sous pression, nourrissent des tensions au sein de territoires ruraux.

Encadré 11

Axes d'effort de l'AFD pour répondre à l'enjeu des chocs économiques

Appuyer les politiques contra-cycliques

Dans le cas d'une crise économique majeure, la disponibilité de financements contra-cycliques permettrait d'amortir l'effet de chocs exogènes majeurs et de réduire la probabilité de survenue d'une crise. La gamme des financements contra-cycliques proposés par l'AFD pourra s'étendre à d'autres types de chocs, par exemple ceux liés aux catastrophes naturelles, et à d'autres types d'instruments innovants. Les mécanismes de protection sociale adaptative et d'assurances permettent d'appuyer des mécanismes d'indemnisations dans une logique d'inclusion financière de populations vulnérables.

Renforcer la résilience du secteur agricole

Il s'agira de renforcer les systèmes économiques ruraux soumis à de fortes pressions afin d'atténuer les risques de crises et conflits.

Accompagner la relance du secteur privé

Le secteur privé peut jouer un rôle considérable dans les contextes de vulnérabilités et de crises à la fois en prévention et en sortie de crise. C'est un ferment de cohésion sociale et de création de richesses qui augmente la résilience des individus et des sociétés face aux chocs. Des outils spécifiques seront mis en place pour l'appuyer en collaboration avec PROPARGO.

⁵⁵ Fragility Assessment en Tunisie, BM/AFD, 2016.

⁵⁶ *Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach*, Miguel, E., S. Satyanath et E. Sergenti, *Journal of Political Economy* Vol. 112, No. 4, pp. 725-753, 2004.

⁵⁷ *International Commodity Prices, Growth and the Outbreak of Civil War in Sub-Saharan Africa*, Brückner, M. et Ciccone, A., *The Economic Journal*, Volume 120, pp.519-534, 2010.

3.4 Prévenir et réduire les impacts des catastrophes et des crises sanitaires

Chaque année, à la suite de catastrophes naturelles et/ou de crises sanitaires, les pays en développement les plus vulnérables subissent des pertes humaines et économiques considérables, qui tendent à freiner les processus de développement en cours. La prévention et la gestion de ces crises constituent

des enjeux majeurs pour une institution telle que l'AFD. Il s'agira pour l'Agence (i) de se positionner en prévention de ces risques, (ii) de renforcer la préparation et la gestion des crises et (iii) d'accompagner la sortie de crise en renforçant les facteurs de résilience.

Encadré 12

Axes d'effort de l'AFD pour prévenir et réduire l'impact des catastrophes et crises sanitaires

L'AFD propose quatre axes d'effort pour répondre à cet objectif :

La Réduction de Risques de Catastrophes

L'AFD renforcera son action dans les activités associées à la Réduction de Risques de Catastrophes en cherchant tout à la fois à prévenir les risques, à renforcer les capacités de réaction des populations et des institutions et à développer la culture du risque.

L'anticipation et la gestion des crises sanitaires

L'AFD poursuivra son action dans la prévention et la gestion des crises sanitaires en renforçant la veille épidémiologique dans ses pays d'intervention mais aussi l'accès aux systèmes de santé et aux soins de base.

L'intervention dans les contextes urbains post-crisis

Les bailleurs internationaux sont de plus en plus amenés à intervenir dans des contextes de fragilité urbaine, ce qui les oblige à revoir leurs modalités d'instruction et d'intervention dans ces territoires. L'AFD cherchera à répondre au plus près de la crise dans les zones urbaines.

Le développement de la protection sociale et du système d'assurance

Face aux catastrophes naturelles, qui impactent le plus durement les populations les plus pauvres, les programmes de protection sociale et d'assurance sont un moyen efficace de réduire les pertes et les dommages.

“

Les relations entre l'Etat et la société d'une part et entre les différentes communautés qui composent cette société d'autre part sont fondamentales pour renforcer les dynamiques de paix et de cohésion sociale. Le renforcement de ces liens doit être au coeur des interventions de gouvernance.

4.

ADAPTER L'ORGANISATION ET LES MOYENS

L'approche décrite ci-dessus exige la poursuite du processus d'acculturation du Groupe AFD vis-à-vis des enjeux liés aux crises ; elle doit par conséquent être accompagnée d'une démarche de transformation interne. L'ensemble des axes de travail présentés dans cette partie concourent à la mise en œuvre effective de la Stratégie en interne et dans la production de connaissances à venir. Les activités ci-dessous assureront que l'AFD :

- systématisera l'intégration de méthodologies adaptées aux situations de vulnérabilité tout au long du cycle du projet dès que le contexte l'exige ;
- renforcera ses capacités internes sur les questions de vulnérabilités aux crises, tant au siège que dans le réseau ;
- évaluera et capitalisera en temps réel sur les expériences acquises dans ces contextes ;
- participera aux débats et à la réflexion portant sur les questions de vulnérabilités et de résilience aux crises et à l'incertitude, et contribuera à l'animation d'une communauté d'expertise française, européenne et internationale.

4.1 Faire de l'AFD un bailleur agile et innovant en contexte de crises

4.1.1 Faire évoluer nos instruments et nos approches opérationnelles

A. Développer des approches intégrées

Face à l'étalement des crises dans le temps, les acteurs doivent pouvoir adapter leurs interventions aux crises chroniques. Ainsi, les développeurs sont amenés à déployer leurs activités plus tôt dans la crise, au plus près des bénéficiaires. Cela implique pour l'AFD de modifier ses approches opérationnelles et de concevoir une nouvelle génération de projets qui puisse être tout à la fois :

1. Multi-pays, afin d'agir au niveau de bassins de crise (plutôt qu'une série de projets gérés pays par pays) ;
2. Multi-secteurs, afin de rendre possible une masse critique de services publics sans attendre le déploiement d'une politique publique sur l'ensemble d'un territoire ;
3. Pluriannuels, pour s'inscrire dans le temps long et prévoir des sources de financements sur plusieurs années ;
4. Pluri-acteurs, afin de combiner les approches et les savoir-faire des acteurs de l'humanitaire, de la sécurité et du développement.

Encadré 13

Le Fonds « paix et résilience » et les « Initiatives », une approche régionale et pluriannuelle pour répondre à l'échelle d'un bassin de crise

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a validé, en novembre 2016, la création d'un Fonds doté de 100 millions d'euros additionnels par an en subvention. Le Fonds peut être mobilisé face à toutes les formes de crises et dans tous les pays d'intervention de l'Agence. Toutefois, quatre critères cumulatifs s'imposent à l'AFD pour mobiliser cette dotation : (i) des zones exposées à des chocs (endogènes ou exogènes), (ii) qui disposent de faibles capacités à les surmonter (les PMA seront ainsi ciblés en priorité), (iii) dont les impacts menacent de s'étendre au-delà de leurs frontières et/ou d'avoir des effets sur le territoire national, (iv) où l'AFD dispose d'une valeur ajoutée.

Le Fonds finance des « Initiatives » qui correspondent à un ensemble cohérent de projets mis en œuvre à l'échelle d'un bassin de crise. Plus spécifiquement, une Initiative repose sur : (i) un portefeuille de projets (nouveaux et/ou reformatés sur la base des enjeux posés par la crise) dédiés à la lutte contre les vulnérabilités dans lesquelles la crise prend racine ; (ii) un ou plusieurs projets régionaux pour répondre à la dimension régionale de la crise ; (iii) une composante analytique.

Un exemple : l'Initiative Lac Tchad

Frontière naturelle entre quatre pays (Cameroun, Niger, Nigéria, Tchad), le lac Tchad et son pourtour sont au centre d'une crise sécuritaire liée au groupe terroriste Boko Haram. Les conséquences de l'insécurité, combinées à la grande pauvreté, à l'insécurité alimentaire chronique et à la pression démographique croissante, produisent une situation très difficile et volatile dans ces zones. Pour répondre à cette crise, l'AFD a choisi une logique d'intervention régionale. L'« Initiative Lac Tchad » prévoit de contribuer – simultanément dans les quatre régions riveraines des quatre pays – à l'autonomisation des populations déplacées et réfugiées par la relance de la petite activité économique agricole, à la meilleure gestion des ressources naturelles et à l'intégration socio-économique des populations.

B. Adopter une gestion dynamique du risque

Le mandat de l'AFD évolue et intègre aujourd'hui pleinement la lutte contre les fragilités, ce qui l'amène à confirmer – voire renforcer – sa présence dans des zones instables. Il s'agira ainsi de concilier ce nouveau mandat et le risque inhérent à ces contextes. L'AFD cherchera à avoir une vision la plus complète possible des risques (risques sécuritaires, moral, opérationnel, juridique, fiduciaire, etc.) et à se donner des critères objectifs de décision (en incluant notamment le « coût de l'inaction ») pour être en mesure de qualifier, de suivre et de réévaluer le risque sur la durée d'un projet.

C. Renforcer les capacités des acteurs locaux

Dans les pays d'intervention de l'AFD, la faiblesse des capacités des maîtrises d'ouvrage, qu'elles soient publiques (ministères, collectivités locales, entreprises, banques), privées (banques, entreprises) ou de la société civile (organisations professionnelles ou non gouvernementales et communautés), est un obstacle majeur à un développement économique et social durable et inclusif. Il s'agit pour l'AFD d'inclure davantage les principaux acteurs concernés par les crises – sociétés civiles locales, mais aussi les femmes et les minorités (ethniques religieuses) – à tous les niveaux de prise de décision. Même si les capacités nationales et locales sont insuffisantes pour prendre en charge une crise, les types de réponses prendront en compte le renforcement des acteurs locaux et ce dès le début de la mise en œuvre des programmes. Les personnes affectées et leurs représentants légitimes doivent être systématiquement au cœur des décisions.

Il convient de redoubler d'efforts, en situation de crise, pour renforcer les capacités des acteurs locaux à assumer leurs fonctions essentielles. Ce renforcement doit constituer un objectif à part entière de nos projets.

D. Poursuivre l'innovation instrumentale

L'AFD poursuivra le travail d'adaptation de la gamme d'instruments financiers mobilisables dans ces contextes, en explorant notamment la faisabilité des outils suivants :

- Un outil de préqualification d'ONG locales pour une intervention plus rapide post-crise (pilotes Gaza et Haïti) ;
- Des outils de cofinancement « humanitaire-développement » avec la Fondation de France et/ou le Centre de crises et de soutien (discussions en cours) ;
- Des prêts de contingence (*contingency loans*), les instruments contracycliques et les dispositifs d'assurance dans le cadre de l'approche RRC ;
- Un fonds renouvelable pour l'appui au secteur privé dans les contextes fragiles (finançable par le Fonds « paix et résilience ») et un mécanisme d'appui au secteur privé par du *mixage de ressources* avec la Commission et le réseau de bailleurs européens.

E. Promouvoir l'utilisation du numérique et des « données » (data)

Les outils numériques et les « données » sont une opportunité pour l'AFD de mieux appréhender les contextes de crises. Ces outils permettent (i) de mieux anticiper les risques de crise et d'évaluer les conséquences de catastrophes, (ii) de remplir une

fonction d'alerte et de prévention auprès des populations et (iii) de renforcer la coordination et la consultation entre acteurs. L'AFD utilisera ces différents outils (imagerie satellite, appareils mobiles, services de collecte de données mobiles, technologies participatives, drones, cartes dynamiques, intelligence artificielle, machine learning, cyber) en amont et dans le suivi de ses projets. Des outils cartographiques communs à plusieurs grands bailleurs sont rendues accessibles à tous (notamment INFORM que l'AFD utilisera en priorité). Pour autant, l'Agence Française de Développement est aussi en capacité de produire ses propres outils de cartographie. Le recours croissant à ces données constitue un instrument puissant pour une prise de décision objective dans la priorisation et les choix d'intervention au niveau des stratégies pays (ou des stratégies régionales) et de leurs déclinaisons en projet.

Encadré 14

La boîte à outils pour l'instruction de projets en zones d'insécurité

L'AFD est amenée à renforcer sa présence dans des zones à risque ou en insécurité. Dans ces contextes, les modes opératoires seront adaptés de manière à permettre à l'Agence de remplir pleinement sa mission sans accroître l'exposition de son personnel ou de ses partenaires. L'AFD a conçu une boîte à outils « Mener des opérations dans les zones d'insécurité », sur la base d'un recueil de bonnes pratiques auprès d'un échantillon de partenaires confrontés à des problématiques similaires. Plus particulièrement destinée aux chefs de projets, aux chargés de mission en agence, aux directeurs d'agence et aux responsables de la sécurité, elle présente des principes clefs pour identifier et instruire des projets dans les contextes d'insécurité.

Encadré 15

Les démarches de développement participatif local

L'AFD a mis en place plusieurs programmes où les communes sont les acteurs clés de la mise en œuvre des projets de développement local. Le programme PNDP au Cameroun ou bien encore le *Municipal Development Program* (MDP) en Palestine, par exemple, ont permis aux acteurs locaux de gérer directement la mise en œuvre des projets dans des situations de crises.

4.1.2 Des outils méthodologiques adaptés dans les contextes de crises

A. Comprendre : être en mesure d'appréhender et d'identifier les facteurs de vulnérabilité et de résilience afin de « ne pas nuire »

Les interventions de l'AFD doivent reposer sur une analyse fine du contexte afin de s'assurer de ne pas induire d'impacts négatifs. La méthodologie « ne pas nuire » vise en premier lieu

à mieux appréhender la complexité des jeux d'acteurs, des relations de pouvoir et à identifier les « connecteurs » potentiels (les individus ou structures renforçant les dynamiques de réconciliation) et les « diviseurs » (les individus ou structures sources de tensions). Cette analyse permettra, *a minima*, d'éviter d'exacerber de manière involontaire les conflits existants ou de créer artificiellement de nouvelles sources de tensions. Ce *modus operandi* nous invite ainsi à renforcer la production d'études socio-politiques (analyses qualitatives, cartographies d'acteurs, etc.) dont les conclusions et recommandations solidifieront la mise en œuvre de nos projets.

B. Mobiliser : pouvoir construire une logique d'intervention avec l'ensemble des parties prenantes

Il s'agit deuxièmement d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans la construction de la logique d'intervention et de mobiliser en particulier les acteurs locaux dans le traitement des vulnérabilités. Une « phase 0 » pourra être introduite dans les projets pour permettre ce temps de concertation. Les échanges devront permettre de faire ressortir une vision partagée des composantes de la fragilité dans une zone, des acteurs concernés et de leurs positionnements respectifs, de la situation souhaitée et des changements et objectifs intermédiaires pour y parvenir. Il s'agira notamment d'explicitier et de mutualiser les « théories du changement » qui sous-tendent chaque intervention.

C. S'adapter : adapter les modes opératoires pour conforter le rôle stratégique de la maîtrise d'ouvrage locale et assurer une mise en œuvre des activités au profit des populations

Troisièmement, l'instruction des projets mobilisera des modes opératoires adaptés (phasage d'opérations, introduction de composantes de contingence, etc.), donnant plus de flexibilité aux projets. L'AFD a développé dans la période récente un savoir-faire et des outils propres aux interventions dans les contextes de crise (cf. encadré 18). Cette palette d'outils pourra être mobilisée en fonction des spécificités du contexte, notamment pour assurer une meilleure articulation entre acteurs de l'humanitaire et du développement, donner la juste place aux autorités publiques et utiliser les compétences des opérateurs de terrain.

D. Piloter : apprécier et expliquer les changements tout au long du projet, s'adapter au contexte en continu avec la mise en place de modalités de pilotage du projet

Il s'agira, quatrièmement, de mettre en place des modalités de pilotage du projet afin de s'adapter en continu aux évolutions du contexte et d'expliquer les changements. Un dispositif de suivi renforcé sera intégré aux projets exécutés dans les zones les plus sensibles.

Encadré 16

La prise en compte des questions de genre par le biais de l'inclusion

La prise en compte des questions de genre est primordiale pour assurer le respect des droits humains, réduire les inégalités et apporter une réponse adéquate aux besoins des populations vulnérables. Cette démarche est également nécessaire pour limiter les externalités négatives de l'aide (conformément à l'approche « ne pas nuire ») et s'assurer qu'elle réponde aux besoins différenciés des hommes, des femmes et des jeunes. Elle sera transversale à l'ensemble des activités de l'AFD dans les contextes de vulnérabilité. La résolution 1325 (et les six résolutions supplémentaires) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2000) a reconnu que les guerres ont des conséquences différentes sur les femmes, et a réaffirmé le besoin de donner aux femmes un rôle plus important dans la prise de décisions et la mise en œuvre de solutions tant en termes de prévention que de règlement des conflits et de reconstruction post-conflit. La question du genre est notamment un enjeu de cohésion sociale : l'exclusion structurelle de la moitié de la population d'une société est génératrice d'opportunités manquées, de frustrations et de violence. Inversement, lorsque les femmes participent aux processus de paix, la probabilité du respect des accords de paix (pendant au moins 15 ans) augmente de 25 %⁵⁸. A travers cette approche, l'AFD vise à créer une dynamique positive et durable en faveur de l'égalité des sexes.

Encadré 17

Une analyse partagée des fragilités

La Banque Mondiale, l'Union Européenne et les Nations Unies ont développé des méthodologies conjointes pour la conduite d'analyses amont des contextes en vue de produire des plans de relèvement et consolidation de la paix dans les pays vulnérables aux crises. Ces évaluations RPBA (*Recovery and Peace Building Assessment*) sont établies sur la base d'analyses approfondies et partagées, sensibles aux conflits, au travers d'un processus consultatif très inclusif (consultations des communautés et parties prenantes à tous les niveaux – y compris enquêtes ménages, études de perception...). Dans les situations de catastrophe naturelle, l'outil PDNA (*Post-Disaster Needs Assessment*) a été utilisé une soixantaine de fois à ce jour, récemment en Haïti. Dans le cadre des PDNA, des exercices de préparation aux catastrophes sont en cours de lancement dans une dizaine de pays. L'AFD, invitée à prendre part à certains de ces exercices conjoints, mobilisera son expertise pour y contribuer activement en lien avec les différents acteurs du dispositif français de gestion des crises.

⁵⁸ ONU Femmes, analyse de Laurel Stone (2015) : « Study of 156 peace agreements, controlling for other variables, Quantitative Analysis of Women's participation in Peace Processes in Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes, Annex II ».

4.1.3 Renforcer les partenariats : l'approche globale, d'une action en silos à une action en réseau

Les différentes communautés professionnelles qui interviennent au chevet des sociétés fragiles ont longtemps été cantonnées à une « phase » de la crise : militaires et humanitaires chargés de la gestion de l'urgence, financeurs du développement chargés du « pré-crise » ou « post-crise ». Cette fragmentation a souvent eu pour résultat l'agrégation d'actions ponctuelles qui, malgré leur pertinence, ne permettaient pas les effets transformationnels exigés pour la prévention ou la sortie de crise. Confrontés à une profonde mutation des crises, ces acteurs doivent faire évoluer leurs approches en mettant leurs actions respectives au service d'une Stratégie globale de sortie de crise.

L'enjeu est de créer les conditions d'une action articulée conjuguant les savoir-faire des communautés professionnelles du développement, de la sécurité, de l'humanitaire et de la diplomatie. S'il est primordial que chaque acteur reste sur son cœur de métier, des interventions concertées, souvent simultanées, sont nécessaires. L'enjeu est de passer d'une action en silos à une véritable action collective structurée en réseaux d'acteurs disposant de mandats, d'analyses, d'instruments et de savoir-faire complémentaires. Cette coordination passe en particulier par la mise en commun d'analyses, l'élaboration de Stratégies partagées et l'articulation des actions.

Encadré 18

Outils et instruments adaptés aux contextes de crises

Les outils financiers adaptés en contexte de crises :

le Fonds d'Etude et d'Expertise de Sortie de Crise (FEESC). Le FEESC finance des missions d'expertise, de diagnostic des besoins, des études de faisabilité dans les contextes de sortie de crise.

Les Appels à projets OSC – Crise et sortie de crise (APCC). Cet instrument permet de financer directement des OSC internationales ou d'autres organismes à but non-lucratif, sur la base d'appels à propositions, dans des contextes de crises et sorties de crises.

L'Outil d'Intervention de Crise et sortie de Crise (OICC) vise le financement de projets de petits montants, essentiellement au profit d'acteurs non souverains.

La réserve de 10 % de l'enveloppe Initiative-OSC pour répondre aux crises. La Division du partenariat avec les ONG (DPA-OSC) réserve désormais chaque année une disponibilité de fonds de 10 % maximum de son enveloppe pour financer des projets de post-crise ou d'urgence-réhabilitation-développement.

Cela suppose :

1. qu'humanitaires et développeurs travaillent de concert, en même temps et sur les mêmes terrains – et donc qu'ils disposent des lieux de dialogue et de partage d'information adaptés ;
2. une solide articulation entre les acteurs de la sécurité et les acteurs du développement, chacun dans son mandat, dans le but de « gagner la paix » ;
3. que l'aide au développement soit mise au service d'une véritable Stratégie politique de sortie de crise, dont la définition relève, pour la France, du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Agir en format « Equipe France »

L'AFD inscrit son action en contextes vulnérables **dans le cadre d'une « approche globale »**, au service de la politique extérieure de la France. Afin d'assurer la cohérence de ses actions et d'exploiter les synergies en termes d'analyse, de Stratégie et d'opérations, elle structure des partenariats avec les différents acteurs de la prévention et de la gestion des crises.

Les **organisations de la société civile** françaises constituent des partenaires naturels pour agir dans les situations de vulnérabilité et de crise. Le processus de concertation engagé depuis 2015 a largement contribué à faire évoluer les pratiques de l'AFD et développer des réflexes de concertation. Ce dialogue se poursuivra dans le cadre défini par la Stratégie « Relations avec les organisations de la société civile ». L'AFD cherchera par ailleurs à renforcer ses partenariats avec les Organisations de la Société Civile (OSC) locales, notamment pour valoriser (i) leurs connaissances fines des contextes de fragilité, (ii) les moyens financiers qu'elles peuvent mobiliser, (iii) leur ancrage territorial et les partenariats locaux qu'elles ont pu développer.

Les **collectivités locales françaises** peuvent apporter beaucoup à leurs homologues en situation de crise. Cités Unies France a fait de l'accompagnement des collectivités vulnérables aux crises un axe d'action prioritaire. Le partenariat de l'AFD avec les acteurs de la coopération décentralisée intégrera pleinement les enjeux spécifiques des contextes de vulnérabilité et de crise.

Le dialogue entre **acteurs de la diplomatie et du développement** est déterminant pour la prévention des conflits et l'accompagnement de la sortie de crise. L'un des axes prioritaires de partenariat consistera à renforcer l'articulation entre l'action de l'AFD et celle des différentes directions du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui concourent à la diplomatie de la prévention, de la gestion et de la sortie de crise.

Dans le but de renforcer l'articulation humanitaire-stabilisation-développement, l'Agence travaille au quotidien avec le **Centre de crise et de soutien** (CDCS). Des réunions bimestrielles permettent de partager des analyses en matière d'anticipation des crises et d'identifier des articulations opérationnelles entre interventions de court terme portées par la Mission d'aide humanitaire (MAH) et la Mission de stabilisation (MS) et opérations de moyen et long terme portées par l'AFD.

En ce qui concerne l'articulation sécurité-développement, le strict respect du mandat de chacun doit permettre à chaque acteur d'investir pleinement son domaine d'action. Cette « juste distance » est fondamentale afin d'éviter toute confusion des rôles aux yeux des populations locales et ainsi de préserver leurs capacités d'action respectives. C'est dans cet esprit que l'AFD

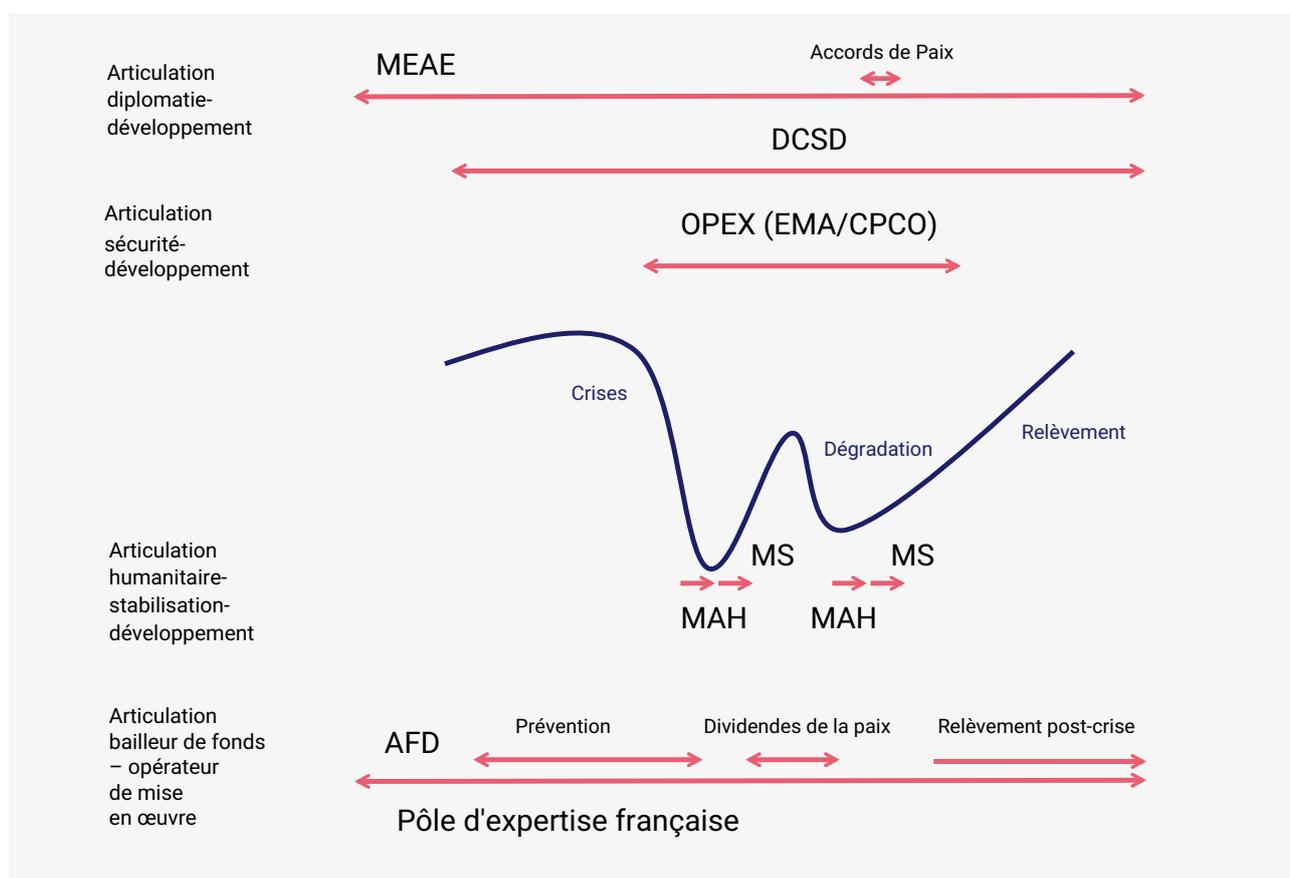
entretien, depuis 2014, des relations étroites avec plusieurs entités du **Ministère des Armées**. Elles permettent à l'AFD de mieux saisir les dynamiques de conflits et de contribuer pleinement aux « dividendes de la paix ».

Le transfert du mandat « gouvernance » à l'AFD a permis un rapprochement avec la Direction de la coopération de sécurité et de défense (**DCSD**), chargée de la coopération structurelle en matière de sécurité et de défense, notamment pour l'identification conjointe de projets sur le *continuum* gouvernance-sécurité.

L'accord-cadre entre l'AFD et **Expertise France** (EF) fait de la problématique « sécurité-développement » un axe pilote des collaborations entre les deux institutions. En République centrafricaine ou au Sahel, bailleur de fonds et opérateur de mise en œuvre co-construisent une nouvelle génération de projets adaptés à des contextes de crise.

La recherche française constitue un acteur clef de l'analyse des contextes d'intervention. L'AFD souhaite renforcer les interactions entre le personnel de l'AFD et les principaux acteurs de l'analyse des zones de crise, afin d'accroître la pertinence de ses approches et activités dans ces terrains complexes. Outre les liens anciens développés avec le **Groupe URD**, spécialiste de ces enjeux, des partenariats sont noués avec différents acteurs de l'analyse des terrains de crise afin de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre et les leviers d'action. Un partenariat avec l'International Crisis Group en format « diplomatie, défense, développement » permettra notamment le partage d'analyses et de Stratégies d'action entre le Ministère des Armées (DGRIS), le MEAE (CAPS, DGM, CDCS) et l'AFD.

Figure 2. L'approche globale dans les contextes de crise, agir ensemble sur le *continuum*⁵⁹ de la crise



B. Renforcer les partenariats « bi-multi » et agir au sein du « système d'aide européen »

L'AFD consolidera ses partenariats dans les champs de la prévention des crises et du relèvement post-crisis avec les bailleurs bilatéraux européens (GIZ, KfW, DfID, SDC, *Practitioners' Network*), régionaux (UE, BAfD, BAsD, BID) et multilatéraux (BM). **L'articulation « bi-multi » sera recherchée** entre acteurs bilatéraux, européens et multilatéraux afin de mobiliser les avantages comparatifs de chaque institution dans des contextes qui

exigent de conjuguer rapidité, flexibilité et capacités de « passage à l'échelle ». L'AFD renforcera par ailleurs ses liens avec les agences des Nations unies (UNICEF, HCR, PNUD, DOMP) sur les terrains de crises. Elle renforcera en outre son implication dans le réseau INCAF de l'OCDE aux côtés du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

L'AFD souhaite contribuer à l'émergence d'un **véritable système européen d'aide au développement dans les contextes de crises**. Le dialogue avec l'UE sera renforcé, du point de vue

⁵⁹ Sur le graphique, les crises sont représentées de manière cyclique avec des phases successives de crises/reprises/post-crisis/crisis. MS : Mission de Stabilisation ; MAH : Mission d'Aide Humanitaire ; OPEX : Opérations Extérieures ; EMA : Etats-Majors des Armées ; CPCO : Centre de Planification et de Conduite des Opérations ; DCSD : Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (MEAE).

stratégique, opérationnel et pour l'élaboration d'outils communs. Dans le cadre de ce système d'aide européen, des ressources européennes seront mobilisées pour des opérations en prévention ou en réponse aux crises à travers les fonds fiduciaires et les délégations de fonds sur programmes nationaux. L'Agence mobilisera des **partenaires de terrain** (société civile locale, collectivités locales, acteurs de la recherche des pays d'intervention) en capacité d'agir au plus près des bénéficiaires.

4.1.4 Disposer des ressources humaines adaptées

A. Des moyens humains adaptés aux contextes de crises

Il est déterminant d'envoyer les personnes adaptées dans les géographies les plus complexes. Cela exige un dispositif de ressources humaines qui accompagne les talents et sécurise les collaborateurs susceptibles de travailler dans les zones fragiles. A l'image du travail réalisé par la Banque mondiale en 2016, une politique de gestion des carrières adaptée sera mise en place pour diversifier les compétences et renforcer l'expertise des collaborateurs mobilisables – qu'il s'agisse du personnel international ou local. Un dispositif d'appui psychologique permettra notamment d'accompagner le personnel soumis à des environnements de stress.

B. Un accompagnement spécifique des Initiatives et des projets

La mise en œuvre de cette Stratégie requiert une mobilisation large des équipes de l'AFD, dans l'ensemble des services. Pour assurer l'intégration sectorielle et géographique des enjeux « vulnérabilités aux crises » dans l'instruction des projets, des experts internes seront intégrés dans les équipes projets et au sein des départements géographiques, aux différents stades du cycle des projets ou dans la conception d'initiatives régionales. Les membres de CCC accompagneront les chefs de projet dans leur démarche d'intégration des nouvelles approches opérationnelles et des méthodologies sensibles aux conflits. Des points focaux « vulnérabilités » ont été désignés dans les différentes directions de l'AFD afin de relayer les études et les réflexions internes sur ces sujets. Ce réseau, animé par l'équipe CCC, sera élargi au personnel dans les agences.

C. Un cycle de formations dédiées

L'équipe CCC proposera aux collaborateurs de l'AFD plusieurs formations afin de (i) sensibiliser les équipes aux thématiques des crises, de la vulnérabilité aux crises et de la prévention des crises ; (ii) permettre aux équipes projets de suivre la formation « Ne pas nuire » ; (iii) sensibiliser les équipes projets aux activités psychosociales ; (iv) présenter les outils et les approches opérationnelles adaptées aux contextes de vulnérabilités aux crises. Il s'agira notamment de présenter la boîte à outils « mener des opérations dans les zones d'insécurité » et les nouveaux outils de gestion du risque.

Outre les formations, le renforcement des capacités internes des agents de l'AFD passera par :

- la capitalisation des connaissances des autres bailleurs et ONG, notamment au travers d'ateliers d'échange d'expériences ;
- l'organisation de séminaires internes et externes sur les enjeux de risques de crises et conflits au sein des différents secteurs et géographies d'intervention.

L'atteinte des objectifs fixés par la présente Stratégie implique un travail de sensibilisation des contreparties de l'AFD, en collaboration avec d'autres bailleurs. Des formations dédiées leur seront proposées.

D. Un effort de communication en France et à l'étranger

L'objectif de la communication autour de la Stratégie « Vulnérabilités aux crises et résilience » est de valoriser l'effort de solidarité de la France dans la prévention des crises et le relèvement post-crise, ainsi que ses résultats, vis-à-vis des citoyens français, européens, et des populations des pays d'intervention de l'Agence. Des conférences et des événements seront organisés afin de communiquer autour des projets financés par l'AFD dans ces contextes. Un effort de communication interne à l'attention des agents de l'AFD permettra de partager les expériences et enseignements des projets innovants mis en place dans le cadre de la Stratégie.

4.2 Une Stratégie globale du Groupe, déclinée par géographies et secteurs

Cette Stratégie vise à améliorer la capacité de l'AFD à anticiper le risque de crises et réagir lorsqu'il se matérialise, dans des environnements volatiles et incertains. Elle s'applique dans l'ensemble des pays d'intervention du Groupe, quelles que soient les crises envisagées et les instruments de financement mobilisés.

Parce que les enjeux de vulnérabilités et de résilience face aux crises et la manière d'y répondre peuvent différer significativement en fonction du secteur et de la géographie concernés (spécificités des fragilités des zones d'intervention, objectifs stratégiques des Stratégies régionales, spécificités des instruments financiers), chaque département géographique de l'AFD

mobilisera les principes de cette Stratégie pour identifier les enjeux clés, les objectifs et les actions à mener dans son champ d'intervention. A l'appui de ce principe de décentralisation des responsabilités sur les « vulnérabilités aux crises » dans la mise en œuvre de la Stratégie, une méthodologie spécifique d'analyse des fragilités et des facteurs de résilience a été développée pour l'élaboration des Stratégies régionales (CIR) et des Stratégies pays (CIP)⁶⁰. Une série d'annexes thématiques, à vocation interne, fournit des orientations qui ont vocation à être déclinées par les cadres d'intervention sectorielle (CIS).

⁶⁰ Voir la Note Méthodologique « Prise en compte des vulnérabilités et des risques de catastrophe dans les CIP », PIL/CCC, 2015.

Les partenariats différenciés de la France sont construits en cercles concentriques dans les Etats Etrangers :

- des pays prioritaires du « voisinage », qui englobe le pourtour Méditerranéen, l'Afrique de l'Ouest et Centrale (y inclus Cameroun et RCA), avec une attention particulière pour le Sahel, et les pays voisins des territoires ultramarins (Haïti, Comores, Madagascar) ;
- les pays du continent africain hors voisinage (Afrique de l'Est et Australe) ;
- les partenaires d'une mondialisation régulée, pays à revenus intermédiaires ou émergents, en croissance rapide, en Asie et Amérique Latine.

L'action de l'AFD concerne également l'Outre-Mer.

Le CICID de novembre 2016 a fixé par ailleurs des objectifs de concentration de l'aide française sur une liste actualisée de 17 PMA d'Afrique et à Haïti⁶¹, qui recevront au moins la moitié de l'effort en subvention de l'Etat et les deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD. Par ailleurs, 75 % de l'effort financier de l'Etat en subventions et en prêts (hors annulations de dette) et au moins 85 % de celui de l'AFD seront consacrés à la zone Afrique et Méditerranée⁶².

4.3 Production de connaissances : les programmes de recherche à venir

En parallèle de la Stratégie, plusieurs projets de recherche sur les thématiques des vulnérabilités aux crises et de la résilience renforceront le capital de connaissances de l'AFD. Le département Recherche de l'AFD a contribué ainsi au « *flagship report* » de la Banque Mondiale intitulé « *Pour une paix durable : un outil de prévention des conflits* » publié en 2018⁶³. L'AFD proposera notamment des éléments de recherche sur les thématiques de la violence et la religion, de l'éducation en zones de conflits, du lien entre changement climatique et conflits, ainsi que sur l'économie des conflits en Côte d'Ivoire.

En plus de ces contributions au rapport de la Banque Mondiale, un programme de recherche sur la cohésion sociale et les inégalités est initié par l'AFD, avec un financement de l'Union européenne. D'autres travaux seront engagés dans les années à venir, portant par exemple sur la dimension intergénérationnelle des conflits et sur le sentiment d'humiliation dans le narratif de la violence contemporaine. En 2017, des recherches menées conjointement avec les départements géographiques et techniques seront par ailleurs menées sur les thèmes suivants :

- violence urbaine en Amérique latine ;
- gouvernance des ressources extractives ;
- liens entre sécurité et développement ;
- participation citoyenne et élections.

Comme indiqué dans la partie « bilan », l'enjeu de l'intégration des connaissances dans les choix de politique publique (ce que les Anglo-saxons nomment *evidence-based policymaking*) se situe moins dans la quantité ou la qualité des travaux de recherche commandités par l'AFD que dans l'appropriation des résultats de l'analyse par les équipes chargées de la conception des stratégies ou des opérations.

La démarche d'apprentissage du Groupe AFD sur les crises exige une boucle de rétroaction permanente entre recherche, stratégie, opérations. Poursuivant l'approche suivie ces dernières années, l'essentiel des travaux sur la thématique « vulnérabilités et résilience » impliquera ainsi des équipes multidisciplinaires issues de la recherche, de la Stratégie et des opérations. Des démarches de recherche-action seront engagées. Chaque Initiative financée par le Fonds « paix et résilience » intégrera

par ailleurs un volet analytique, afin de faire reposer les choix opérationnels sur une meilleure compréhension du contexte et de ses évolutions.

Enfin, l'AFD cherchera à compléter ses approches en matière de prévention des risques en investissant progressivement le champ de la prise de décision dans l'incertain, en particulier dans les situations où, du fait de leur complexité et/ou de l'urgence à agir, les risques ne peuvent être suffisamment caractérisés.

Encadré 19

Intégrer l'incertitude : un défi crucial pour la résilience ; un espace de recherche et d'innovation

La recherche de nouveaux modes de faire pour concevoir, prendre et mettre en œuvre des décisions lorsqu'il s'agit d'affronter l'incertitude constitue sans doute un des plus grands défis du XXI^e siècle. Des méthodes d'analyse visant à prendre en compte l'incertitude commencent à se développer, par exemple au sein de plateformes comme la *Decision Making Under Deep Uncertainty Society* (DMDU), à laquelle l'AFD participe depuis quelques années. L'exercice de prospective Afd2025, mené en 2015-2016, a également permis d'enrichir les connaissances, méthodes et outils de l'AFD en la matière. L'AFD poursuivra son exploration de ce nouveau champ de recherche et d'innovation.

⁶¹ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

⁶² Compte rendu du CICID, 2016.

⁶³ <http://www.worldbank.org/en/events/2017/11/10/un-and-world-bank-jointly-launches-the-prevention-study-pathways-for-peace-what-is-new-with-the-global-prevention-policy>

4.4 Redevabilité et indicateurs de suivi

4.4.1 Redevabilité – un bilan annuel présenté au Conseil d'administration

La Stratégie fera l'objet d'un bilan annuel, élaboré en interne, qui sera présenté au Conseil d'administration en même temps que le bilan annuel sur le Fonds « paix et résilience ». Il fera notamment le point sur les indicateurs de suivi ci-dessous. Une évaluation à mi-parcours, externe, sera conduite en 2019. Un bilan plus conséquent sera produit en 2022, compilant les bilans annuels et les résultats des principales évaluations décentralisées et évaluations ex-post menées au niveau des projets.

4.4.2 Indicateurs de suivi

Afin d'évaluer la mise en œuvre de la Stratégie, l'AFD suivra plusieurs indicateurs, cohérents avec les axes d'intervention retenus et les principaux objectifs mentionnés. L'AFD a fait le choix d'un dispositif de suivi orienté sur la transformation interne, conçu autour de trois familles d'indicateurs :

A. Des indicateurs autour de l'intégration des modes opératoires adaptés, afin de rejoindre les standards de qualité de l'aide en contexte fragile

Les **Stratégies** adaptées aux enjeux :

- 100 % des stratégies pays mises en chantier à partir de 2018 pour les pays dont l'indicateur composite de risque INFORM est supérieur à 5⁶⁴ mobiliseront la méthodologie « prise en compte des vulnérabilités et des risques de catastrophe » ;
- 100 % des stratégies pays mises en chantier en 2020 mobiliseront la méthodologie « prise en compte des vulnérabilités et des risques de catastrophe ».

Les **formations** :

- Au moins 25 chefs de projets seront formés à la RRC d'ici la fin 2018 ;
- L'ensemble des chefs de projets travaillant sur un projet d'une initiative seront formés à la programmation sensible aux conflits d'ici la fin 2019 ;
- L'ensemble des chefs de projets travaillant en zones rouges seront formés à la conception de projets en contexte d'insécurité d'ici la fin 2020.

Les **méthodologies** :

75 % des projets financés par le Fonds « Paix et résilience » intégreront une analyse « ne pas nuire » d'ici 2018, 100% à échéance 2021 ;

75 % des projets financés par le Fonds « Paix et résilience » intégreront un système de suivi-évaluation renforcé d'ici 2018, 100% à échéance 2021 ;

B. Des indicateurs associés à la mise en œuvre de chantiers pour renforcer la capacité de l'AFD dans les contextes de crise

Chacun des chantiers suivants sera animé par un Comité de Pilotage transversal et donnera lieu à un livrable endossé par le COMEX avant la fin 2021 :

- Poursuite du chantier sur **l'évolution des pratiques de sécurité du Groupe** (priorité 2017-2018) ;
- Elaboration d'un processus de **gestion dynamique des risques** des projets, qui sera intégré au cycle d'instruction et d'exécution des projets (échéance 2018) ;
- Mise en place d'un chantier sur la **politique de gestion des ressources humaines dans les situations fragiles** (échéance 2019) ;
- la consolidation du processus de **veille et d'alerte précoce** interne, en lien avec le dispositif interministériel français (échéance 2018).

C. Des opérations emblématiques sur des thématiques nouvelles :

- Au moins 1 opération par an intégrant un objectif de prévention de la violence urbaine ;
- Au moins 10 opérations par an intégrant une composante d'appui psychosocial ;
- Au moins 15 opérations ciblant spécifiquement des populations déplacées et/ou les populations hôtes sur la période de la Stratégie ;
- Au moins 10 opérations contribuant spécifiquement à la prévention de la radicalisation (inclusion de la jeunesse à risque ou aide à la réinsertion) sur la période de la Stratégie ;
- Au moins 10 opérations intégrant un dispositif de participation des bénéficiaires sur la période de la Stratégie.

“

La Stratégie « Vulnérabilités », de par son approche multidimensionnelle des crises, contribue au renforcement de nombreux ODD et notamment de l'ODD 16 « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ».

⁶⁴ Index Inform.

4.4.3 Stratégie « Vulnérabilités aux crises » et Objectifs de Développement Durable

La Stratégie « Vulnérabilités », de par son approche multidimensionnelle des crises, contribue au renforcement de nombreux ODD et notamment l'ODD 1 « éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde », l'ODD 3 « bonne santé et bien-être », l'ODD 10 « réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à un autre », l'ODD 16 « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes » et l'ODD 17 « partenariats pour la réalisation des objectifs ».

La Stratégie contribue aussi directement à atteindre de nombreuses cibles des ODD, notamment :

L'activité proposée par la Stratégie en termes d'accès aux services essentiels contribue à la cible 1.4 : « D'ici à 2030, faire en

sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage, aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adaptés à leurs besoins, y compris la microfinance » ;

L'ensemble des activités proposées par la Stratégie contribuent à la cible 1.5 : « D'ici à 2030, renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité » ;

Les activités dans le domaine de la gouvernance contribuent à l'atteinte de la cible 16.6 : « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ».

Glossaire

Capacité à anticiper

Capacité d'un système à anticiper et à réduire les impacts d'un éventuel aléa à travers la préparation et la planification⁶⁵.

Capacité d'absorption

Capacité d'un système à absorber et à faire face aux conséquences d'un aléa⁶⁶.

Capacité d'adaptation

Capacité d'un système à s'ajuster après un désastre et à s'adapter à de futurs risques⁶⁷.

Capacités à réagir

Ensemble des ressources matérielles et immatérielles qu'une collectivité, un système ou un territoire peut mobiliser pour limiter les dommages que causerait un aléa spécifique⁶⁸.

Conflit

Opposition entre individus, groupes ou Etats sur des idées, valeurs, biens matériels ou positions de pouvoir⁶⁹.

Crise - crise durable - crise chronique

Longtemps identifiée à un événement soudain (guerre, catastrophe naturelle, épidémie), la crise peut aussi être d'apparition progressive et décrire un état d'instabilité durable ou récurrent. On parle alors de « crises durables » pour caractériser celles que traversent la Somalie ou l'Afghanistan depuis plusieurs décennies, ou de « crises chroniques » comme celles qui affectent Haïti ou le Sahel. Dans le cadre de cette Stratégie, la crise est définie comme une situation d'instabilité susceptible de déstabiliser un Etat, une institution ou une population qui subit cette situation⁷⁰.

Crise humanitaire

Une crise humanitaire est une situation issue soit d'un choc particulier (catastrophe naturelle, conflit armé...) soit de causes structurelles (accès de plus en plus réduit aux services de base, dégradation continue des moyens d'existence...) et se traduisant par une détérioration profonde (et soudaine si causée par un choc) des conditions de vie d'une communauté entière : (sur)vie et santé menacées, besoins urgents multidimensionnels (en alimentation, eau, soins médicaux, biens essentiels, éducation d'urgence, soutien psychosocial...). Si la réponse immédiate à ces crises est généralement apportée par les organisations urgentistes, le traitement des causes structurelles des crises humanitaires relève d'actions de développement.

Crise prolongée (protracted crisis)

Une crise prolongée se définit comme une situation où une part significative d'une population est vulnérable à des décès, des épidémies ou un bouleversement de ses moyens de subsistance sur une longue période de temps⁷¹.

Etat fragile

Etat avec une faible capacité à exercer des fonctions de gouvernance fondamentales et qui n'a pas la capacité de développer des relations mutuellement constructives avec la société⁷².

Inégalités horizontales

Inégalités de groupe : lorsque les inégalités d'accès aux ressources (économiques, politiques, culturelles...) sont perçues comme pénalisant particulièrement une ou plusieurs communautés.

Ne pas Nuire

Principe consistant à s'assurer que l'intervention ne contribue pas involontairement à renforcer des facteurs de fragilité ou de conflit. Par extension, ensemble de méthodologies d'analyse du contexte et d'outils d'aide à la décision permettant aux acteurs de l'aide d'infléchir les projets pour en réduire les effets négatifs⁷³.

Opérations « à double dividende » ou « duales »

Opérations qui visent à financer un bien de développement (infrastructures, accès à la santé etc.), tout en contribuant à la réduction des facteurs rendant un Etat vulnérable aux crises⁷⁴.

Résilience

La capacité d'une société, d'un ménage ou d'un individu à absorber et se remettre de chocs, tout en adaptant leur organisation et modes de vie pour faire face à l'incertitude⁷⁵.

Réduction des Risques de Catastrophes (RRC)

Les efforts pour analyser et gérer les causes des catastrophes naturelles, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables⁷⁶.

Risque

Incertitude, positive ou négative, qui va affecter le résultat d'une activité ou d'une intervention⁷⁷.

Situation de Trappe à fragilités

Situation caractérisée par la combinaison de plusieurs sources de fragilité, de nature politique, institutionnelle, environnementale, économique, sociale et/ou sanitaire.

Systèmes de conflits

Situations où les conflits armés, issus de dynamiques locales distinctes et relevant d'acteurs, de modalités et d'enjeux différents, s'articulent les uns avec les autres et brouillent les frontières spatiales, sociales et politiques qui les distinguaient initialement⁷⁸.

⁶⁵ Repris et traduit d'après The 3AS, Tracking Resilience Across BRACED, Aditya Bahadur et al., Overseas Development Institute, 2015.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ De la Pauvreté à la Vulnérabilité : Evolutions Conceptuelles et Méthodologiques, Nicolas Sirven, Mondes en Développement, 2007

⁶⁹ Définition reprise et adaptée de : Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix, Thierry Tardy, De Boeck, 2009.

⁷⁰ Définition reprise et adaptée de : Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix, Thierry Tardy, De Boeck, 2009.

⁷¹ "Protracted crises are defined as being when a significant proportion of the population is vulnerable to death, disease or disruption of their livelihoods over a long period of time" définition reprise et traduite de: "The development agency of the future : fit for protracted crises, ODI, 2015".

⁷² Fragile States, OECD, 2013.

⁷³ Boîte à outils – Mener des opérations dans les zones d'insécurité, Jean Laurent, AFD, 2016. Do no harm, OCDE/CAD, 2010.

⁷⁴ Définition reprise et adaptée de : « What does resilience mean for donors ? » OCDE, 2016.

⁷⁵ Définition reprise et adaptée de : Gestion des Risques de Catastrophes et de Phénomènes Extrêmes pour les Besoins de l'Adaptation au Changement Climatique, résumé à l'intention des décideurs, GIEC 2012.

⁷⁶ UNISDR, Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe, 2009.

⁷⁷ Risk Management Guidelines, DFID, 2014.

⁷⁸ Tchad/Darfour : vers un système de conflits, Roland Marchal, Politique Africaine, 2006.

Liste des acronymes

3D	Défense, Diplomatie, Développement
AFD	Agence Française de Développement
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
APCC	Appels à projets crise et sortie de crise
AQMI	Al-Qaeda au Maghreb Islamique
BAfD	Banque africaine de développement
BAD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAPS	Centre d'analyse, de prévision et de stratégie
CCC	Cellule Crises et Conflits de l'AFD
CCSA	<i>CrossCutting Solutions Areas</i>
CDCS	Centre de crise et de soutien
CE	Commission Européenne
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIP	Stratégie pays
CIR	Stratégie régionale
CIS	Cadre d'intervention sectorielle
CIT	Cadre d'Intervention Transversal
CMI	<i>Center for Mediterranean Integration</i> , groupe Banque Mondiale
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations
Dfid	Département pour le Développement International (Royaume-Uni)
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense
DMDU	<i>Decision Making Under Deep Uncertainty</i>
DOE	Direction des Opérations de l'AFD
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
DPA	Département des Partenariats
EF	Expertise France
EMA	Etat-Major des Armées
FERC	Fonds d'Etude et de Renforcement des Capacités
FEESC	Fonds d'Etude et d'Expertise de Sortie de Crise
FEXTE	Fonds d'Expertise Technique et d'Échange d'Expériences
FFU	Fonds Fiduciaires d'Urgence
FISONG	Facilité d'Innovation Sectorielle – ONG
GIEC	Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GiZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, agence allemande de coopération internationale
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDH	Indice de Développement Humain
ICG	<i>International Crisis Group</i>
IGE	Inspection Générale d'Etat
INCAF	<i>International Network on Conflict and Fragility</i>
KfW	Etablissement de Crédit pour la Reconstruction (Allemagne)
MAH	Mission d'aide humanitaire
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MDP	<i>Municipal Development Program</i>
MS	Mission de stabilisation
MUJAO	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
NPN	Ne pas Nuire
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OICC	Outil d'Intervention de Crise et sortie de Crise
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEX	Opérations extérieures
OSC	Organisation de la Société Civile
PDNA	<i>Post Disaster Needs Assessment</i>
PMA	Pays les Moins Avancés
PNDP	Programme national de développement participatif
PNUD	Programme de Développement des Nations Unies
POS	Plan d'Orientation Stratégique
RCA	République centrafricaine
RPBA	Recovery and Peace Building Assessment
RRC	Réduction des Risques de Catastrophes
SDC	<i>Swiss Agency for Development and Cooperation</i>
SHM	Sommet Humanitaire Mondial
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
TTF	Taxe sur les Transactions Financières
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URD	Urgence Réhabilitation Développement
WDR	<i>World Development Report</i>

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'AFD est la banque française de développement. Publique et solidaire, elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer. Intervenant dans de nombreux secteurs – énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation –, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD). Présente dans 108 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD finance, suit et accompagne aujourd'hui plus de 2500 projets de développement. En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Tél. : +33 1 53 44 31 31 – Fax. : +33 1 44 87 99 39
5, rue Roland Barthes, 75598 Paris Cedex 12 – France

www.afd.fr

