

Stratégie
Résumé exécutif

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

Strategy
Executive summary

— **Vulnerabilities
to crises
and resilience
2017-2021**

Table des matières

1. LA STRATÉGIE EN 3X3 MESSAGES	4
1.1 La mutation des crises : un défi partagé entre la France et ses partenaires	5
1.2 La lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises, un axe structurant pour l'AFD	5
1.3 Faire de l'AFD un bailleur de référence, plus agile, partenarial et innovant	6
2. RÉSUMÉ EXÉCUTIF DE LA STRATÉGIE	7
2.1 Pourquoi parler de vulnérabilités aux crises maintenant ?	8
2.2 Fragilité, vulnérabilité aux crises et résilience.....	8
2.3 Les finalités de la Stratégie	9
2.4 Crises chroniques, point de départ de la réflexion	10
2.5 Quel positionnement pour l'AFD ?	11
2.6 Les axes d'effort.....	11
2.7 Les leviers de transformation pour l'AFD	12
Annexe. Schéma logique de la Stratégie	13

Table of contents

1. THE 3X3 MESSAGE STRATEGY	14
1.1 The mutation of crises: a shared challenge between France and its partners	15
1.2 Making the fight against vulnerabilities and crisis response a main axis of AFD's action	15
1.3 Making AFD a benchmark donor, more agile, partnership-oriented, and innovative	16
2. EXECUTIVE SUMMARY OF THE STRATEGY	17
2.1 Why talk about vulnerability to crises now?	18
2.2 Fragility, vulnerability to crises and resilience.....	18
2.3 Aims of the Strategy	19
2.4 Chronic crises, starting point for reflection	20
2.5 What positioning for AFD?.....	21
2.6 The main lines of action	21
2.7 The levers of transformation for AFD	22
Annex. Logic Chart of the Strategy	23

1.

LA STRATÉGIE EN 3X3 MESSAGES

1.1. La mutation des crises : un défi partagé entre la France et ses partenaires

La devise de l'AFD, *Un monde en commun*, illustre les liens de dépendance croisée entre femmes et hommes qui partagent 'espace et destinée'. 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 en transition. 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.

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. Les acteurs du développement doivent fournir un relais à ces réponses de court terme, pour agir **dans la durée sur les leviers économiques, sociaux, institutionnels et politiques**. Face à ce constat, 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.

1.2. 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

“

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.

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.

1.3. 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 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 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.

2.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF DE LA STRATÉGIE

“

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.

2.1. 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.

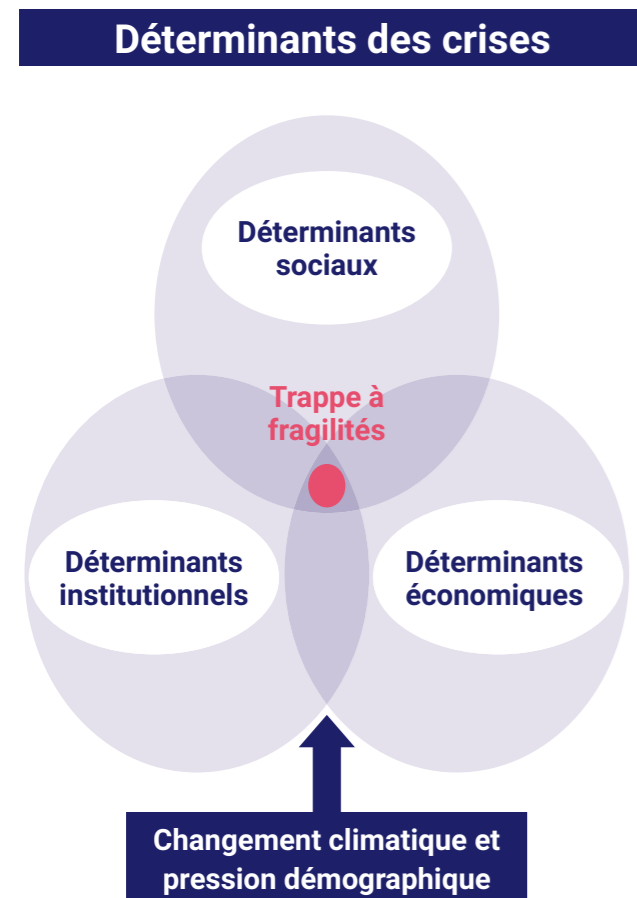
Le document développe la vision stratégique de l'AFD dans les contextes de crises tout en faisant émerger (i) l'analyse de l'AFD sur les crises contemporaines, (ii) les axes d'effort opérationnels et sectoriels pour prévenir et répondre à ces crises et (iii) les leviers de transformation interne pour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

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

2.2. 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.



Encadré 1 Définitions retenues

Les crises : longtemps identifiées 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.

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

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.

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'acceptation 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 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*.

² States of fragility, OCDE, 2016.

2.3. 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

“

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.

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.

“

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.

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.)

2.4. 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).

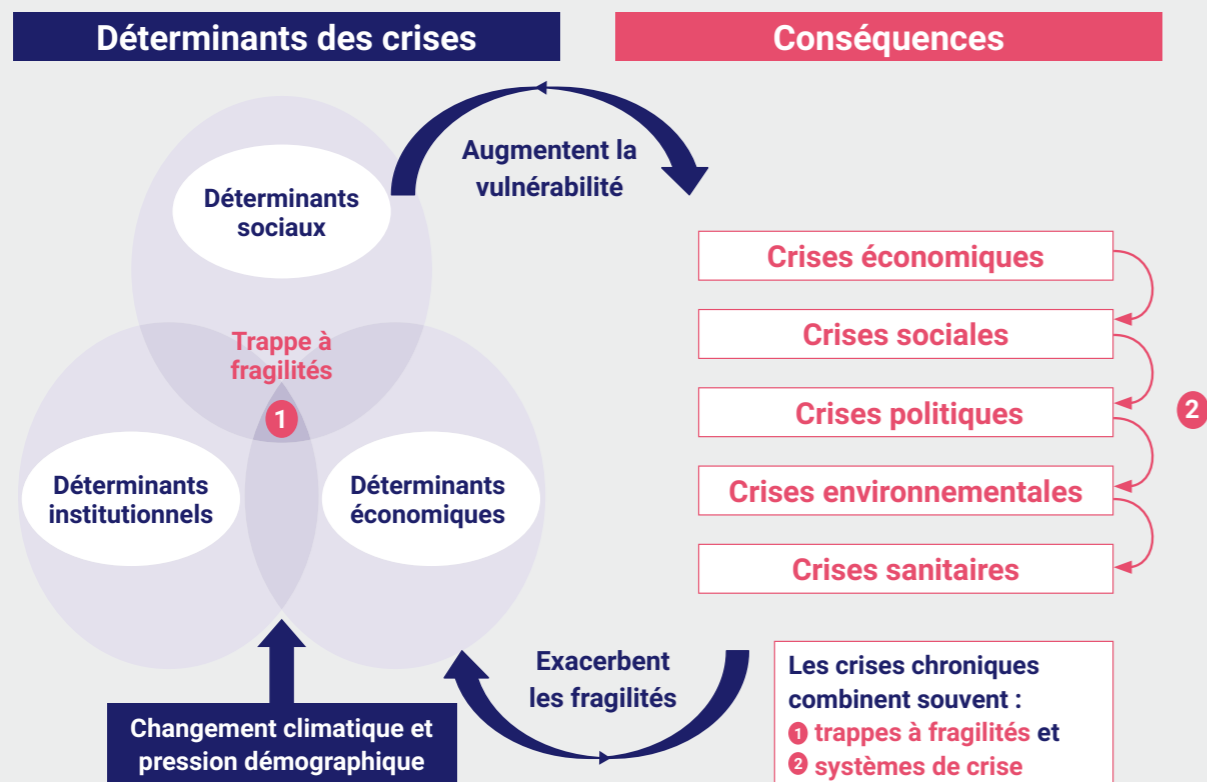
Encadré 2

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.



2.5. 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

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.

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 transformatrices 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 ».

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

2.6. 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

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 fiche à vocation interne.

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

2.7. 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.

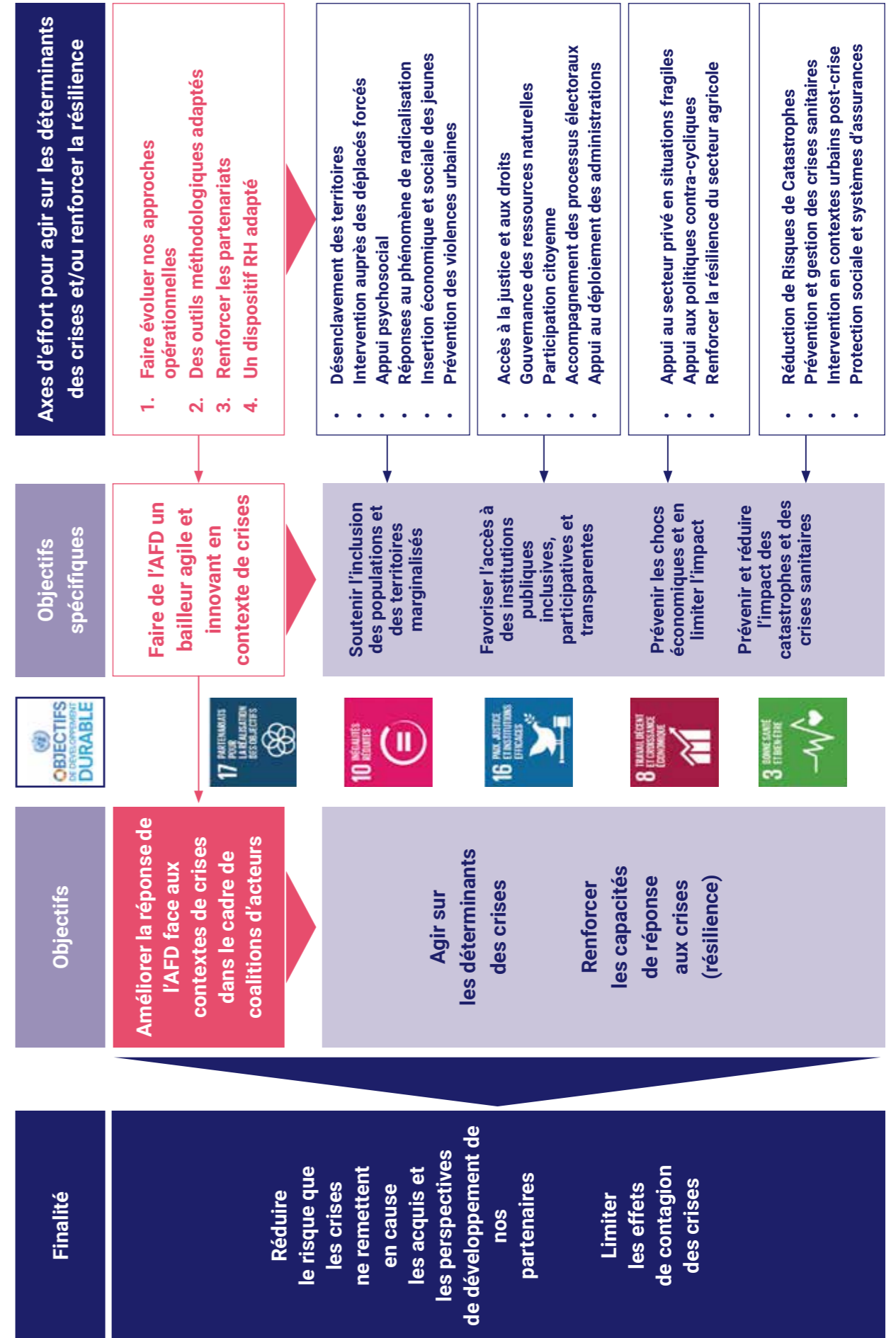
3) Renforcer la coordination et les partenariats avec les acteurs extérieurs à l'AFD. En effet, seule, l'AFD n'a pas la masse critique pour être transformationnelle sur ces terrains instables. C'est dans le cadre de coalitions avec les autres bailleurs mais également en format « Equipe France » (où chaque 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.

Annexe. Schéma logique de la Stratégie



1.

THE 3X3 MESSAGE STRATEGY

1.1. The mutation of crises: a shared challenge between France and its partners

AFD's motto, *a world in common*, illustrates the interdependence of women and men who share the same space and destiny. Crises – whether relating to security, politics, health, food, economics, social, environmental issues – are increasingly intertwined and less and less confined to a single territory or country. If poorly managed, they **threaten the achievements and development prospects of our partners**. Achieving the Sustainable Development Goals therefore requires **collective mobilisation of efforts** around this shared challenge.

As a result of its historical and geographical ties with Africa, the Mediterranean and the Caribbean, **France is particularly exposed to the impacts of crises in certain transitional territories**. Our fellow-citizens expect the State to give itself the means to act on the effects of crises, but also on their root causes. Thus **Solidarity with the most vulnerable populations and France's interest come together** in the work of building the capacities of the most fragile and vulnerable populations to help prevent and cope with shocks.

1) While the most serious crises of the twentieth century reflected geopolitical oppositions, contemporary crises are **mainly of socio-political origin** (political and social exclusion, bad governance, **inadequacy of health systems**) – and are therefore difficult to solve without tackling these fragilities at their roots. The issue of social cohesion, which is particularly acute in societies at risk of fragmentation, is based as much on the quality of the relations among citizens as it does between the State and its citizens.

2) It is increasingly **difficult to isolate crises** according to their economic, social, security or environmental nature. Entire regions

struggle to break out '**fragility traps**' where social, economic and institutional determinants of crises combine – under the '**accelerator**' effect of climate change and demographic transformations. The Sahel region is particularly representative of such multidimensional crisis phenomenon. This requires an overall view of the underlying fragilities, so as to break the transmission belts between crises while acting in depth on their determinants.

3) From the Afghanistan-Pakistan border to the Great Lakes region of Africa via the Sahel, Lake Chad and the Syria-Iraq region, real '**crisis systems**' are developing at the regional level due to **cross-border contagion**. They demand that action be taken at the scale of these crisis basins.

These three characteristics explain why entire regions are trapped in **protracted crises**, and why humanitarian or military responses are no longer able to resolve, or even **curb**, them. The actors of development must provide a relay to these short-term responses so as to have **a long term action on the economic, social, institutional and political levers**. Faced with that reality, AFD's counterparts are redirecting their strategies towards **reducing the fragilities** that make the crisis more likely, strengthening the **resilience** of states and societies to shocks as well as the **management of territories vulnerable to crises**. Indeed without decisive action, extreme poverty, violence, hot spots of forced displacement of population, and governance crises will concentrate in those areas tomorrow.

1.2. Making the fight against vulnerabilities and crisis response a main axis of AFD's action

Although the instruments and modalities of action will differ according to the territory concerned, three principles will characterise the Agency's approach to vulnerabilities:

1) **AFD will invest in anticipating and acting upstream of crisis**, that is in the reduction of economic, social, environmental and institutional fragilities, to prevent continuous shocks or deteriorations of a situation from turning into crises. Indeed, the 'cost of inaction' in terms of crisis prevention is exorbitant: missed development opportunities, human costs, budgetary cost (external interventions, humanitarian aid), and contagion risks.

However, all crises cannot be prevented or even foreseen; breaks are in fact inherent in the development process. AFD will therefore seek to **strengthen the resilience of societies, institutions and territories** – in other words, their capacity to cope with shocks and uncertainty – so that they do not jeopardize the achievements and prospects of development. Prevention and preparedness are combined in the **Disaster Risk Reduction (DRR)** approach, which is a key pillar of the 'climate' and 'vulnerability' Strategies. Because crisis resolution processes are never linear, **the post-crisis recovery approach must integrate the risks of relapse** and seize the opportunities for transformation that these times of transition make possible.

2) In addition to preventive action and **support for the recovery of societies, the Agency will fully assume action during the crisis**, within a coalition framework that combines the complementary know-how of actors in terms of security, diplomacy, humanitarian work, development and research. Positioning the Agency within such a **'comprehensive and articulated approach'** requires a clear vision of the roles of each professional community, their respective timeframes and their modes of interaction, as well as a daily practice of these collaborations. The Agency will invest in shared tools, methods and meeting places to develop such a **culture of collective action**, with strict respect for the differentiated skill sets and mandates.

3) To overcome the phenomena of social breakdown, **the Agency will prioritise economic, social, political, cultural inclusion and the respect for human rights in all its actions**. Indeed the **inclusion of young people, women, and marginalised populations** and the establishment of a **participatory approach** at all levels are key to helping societies become more just and more peaceful. The cohesion of society and the

“

AFD will fully assume action in crisis context, within a coalition framework that combines the complementary know-how of actors in terms of security, diplomacy, humanitarian work, development and research.

relationship between the State and its citizens cannot be envisaged in economic, social, cultural or political frameworks generating social exclusion. The gender issue is also an issue of social cohesion: the structural exclusion of half of the population of a society generates missed opportunities, frustration and violence.

1.3. Making AFD a benchmark donor, more agile, partnership-oriented, and innovative

1) **Agility** is a condition for success in contexts characterised by high volatility and complexity. It requires (i) an approach to adapt **human resources**, (ii) a more dynamic and flexible **risk management** of operations, (iii) an approach aimed at **analysing, monitoring, and anticipating** evolving contexts, (iv) a **dynamic monitoring and evaluation approach to projects** so as to guide their implementation at the time they occur, and (v) a combination of **fast-impact actions** and long-term commitments. To be able to act not only in crises but also on crisis situations and their determinants, the Agency must **assume the impact of its activities on political dynamics**. To this end, it will provide the means for a **thorough context and stakeholder analysis** by mobilising its network of partners.

2) **Partnership** is what will enable AFD to go beyond one-off impacts and contribute to systemic responses to crises. **The Agency will never act alone** in fragile contexts. It **will mobilise coalitions of legitimate actors**, articulating the comparative advantages of partners (i) within the France team (SCOs, Ministries and public operators, businesses, research institutions,

etc.), (ii) among its peers (iii) and among local actors (private sector, civil society organisations, local authorities) to address the complexity of the challenges, as understood by our partners. It will position itself at the appropriate territorial scale where it has a comparative advantage to act.

3) **Innovation**, which is partnership-based by nature, is essential to adapt responses to changes in crisis. The Agency will continue to transform its **methods of analysis** and **project design** as well as its range of **financial instruments**, such as the "Peace and Resilience fund" and the Initiatives that it finances. It will mobilise the assets of the digital revolution (speed, ubiquity, network, collaborative work, etc.) to reinforce its knowledge and proximity to the field – one of its trademarks – and the monitoring of impacts. Lastly, AFD will seek to complement its preventive approaches by investing in **decision-making issues in the face of uncertainty**, especially in situations where risks cannot be sufficiently characterised because of their complexity and/or the urgency to act.

“

AFD will continue to transform its methods of analysis and project design as well as its range of financial instruments, to adapt its responses to contemporary crises' challenges.

2.

EXECUTIVE SUMMARY OF THE STRATEGY

2.1. Why talk about vulnerability to crises now?

AFD has chosen to make the fight against vulnerabilities and the response to crises one of the main axes of its activity.

Indeed in the 2025 prospective exercise that AFD undertook, the crises – environmental, political, social, economic – are an important feature of each of the world's evolution scenarios. Accompanying our partners to anticipate and manage these crises is therefore a crucial issue for the relevance of the Agency's cooperation offer for **achieving the Sustainable Development Goals**. Other recent studies¹ have identified the ability to work in chronic crises and to act on the breeding ground in which these

¹ *The development agency of the future: Fit for protracted crises?* ODI, 2015; *The last mile in ending extreme poverty*, Brookings Institution Press, 2015.

crises take root as one of the conditions for donor effectiveness in the future.

This Strategy falls within the framework of the **French Strategy "Support to Fragile States and Situations of Fragility"** promoted by the Ministry of European and Foreign Affairs: it constitutes its operational version in AFD's field of competence.

This document lays out AFD's strategic vision in crisis context while highlighting (i) AFD's analysis of contemporary crises, (ii) operational and sectoral focus areas for preventing and responding to these crises and (iii) the levers of internal transformation to gain relevance and agility in these contexts.

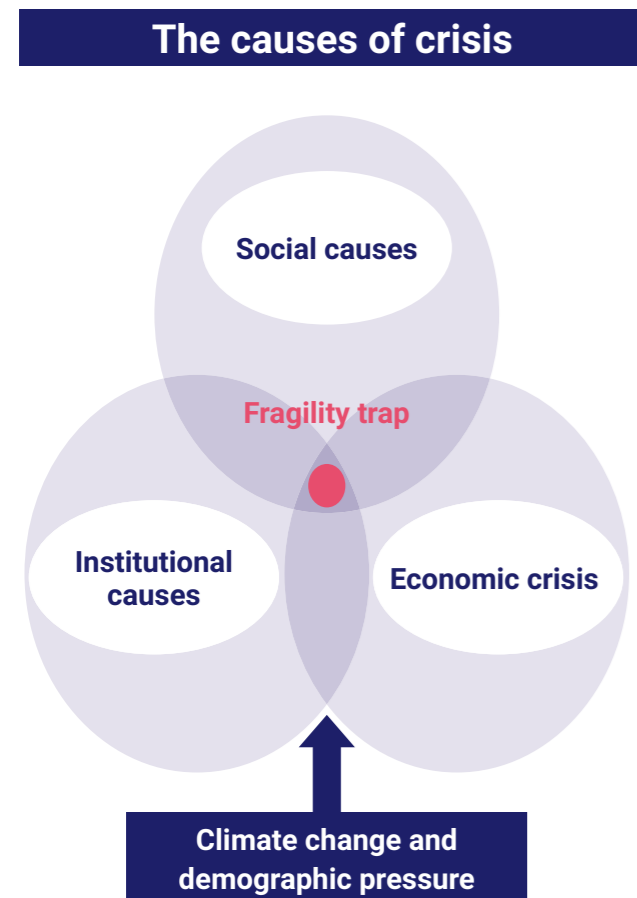
2.2. Fragility, vulnerability to crises and resilience

The Strategy defines what is meant by (i) "fragility" (or "crises determinants") (ii) "vulnerability to crises" and (iii) "resilience".

Fragility (or "crises determinants") is the breeding ground in which crises take root. The Strategy identifies three types of structural determinants of crises: (i) social, (ii) economic, (iii) institutional.

These determinants are analysed **in a multi-dimensional way**² to take into account the cumulative effects of these different types of fragilities and transmission belts between crises of political, economic, health, social and environmental nature.

² *States of fragility*, OECD, 2016.



Box 1 Definitions used

Crises: long identified with a sudden event (war, natural disasters, epidemics), crises may also emerge gradually and describe a state of lasting or recurring instability. We thus speak of "**protracted crises**" to characterise those that have afflicted Somalia or Afghanistan for several decades, or "**chronic crises**" those that affect Haiti or the Sahel. In the context of this Strategy, a crisis is defined as a *situation of instability likely to destabilise a State, an institution or a population that endures this situation*³.

The concept of risk, for its part, takes two elements into account: the probability that a hazardous event occurs, and the severity of its consequences. If well managed, a shock (earthquake, conflict, transmissible disease) need not degenerate into a crisis. **Risk management** is therefore critical for the governance of a society and a region. Beyond the reduction of the fragilities that make a crisis more likely, the most important challenge for development actors is therefore to support developing societies to anticipate and manage their risks in order to increase their resilience

³ Definition drawn and adapted from: *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*, Thierry Tardy, De Boeck, 2009.

Thus, when these fragilities accumulate on a territory, we will speak of a "fragility trap". **Climate change** is included as a "threat multiplier" likely to increase and further reinforce existing fragilities. Similarly, **demographic transformations** are perceived as an accelerator of change whose dynamics can modify – positively or negatively – existing social, institutional or economic equilibriums.

However not all crises can be prevented. That is why, without supplanting the notion of fragility, the notion of "vulnerability to crises" proposes to focus on exposure to shocks and the capacity of societies, territories, and institutions to prepare for crises, to manage them, and to recover from them. We therefore define vulnerability to crises as *the propensity of a society, an institution or a population to endure the negative consequences of a crisis*. This concept, linked to a given risk of crisis, should not be confused with the broader meaning of vulnerability in the expression "vulnerable populations". Hence the Strategy does not specifically consider "vulnerable populations" but focuses on communities and territories likely to be victims of a given crisis or to switch to violence.

In counterpoint to the concept of vulnerability to crises, **resilience** can be defined as *the ability of a society, a household or an individual to absorb and recover from shocks, whilst adapting their organisation and their means of living to cope with the uncertainty that these shocks generate*.

This approach to crises through (multi-dimensional) **fragilities, vulnerability to crises** and **resilience** has several advantages: (i) it makes it possible to analyse *dynamics* of reinforcement or reduction of the fragilities of a territory or a society, so as to

“

It is increasingly difficult to isolate crises according to their economic, social, security or environmental nature. This requires an overall view of the underlying fragilities, so as to break the transmission belts between crises.

avoid the "fragile state" versus "non-fragile state" dichotomy; (ii) since it is not strictly associated with a State, it makes it possible to analyse these dynamics on the scale of a territory – whether local, regional or cross-border – and of a society; (iii) beyond the institutional weaknesses, it leads to analyse the multiple forms of fragility likely to act in combination (economic, political, social, health-related, environmental), themselves capable of provoking crises of a very different nature – thus integrating the guidelines for Disaster Risk Reduction (DRR) and conflict analysis; (iv) finally, while the "Fragile States" approach leads to responses aimed at "fixing" the State, the "vulnerability to crises" lens leads to anticipation and prevention-based methods of action, which rely on acting on the determinants of crises as much as on strengthening the resilience of the societies, institutions and territories concerned.

2.3. Aims of the Strategy

AFD will seek to **reduce the risk that crises will jeopardise the achievements and development prospects of our partners**. Crises are inherent to development, which is a process by which societies undergo economic, social, institutional, political and environmental transformations. While some crises seem necessary to make these transformations possible, others in contrast threaten the achievements of development or jeopardise its prospects by weakening the social, economic, institutional, or environmental capital of a society, or of some of its individuals. This can be seen in the protracted crisis that has been affecting the North and South Kivu regions in the Democratic Republic of the Congo for more than twenty years. Although some crises can be avoided (think, for example, of a flu epidemic handled at an early stage), others are the product of exogenous shocks over which humans have little influence (such as earthquakes). Crises are therefore ambiguous from the development angle, depending on their nature and the way they are managed. AFD will also aim to **limit the effects of contagion crises**, both to

“

AFD will seek to reduce the risk that crises will jeopardise the achievements and development prospects of our partners and will aim to limit the spillover effects of crises.

seek to contain their spillover effect across a territory and to break the chain of transmission from a crisis to another (for example, an economic crisis turning into a social crisis, then a political crisis, etc.)

2.4. Chronic crises, starting point for reflection

Chronic crises are the starting point for reflection on this Strategy because they are characteristic of a situation combining: multiple fragilities, cyclic crises (with successive crisis/post-crisis/crisis phases), an interference of regional and international players, forced displacements affecting neighbouring countries, etc.

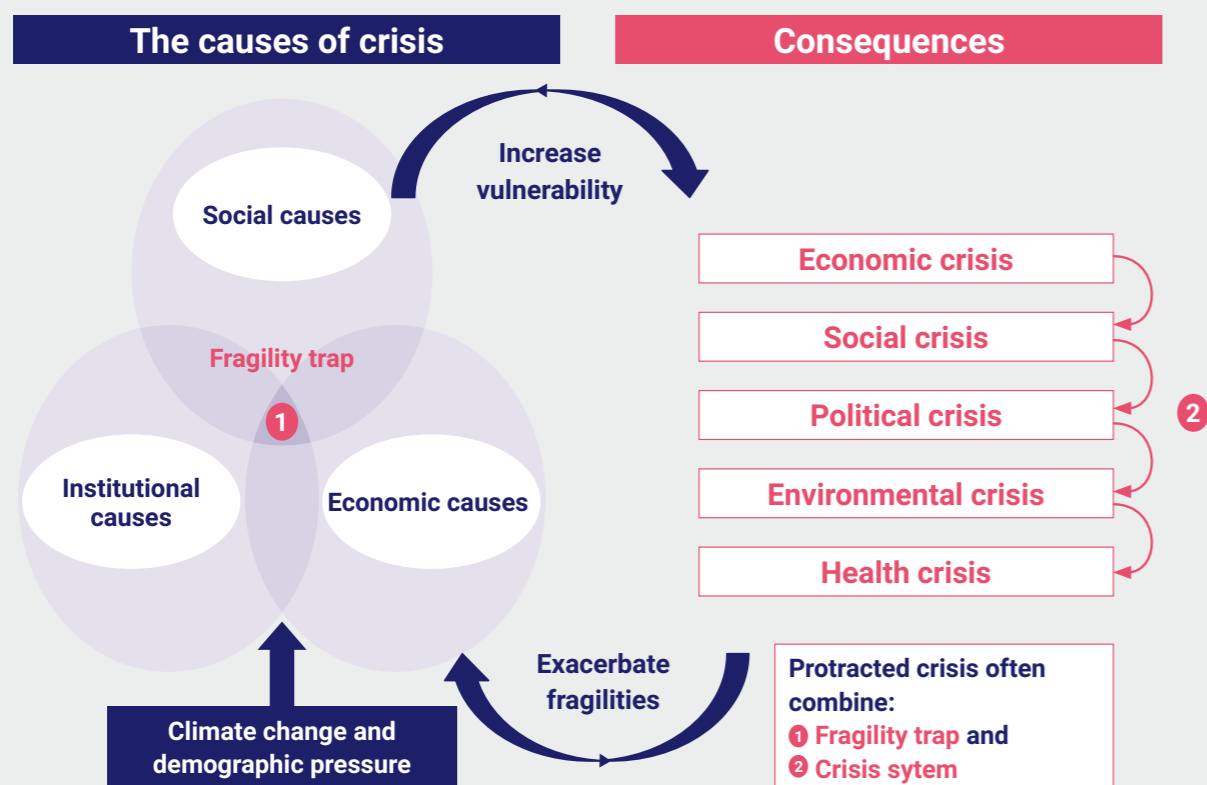
Besides, middle-income countries are mostly those that must absorb the regional effects of these crises (for example, the Syrian refugee crisis primarily affects Turkey, Lebanon and Jordan).

Box 2 The strategic model

The diagram below illustrates the elements presented above. On the left there are three **structural determinants of crises** (social, institutional/political and economic fragilities) on which upstream action is possible in order to limit the occurrence and frequency of the onset of crises.

As it can be seen on the right hand side of the diagram, crises can feed into one another via **transmission belts** and combine to form a «**crisis system**». If poorly resolved, crises exacerbate the existing fragilities and foster the emergence of future crises. This diagram illustrates why many countries and subnational areas are experiencing repeated cycles of crises. For example, 90% of civil wars observed during the last decade have been in countries that had already experienced a conflict during the previous 30 years.

The vision proposed is thus a holistic vision of crises, which takes into account their risk of recurrence. Crisis resolution today (post-crisis management) must also seek to prevent the emergence of tomorrow's crises.



2.5. What positioning for AFD?

In order to "reduce the risk of crises undermining the achievements and development prospects of our partners" and to "contain the effects of contagion" (objectives of the Strategy), AFD has identified **three major objectives**:

1) Reduce the determinants of crises: this means acting on the systemic sources of fragility. We thus ask ourselves what structural causes make certain communities, territories or institutions more vulnerable than others to crises;

2) Strengthen the territories' response capacities⁴ to natural disasters, violent conflicts and/or health crises. This means

strengthening "all the physical and intangible resources that a community, a system or a territory can mobilise to limit the damage that a specific hazard would cause"⁵;

3) Improve AFD's response in the contexts of crises and crisis resolution. Behind this objective is the intention of transforming the Agency's approaches, partnerships, methods and instruments to achieve sustainable impacts. It is by transforming itself that AFD can provide truly transformational responses and foster a global effort to help communities better prepare and recover from shocks and crises. The "build back better and safer" approach to reconstruction illustrates this ambition.

⁴ These capacities are usually divided into three types: the ability to anticipate ("anticipatory capacity"), the ability to absorb ("absorptive capacity") and the ability to adapt ("adaptive capacity"). Distinction drawn and adapted from: *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.

2.6. The main lines of action

The Strategy provides a consolidated vision of the AFD approach to crises and of the methodological elements that can be applied in our operations. It is part of a **logic of subsidiarity compared to the other strategic documents of the Group**, and therefore does not define the "fight against vulnerabilities to crisis" approach on a sector or geography basis.

As the Strategy embodies the evolution of AFD's positioning, the choice was made to identify "main lines of action" that present some of the **evolutionary steps taken** in the Group's different entities. These "main lines of action" will be further developed with the support of the Crisis and Conflicts Unit (CCC) to strengthen AFD's capacity for action, both in preventing and in responding to crises. In relation to the specific objectives of the Strategy (see the explanatory diagram in Part 3), each "line of action" is the subject of a separate descriptive sheet placed in the appendix, written with the department(s) involved in **adapting their approaches to the contexts of vulnerabilities**. Each one briefly identifies the issues of the subject in relation to the purpose of the Strategy, AFD's possible achievements in the field so far, and the principles for intervention in the future.

These fact sheets, intended for internal use, summarise **elements of doctrine and positioning** that will underline the intervention frameworks for the departments concerned. They are not intended to be exhaustive and often summarise more substantial work helping to consolidate AFD's know-how in the fight against

Box 3 The main operational lines of action

AFD has chosen to identify "main lines of action" that will contribute to the evolution of its practices in crisis contexts. They constitute operational versions of specific objectives (see explanatory diagram). These lines of action are the result of discussions with the technical and geographical departments and highlight (i) recent activities implemented in crisis contexts, (ii) ongoing activities that are being formalised within the Agency, (iii) new activities on which the technical and geographical departments wish to position themselves. These are covered in a specific annex, for internal use.

vulnerabilities and response to crises. This consolidation work will continue on other important themes (security-development linkages, humanitarian-development linkages, etc.).

2.7. The levers of transformation for AFD

The Strategy finally has an ambitious objective of internal transformation articulated around four levers:

1) Strengthen the Agency's capacity for context analysis and adapt its operational approaches (notably by promoting multi-country, multi-sector, multi-year and multi-stakeholder approaches). This will also imply for AFD to pursue instrumental innovation in crisis contexts.

2) Adapt our methodological tools so that AFD operations are as relevant as possible in complex contexts, notably by integrating enhanced monitoring and evaluation mechanisms and dynamic risk management.

3) Support coordination and partnerships with AFD's external stakeholders. AFD alone does not have the critical mass needed to be transformational on these highly complex areas. It is within the scope of a coalition framework with other donors but also within the "Team France" format (where each institutional actor provides complementary answers on diplomatic, security, humanitarian or stabilisation aspects when seeking to address or prevent the crisis) that the AFD response must take place. This continuum should lead to strengthened partnerships and coordination with international and local actors.

4) An adequate human resource management system, both in setting up an appropriate incentive and career management scheme, in strengthening teams at headquarters and in the network, and in training staff.

The Strategy's monitoring indicators focus exclusively on these internal transformation objectives. Indeed the "Vulnerabilities to crises and resilience" Strategy aims to apply to all countries where AFD intervenes and not just to the so-called "fragile" countries – bearing in mind that every society has vulnerabilities and that the accumulation of factors of fragility can, under certain conditions, lead to the crisis. Because the challenges of vulnerability and resilience to crises and how to address them may differ significantly depending on the sector and geography concerned, each AFD geographical and technical department will apply the principles of this Strategy to identify key issues, objectives and actions to be carried out in their field of intervention.

Annex. Logic Chart of the Strategy





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

