



# PRÉVENTION, RÉSILIENCE ET PAIX DURABLE (2018-2022)

Approche globale de réponse à la fragilisation  
des États et des sociétés

RAPPORT DE STRATÉGIE



Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement  
et du développement international

2018

Ce document est disponible en ligne sur le site  
France Diplomatie :  
[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction  
par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm,  
réservés pour tous pays.

#### Réalisation

MEAE/DGM : Émilie Oulaye, Marion Pariset, Grégory Robert,  
Joëlle Silberstein

#### Remerciements

La mission de la gouvernance démocratique remercie  
les membres des comités de pilotage, consultatif et scientifique  
qui ont contribué à l'élaboration de la stratégie.



# PRÉVENTION, RÉSILIENCE ET PAIX DURABLE (2018-2022)

Approche globale de réponse à la fragilisation  
des États et des sociétés



# Table des matières

Avant-propos.....	6
Résumé exécutif.....	7
Introduction.....	8
<b>Chapitre 1</b> Contexte.....	11
1.1 La stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité (2007).....	11
1.2 Esquisse d'un bilan.....	11
1.3 Évolution du paradigme international de la fragilité.....	13
<b>Chapitre 2</b> Objectifs et domaines de concentration.....	16
2.1 Consolidation de la paix et renforcement de l'État pour la réalisation d'un développement et d'une paix durables.....	16
2.2 Une approche fondée sur la gouvernance démocratique.....	16
2.3 Critères d'intervention.....	18
<b>Chapitre 3</b> Principes de mise en œuvre.....	20
3.1 Réaffirmer le rôle des acteurs politiques et diplomatiques dans le traitement des crises et le pilotage de l'aide.....	20
3.2 Prévenir les crises ou leur résurgence en soutenant l'inclusion et la résilience.....	20
3.3 S'appuyer sur une analyse concertée et dynamique des fragilités et des risques.....	22
3.4 Répondre de manière intégrée et sur le long terme aux différentes dimensions de la fragilité.....	23
3.5 Soutenir des processus endogènes gages d'appropriation, de légitimité et de durabilité.....	25
3.6 Inscrire nos actions dans une approche par les droits.....	26
<b>Chapitre 4</b> Moyens d'action.....	28
4.1 Des instruments pour couvrir l'ensemble du cycle de crise.....	28
4.2 Enjeux de méthode.....	31
<b>Chapitre 5</b> Mise en œuvre de la stratégie.....	34
5.1 Pilotage et suivi de la mise en œuvre de la stratégie.....	34
5.2 Suivi-évaluation.....	34
Annexe.....	36
Sigles et abréviations.....	40
Liste des encadrés.....	41

# Avant-propos



L'ordre international est traversé par des lignes de rupture qui rendent les États et les sociétés plus fragiles : recrudescence de la violence et des conflits, déplacements forcés, risques de famine, changements climatiques et catastrophes naturelles, épidémies, crises économiques, cette litanie des turbulences qui nous sont contemporaines pourrait aisément s'allonger.

Aujourd'hui, 1,6 milliard de personnes (près d'un cinquième de la population mondiale) vivent dans des contextes de fragilité, de conflit et de violence. Sans d'importants efforts pour réduire les facteurs de fragilité, ces populations particulièrement vulnérables seront confrontées à des défis de développement qui finiront par remettre en question l'engagement de « ne laisser personne de côté » pris lors du Sommet des Nations unies sur le développement durable de 2015.

Face à ce sombre tableau, il nous faut refuser de verser dans le pessimisme et dans le fatalisme. Le triptyque fragilité-conflit-violence, s'il est toujours d'actualité, en appelle un autre en termes de réponse : diplomatie-défense-développement. Les « 3 D » ont, au demeurant, été rappelés par le président de la République lors de son premier déplacement au Mali, le 29 mai 2017, auprès de la force Barkhane, ou encore lors de la Semaine des ambassadeurs, en août 2017.

Il faut, en effet, comprendre que la complexification croissante des fragilités et des crises exige plus que jamais une approche globale de l'ensemble de l'équipe France en lien avec ses partenaires internationaux. Cette approche implique un *contiguum* d'actions qui se déploie conformément au mandat de chaque communauté d'acteurs, qu'ils soient issus de la diplomatie, de la sécurité, de l'humanitaire, de la stabilisation ou du développement.

Cette exigence est résolument partagée au plus haut niveau de l'État. Et cette volonté a été réaffirmée par le Gouvernement le 8 février 2018, lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Les engagements pris à cette occasion sont ambitieux, au regard de la situation initiale, et fixent le cap de manière déterminée.

D'ici 2022, la France s'engage ainsi à consacrer 500 millions d'euros à l'aide humanitaire et alimentaire ainsi qu'à la stabilisation, et à porter son aide publique au développement (APD) à 0,55 % du revenu national brut. D'ici 2020, elle s'engage à doubler les montants alloués au fonds « Paix et résilience » de l'Agence française de développement (AFD) pour atteindre 200 millions d'euros par an.

Il serait cependant vain de penser qu'il ne s'agit que d'une question de moyens financiers. Faire plus, mais aussi mieux, tel est le sens de cette stratégie, qui fixe des lignes communes d'engagements. Celle-ci repose, en son cœur, sur la consolidation du contrat social entre les États et leurs sociétés, ainsi que sur la prévention, en traitant les fragilités profondes des crises qui n'ont déjà engendré que trop de générations perdues. Faire plus, mieux et innover pour s'adapter à l'évolution des formes de l'instabilité, c'est, là aussi, le sens des nouveaux modes de faire qui s'incarnent notamment dans l'initiative Alliance Sahel.

L'efficacité nous oblige et nous devons être redevables de nos engagements auprès des citoyens français et de la communauté internationale, mais surtout envers les pays et les populations auxquels nous apportons notre aide.

Ces objectifs sont aussi au cœur de la stratégie *Prévention, résilience et paix durable* adoptée par la France lors du dernier CICID et de l'ambition portée par ce gouvernement dans la lutte contre les facteurs de fragilité et l'appui aux populations en situation de vulnérabilité.

**Jean-Yves Le Drian**

Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

# Résumé exécutif

La définition de la fragilité retenue dans la présente stratégie prend pour référence celle du Cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la fragilité et désigne la conjonction d'une exposition à des risques multidimensionnels interconnectés (économique, environnemental, politique, sécuritaire et sociétal) et d'une capacité insuffisante de l'État, d'une société ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques dont la réalisation peut déboucher sur de l'instabilité, des crises et des conflits. La fragilité est également un phénomène universel, car affectant tous les pays, ainsi que dynamique puisque le résultat d'un processus lié à des facteurs évolutifs relevant d'au moins une des cinq dimensions susmentionnées avec des temporalités variées.

L'objectif général de la stratégie est la réalisation, dans les pays en situation de fragilité, d'une paix durable reposant sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, dont son objectif 16, qui vise à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et inclusives ». À cet effet, un rôle central est dévolu à la prévention et au renforcement de la résilience avant, pendant et après les crises et les conflits, ainsi qu'au traitement de leurs causes profondes en capitalisant sur les avantages comparatifs et la complémentarité des mandats de l'ensemble des acteurs de l'équipe France (diplomatie, sécurité, développement, stabilisation, humanitaire). Le renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les situations de fragilité est enfin considéré comme essentiel pour atteindre les engagements mondiaux en faveur de l'autonomisation des femmes, d'une paix durable et des objectifs de développement durable (ODD).

De manière spécifique, les domaines de concentration des interventions seront orientés par les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles<sup>1</sup> : légitimité politique ; sécurité ; justice ; fondements économiques ; revenus et services.

En cohérence avec les lignes forces de la pratique française de l'aide et de la coopération, l'approche française de réponse aux fragilités, en plus d'être globale, met l'accent sur la restauration ou le renforcement du contrat social entre l'État et la société (approche contractualiste des fragilités). En effet, le développement et la stabilité, pour être durables, sont subordonnés à une gouvernance qui s'appuie sur le rapport démocratique de l'État avec la société, dans toute sa diversité, dans le cadre de la régulation interne et de la définition et la mise en œuvre de politiques publiques justes et inclusives. En conséquence et dans la perspective de renforcer la cohésion, d'une part, entre les populations et, d'autre part, entre ces dernières et l'État, la promotion de la gouvernance démocratique sera le fil conducteur de cette stratégie.

Conformément à une conception élargie de la fragilité et afin de répondre à l'exigence d'agilité qu'imposent les contextes fragiles, il est fait le choix de ne pas avoir une liste préétablie de pays dits « fragiles ». Au regard de la multiplication des dynamiques de fragilisation à l'échelle mondiale, une hiérarchisation des priorités d'intervention demeure néanmoins nécessaire. Celle-ci s'appuiera sur une analyse anticipée, concertée et régulière de quatre critères qui, de manière cumulative, guideront les choix d'intervention de la France en réponse aux fragilités :

- forte exposition de la zone considérée aux tensions et aux chocs ;
- faible capacité des États et des sociétés à y faire face ;
- risques avérés de contagion des dynamiques de fragilisation ;
- avantage comparatif de la France.

Au regard du large spectre sectoriel et temporel des fragilités, l'approche française de réponse aux dynamiques de fragilisation se fonde sur six principes d'intervention :

- réaffirmer le rôle des acteurs politiques et diplomatiques dans le traitement des fragilités et le pilotage de l'approche globale de l'aide ;
- prévenir les crises et leur résurgence en soutenant l'inclusion et la résilience ;
- s'appuyer sur une analyse concertée, prospective et dynamique des fragilités et des risques ;
- répondre de manière intégrée et sur le long terme aux différentes dimensions de la fragilité ;
- soutenir des processus endogènes, gages d'appropriation, de légitimité et de durabilité des actions ;
- inscrire nos actions dans une approche par les droits.

Le caractère multidimensionnel, structurel et volatil des situations de fragilité ainsi que leurs manifestations à différentes échelles géographiques nécessitent une réponse significative s'appuyant sur toute la palette des instruments du dispositif de coopération français, que ce soit à travers une aide bilatérale ambitieuse ou un multilatéralisme ayant pour souci la mutualisation et la coordination accrues.

La coordination interministérielle, l'assistance et la coopération techniques, et les partenariats avec les sociétés civiles du Sud et le monde de la recherche constitueront les éléments clés de la mise en œuvre de cette stratégie. Enfin, pour en garantir son opérationnalisation, le pilotage de sa mise en œuvre sera assuré par un comité présidé par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et composé des principaux ministères, opérateurs et organismes français concernés par les interventions dans les situations de crise et de fragilité. La stratégie fera, par ailleurs, l'objet d'un plan d'action annuel et d'un suivi-évaluation.

1. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles*, 2011.

# Introduction

En dépit des progrès constatés dans les domaines de la gouvernance et du développement, qui, sur le temps long, font de notre époque une période de paix sans précédent, l'accroissement du nombre et de l'intensité des conflits armés depuis 2010, ainsi que l'exacerbation des crises d'ordre environnemental témoignent d'une instabilité dont les dynamiques sont croissantes et cumulatives<sup>2</sup>.

Les conflits infranationaux de forme asymétrique et entre acteurs non étatiques se sont multipliés, en particulier en Afrique et au Moyen-Orient. Ils mobilisent des modes opératoires spécifiques (jusqu'aux attentats visant l'État et les populations civiles) et sont localisés non seulement dans les pays les moins avancés (PMA), mais aussi dans les pays à revenu intermédiaire, avec des effets de débordement au-delà de leurs frontières. Particulièrement touchées, les femmes et les filles sont victimes de violences basées sur le genre, exacerbées en temps de conflit et utilisées de plus en plus comme armes de guerre. Les situations de fragilité et les conflits s'inscrivent également davantage dans la durée et sont en grande partie responsables d'un nombre sans précédent de déplacés forcés (65,6 millions en 2016<sup>3</sup>) depuis la Seconde guerre mondiale. Quant aux sorties de crise, elles portent en elles des risques majeurs, ne sont pas linéaires et peuvent déboucher sur une inversion des processus de paix et une résurgence des conflits.

À l'instar du tsunami en Asie du Sud-Est en 2004, du tremblement de terre en Haïti en 2010 ou de l'épidémie d'Ebola à partir de décembre 2013, le début du <sup>xxi</sup>e siècle a aussi été marqué par des catastrophes naturelles et sanitaires majeures qui se sont traduites, dans les contextes les plus fragiles, en crises politiques et/ou sociales.

En outre, après une régression constante pendant plus d'une décennie, la faim dans le monde progresse de nouveau en 2016. En 2017, 124 millions de personnes de 151 pays et territoires se trouvaient ainsi en situation d'insécurité alimentaire aiguë relevant au moins du niveau de crise<sup>4</sup>. En cause, la combinaison des conflits, de l'insécurité et des désastres climatiques tels que la sécheresse.

Ces tendances saillantes observées récemment ne doivent pas nous faire oublier les autres fragilités chroniques qui en découlent, tout en les entretenant. Les dérives et défaillances des systèmes de gouvernance, le creusement des inégalités vecteurs d'exclusion, l'explosion démographique, les risques technologiques, le changement climatique, la mondialisation non régulée et les vulnérabilités économiques associées, l'urbanisation non maîtrisée dans des zones souvent déjà à risques et la violence (y compris sociale et criminelle en l'absence de conflits de haute intensité) sont autant de facteurs qui contribuent de façon directe à la fragilisation des États et des sociétés.

## Définition et approche des fragilités

Bien que la communauté internationale ne s'accorde pas sur une définition unique des fragilités, la présente stratégie fait le choix de prendre pour référence celle du Cadre de l'OCDE sur la fragilité, qui reflète le mieux le phénomène tel qu'il est observé actuellement, à savoir sa nature multidimensionnelle et globale (affectant tous les États et toutes les sociétés à des degrés divers et à différentes échelles géographiques). Cela a conduit l'OCDE à préférer l'emploi de la notion d'« états de fragilité » à celle d'« États fragiles ».

L'OCDE définit la fragilité comme « la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'État, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgence. »<sup>5</sup> Les risques et les capacités sont mesurés à l'aune de cinq dimensions : économique, environnementale, politique, sécuritaire et sociétale. En outre, les capacités sont mesurées au niveau de l'État et intègrent les divers mécanismes formels et informels sur lesquels peuvent s'appuyer les sociétés pour réagir aux événements négatifs ou aux chocs. Le modèle de l'OCDE se veut aussi systémique : les cinq dimensions de la fragilité y sont interconnectées et s'influencent mutuellement.

2. OCDE, *États de fragilité 2016 : comprendre la violence*, éditions OCDE, Paris, 2017. Nations unies, Banque mondiale, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banque mondiale, Washington, DC, 2017.

3. *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacements in 2016*, UNHCR, Genève, 2017.

4. Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2018*, 2018.

5. OCDE, *op. cit.*



La conception française de la fragilité doit s'entendre également de manière dynamique. Il faut ainsi considérer le phénomène comme le résultat d'un processus lié à des facteurs évolutifs, relevant d'au moins une des cinq dimensions susmentionnées avec des temporalités variées :

- des causes profondes, structurelles et latentes, qui s'inscrivent souvent dans un temps long et peuvent progressivement devenir sources de tensions ;
- des causes immédiates, des crises et/ou des chocs soudains, violents, qui jouent souvent un rôle de catalyseur et révèlent des trajectoires de fragilisation en cours.

C'est pourquoi la notion de « fragilisation » est préférée ici à celle « d'états de fragilité » afin de mieux caractériser ce qui correspond davantage à des processus de dégradation pouvant déboucher sur une crise. C'est à cette lecture dynamique et à finalité préventive que renverront les termes « fragile » et « fragilité » utilisés dans ce document.

En cohérence avec les lignes forces de la pratique française de l'aide et de la coopération, l'approche française de réponse aux fragilités, en plus d'être globale, met l'emphase sur la restauration ou le renforcement du contrat social entre l'État et la société. Cette approche contractualiste des fragilités découle de l'incapacité ou de la faiblesse de l'État à répondre aux attentes de ses populations, qu'il s'agisse de la sécurité, de la justice, des opportunités économiques ou des services sociaux de base. Elle peut également recouvrir le manque de cohésion parmi les différents groupes sociaux composant la société qui n'arrivent pas à transcender leurs différences pour former une communauté de destin sous l'égide de l'État, garant de l'intérêt général.

## Champ de la stratégie

Si la fragilité est un phénomène global, les contextes de fragilité dans les pays éligibles à l'APD<sup>6</sup> constituent l'objet de cette stratégie, qui vise à énoncer des orientations pour la politique de la France à l'égard des États et des sociétés fragiles.

Elle recouvre ainsi l'ensemble des interventions de la France, tant de sa diplomatie que de sa politique de coopération en

matière de solidarité internationale, de sécurité et de défense, lesquelles se déploient sur l'ensemble des dynamiques de fragilisation et sur l'entièreté du cycle de crise, étant entendu que ce dernier n'est pas nécessairement linéaire.

Dans cette acception et conformément à une approche globale, la stratégie traite, en articulation avec les actions du champ politique et de la sécurité, de l'ensemble des modalités d'intervention de l'aide : développement, stabilisation, urgence humanitaire.

## Cadre de l'OCDE sur la fragilité

Dimension	Description
<b>Économique</b>	Vulnérabilité face aux risques induits par les faiblesses des fondations économiques et du capital humain (chocs macroéconomiques, croissance inégalitaire ou chômage élevé des jeunes par exemple).
<b>Environnementale</b>	Vulnérabilité face aux risques environnementaux, climatiques et sanitaires qui influent sur la vie et les moyens d'existence des citoyens. Il s'agit notamment des catastrophes naturelles, de la pollution et des épidémies.
<b>Politique</b>	Vulnérabilité aux risques inhérents aux processus, événements ou décisions politiques ; déficit d'inclusion sur le plan politique (y compris des élites) ; niveau de transparence, de corruption et de capacité de la société à s'adapter au changement et à éviter l'oppression.
<b>Sécuritaire</b>	Vulnérabilité de la sécurité globale face à la violence et à la criminalité, notamment la violence politique et la violence sociale.
<b>Sociétale</b>	Vulnérabilité face aux risques qui menacent la cohésion induits par des inégalités verticales et horizontales (inégalités entre des groupes culturellement définis ou construits et fractures sociales, etc).

Source : OCDE, *États de fragilité 2016 : comprendre la violence*, éditions OCDE, Paris, 2017.

6. Voir la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE : [www.oecd.org/fr/cad/stats/listecad.htm](http://www.oecd.org/fr/cad/stats/listecad.htm).

## Finalité de la stratégie

En droite ligne des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) sur la consolidation de la paix<sup>7</sup>, la stratégie poursuit comme objectif la réalisation d'une paix durable fondée sur l'Agenda 2030, dont l'objectif de développement durable (ODD) pour la paix, la justice et les institutions efficaces (ODD 16). À cet effet, un rôle central est dévolu à la prévention et au renforcement de la résilience avant, pendant et après les crises et les conflits, ainsi qu'au traitement de leurs causes profondes en capitalisant sur les avantages comparatifs et la complémentarité des mandats de l'ensemble des acteurs de l'équipe France, qui se coordonnent avec la communauté internationale en vue de l'atteinte de résultats collectifs.

L'inégalité entre les sexes, les conflits et la fragilité sont également des défis inextricablement liés et cruciaux pour le développement et la paix durables : les relations inégales entre les sexes peuvent conduire à des conflits et à la violence, tandis que la participation active des femmes contribue à la paix et à la résilience<sup>8</sup>. Les conflits et la fragilité imposent aussi d'énormes fardeaux aux femmes et aux filles, quand la consolidation de la paix et la construction de l'État peuvent offrir des possibilités uniques de faire progresser la reconnaissance de leurs droits<sup>9</sup>. Le renforcement de l'égalité des sexes dans les situations de fragilité est en conséquence essentiel pour atteindre les engagements mondiaux en faveur de l'autonomisation des femmes, d'une paix durable et des ODD.

### ENCADRÉ 1

## L'APD française en réponse aux situations de fragilité : non seulement faire plus, mais faire mieux

Sur la période 2007-2016, la France a consacré plus de 32 milliards d'euros d'APD nette (3,2 milliards d'euros par an en moyenne) à des pays en situation de fragilité selon la définition de l'OCDE<sup>10</sup>. En 2016, l'éducation (227 millions d'euros), la distribution et l'assainissement d'eau (192 millions d'euros), et l'énergie (161 millions d'euros) étaient les premiers secteurs d'intervention de la France dans ces pays.

La France concentre sa politique d'aide au développement notamment au Sahel. Depuis 2007, ces pays ont bénéficié de plus de 5,5 milliards d'euros d'APD française. En 2016, les nouveaux apports d'APD se sont concentrés dans les secteurs de l'éducation (83 millions d'euros), la distribution et l'assainissement d'eau (45 millions d'euros), l'énergie (45 millions d'euros) et le soutien budgétaire (40 millions d'euros). La grande majorité de l'aide bilatérale française pour cette région est constituée de dons. Cette aide est restée relativement stable sur la période, les variations de l'APD française étant essentiellement dues aux annulations de dettes.

Le CICID de février 2018 a pris de nouveaux engagements financiers pour le traitement des crises et des fragilités. Le Gouvernement

doublera les montants alloués au fonds « Paix et résilience » de l'AFD pour atteindre 200 millions d'euros par an d'ici à 2020. Par ailleurs, en 2022, la France consacrera à l'aide humanitaire et à la stabilisation une contribution bilatérale et multilatérale qui s'élèvera à 500 millions d'euros, transitant notamment par le fonds d'urgence humanitaire du centre de crise et de soutien (MEAE), les agences humanitaires de l'Organisation des Nations unies (ONU) et les engagements bilatéraux tels l'aide alimentaire programmée. Si le volume de l'aide est primordial pour obtenir des résultats, sa qualité conditionne en définitive l'atteinte des ODD. Il ne s'agit donc pas uniquement de faire plus mais de faire mieux, une volonté illustrée, entre autres, par l'Alliance Sahel, lancée en juillet 2017. Cette initiative, à l'origine franco-allemande, vise en effet à articuler les problématiques de sécurité et de développement, en favorisant des méthodes innovantes, un système de redevabilité des bailleurs et des objectifs ciblés afin d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables. La mise en œuvre des projets privilégiera des circuits courts, transparents et qui permettront d'atteindre directement les populations concernées.

7. Respectivement A/RES/70/262 et S/RES/2282, 27 avril 2016.

8. OCDE, *Gender Equality and Women's Empowerment in Fragile and Conflict-Affected Situations: A Review of Donor Support*, OECD Development Policy Papers, 2017.

9. OCDE, *ibid.*

10. OECD.Stat

# Chapitre 1

## CONTEXTE

### 1.1 La stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité (2007)

La *Stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité*<sup>11</sup>, première du genre, a été définie en 2007 dans le cadre d'un groupe de travail interministériel. Dans l'optique qu'elle a privilégiée, le concept de fragilité comprenait alors les pays en sortie de crise, confrontés à des conflits armés, en phase de reconstruction, faisant face à des crises humanitaires, des catastrophes naturelles, des situations d'extrême vulnérabilité susceptibles de basculer dans une crise ou des situations de violence à grande échelle – ce qui invitait également à réfléchir à la prévention.

En droite ligne de l'axe historique de la coopération française, la priorité pour répondre aux fragilités avait été donnée au renforcement de l'État à tous les échelons (y compris au niveau local), dans sa capacité à gérer les affaires publiques, mais aussi à répondre, dans une logique de contrat social, aux attentes de la société en organisant ses rapports avec elle en vue de son inclusion dans les modalités de gouvernance. Il s'agissait dès lors d'une conception élargie de la fragilité qui, si elle accordait une place importante à l'État, ne se limitait pas à ce dernier mais s'étendait aussi aux relations qu'il entretenait avec le corps social. Le paradigme sous-jacent était donc celui de la gouvernance démocratique, décliné également dans l'approche globale de gestion des crises ainsi promue.

Pour ce qui est des outils, la stratégie insistait sur la nécessité de disposer d'instruments rapidement mobilisables, flexibles pour s'adapter à l'évolution des fragilités, intégrant les

dimensions de moyen et long terme et capables d'intervenir à l'échelle régionale en réponse aux effets de débordement des crises. Enfin, une articulation renforcée avec les instruments multilatéraux, ainsi qu'une meilleure cohérence d'action en interministériel pour une réponse intégrée étaient prônées.

### 1.2 Esquisse d'un bilan

Dix ans après la publication de cette première stratégie, des éléments de bilan peuvent être dégagés, démontrant une amélioration significative du dispositif français.

Sous l'impulsion du MEAE et du ministère des Armées, un corpus de documents de stratégie sectorielle relatifs à la fragilité a progressivement été constitué, précisant et consolidant le positionnement de la France en la matière<sup>12</sup>. Pour approfondir ce processus de consolidation doctrinale, la France a soutenu des travaux de recherche sur les questions de résilience et de fragilité<sup>13</sup>. La priorité donnée aux situations de fragilité dans la coopération française a été, en outre, inscrite dans la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 et réaffirmée par le CICID réuni le 8 février 2018.

Sur le plan institutionnel, des réformes d'ampleur ont été entreprises au sein du dispositif français de coopération dans la perspective d'une plus grande rationalisation et d'une concentration accrue des moyens.

Un centre de crise a été institué dès 2008, devenu en 2014 le CDCS, avec la création d'une mission de stabilisation (MS), placée aux côtés des missions pour l'action humanitaire (MAH) et pour l'anticipation et les partenariats (MAP). Une autre réforme majeure a été le recentrage du ministère en charge des Affaires

11. *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*, 2007.

12. *Réforme des systèmes de sécurité : approche française*, 2008 ; *Stratégies humanitaires de la France*, 2012 et 2018 ; *Approche française pour une réduction de la violence armée*, 2012 ; *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013 ; *L'Approche française de la justice transitionnelle*, 2014 ; *Deuxième plan d'action national pour la mise en œuvre des résolutions « Femmes, paix, et sécurité » du CSNU*, 2015 ; *Stratégie internationale de lutte contre la radicalisation et le terrorisme*, 2016.

13. Jean-Marc Chataigner, Hervé Magro (dir.), *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007 ; Jean-Marc Chataigner (dir.), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, Paris, 2014.

étrangères et du Développement sur le pilotage stratégique de l'APD, permettant ainsi l'émergence d'une diplomatie du développement affirmée. Parallèlement, les opérateurs de l'APD se sont dotés d'unités et d'instruments spécifiques sur les questions de fragilité et de crises. Sur le modèle du CICID, la coordination entre les ministères chargés des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Armées sur les questions de sécurité et de défense a été renforcée à travers la création d'un Comité interministériel d'orientation stratégique, qui promeut davantage de synergies entre les actions de sécurité et celles de développement.

D'un point de vue financier et méthodologique, la France a également développé de nouvelles modalités d'intervention dans les situations de fragilité. Dans un objectif d'aide à la prise de décisions, la MAP anime ainsi un système d'alerte précoce. La MAH dispose d'un fonds d'urgence humanitaire articulé avec le fonds de stabilisation de la MS. L'AFD a aussi adapté

plusieurs de ses outils financiers afin d'ajuster ses modes d'action à des contextes exigeant plus de flexibilité et de réactivité. À l'échelle internationale, la France a également soutenu ou été à l'initiative de la création d'instruments innovants de réponse aux crises, à l'instar du fonds Békou pour la République centrafricaine (RCA), premier fonds fiduciaire de l'Union européenne (UE).

Les projections militaires de la France dans le cadre d'opérations extérieures ont, en outre, conduit à initier une approche globale marquée par l'importance de créer, au-delà de la réalisation des objectifs militaires d'imposition et de maintien de la paix, des synergies avec les acteurs du développement dans le but de consolider une paix durable.

Les acteurs français se sont donc adaptés pour répondre aux contextes spécifiques de fragilité. Toutefois, plusieurs rapports de l'OCDE<sup>14</sup> et du Parlement<sup>15</sup> mettent en avant des axes

## ENCADRÉ 2

### Projet « Sécurité et développement du Nord-Mali » (SDNM)

Le projet appuie la réalisation d'infrastructures locales à mise en œuvre rapide, destinées à répondre aux besoins les plus urgents exprimés par les populations des régions du Nord-Mali. L'approche du SDNM est particulièrement adaptée à des contextes de crise et de présence limitée de l'État. Elle repose sur :

1. la mise en place d'un processus participatif de sélection des projets et du rétablissement des échanges autour des infrastructures réalisées – contribuant ainsi au rétablissement du lien social, de la confiance et du dialogue entre communautés ;
2. l'appui direct au redémarrage de l'activité économique, *via* des investissements dans des zones fragilisées par le conflit, où l'État est peu présent – favorisant ainsi le retour de la légitimité de l'action publique ;
3. la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales – renforçant la décentralisation qui est en cours (clé de voûte de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali).

Ce projet comporte deux phases : la première (1 million d'euros dont 750 000 euros de l'AFD), centrée autour de Kidal, a été mise en œuvre aussitôt après la signature de l'Accord (2015-2016). Elle aura permis la réalisation d'un programme d'investissements identifiés comme prioritaires par les populations : électrification des communes d'Aguel'hoc et d'Anéfif ; construction d'un barrage filtrant à Tessalit ; construction ou réhabilitation de centres de santé communautaire à Djounhane et Essouk ; ouvrages hydrauliques à Tin-Essako, Intadyeni et Tintersen/Kidal, etc. C'est sur la base de ce bilan positif que le projet a été étendu à cinq régions supplémentaires, sur financement de l'AFD (5 millions d'euros), du gouvernement malien (1 million d'euros) et de l'UE (fonds fiduciaire d'urgence [FFU], 13 millions d'euros délégués à l'AFD).

14. OCDE, *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement*, 2013.

15. Sénat, *Rapport d'information sur l'aide publique au développement au Sahel*, 2016 ; Sénat, *Rapport d'information sur le bilan des opérations extérieures*, 2016.

d'amélioration possibles auxquels la présente stratégie se propose de répondre.

S'agissant de l'approche globale, la perfectibilité des modalités de gestion des situations de sortie de crise et de l'articulation entre programmes humanitaires et programmes de développement a ainsi été soulignée. Les faiblesses subsistantes du pilotage stratégique de l'aide, dont les défauts ont pour corollaire un manque de coordination notamment avec les actions militaires, ont été mises en exergue. Enfin, le montant de l'APD dans les contextes de fragilité est apparu insuffisant, attirant l'attention sur les besoins de financement.

Ces progrès et les défis rencontrés par les acteurs français apparaissent centraux dans la refonte de la stratégie de 2007 et font écho à l'évolution du paradigme international de la fragilité.

### 1.3 Évolution du paradigme international de la fragilité

Les approches et réflexions de la communauté internationale ont beaucoup évolué concernant la fragilité, ce qui a contribué à la redéfinition du paradigme dans ce domaine, aussi bien sur le plan conceptuel, avec un élargissement du champ de la notion, qu'au niveau opérationnel, par une meilleure adaptabilité des méthodes d'intervention.

Le CAD de l'OCDE demeure un acteur clé de l'évolution du paradigme international. Dès 2007, il a élaboré 10 principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, dont le but était de fournir des orientations communes pour une cohérence et une plus grande efficacité d'action dans les contextes fragiles.

Par ailleurs, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, 2011) a été l'occasion pour plus d'une quarantaine d'États et organisations, y compris la France et l'UE, d'entériner une nouvelle initiative pour répondre aux fragilités : le *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles. Document-cadre de coordination élaboré par le Dialogue

international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, il met au premier plan les principes d'appropriation et de leadership des pays fragiles et propose de nouvelles modalités de partenariat fondées notamment sur le renforcement de la confiance mutuelle entre donateurs et bénéficiaires de l'aide ainsi que sur cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

La Banque mondiale s'est, elle aussi, penchée sur l'analyse des contextes de conflit, de post-conflit et, de façon plus globale, des questions de fragilité. Elle a ainsi élaboré une série d'indicateurs permettant de définir une liste de pays fragiles et créé des instruments pour répondre de façon spécifique aux défis que ces États rencontrent. Au niveau des concepts, le *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement*<sup>16</sup> a représenté une évolution charnière dans la définition des termes du débat international sur la fragilité, en mettant l'accent sur la complémentarité entre les actions des champs de la sécurité et du développement, ainsi que sur le renforcement de la gouvernance et des institutions légitimes au profit de la sécurité des citoyens, de la justice et de la création d'emplois.

Plus récemment, les réflexions de l'OCDE et de la Banque mondiale ont conduit à une redéfinition multidimensionnelle et universelle de la fragilité, s'affranchissant ainsi d'une lecture binaire et uniforme du phénomène. La fragilité ne renvoie plus uniquement aux pays à faible revenu et/ou en conflit, mais intègre des pays à revenu intermédiaire, le phénomène général de violence (notamment urbaine), les échelles géographiques infra (poches de fragilité) et supranationales (effets de débordement des conflits).

Faisant le constat qu'une intervention en amont des crises et des conflits est à plusieurs égards plus efficace et, en toute hypothèse, moins coûteuse qu'une réponse *a posteriori*, les Nations unies et la Banque mondiale ont mis la prévention au cœur de leurs stratégies d'appui aux États fragiles et affectés par des conflits et la violence<sup>17</sup>, la première portant le concept de paix durable (*sustaining peace*)<sup>18</sup> tandis que la seconde s'inscrit dorénavant dans une approche davantage fondée sur la gestion des risques.

16. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement*, 2011.

17. Banque mondiale, Nations unies, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, 2017.

18. Résolutions A/RES/70/262 et S/RES/2282, 27 avril 2016.

Par ailleurs, les derniers grands engagements internationaux en date ont fixé des objectifs en matière de réponse aux fragilités : le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (mars 2015) ; l'Agenda 2030 pour le développement durable (septembre 2015), de manière transversale et à travers un objectif spécifique (ODD 16) ; l'accord de Paris sur le climat (décembre 2015) sur les risques induits par les dérèglements climatiques et la gestion irresponsable, voire la non-gestion, des

ressources naturelles ; l'Agenda pour l'humanité (mai 2016), qui insiste, notamment, sur la nécessité de renforcer le leadership politique pour la prévention et la résolution des conflits, la localisation de l'aide et l'impératif de dépasser les clivages entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Enfin, le nouveau consensus européen pour le développement (juin 2017) reconnaît la nécessité de l'attention particulière dont doivent faire l'objet les pays affectés par des fragilités ou des conflits, et le besoin d'un engagement coordonné de l'action internationale sur le long terme dans ces contextes. Il reflète également l'exigence de s'attaquer aux causes profondes des fragilités et des crises selon une approche globale établissant des ponts entre le développement durable, l'action humanitaire, la paix et la sécurité.

C'est pour améliorer l'efficacité de l'aide, en tenant compte des évolutions doctrinales, institutionnelles et opérationnelles récentes et des besoins croissants de redevabilité envers les citoyens français, mais aussi envers les pays dans lesquels la France intervient et leurs populations, qu'est apparue la nécessité d'un renouvellement de la stratégie française de réponse aux situations de fragilité.

### ENCADRÉ 3

## Investir dans la prévention des conflits : une nécessité stratégique et économique

La prévention des conflits est une nécessité dans un environnement géostratégique où les conflits entre États ont fait place à des conflits internes qui sont en net accroissement depuis 2010. En conséquence, le nombre de victimes civiles des conflits a doublé entre 2010 et 2016, de même que celui des réfugiés entre 2005 et 2016, augmentant par ailleurs le risque de contagion régionale. Une récente étude conjointe des Nations unies et de la Banque mondiale<sup>19</sup> démontre que la prévention des conflits est « rentable<sup>20</sup> » et propose trois grandes recommandations pour passer d'une approche de réponse aux crises à une approche préventive :

1. la prévention doit traiter les facteurs d'exclusion et d'inégalité et leur perception, ainsi que les faiblesses des institutions ;
2. les politiques de prévention doivent être inclusives dès leur formulation pour répondre en profondeur aux griefs de la population et diminuer le potentiel de mobilisation violente des groupes armés et des élites ; mais surtout :
3. la prévention exige un effort durable.

En termes d'acteurs, la prévention des conflits implique une véritable coordination entre les activités diplomatiques et de médiation, la sécurité et le développement, et se révèle plus efficace lorsqu'elle cherche à comprendre et à cibler ceux qui ont le plus grand intérêt à la paix : les communautés au niveau local.

19. Banque mondiale, Nations unies, 2017, *op. cit.*

20. Même dans le scénario pessimiste où la prévention ne serait efficace que dans 25 % des cas, elle permettrait de faire économiser 5 milliards de dollars par an à la communauté internationale (dommages évités et effort d'assistance humanitaire ou de maintien de la paix non nécessaire). Dans un scénario intermédiaire où la prévention réussirait dans 50 % des cas à empêcher les conflits violents, le gain serait estimé à 33 milliards de dollars par an.

## ENCADRÉ 4

### Environnement, climat et fragilités

Les facteurs environnementaux et climatiques font partie du problème comme des solutions aux situations de fragilité et de conflit. Les impacts des événements climatiques extrêmes résultent d'aléas rapides (inondations) ou lents (sécheresses) aggravés par le changement climatique. Celui-ci peut entraîner : des migrations (selon l'Organisation internationale pour les migrations, entre 200 et 250 millions de déplacés climatiques d'ici à 2050) ; des conflits autour de l'eau et de la terre ; des menaces sur la santé (stress hydrique, déplacement et augmentation des maladies vectorielles) ; une insécurité alimentaire croissante (réduction des terres arables sous l'effet de l'urbanisation, des pratiques agricoles intensives, de la raréfaction de l'eau et de la montée du niveau de la mer ; raréfaction des ressources halieutiques en raison de l'acidification des océans) ; la destruction d'infrastructures, notamment dans les villes côtières, par suite d'événements extrêmes.

Le choix de politiques économiques et sociales favorisant des modes de production et de consommation durables, à l'échelle territoriale pertinente, pourrait contribuer à diminuer la vulnérabilité des modes

de vie des personnes, réduire les tensions interétatiques pour l'accès aux ressources naturelles et les conflits locaux à l'instar de ceux entre agriculteurs et éleveurs. S'agissant des catastrophes naturelles, le cadre d'action de Sendai (2015-2030) répertorie plusieurs recommandations. Ainsi, l'exposition et la vulnérabilité humaines peuvent être diminuées par la connaissance des risques, des investissements résilients et une bonne gouvernance reposant sur des politiques publiques visant la réduction des risques de façon intersectorielle et partenariale, et fondées sur des plans de gestion concertés.

Lancée par la France dans le but d'éviter les pertes humaines liées aux aléas climatiques, l'initiative *Climate Risk and Early Warning Systems* (CREWS) renforce les systèmes d'alerte précoce des pays les plus vulnérables via les services hydrométéorologiques. Les projets soutiennent la production de services climatiques et la diffusion d'alertes au niveau local, la mise en place de plans de préparation, la coordination nationale, l'amélioration des données et l'inclusion des femmes.

## ENCADRÉ 5

### La santé, enjeu de prévention et de résilience

Le CICID du 8 février 2018 a rappelé que la santé, pilier fondamental pour le développement, était une priorité pour la France et a réaffirmé son engagement financier et politique sur ces enjeux. La France accompagne les États en situation de fragilité dans le domaine de la santé, afin de permettre à tous de vivre en bonne santé et de promouvoir le bien-être de tous à tout âge (ODD 3).

Elle promeut une approche globale de la santé dans ces contextes tout au long du *continuum* des interventions, de la réponse aux crises sanitaires au renforcement des systèmes de santé grâce à la diversité de ses outils et modalités d'intervention :

- en luttant contre les pandémies mondiales qui touchent particulièrement les zones et populations en situation de vulnérabilité en tant que contributeur majeur au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, à Unitaïd (Facilité internationale d'achats de médicaments) et à Gavi, ou l'Alliance du vaccin (plus de 500 millions d'euros par an) ;

- en appuyant ces États pour le renforcement de leur système de santé national et communautaire en tant que contributeur à l'OMS (contributions obligatoires et volontaires : 43,4 millions d'euros en 2017 – quatrième rang pour les contributions obligatoires) ;

- en soutenant les gouvernements de ces États en matière de santé sexuelle et reproductive, maternelle, néonatale, infanto-juvénile, des adolescents et nutrition grâce au Fonds français Muskoka (10 millions d'euros par an) ;

- en mobilisant rapidement et efficacement ONG, instituts de recherche et opérateurs de l'État durant les crises sanitaires, aussi bien pour la phase d'urgence que pour la phase de relèvement, comme lors de l'épidémie de maladie à virus Ebola en 2014 (158 millions d'euros pour la phase d'urgence et 150 millions d'euros pour le post-Ebola).



# Chapitre 2

## OBJECTIFS ET DOMAINES DE CONCENTRATION

### 2.1 Consolidation de la paix et renforcement de l'État pour la réalisation d'un développement et d'une paix durables

L'objectif général de la présente stratégie est la réalisation, dans les pays en situation de fragilité, d'une paix durable reposant sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, y compris de son objectif 16, qui vise à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et inclusives ». De manière spécifique, les domaines de concentration des interventions seront orientés par les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles (2011) :

1. légitimité politique : soutenir des systèmes politiques inclusifs et la résolution des conflits ;
2. sécurité : établir et renforcer la sécurité des personnes ;
3. justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice ;
4. fondements économiques : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance ;
5. revenus et services : améliorer la gestion des finances publiques et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables.

### 2.2 Une approche fondée sur la gouvernance démocratique

Le développement et la stabilité, pour être durables, sont subordonnés à une gouvernance qui s'appuie sur le rapport démocratique de l'État avec la société, dans toute sa diversité, dans le cadre de la régulation interne et de la définition et la mise en œuvre de politiques publiques justes et inclusives. Cette

#### ENCADRÉ 6

### Stabilisation et relèvement en RCA : projet de redéploiement des services déconcentrés, de renforcement de la cohésion sociale et de relèvement précoce (projet 3R)

Les régions reculées de la RCA ont constitué un terreau fertile aux violences survenues ces dernières années. L'appareil d'État y est caractérisé par un nombre insuffisant de personnels dans les services, de faibles capacités techniques de l'administration locale et la précarité des conditions de travail. En résultent, entre autres, la faible délivrance des services sociaux de base et l'érosion de la confiance entre l'État et la population.

Le projet 3R, porté par Expertise France et financé par le fonds Bêkou de l'UE, vise ainsi à favoriser la stabilisation et le relèvement précoce de la société centrafricaine en renforçant les capacités locales et le dialogue. À Berbérati et Bria, il s'agit d'appuyer le redéploiement des autorités locales, le renforcement de la concertation, la participation des médias au processus de cohésion sociale et d'animation du territoire, ainsi que l'accès au droit et aux mécanismes de médiation. Le but est également d'encourager la relance socio-économique en soutenant des microprojets émergeant d'un dialogue local inclusif.

gouvernance démocratique repose plus particulièrement sur le contrat social liant les gouvernements à leurs citoyens. Elle s'attache autant aux processus de décision qui découlent de ce contrat qu'à leur nature et à leurs résultats.

Force est de constater que la gouvernance revêt une importance critique dans la prévention et la réponse aux situations de fragilité et de crise. Les conflits violents, quels qu'en soient les facteurs, sont *in fine* le résultat d'une défaillance du système



de gouvernance à réguler pacifiquement les relations et les rapports de force entre les acteurs, avec pour corollaire la contestation, inhérente à chaque société, qui s'exprime sur le registre de la violence<sup>21</sup>.

Par ailleurs, lorsque les détenteurs de l'autorité publique font prévaloir des intérêts particuliers sur l'intérêt général ou ne sont pas en mesure de garantir ce dernier ainsi que les principes de l'État de droit, se crée dès lors un environnement favorable à la rupture du contrat social entre l'État et les citoyens qui est générateur d'instabilité et se traduit notamment par une prévalence accrue des sentiments d'injustice, d'exclusion, d'impunité et de corruption au sein de la population.

En conséquence et dans la perspective de renforcer la cohésion, d'une part, entre les populations et, d'autre part, entre ces dernières et l'État, la promotion de la gouvernance démocratique sera le fil conducteur de cette stratégie pour atteindre les objectifs susmentionnés. Loin d'exporter et d'imposer un modèle, il s'agira de favoriser la construction de modes de gouvernance endogènes selon deux axes interdépendants :

**1.** soutenir les États dans leur capacité à remplir leurs missions régaliennes (contrôle du territoire national et des frontières, maintien de la sécurité intérieure et de l'État de droit, exercice de la justice, protection civile, etc.), ainsi que de régulation et/ou de fourniture effective des services de base (eau, santé, éducation, infrastructures essentielles, etc.) sans discrimination et de manière inclusive et participative, au profit des populations ainsi que des acteurs économiques, moteurs du développement ;

**2.** renforcer la légitimité des États, leur redevabilité et encourager l'élargissement de l'espace civique, qu'il s'agisse des modes de désignation des dirigeants, de la façon d'exercer le pouvoir, de l'indépendance de la justice, de la structuration des organisations politiques, sociales et associatives et, plus généralement, du renforcement de la société civile dans sa participation à la formulation, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques. Cette légitimité repose *in fine* sur le respect de l'État de droit et de l'idéal démocratique reconnu notamment dans les conventions et accords internationaux.

## ENCADRÉ 7

### Réformer les systèmes de sécurité

Volet essentiel de la prévention des conflits et des sorties de crise, la réforme des systèmes de sécurité (RSS) est définie par les Nations unies comme un processus conduit par les autorités nationales qui a pour objectif l'amélioration de l'efficacité et de la redevabilité des secteurs de la sécurité pour l'État et sa population (sécurité humaine), sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

La France a officiellement adopté le concept de RSS en publiant en 2008 un document de doctrine<sup>22</sup>, en cours de refonte, qui s'inscrit dans les lignes directrices développées par les Nations unies et l'OCDE. Dans ce cadre, elle a financé en 2017 un projet du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées visant à renforcer la redevabilité de la police à Madagascar à travers un soutien spécifique à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) malgache. Le projet, qui s'inscrit dans le cadre du processus RSS de Madagascar engagé en 2015, comportait deux volets : un renforcement de l'IGPN à travers une analyse approfondie de ses déficiences et une formation intensive de ses agents en matière de déontologie ; des activités avec la société civile en vue de renforcer la confiance entre la police et les populations.

En cohérence avec le principe d'approche globale, la conception et la mise en œuvre du projet a reposé sur des synergies entre plusieurs acteurs français de la sécurité et du développement, qu'il s'agisse des services de sécurité intérieure et de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Madagascar, ou des services parisiens des ministères de l'Europe et des Affaires étrangères (mission de la gouvernance démocratique, direction de la coopération de sécurité et de défense [DCSD]) et de l'Intérieur (direction de la coopération internationale, IGPN).

21. Banque mondiale, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017.

22. Comité de coordination interministériel sur la réforme des systèmes de sécurité, *Réformes des systèmes de sécurité, approche française*, 2008.

Les territoires les plus fragiles sont caractérisés par une absence, une faible présence et/ou un manque de légitimité démocratique de l'État, notamment dans les régions périphériques marginalisées ou les zones frontalières. Dans ces espaces peuvent cependant exister d'autres formes d'organisation infra-étatique (les collectivités territoriales, mais aussi les autorités coutumières et religieuses, les organisations de la société civile [OSC], les entreprises privées, etc.) qui peuvent permettre l'apparition d'une gouvernance hybride et jouer un rôle dans l'administration du territoire et la fourniture de services. À ce titre, ces acteurs peuvent constituer des appuis dans le cadre d'un processus de sortie de crise pour contribuer agilement à la stabilisation et dégager rapidement des dividendes de la paix. Ils peuvent également jouer un rôle en matière de prévention grâce à leur capacité à identifier les risques et à apporter des réponses locales.

Ce constat nous invite à repenser une approche de la gouvernance uniquement centrée sur les institutions de l'État pour s'intéresser, au-delà de l'ordre constitutionnel et juridique, au rôle *de facto* des acteurs autres qu'étatiques ou publics. Il s'agit donc de travailler avec l'ensemble des acteurs de cette gouvernance locale tout en s'inscrivant dans une dynamique visant à renforcer l'État de droit, la souveraineté nationale et l'unité de la nation.

## 2.3 Critères d'intervention

Conformément à une conception élargie de la fragilité et afin de répondre à l'exigence d'agilité qu'imposent les contextes fragiles, il est fait le choix de ne pas avoir une liste préétablie de pays dits « fragiles ».

Au regard de la multiplication des dynamiques de fragilisation à l'échelle mondiale, une hiérarchisation des priorités d'intervention demeure néanmoins nécessaire. Celle-ci s'appuiera sur une analyse anticipée, concertée et régulière de quatre critères qui, de manière cumulative, guideront les choix d'intervention de la France en réponse aux fragilités.

### 2.3.1 Forte exposition de la zone considérée aux tensions et aux chocs

La stabilité d'un territoire peut, aux niveaux national comme local, être fortement affectée par des dynamiques de fragilisation résultant généralement d'une combinaison de tensions (causes structurelles) et de chocs multiformes (économiques,

#### ENCADRÉ 8

### Intervenir dans les espaces non gouvernés

La notion d'espaces non gouvernés ou sous-gouvernés est née au cours des années 2000 en référence à des espaces supposément vides d'autorité. Si ces espaces peuvent se caractériser par l'absence de services publics, de nombreux praticiens considèrent que l'absence de gouvernement (liée à un retrait ou à une contestation de l'autorité de l'État) ne signifie pas l'absence de gouvernance. En effet, le manque d'État peut être comblé par d'autres acteurs : autorités traditionnelles, société civile, ou groupes armés qui peuvent, selon les cas, exercer le pouvoir, percevoir des taxes ou fournir des services de base.

À court terme, ces structures sont susceptibles de représenter un facteur de stabilité tout en favorisant l'acheminement de l'aide. Lorsqu'elles ne sont pas contrôlées, ces formes de gouvernance alternative peuvent néanmoins comporter des risques (activités criminelles et terroristes). Dans une perspective de stabilisation à plus long terme, il est dès lors important que l'État cherche à rétablir une présence positive, principalement à travers des services de base (même si l'État ne joue alors qu'un rôle de régulation et de coordination), et par la construction progressive d'institutions, souvent sur la base des structures de gouvernance qui ont émergé localement : on parle alors de systèmes de gouvernance hybride.

En Syrie, alors que les sept années d'un conflit toujours en cours ont entraîné une grave déstabilisation des systèmes de gouvernance locale et de l'accès aux services publics, les zones sous contrôle de l'opposition ont rapidement vu émerger une nouvelle génération d'acteurs impliqués dans la fourniture de services de base : les OSC locales ou la diaspora. La France a soutenu les initiatives de ces acteurs, à travers des programmes de stabilisation et d'amélioration de l'accès aux soins primaires, et a, par ce biais, appuyé le renforcement des capacités des structures civiles de gouvernance locale. Ces programmes, mis en œuvre par Expertise France, ont eu notamment pour objectif de développer le rôle de ces dernières dans le suivi épidémiologique et la supervision des centres de soins.

environnementaux, politiques, sécuritaires, sociaux). Ils peuvent être de nature endogène (d'origine interne) ou exogène (d'ordre régional, voire international).

*Le degré d'exposition à des tensions et à des chocs sera apprécié sur la base de leur probabilité ou de leur fréquence s'ils sont saisonniers et liés à des phénomènes naturels ou récurrents du fait de l'absence de règlement de leurs causes sous-jacentes.*

### 2.3.2 Faible capacité des États et des sociétés à y faire face

Les dynamiques de fragilisation s'enclenchent ou s'amplifient dans les situations marquées par une grande vulnérabilité des institutions étatiques et des sociétés aux tensions et chocs. Leur impact dépendra donc non seulement de leur intensité, mais aussi des capacités de résilience des États et/ou des sociétés.

*Les capacités locales existantes seront au centre des opportunités de prévention, de préparation et de réponse.*

### 2.3.3 Risques avérés de contagion des dynamiques de fragilisation

La mondialisation et la porosité des frontières ont pour corollaire l'émergence de menaces transnationales. Les conflits armés, le terrorisme et l'extrémisme violent, la criminalité organisée, le changement climatique et les pandémies, ainsi que les déplacements forcés et massifs de populations qui en découlent sont autant de facteurs de déstabilisation et de contagion des dynamiques de fragilisation. Le risque de contagion doit également être analysé au regard de l'influence négative mutuelle qu'entretiennent les différentes dimensions de la fragilité et dont les effets peuvent se transmettre d'un domaine à un autre pour se cumuler à la fois en matière économique, environnementale, politique, sécuritaire et sociale. Les situations caractérisées par un effondrement des structures de gouvernance et/ou des économies ainsi que les régions frontalières marginalisées concentrent, par essence, des risques accrus d'externalités négatives s'étendant au-delà du simple territoire national.

*Les fragilités seront évaluées à l'aune du risque systémique qu'elles portent, de leur dimension régionale et des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Elles feront l'objet*

*d'actions multidimensionnelles concertées qui seront développées, lorsque nécessaire, à l'échelle d'un bassin géographique afin de prendre en compte les effets de débordement des crises.*

### 2.3.4 Avantage comparatif de la France

En raison de relations historiques, de la proximité des systèmes administratifs, juridiques et constitutionnels et du partage de la langue française avec plusieurs pays tiers (notamment les pays francophones d'Afrique subsaharienne), la France dispose d'avantages comparatifs, dont la connaissance approfondie de plusieurs terrains d'intervention. L'importance des leviers d'action que la France peut mobiliser dans les contextes fragiles lui confère une plus-value incontestable sur ces géographies. S'agissant de l'aide au développement et de la solidarité internationale, elle est un des principaux bailleurs de l'APD, dispose d'une expertise technique et d'outils d'intervention adaptés, et fait partie des conseils d'administration de la plupart des principales organisations du système de développement des Nations unies. Sur le plan politique, l'universalité de son réseau diplomatique et son statut de membre permanent du CSNU lui permettent d'être un acteur influent des négociations internationales. Enfin, dans les domaines de la défense, de la sécurité intérieure et de la protection civile, la France conduit des actions de coopération opérationnelle ou structurelle et est en mesure, le cas échéant, de projeter des forces dans le cadre d'une opération extérieure, de manière autonome ou au sein d'une coalition internationale.

*La France évaluera systématiquement son avantage comparatif par rapport à ses autres partenaires. Lorsque sa plus-value ne sera pas démontrée, la France usera de son influence auprès de ses partenaires pour que la meilleure réponse possible soit apportée.*

# Chapitre 3

## PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE

Au regard du large spectre sectoriel et temporel des fragilités, l'approche française de réponse aux dynamiques de fragilisation se fonde sur six principes d'intervention :

- réaffirmer le rôle des acteurs politiques et diplomatiques dans le traitement des fragilités et le pilotage de l'approche globale de l'aide ;
- prévenir les crises et leur résurgence en soutenant l'inclusion et la résilience ;
- s'appuyer sur une analyse concertée, prospective et dynamique des fragilités et des risques ;
- répondre de manière intégrée et sur le long terme aux différentes dimensions de la fragilité ;
- soutenir des processus endogènes, gages d'appropriation, de légitimité et de durabilité des actions ;
- inscrire nos actions dans une approche par les droits.

### 3.1 Réaffirmer le rôle des acteurs politiques et diplomatiques dans le traitement des crises et le pilotage de l'aide

Le rôle de l'acteur politique, dont la diplomatie est le principal vecteur, reste insuffisamment exploré. L'aide ne peut, en effet, se substituer à une solution politique aux fragilités et aux crises. En amont des crises, il s'agit de soutenir les efforts de médiation et de prévention qui visent à trouver une solution pacifique à des situations de fragilité qui risquent de dégénérer. À ce titre, les acteurs régionaux ont un rôle crucial à jouer, avec l'appui de nos ambassades, qui parviennent souvent à exercer une influence de premier ordre dans ces négociations, en général dans le cadre de démarches concertées à l'échelle de l'UE ou avec d'autres pays. Le multilatéralisme doit aussi être investi sur le plan diplomatique dans le but de trouver une solution politique durable aux causes profondes des conflits en cours.

Dans cette perspective, la France soutient les efforts déployés par le système des Nations unies en matière de prévention et de résolution des conflits, y compris par le renforcement des capacités institutionnelles.

Le leadership politique doit également s'incarner dans le pilotage et la coordination des différentes communautés d'acteurs de l'approche globale. Il concerne tout autant les pays intervenant dans les contextes fragiles et de crise que les pays bénéficiaires de cette intervention. À cet effet, il convient de renforcer et/ou de mettre en place un dialogue stratégique permanent, aux niveaux national et multilatéral, se traduisant en tant que de besoin par une institutionnalisation de cette coordination, notamment par l'adoption de dispositifs formels (accords, protocoles d'entente, comités de coordination, *task forces*, etc.). Dans cette optique, sur le terrain, le rôle de coordination et d'animation des équipes joué par les chefs de poste s'avère essentiel.

Par ailleurs, la mobilisation politique, au-delà d'un message fort adressé à la communauté internationale, et notamment aux acteurs de l'approche globale, est déterminante pour permettre la mobilisation efficace des ressources humaines et financières de réponse aux fragilités et aux crises. L'implication des décideurs politiques est, en outre, porteuse d'une dynamique partagée, vecteur de lisibilité, de cohérence et d'appropriation.

### 3.2 Prévenir les crises ou leur résurgence en soutenant l'inclusion et la résilience

La prévention recouvre les actions de « pérennisation de la paix », à savoir « des activités permettant de prévenir le déclenchement, l'intensification, la poursuite ou la récurrence des conflits, de s'attaquer à leurs causes profondes, d'aider les parties à mettre fin aux hostilités, de veiller à la réconciliation nationale et de s'engager sur la voie de l'apaisement, de la reconstruction et du développement (...)»<sup>23</sup>.

23. CSNU, Résolution 2282 (2016), 27 avril 2016.

Le coût de la violence, avec les risques de contagion qui y sont liés, excède largement le coût de la prévention<sup>24</sup>. Prévenir les crises en s'attaquant aux racines des fragilités est donc le gage d'une action efficace en termes d'utilisation des ressources, en plus d'un moyen de limiter les dommages quasi irréversibles subis par les États, leurs populations et leurs économies. Bien que l'investissement dans la prévention demeure moins coûteux que la reconstruction post-crise, ce domaine est néanmoins souvent délaissé. En effet, l'incertitude rend difficile l'évaluation d'un processus qui aboutit à un « non-événement ».

Si les démarches de réduction des tensions et des risques doivent se mettre en place le plus en amont possible des crises pour en maximiser l'impact sur les dynamiques de fragilisation, leur efficacité sera d'autant plus probante que les actions entreprises s'inscrivent sur l'ensemble du cycle de crise (dès l'identification des premiers risques, lorsque la crise est imminente, pendant et après la crise) et dans la durée<sup>25</sup>.

Agir en anticipation face aux dynamiques de fragilisation implique de développer et de soutenir, à l'échelle de la France ou des pays tiers, des systèmes d'alerte capables de capter les signaux faibles et précoces liés aux risques. Le réseau diplomatique constitue, à cet égard, une plus-value en termes d'analyse et de relais des risques observés sur le terrain.

L'alerte précoce doit aussi faciliter la prise de décision et aboutir aussitôt que possible sur les actions nécessaires. L'absence d'action (développement, sécurité, diplomatie/médiation) prise en temps opportun et de manière coordonnée explique souvent l'inefficacité de la prévention, qu'il convient d'améliorer en prenant davantage en compte la nature des risques et leur évolution dans les programmes de coopération internationale<sup>26</sup>.

Dans le cadre de cette approche préventive, une attention particulière sera portée à deux domaines critiques où la coopération, bilatérale comme multilatérale, peut avoir de réels résultats en matière de prévention :

## ENCADRÉ 9

### Ne laisser personne de côté

L'inclusion est fondée sur :

- des relations horizontales, intergroupes, marquées par les échanges et la confiance : les différents groupes sociaux ont accès aux services de base, aux opportunités économiques et participent aux décisions qui structurent la vie du pays. Ces groupes interagissent plutôt que de cohabiter de manière séparée ;
- des relations verticales entre gouvernants et gouvernés marquées par le dialogue sur la base d'un contrat social : les gouvernants répondent aux attentes des gouvernés et se montrent redevables envers eux ; les gouvernés, quant à eux, participent au débat public de manière constructive et non violente ;
- une attention particulière aux groupes susceptibles d'être exclus en termes d'accès à leurs droits fondamentaux, aux services de base, à l'emploi et à des moyens de subsistance, de participation et représentation dans le débat public : par exemple, dans beaucoup de sociétés, les femmes, les jeunes, et certains groupes claniques, ethniques, ou religieux.

De manière spécifique, les programmes et projets promouvant l'inclusion veillent à bénéficier à plusieurs groupes sociaux de manière à renforcer les liens entre eux, à renforcer la relation gouvernants-gouvernés, et prendre en compte, dans une société donnée, les groupes ayant tendance à être exclus.

- l'inclusion à tous les niveaux dans les systèmes de gouvernance et en termes d'accès aux opportunités économiques et sociales ainsi qu'à la sécurité. En effet, la violence se développe dans des contextes marqués par des revendications liées à l'exclusion et aux inégalités, y compris entre les femmes et les hommes, sans qu'elles ne soient traitées par des États caractérisés par de faibles capacités et un déficit de légitimité<sup>27</sup> ;

24. OCDE, *op. cit.*

25. Banque mondiale, Nations unies, *op. cit.*

26. Banque mondiale, Nations unies, *ibid.*

27. Banque mondiale, Nations unies, *ibid.*

- la résilience des États et des sociétés comprise dans un sens large puisqu'elle recouvre non seulement les capacités d'absorption, mais aussi celles d'adaptation et de transformation<sup>28</sup> en vue de rendre durables et plus robustes les sources de résilience.

Le soutien aux actions de prévention devrait s'inscrire, en outre, dans le cadre plus large de stratégies nationales de prévention dont il convient de soutenir la conception et la mise en œuvre<sup>29</sup>.

### 3.3 S'appuyer sur une analyse concertée, prospective et dynamique des fragilités et des risques

La diversité des enjeux contribue à ériger des situations de fragilité et de crise en contextes complexes ne permettant pas d'appliquer des modèles de réponse clés en main. De même, parce que la stabilisation de long terme repose, entre autres, sur l'appropriation des processus par les pays bénéficiaires, les acteurs intervenant en contexte de fragilité doivent également être en capacité d'adapter leurs interventions aux dimensions politiques, économiques, sociologiques et culturelles des régions ciblées.

Face à la complexité de chaque situation, l'intelligence collective est essentielle. Il s'agit, dès lors, de mettre en réseau et de capitaliser sur les connaissances détenues de manière hétérogène par les différentes communautés d'acteurs du dispositif français, de la communauté internationale et des pays d'intervention, afin d'acquérir une compréhension optimale et partagée des contextes et des enjeux, et ce notamment en amont des interventions. Les diagnostics concertés et construits entre les différents acteurs concernés et en interface avec le monde de la recherche et de la société civile locale permettront seuls de prendre les décisions les plus appropriées reposant sur des fondements empiriques.

Les situations de fragilité sont par essence des contextes sensibles et changeants pouvant rapidement donner lieu à une

#### ENCADRÉ 10

### Bâtir des États et des sociétés plus résilients

La résilience, qui concerne aussi bien les États que les sociétés, est définie comme la capacité à absorber et à se relever des chocs. Cette capacité de résilience est déclinée de façon variable, allant de la simple absorption des chocs à l'adaptation et jusqu'à la transformation du système qui annulerait tout impact.

Le prisme de la résilience invite à construire sur les fondements de la « paix positive » existant déjà au sein des États et des sociétés, autrement dit les comportements, les structures et les institutions qui favorisent et entretiennent une paix durable. Renforcer les capacités de résilience permet, en outre, d'assurer la pérennité des investissements de développement.

Si la capacité à anticiper de façon précoce les risques et à prendre, en conséquence, les actions adéquates en temps opportun est une condition incontournable à la résilience, agir sur les causes profondes des fragilités et des conflits l'est tout autant. À cet égard, une bonne gouvernance capable de faire évoluer les institutions vers plus d'efficacité, d'inclusion et de légitimité est déterminante. Le rôle pivot de l'État, notamment en matière de sécurité et de justice, est à souligner. Néanmoins, l'importance de la mobilisation des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile est également indispensable pour assurer, entre autres, l'accès aux services de base pour tous sans discrimination.

Face à ce constat, les bailleurs de fonds internationaux ont fait du soutien à la résilience et à l'anticipation des risques une priorité. L'UE a développé une approche stratégique de soutien à la résilience dans le cadre de son action extérieure (2017). Elle vise, à travers une approche intégrée des instruments, à réduire les besoins humanitaires et à garantir des gains durables et équitables en matière de développement, de sécurité et de stabilité.

escalade. Au cas par cas, des systèmes de suivi très réactifs, quasi en temps réel, doivent donc être mis en place pour produire des analyses à jour des dynamiques en cours.

28. Christophe Béné, Rachel Godfrey-Wood, Andrew Newsham et Mark Davies, *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes*, Institute of Development Studies, 2012.

29. Banque mondiale, Nations unies, *op. cit.*



Les contextes fragiles impliquent aussi souvent une prise de risque inévitable qui doit être appréciée à la lumière des effets induits négatifs auxquels peuvent conduire nos actions. Les interventions et les méthodologies doivent être sensibles aux risques sociaux, environnementaux et de conflits. Elles doivent inclure également une importante réflexion sur les problématiques de création de dépendances, voire d'incitations à la duplicité des partenaires. Ces différents risques liés à l'action, tant pour l'intervention elle-même que pour les acteurs qui la portent, doivent être analysés au regard des alternatives possibles, des facteurs de blocage et de changement, ainsi que dans le respect du principe de « ne pas nuire » et en tenant compte du « risque de ne pas agir ».

Si les analyses contextuelles sont un prérequis essentiel à toute intervention, celles-ci doivent effectivement faire l'objet d'une opérationnalisation dans les programmes et projets soutenus. Cette sensibilité aux conflits et à la fragilité est un principe transversal à l'ensemble des actions de coopération portées par la France. L'ambition est de réduire l'écart entre la connaissance et les opérations par l'interaction rapide entre producteurs d'informations et décideurs en vue, à la fois, de concevoir des actions circonstanciées et de rectifier les trajectoires de mise en œuvre si l'évolution des situations de fragilité l'impose.

### 3.4 Répondre de manière intégrée et sur le long terme aux différentes dimensions de la fragilité

La multiplication des crises, leur inscription dans la durée et leur nature multidimensionnelle et transnationale exigent une approche globale s'inscrivant dans un *contiguum* d'actions relevant de la diplomatie, de la sécurité, de l'humanitaire, de la stabilisation et du développement. À cet égard, la grande variété des compétences du dispositif français sur l'ensemble des segments de l'approche globale est un atout clé pour la prise en compte des différents besoins engendrés par les dynamiques de fragilisation.

Cette approche a pour objectifs généraux une coordination accrue des différents acteurs de l'équipe France, ainsi qu'une complémentarité de leurs actions, s'agissant notamment de l'articulation entre le temps court et le temps long qu'impose une réponse structurelle aux fragilités. Elle s'incarne dans une

réponse intégrée qui se décline opérationnellement selon deux modalités :

- la définition de cadres référentiels partagés avec des objectifs communs dont la réalisation passe par des actions dévolues à chaque communauté d'acteurs sur la base de son avantage comparatif, de son expertise et de son mode opératoire spécifique. Cet ajustement doit en définitive favoriser des synergies entre les initiatives et, à l'inverse, éviter des phénomènes de concurrence et/ou de redondance qui pourraient s'avérer contre-productifs. Il permet de dépasser une approche sectorielle en « silo » pour créer des ponts entre les différents aspects de la réponse aux fragilisations ;
- des initiatives programmatiques, multidimensionnelles et/ou menées conjointement par les différentes communautés d'acteurs. Ces dernières permettent de répondre aux besoins urgents tout en apportant une réponse durable aux causes profondes des fragilités, ou encore favoriser le développement socio-économique tout en visant l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité.

Cette réponse intégrée aux situations de fragilité doit se retrouver également dans le cadre onusien. La France promouvra ainsi une action concertée des acteurs du maintien de la paix, de l'humanitaire et du développement, en encourageant une évaluation des besoins et une planification des actions dans les trois domaines, en systématisant l'organisation du leadership entre eux et en soutenant les fonds mutualisés, vecteurs de coordination et de cohérence.

En complément des avantages comparatifs de chaque catégorie d'acteurs, l'approche globale et la réponse intégrée qui en découle doivent se déployer dans la limite du mandat respectif de ces derniers et dans le respect des principes humanitaires et des lignes directrices du CAD de l'OCDE sur l'APD. La « confusion des genres » peut en effet porter préjudice à la fois aux projets et à leurs porteurs.

## ENCADRÉ 11

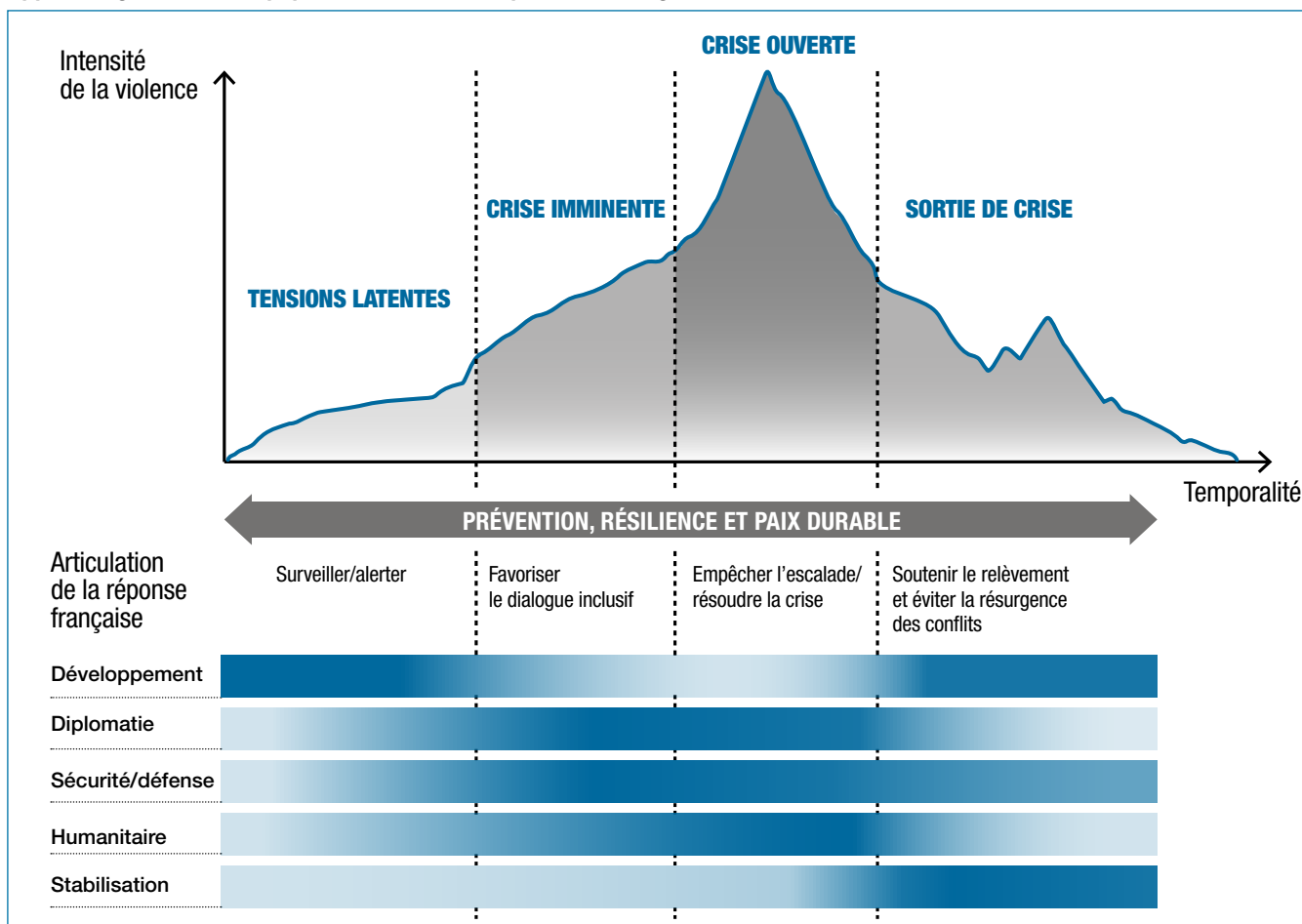
### Approche globale

Dans la limite du mandat de chaque communauté d'acteurs, l'approche globale repose sur une articulation du lien entre diplomatie, sécurité, humanitaire, stabilisation et développement dans le cadre d'un *contiguum* d'actions relevant de ces champs.

La notion de *contiguum* caractérise ce qui est simultané, en contraste avec celle de *continuum*, qui correspond davantage à ce qui est séquentiel. Appliquée au champ de la fragilité, elle fait référence à la simultanéité des interventions de tous les acteurs concernés, à toutes les phases des cycles de fragilité et de crise et selon une intensité qui varie en fonction des besoins. Cette approche, qui recouvre aussi une analyse partagée des besoins et des priorités d'intervention, constitue une exigence pour répondre à un enchevêtrement des enjeux de différentes natures liés à une complexification des fragilités et des crises (inscription des crises dans la durée, coexistence de besoins immédiats et de long terme, processus de sortie de crise où la frontière demeure ténue entre les situations de paix et de guerre).

*In fine*, l'objectif de l'approche globale est d'apporter une solution durable aux causes profondes des conflits au moyen d'une réponse intégrée. Les cadres internationaux de la coopération ont évolué en réaffirmant l'impératif d'une telle approche. Aux Nations unies, il s'agit de l'Agenda 2030, de l'Agenda pour l'humanité et du projet de réforme du maintien de la paix promu par le secrétaire général des Nations unies (SGNU). L'UE n'est pas en reste et le consensus européen pour le développement durable (2017) consacre « le *nexus* entre le développement durable, l'action humanitaire, la paix et la sécurité ». À l'échelle de la France et à travers les conclusions du CICID (février 2018), la priorité accordée aux pays en crise, en sortie de crise et en situation de fragilité a été renforcée, de même que la nécessité d'« agir global ». À cet égard, la nouvelle stratégie humanitaire de la France (2018) insiste, entre autres, sur le traitement durable des crises à travers une approche globale renforçant notamment les synergies entre l'humanitaire et le développement.

### Approche globale de l'équipe France dans la réponse à la fragilisation des États et des sociétés





## ENCADRÉ 12

### Combattre l'extrémisme violent sans les armes : la réponse du développement

Dans le cadre d'une approche globale reposant sur des synergies entre les actions de sécurité et de développement, l'aide au développement peut contribuer à la prévention de l'extrémisme violent en apportant une réponse à ses causes profondes, en particulier le manque d'inclusion.

Compte tenu du développement de l'extrémisme violent dans les contextes de faible inclusion des populations dans les processus de gouvernance, de défaillance des autorités dans la fourniture des services de base, de sécurité et de justice, et de manquements aux principes de l'État de droit (violation des droits de l'homme, corruption, culture de l'impunité, etc.), y compris dans les actions de contre-terrorisme et de lutte contre la radicalisation, l'appui à la gouvernance démocratique revêt une importance cruciale.

En raison de sa sensibilité aux discours violents, liée en partie aux manques d'opportunités économiques et sociales, l'extrémisme violent au sein de la jeunesse constitue une question prégnante. À cet égard, l'éducation constitue un puissant levier de prévention au moyen d'une approche par cycle de vie visant les trois temps de son insertion : éducation, formation et employabilité. Dans sa *Stratégie pour l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion (2017-2021)*, la France met l'accent sur la lutte contre toutes les formes d'exclusion à travers un appui à ces trois dimensions qui sont au cœur d'une réponse intégrée aux vulnérabilités et à la prévention de l'extrémisme violent. Reconnaisant le rôle majeur de l'éducation dans l'atténuation des fragilités et le renforcement de la résilience, la France a contribué au fonds « *Education cannot wait* » dédié à l'éducation en situation d'urgence (2 millions d'euros en 2017). La contribution française au Partenariat mondial pour l'éducation sera également augmentée de 200 millions d'euros sur trois ans et 100 millions d'euros de subvention additionnels via l'AFD seront accordés à l'éducation de base.

### 3.5 Soutenir des processus endogènes gages d'appropriation, de légitimité et de durabilité

Pour qu'elles soient durables, la stabilité, l'inversion des dynamiques de fragilisation et la paix nécessitent d'être construites sur la base de processus endogènes impliquant l'ensemble des États et des strates de la société. Force est de constater que les acteurs locaux ne sont pas mobilisés à la hauteur de la contribution qu'ils pourraient apporter au traitement des fragilités et des crises. Enfin, leur rôle relatif est à mettre en parallèle avec leurs capacités, trop souvent limitées.

Dans la droite ligne du principe de « localisation » de l'aide proposé dans le cadre du *Grand Bargain*<sup>30</sup> adopté lors du Sommet humanitaire mondial (2016), les acteurs nationaux des pays en situation de fragilité (y compris au niveau local) seront pleinement associés à la mise en œuvre de cette stratégie, qu'il s'agisse des autorités publiques (nationales, déconcentrées, décentralisées), des OSC ou des populations, avec une attention particulière accordée aux femmes et aux jeunes, en raison à la fois de leur vulnérabilité et de leur rôle potentiel comme leviers du changement.

Cette approche inclusive, gage de politiques et d'actions ancrées dans le réel, légitimes et donc durables, s'incarne dans :

- une concertation et un dialogue permanents avec les contreparties nationales pour la définition de politiques qui reflètent au plus près la réalité des besoins ;
- des actions de renforcement des capacités des acteurs nationaux pour consolider leur leadership dans les processus de développement ;
- le recours à des maîtrises d'ouvrage nationales souveraines et non étatiques, qui peuvent disposer d'une expertise et d'une agilité adaptées aux contextes fragiles et dont l'implication dans la mise en œuvre des projets contribue en parallèle à leur plus grande structuration.

30. Visant à contribuer à la réforme du système humanitaire mondial, le *Grand Bargain* est à la fois une liste de priorités et trois engagements centraux : accroître le soutien aux acteurs locaux ; accroître la part de l'aide non affectée ; soutenir des plans de réponse et des financements pluriannuels conjoints, ce qui contribue à promouvoir le rapprochement entre les acteurs de l'humanitaire et du développement. La France a rejoint le *Grand Bargain* à l'automne 2017.

## ENCADRÉ 13

### Femmes, paix et sécurité

En 2000, le CSNU a adopté la résolution historique 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. Celle-ci reconnaît que la guerre a des conséquences différentes pour les femmes et les filles. En effet, les conflits favorisent des taux de violence sexuelle plus élevés qu'à l'accoutumée et les exposent sérieusement à la pauvreté, à la perte de leur emploi, au mariage forcé, à la traite humaine et à la destruction de leurs biens. La résolution 1325 réaffirme également la nécessité de renforcer le rôle des femmes dans la prise de décisions relatives à la prévention et à la résolution des conflits.

La France est très mobilisée sur la mise en œuvre des résolutions 1325 et suivantes. Elle dispose d'un deuxième plan national d'action (2015-2018), qui se concentre sur la participation des femmes à la gestion des situations de conflit et post-conflit, la lutte contre l'impunité, la protection des femmes contre les violences et la prévention. Par ailleurs, la *Stratégie internationale de la France sur l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)* inscrit l'agenda « Femmes,

paix et sécurité » dans ses priorités sectorielles. Dans le but de développer des synergies, la stratégie française de réponse aux situations de fragilité veillera à articuler ses actions avec ces deux documents d'orientation stratégiques.

Sur le plan programmatique, la France, à travers la MS du CDCS, finance des projets contribuant à la protection et à l'autonomisation économique des femmes dans des zones touchées par des conflits armés. Il s'agit notamment du Yémen, un pays profondément marqué par les inégalités de genre, où elle apporte, aux femmes et aux filles victimes des violences, un appui psychosocial et légal, des formations de développement de compétences ainsi qu'une assistance à la création de moyens de subsistance. Un soutien est également fourni à des projets de réintégration des femmes et des jeunes filles associées aux groupes armés, tels que Boko Haram, au nord-est du Nigéria, afin de lutter contre leur stigmatisation et promouvoir la cohésion sociale.

## 3.6 Inscrire nos actions dans une approche par les droits

Trop fréquemment, les interventions dans des contextes de fragilité ou de crise se limitent à des apports de services pour répondre aux besoins immédiats sans nécessairement s'inscrire dans un cadre qui protège et promeut les droits des bénéficiaires. Cette protection des droits est toutefois essentielle, particulièrement dans une optique de légitimation de l'État.

Une approche par les droits revêt donc une importance particulière, notamment s'agissant des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, les droits de l'homme, et les droits de manière générale, ont la particularité de pouvoir être tout autant un objectif qu'un enjeu de méthode de la coopération internationale. L'apport méthodologique de l'approche par les droits peut ainsi être formalisé au travers de cinq principes<sup>31</sup>:

- légalité, universalité et indivisibilité des droits de l'homme : nos interventions sont mises en place dans le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme souscrites et ratifiées par la France (Déclaration universelle des droits de l'homme, Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, etc.) ;
- participation et accès au processus décisionnel : dans la formulation et la réalisation de nos actions, nous encourageons la participation des populations bénéficiaires, et notamment des populations les plus touchées par les dynamiques de fragilisation (femmes, jeunes, déplacés), qui peuvent être des acteurs majeurs de la résilience ;
- non-discrimination et égalité d'accès : étant donné que l'inclusion des populations constitue le socle de la stabilisation, il est essentiel que les actions menées pour lutter contre les dynamiques de fragilisation soient accessibles à tous sans distinction ethnique, religieuse, de genre, d'âge, de langue, etc. Cela n'exclut

31. D'après la Commission européenne, *Commission Staff Working Document tool-box, A Rights-Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Cooperation*, 2014.

## ENCADRÉ 14

### Lutter contre l'impunité : le rôle de la justice

Les violations des règles de droit sont une des caractéristiques des situations de fragilité et de conflit qui peuvent se traduire notamment par des crimes et des violences (atrocités de masse, criminalité organisée et corruption). Pour se prémunir contre ces violations, l'État de droit soumet non seulement l'ensemble des individus mais également sa propre puissance publique aux normes de droit qu'il a lui-même édictées. La justice joue un rôle primordial dans ces contextes, dans la mesure où elle est l'institution en charge de faire respecter et de sanctionner les atteintes à la règle de droit.

S'agissant des atrocités de masse, la recherche de justice est souvent mêlée à un besoin d'introspection sur les troubles vécus, accompagnée par la nécessité de solder ces périodes de tension par un épisode judiciaire se matérialisant dans les processus de justice transitionnelle.

La justice transitionnelle est l'instrument clé de la réconciliation pour autant que celle-ci vise à établir la vérité, rendre la justice, obtenir des réparations et garantir la non-répétition. Elle intervient habituellement dans le cadre d'une transition politique et ne concerne pas uniquement l'administration de la justice mais l'intégralité des pouvoirs de justice, de police et d'administration de l'État. Elle s'incarne souvent, mais pas uniquement, dans la mise en place d'une Commission vérité et réconciliation.

La France, qui s'est dotée d'une stratégie sur la justice transitionnelle (2014)<sup>32</sup>, s'engage sur ce sujet à travers différents canaux. Sur le plan multilatéral, en soutenant les stratégies internationales en la matière, à l'instar du cadre politique de l'UE sur l'appui à la justice transitionnelle (2015). Sur le plan bilatéral, à travers le soutien à des processus de justice transitionnelle comme ceux de la RCA (assistance à la Cour pénale spéciale) ou de la Gambie (renforcement des capacités de la société civile et des fonctionnaires dans le domaine de la justice transitionnelle).

toutefois pas que les programmes puissent se concentrer sur le renforcement de la résilience d'une partie de la population, notamment les individus les plus vulnérables aux crises et aux conflits ;

- renforcement de la redevabilité et de l'État de droit : l'action française doit viser le renforcement de la responsabilité des États et la redevabilité de leurs agents avec l'objectif que ceux-ci respectent, protègent et mettent en œuvre les principes des droits de l'homme, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'État de droit ;
- transparence et accès à l'information doivent être promus et garantis afin que les acteurs soient tenus responsables de leurs actes, tant au niveau des pays bénéficiaires que du côté des acteurs du développement et des bailleurs de fonds.

32. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, *op. cit.*

# Chapitre 4

## MOYENS D'ACTION

Le caractère multidimensionnel, structurel et volatil des situations de fragilité ainsi que leurs manifestations à différentes échelles géographiques nécessitent une aide significative s'appuyant sur toute la palette des instruments du dispositif de coopération français, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral. Les engagements de la France dans les situations de fragilité doivent être de la meilleure qualité possible et adaptés aux contextes fragiles. Le pilotage politique des actions, la prise en compte des capacités nationales, la continuité et la prévisibilité des ressources dans le temps, ainsi que les synergies entre les différents instruments et la souplesse dans leur mobilisation (y compris de manière préventive dès les premiers signes d'une dégradation du contexte) sont autant de paramètres à considérer dans le recours aux moyens disponibles.

Le degré de concessionnalité de l'aide sera fonction du degré de fragilité des contextes d'intervention. Il convient également d'être mesuré dans les objectifs assignés à l'aide, étant entendu que celle-ci ne pourra pas répondre à l'étendue des besoins et que d'autres leviers d'action tels que les investissements privés, les ressources domestiques et la diplomatie devront être actionnés.

### 4.1 Des instruments pour couvrir l'ensemble du cycle de crise

#### 4.1.1 Donner corps à l'approche globale au moyen d'une aide bilatérale renouvelée et renforcée

Outre ses compétences techniques sur l'ensemble des dimensions des fragilités et des crises, la France possède l'avantage certain de disposer d'une diversité d'instruments bilatéraux lui permettant d'intervenir sur tous les enjeux (sectoriels, temporels et géographiques) du cycle de crise<sup>33</sup>. Ces instruments recouvrent,

pour l'essentiel, l'aide humanitaire, l'aide à la stabilisation, l'aide au développement et, plus globalement, la coopération internationale. Ils se déploient en appui aux secteurs sociaux, économiques, de la gouvernance et de la justice ainsi que de la défense et de la sécurité. Ils prennent la forme d'aide programme/projet, d'aide budgétaire et de prêts<sup>34</sup>.

Dans la perspective de mieux répondre aux besoins spécifiques associés aux fragilités et à l'impératif de souplesse et de rapidité qu'imposent ces contextes, ces instruments ont été récemment renouvelés avec un accroissement des moyens dédiés. En témoigne, entre autres, la création du fonds de stabilisation du CDCS et du fonds « Paix et résilience » de l'AFD, qui complètent la gamme d'instruments existants.

L'aide bilatérale sera renforcée pour cibler plus efficacement nos pays prioritaires. Ainsi, les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement de la mission budgétaire APD d'ici 2022 contribueront à la composante bilatérale de l'APD.

L'innovation instrumentale sera aussi poursuivie et la mise en cohérence et en synergie développée autour des principes de la stratégie, plus particulièrement l'impératif d'une réponse intégrée de l'équipe France fondée sur les complémentarités des mandats et des avantages comparatifs des différents instruments. Le respect et la clarification des spécificités des mandats de chaque instrument, notamment celui de l'aide humanitaire régie par le droit international humanitaire, sont un gage de continuité entre les instruments, indispensable au bon fonctionnement de l'approche globale.

Par ailleurs, dans le cadre de cette approche, la prévention des crises et des conflits et le renforcement de la résilience des États et des sociétés pour une paix et un développement durables seront des objectifs collectifs fédérateurs guidant la mobilisation des instruments.

33. Voir tableau en annexe.

34. La France applique une politique de prêts responsable et ciblée. Les prêts souverains sont réservés aux pays dont le risque de surendettement est jugé faible par les analyses effectuées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, mais aussi aux pays présentant un risque de surendettement modéré, s'ils respectent un programme d'ajustement du FMI et font partie des pays pauvres prioritaires de la coopération française. Ces prêts ne peuvent pas être octroyés à des pays n'ayant pas encore franchi toutes les étapes de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

## ENCADRÉ 15

### Fonds « Paix et résilience », dit « MINKA »

En 2016, le CICID a décidé la création d'une facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises (fonds « Paix et résilience ») gérée par l'AFD. Dotée de 100 millions d'euros par an dès 2017, son montant sera doublé pour atteindre 200 millions d'euros par an d'ici 2020. MINKA finance des programmes régionaux appelés « initiatives » et a vocation à apporter :

- des ressources en dons additionnelles aux instruments financiers habituels de l'AFD, et disponibles à tout moment grâce à une réserve ;
- des engagements pluriannuels afin de répondre aux causes profondes des crises et des conflits et accompagner les sorties de crise dans la durée ;
- une approche par bassins de crise étant donné leur dimension souvent régionale ;
- une démarche partenariale s'inscrivant dans une action collective de l'équipe France et des partenaires européens et internationaux ;
- des méthodologies analytiques et opérationnelles adaptées pour une gestion proactive des risques ;

- un renforcement des capacités nationales sans négliger l'approche au plus près des besoins des communautés vulnérables.

Sa mobilisation répond à des priorités politiques arrêtées en concertation avec le cosecrétariat du CICID et repose sur quatre critères cumulatifs : degré d'exposition de la zone considérée à des chocs majeurs ; capacité y faire face ; degré de propagation possible des tensions ou du choc ; et avantage comparatif de la France et de l'AFD.

Quatre initiatives ont été lancées en 2017 : « Ga Sôngo » (RCA), centrée sur les impacts de la crise centrafricaine et intégrant le caractère transfrontalier de cette crise ; « Sawa » (Moyen-Orient), ciblant les régions affectées par la crise syro-irakienne, en Irak, en Jordanie, au Liban et en Turquie ; « Tiwara » (Sahel), en réponse aux répercussions régionales de la crise malienne dans la région sahélienne ; et « Kouri » (lac Tchad), en soutien aux régions touchées par Boko Haram au Nigéria, au Cameroun, au Tchad et au Niger.

#### 4.1.2 Favoriser la mutualisation et la coordination des moyens à l'échelle multilatérale

Les contextes de crise et de fragilité, en raison de l'ampleur des besoins auxquels il s'agit de répondre, requièrent souvent la participation de nombreux acteurs, qui doivent, pour être efficaces, se coordonner. Ainsi, l'action bilatérale doit être complétée par celles des institutions multilatérales (ONU, Banque mondiale et FMI, UE), dans lesquelles il convient d'investir. À cet égard, les opérations de maintien de la paix, les missions politiques spéciales, les organisations humanitaires et le système de développement des Nations unies jouent un rôle indispensable dans le maintien et la consolidation de la paix. En particulier, bien coordonnées et agissant conformément à l'approche globale (par opposition à une approche en silo) promue par le SGNU, ces composantes de l'action onusienne sont en mesure de mettre en œuvre le nexus paix-humanitaire-développement, nécessaire pour relever le défi que représentent les situations de fragilité. Le système onusien doit, dans cette perspective, également être capable de se positionner pour coordonner son action et celle des acteurs bilatéraux, régionaux et des banques multilatérales de développement.

Dans les contextes de fragilité, les fonds fiduciaires constituent des mécanismes innovants utilisés pour mettre en commun des ressources importantes provenant de différents bailleurs de fonds dans le but d'apporter une réponse rapide, commune, complémentaire et flexible, aux différentes dimensions d'une situation d'urgence. Par la souplesse de leur approche, leur rapidité de mise en œuvre et leur vocation à catalyser les financements disponibles pour une même crise, ils sont des instruments utiles auxquels il convient de recourir lorsqu'ils présentent une valeur ajoutée. À l'échelle de l'UE, la France contribue à plusieurs fonds fiduciaires et est l'un des principaux opérateurs de leur mise en œuvre (fonds en appui au processus post-conflit en Colombie, Békou pour la RCA, FFU pour l'Afrique et Madad pour la crise syrienne).

La contribution financière à l'architecture internationale de l'aide doit s'accompagner d'une stratégie d'influence et de suivi des initiatives auxquelles la France est partie afin de s'assurer, d'une part, de la cohérence avec l'aide bilatérale et, d'autre part, que les priorités françaises et celles des pays tiers en matière de traitement des fragilités soient prises en compte<sup>35</sup>.

35. *Stratégie française pour l'aide multilatérale (2017-2021)*, 2017.

Au-delà de l'aide, le multilatéralisme devra être investi sur le plan diplomatique dans le but de créer les conditions, au niveau global, permettant d'éviter ou de prévenir les crises et les conflits et de trouver une solution politique durable lorsqu'ils surviennent. Forte de l'universalité de son réseau diplomatique, de son siège de membre permanent du CSNU, de sa présence dans de nombreux conseils d'administration des agences, fonds et programmes de développement du système des Nations unies et de son rôle moteur au sein de l'UE, la France est un acteur de premier plan pour la négociation et la mise en œuvre d'initiatives internationales en vue de la réduction des fragilités, la prévention des conflits violents et la consolidation d'une paix durable.

#### 4.1.3 Diversifier les financements

En droite ligne du programme d'action d'Addis Abeba, des sources de financement du développement autres que l'APD doivent être pleinement prises en compte, à l'instar des investissements privés entrepreneuriaux et des ressources intérieures, notamment fiscales. Cela implique un appui à la mise en œuvre de mécanismes assurant la sécurité juridique et économique des investissements (y compris par des garanties), et le renforcement des capacités des États à mobiliser leurs ressources fiscales tout en améliorant leur gestion des dépenses publiques. En ce sens, la France appuiera la mise en œuvre du Plan d'investissement extérieur de l'UE et de l'initiative « Pacte avec l'Afrique » du G20 dans la perspective de renforcer les investissements privés dans les pays les plus fragiles. Ses actions en appui à la mobilisation des ressources intérieures dans les économies du développement gagneront en cohérence dans le cadre de la stratégie interministérielle éponyme.

La migration régulière recèle aussi un fort potentiel pour le développement des pays de destination et d'origine, à travers des contributions à la fois financières, économiques, sociales et culturelles des migrants. Ainsi, les diasporas, dont le volume des transferts de fonds vers les pays d'origine est trois fois supérieur à l'APD<sup>36</sup>, constituent une ressource non négligeable, y compris dans la reconstruction post-crise. Jusqu'ici dédiés majoritairement à des dépenses de consommation courante<sup>37</sup>, ces envois d'argent doivent être canalisés de façon plus significative vers les investissements productifs. En conséquence, il est important de soutenir le potentiel de solidarité et les initiatives entrepreneuriales

#### ENCADRÉ 16

### Déplacements forcés

Selon les estimations des Nations unies, le nombre de migrants internationaux (244 millions) et de déplacés forcés (65 millions) a atteint un seuil record en 2016.

Le développement fait partie intégrante de la réponse apportée aux déplacements forcés dans un contexte où ces derniers s'inscrivent dans le temps long, avec une durée moyenne de déplacement de vingt ans pour les réfugiés et de plus de dix ans pour 90 % des déplacés internes. La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (septembre 2016), qui consacre le principe de responsabilité partagée entre les États d'origine, de transit et de destination, appelle ainsi à des mesures durables qui passent par un renforcement du lien entre l'humanitaire et le développement.

À titre national, l'AFD met en œuvre un plan d'action sur les migrations internationales dont les objectifs sont de soutenir les apports positifs des migrations régulières pour le développement, d'agir sur les facteurs structurels des migrations contraintes et de coordonner les réponses d'urgence et les actions de long terme. Dans ce cadre, l'initiative « Sawa », financée par le fonds « Paix et résilience » de l'AFD, a permis de mobiliser 65 millions d'euros pour financer des projets liés à la crise des réfugiés dans les pays du pourtour syrien et en Irak. Ces projets visent à répondre rapidement à des besoins essentiels tout en s'inscrivant dans une perspective de développement. Ils promeuvent la cohésion sociale entre les populations hôtes et déplacées au moyen d'une assistance qui cible les deux catégories de populations et favorise l'insertion économique et sociale des réfugiés. Au niveau multilatéral, la France a participé à la conception et au financement de fonds fiduciaires multibailleurs, à l'instar du fonds Madad de l'UE en réponse à la crise syrienne. Ces derniers permettent une meilleure mutualisation des ressources et de mieux articuler l'action humanitaire, de stabilisation et de développement.

des diasporas, à travers, d'une part, le renforcement des capacités des organisations de solidarité internationale issues des migrations et, d'autre part, la mise en place de programmes d'accompagnement à la création d'entreprises et d'incitation aux investissements productifs des diasporas dans les pays d'origine.

36. Selon la Banque mondiale, les envois de fonds officiellement enregistrés vers les pays en développement se sont élevés à 450 milliards de dollars en 2017 : [www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2017/10/03/remittances-to-recover-modestly-after-two-years-of-decline](http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2017/10/03/remittances-to-recover-modestly-after-two-years-of-decline)

37. Dilip Ratha, Sonia Plaza, *Diaspora for Development in Africa*, Banque mondiale, 2011.



## 4.2 Enjeux de méthode

### 4.2.1 La coordination interministérielle

La coordination de l'équipe France, essentielle à la mise en œuvre d'une approche globale, s'appuie sur les relations de partenariat institutionnalisées entre les différentes communautés professionnelles que sont les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la sécurité. Les *fora* de concertation interministérielle existants, qu'il s'agisse du Conseil du développement, du CICID, de *task forces* ou de comitologies relatives à des sujets spécifiques, ont vocation à favoriser le partage d'informations au bénéfice des synergies, du pilotage de l'aide, de l'anticipation et de la prise de décision. Si la nature des sujets traités et des actions à prendre justifie la diversité des cadres de concertation et de coordination, une cohérence sera recherchée en facilitant la fluidité de l'information entre eux. S'agissant de l'anticipation, la MAP, service interministériel du CDCS, a développé depuis 2014 un système d'alerte précoce. Dénommé « SyAI », l'outil a été conçu pour anticiper les crises selon une approche globale. Ce système d'alerte précoce, voué à monter en puissance, doit permettre à la France de mobiliser au mieux, de manière préventive, ses moyens de coopération avec les pays où elle décide de s'engager, mais aussi de répondre, de façon plus réactive, à une crise majeure.

### 4.2.2 Assistance et coopération techniques

En complément des instruments financiers, l'assistance et la coopération techniques, qui se concentrent sur la conduite de projets et l'assistance conseil, l'accompagnement et le renforcement de capacités selon une approche entre pairs, paraissent particulièrement utiles dans le cas des pays fragiles ou sortant d'un conflit où les capacités nationales sont souvent faibles.

Les agences publiques d'assistance et de coopération techniques telles qu'Expertise France sont des outils essentiels du dispositif français. Dans les contextes de crise, de fragilité ou de conflit violent, Expertise France intervient à travers la mise en œuvre de projets de stabilisation. Ces projets intègrent, dès la réponse immédiate aux crises, des éléments favorisant la pérennité des actions et le renforcement des capacités des

#### ENCADRÉ 17

### Secteur privé et fragilités

L'Agenda 2030 et le programme d'action d'Addis Abeba mettent un accent nouveau sur l'implication des acteurs du secteur privé, notamment des entreprises, dans la mise en œuvre des ODD et le soutien aux pays en situation de fragilité. Sur le volet tant opérationnel que financier, leur apport au développement est primordial et s'inscrit dans une complémentarité avec les politiques publiques. Plusieurs actions conduites par la France visent à encourager cette contribution :

- soutien au secteur privé dans les pays en développement. L'AFD et sa filiale Proparco adaptent leurs modes d'intervention dans les pays fragiles où les risques opérationnels, réglementaires et parfois de réputation sont particulièrement élevés. De nouvelles approches, basées sur le mixage de ressources publiques et privées, permettent de les mitiger et de relancer les investissements directs étrangers. Ces derniers sont importants pour redémarrer les économies locales et favoriser leur intégration dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. Les interventions du Groupe AFD se concentrent, en outre, sur : le renforcement des intermédiaires financiers, afin d'améliorer l'inclusion financière des personnes les plus vulnérables et de favoriser la croissance des très petites entreprises et petites et moyennes entreprises (PME)<sup>38</sup> ; l'appui aux filières agricoles pour réduire l'insécurité alimentaire et les inégalités territoriales ; la formation professionnelle dans l'optique d'accroître l'employabilité des populations ;
- *Stratégie Innover ensemble* du MEAE pour la promotion de nouveaux modèles de l'économie sociale et inclusive à l'international. Celle-ci est assortie d'un comité de pilotage qui intervient dans divers domaines : responsabilité sociale et environnementale des entreprises, rôle des fondations et de la philanthropie, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat social, investissement à impact ou encore promotion de nouveaux modèles business inclusif, comme les filières du commerce équitable ;
- amélioration de l'environnement des affaires, et mobilisation des entreprises françaises dans le cadre d'actions d'aide au développement financées par des instruments gérés par la Direction générale du Trésor (prêts concessionnels et non concessionnels, fonds d'étude et d'aide au secteur privé).

38. 1 milliard d'euros sera consacré au financement des PME et entreprises de taille intermédiaire africaines, notamment via Proparco et le FISEA, qui cible des populations vulnérables ou des régions instables ou en sortie de crise, ainsi que des secteurs traditionnellement délaissés des investisseurs.

structures de gouvernance, des États, des collectivités territoriales et des OSC. Le renforcement des capacités s'incarne notamment dans le déploiement d'experts internationaux auprès des contreparties nationales des pays d'intervention, selon des modalités diversifiées adaptées à l'hétérogénéité des besoins exprimés par les pays partenaires (assistance technique résidentielle, assistance technique perleée, missions d'appui, formation, coopération administrative, etc.).

Le réseau de coopérants militaires techniques et d'experts techniques internationaux – militaires, policiers, gendarmes et pompiers – de la DCSD contribue aussi à cet effort dans le champ de la sécurité, de la défense et de la protection civile. Son réseau d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) constitue, par ailleurs, un instrument privilégié de transmission et de partage du savoir-faire.

### 4.2.3 Partenariat avec les sociétés civiles du Sud

Si les OSC françaises demeurent des partenaires traditionnels privilégiés, l'accent sera mis sur les sociétés civiles du Sud et sur leur valeur ajoutée en termes de connaissance des contextes de fragilité et d'ancrage territorial.

En raison de leurs compétences et expertises spécifiques, de leur potentiel en matière de mobilisation citoyenne et politique et de l'action décisive qu'elles peuvent avoir là où les États ne sont pas en capacité d'intervenir, les OSC jouent un rôle incontournable en matière de développement et de solidarité internationale, notamment dans les contextes fragiles.

Les OSC du Sud peuvent donc représenter une force de proposition et contribuer utilement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, sur lesquelles elles peuvent exercer un contrôle et, par ailleurs, constituer un canal pour la promotion de la participation citoyenne et la sensibilisation au développement durable et à la paix. En droite ligne du *Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et la société civile* (mars 2017)<sup>39</sup> et des engagements pris dans le cadre du *Grand Bargain* sur la localisation de l'aide, il s'agit de soutenir les actions des OSC du Sud avec l'objectif de favoriser leur structuration et leur coordination.

#### ENCADRÉ 18

### Croiser les mandats de l'anticipation et de la stabilisation pour prévenir la violence électorale

En vertu de leur capacité à conforter un accord de paix, à canaliser la violence politique et à instaurer un système démocratique légitime, les élections représentent une étape majeure des processus de sortie de crise. Néanmoins, les récentes crises post-électorales que l'Afrique, notamment, a connues rappellent que la compétition électorale peut également être à l'origine de crises politiques, y compris en amont de la tenue des scrutins.

Alors que les échéances électorales se multiplient sous l'effet d'une dynamique à la fois endogène (liée aux attentes croissantes des populations en matière de démocratisation) et exogène (liée aux exigences de la communauté internationale), la violence électorale s'exacerbe lorsque le processus évolue vers une compétition féroce pour la captation de la manne publique ou une lutte de pouvoir sur une base idéologique, ethnique, clanique, confessionnelle, et/ou régionaliste.

Dans le contexte où l'élection représente tant une opportunité démocratique qu'un facteur de déstabilisation, la France, à travers le CDCS, s'est dotée d'instruments permettant de croiser les mandats de l'anticipation et de la stabilisation :

- en application des méthodes d'évaluation des risques définies pendant la décennie des Nations unies pour la prévention des catastrophes (qui ne prennent toutefois pas en compte la notion de fragilité), le CDCS s'efforce de calculer la probabilité du déclenchement de violences en marge des processus électoraux, en réalisant des analyses corrélatives post-prédictives dont les résultats sont ensuite redressés grâce à la participation des services compétents du MEAE et des autres ministères concernés ;
- sur la base de ces travaux d'alerte précoce, le CDCS peut ensuite financer dans des délais très courts des actions concourant à la prévention de la violence électorale, en particulier dans les domaines identifiés comme étant les plus crisogènes (participation des groupes vulnérables au processus électoral, transparence du scrutin, renforcement de la légitimité de l'administration électorale, etc.).

39. *Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et la société civile*, 2017.



#### 4.2.4 Ouverture sur le monde de la recherche

Les échanges entre les acteurs de la réponse aux fragilités et le monde de la recherche (Instituts français de recherche à l'étranger, *think tanks*, réseaux universitaires, etc.) sont encore relativement faibles et hétérogènes. Or leurs analyses, leurs concepts, leurs recommandations et leur vision prospective peuvent avantageusement guider la prise de décisions et contribuer à la capitalisation des initiatives entreprises. Dans l'esprit du *Rapport sur les think tanks français*<sup>40</sup> du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, la cohérence des relations entre les acteurs du dispositif français avec le milieu de la recherche français et francophone sera renforcée.

---

40. *Rapport sur les think tanks français : mission d'information et de recommandations*, septembre 2016.

# Chapitre 5

## MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

La mise en œuvre de la stratégie se traduit par l'élaboration par le comité de pilotage d'un plan d'action annuel. Celui-ci détermine les actions à mettre en place pour diffuser la stratégie et assurer sa transcription dans les interventions de l'équipe France. Un système de suivi-évaluation rend compte des activités menées et de leur impact, et proposera, le cas échéant, des recommandations pour en améliorer l'efficacité et la pertinence.

### 5.1 Pilotage et suivi de la mise en œuvre de la stratégie

- Un comité de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la stratégie est composé des principaux ministères, opérateurs et organismes français concernés par les interventions dans les situations de crise et de fragilité. Sous la présidence du MEAE, ce comité se réunit institutionnellement une fois par an à Paris, et autant que de besoin. Il a pour objectifs la coordination des partenaires et le suivi cohérent des différents instruments et des dispositifs d'aide associés à cette stratégie. Par ailleurs, il définit un plan d'action annuel pour la diffusion et la mise en application de la stratégie.
- Un secrétariat appuie le comité de pilotage dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie. En lien avec ce dernier, il prépare les réunions du comité de pilotage, est chargé du suivi des plans d'action annuels et met en place des activités de diffusion de la stratégie, de production de connaissances, de mise en réseau et de formation des acteurs de l'équipe France.

### 5.2 Suivi-évaluation

Le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la stratégie générera trois types de production :

- un rapport annuel d'activités (2018-2022) : ce document vise à mesurer l'activité de l'équipe France, comme le degré d'appropriation des lignes directrices qui sous-tendent la stratégie par les membres de l'équipe et ses partenaires. Ce rapport sera nourri d'une synthèse descriptive et analytique fondée sur l'exploitation de grilles matricielles normées ;
- une évaluation à mi-parcours (2020) : un panorama exhaustif des premières actions menées sera établi et les premiers résultats de la mise en œuvre de la stratégie seront analysés, pour permettre de procéder à d'éventuelles réorientations de son champ d'application par l'équipe France. Au-delà de cet aspect, cette évaluation documentera les succès et les retours d'expérience en vue de l'élaboration de recommandations visant à optimiser l'action de la France à l'horizon 2022 ;
- une évaluation finale de la mise en œuvre *ex-post* (2022) : dressée par des experts indépendants, elle se fondera notamment sur les critères d'évaluation définis par le CAD de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact, cohérence et soutenabilité de l'action évaluée). Cette évaluation sera également articulée autour d'un volet rétrospectif, permettant de tirer des enseignements de l'expérience, et d'un volet prospectif, visant à fournir des éléments de réflexion pour l'élaboration de futures stratégies.



# Annexe

## Typologie sommaire des principaux instruments mobilisables par la France pour prévenir et répondre aux fragilités et aux crises – juin 2018

Organisation/service référent	Instrument	Description	Indicateurs chiffrés	Contreparties
<b>INSTRUMENTS FINANCIERS</b>				
<b>BILATÉRAL</b>				
MEAE – Cabinet du ministre	Crédits de sortie de crise	Réponse aux besoins exprimés, y compris sur le plan budgétaire, par les pays en crise ou en sortie de crise, notamment dans le cadre d'appui aux processus électoraux.	Budget 2018 : 21 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : quelques dizaines de milliers d'euros à plusieurs millions d'euros.	Organisations internationales, États, ONG internationales
MEAE – Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM)	Aide alimentaire programmée	Appui en faveur de la résilience des populations : sauvegarde et réhabilitation de leurs conditions de subsistance et réponse aux besoins nutritionnels les plus urgents, que ce soit dans des contextes d'urgence ou d'insécurité alimentaire chronique.	Budget 2018 : 33 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : 95 000 euros à 1,5 million d'euros.	Organisations internationales, ONG internationales, États (dans certains contextes).
MEAE – DGM	Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain	Appui apporté à des initiatives de développement dans des secteurs tels que le renforcement de la société civile, l'enseignement supérieur, la recherche, la langue française, la francophonie et l'éducation, l'appui aux médias, le patrimoine, l'intégration régionale, le genre et la jeunesse. Priorité donnée, entre autres, aux pays en crise et en situation de fragilité.	Budget 2018 : 6,2 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : 100 000 euros à 500 000 euros.	ONG locales, opérateurs publics du MEAE, États
MEAE – CDCS/MAH	Fonds d'urgence humanitaire	Assistance humanitaire qui se traduit par des subventions, l'envoi de matériel, des délégations de crédit supervisées et gérées par les postes diplomatiques. Le fonds héberge également : <ul style="list-style-type: none"> <li>• le Fonds de concours (dons des particuliers ou des entreprises) ;</li> <li>• le Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales – FACECO (dons des collectivités territoriales) ;</li> <li>• le Fonds de soutien aux victimes de violences ethniques et religieuses.</li> </ul>	Budget 2018 : 17,5 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : 50 000 euros à 750 000 euros.	ONG internationales et locales, organisations internationales (de manière exceptionnelle)
MEAE – CDCS/MS	Fonds de stabilisation	Aide à la sortie de crise par le soutien à des projets de stabilisation ayant pour objectifs le redéploiement de l'État, le rétablissement des services de base et le renforcement des capacités de la société civile.	Budget 2018 : 17,5 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : 30 000 euros à 500 000 euros.	ONG internationales et locales, opérateurs publics du MEAE

Organisation/service référent	Instrument	Description	Indicateurs chiffrés	Contreparties
MEAE – DCSD	Coopération structurelle de sécurité et de défense	Mise en œuvre de projets transverses dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la protection civile.	Budget 2018 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 36 millions d’euros de budget de fonctionnement et d’intervention ;</li> <li>• 66 millions d’euros de masse salariale (dont 80 % à l’étranger) ;</li> <li>• 2,5 millions d’euros en projets (Fonds de solidarité prioritaire).</li> </ul>	États (forces de sécurité intérieure et de défense, sécurité civile)
AFD	Fonds « Paix et résilience » – « MINKA »	Initiatives pluriannuelles et multisectorielles ciblées sur des bassins de crise et visant l’atténuation des vulnérabilités.	Budget 2017 : 100 millions d’euros, porté à 200 millions d’euros par an d’ici 2020.	Toutes contreparties
AFD	Appels à projet crise et sortie de crise	Appels à propositions, dans des contextes de crise ou sortie de crise pour la relance ou la délivrance de services de base.	Budget 2015-2017 : plus de 41 millions d’euros. Fourchette de financement par projet : minimum 1,5 million d’euros.	OSC locales et internationales
AFD	Outil d’intervention de crise et sortie de crise	Soutien à des projets de petits montants, essentiellement au profit d’acteurs non souverains, et dans les secteurs des infrastructures publiques, de la relance économique ou du rétablissement des services de base nécessaires au relèvement de l’État.	Budget 2017 : 750 000 euros. Fourchette de financement par projet : 100 000 euros à 750 000 euros.	États, collectivités territoriales, ONG internationales et locales
AFD	Réserve de 10 % ONG de l’enveloppe Initiative OSC	Réponse aux crises non prévisibles (notamment liées aux catastrophes naturelles) en améliorant la réactivité du dispositif de cofinancement des initiatives des OSC.	Budget : 10 % maximum de l’enveloppe annuelle Initiative OSC. Fourchette de financement par projet : montant global minimal de 300 000 euros.	OSC françaises en partenariat avec des OSC locales
Proparco (AFD)	FISEA	Soutien à la croissance des entreprises et aux institutions financières génératrices d’emplois, par l’accès à des capitaux propres et un appui dans la gestion de leurs investissements. Ciblage des populations vulnérables ou des régions instables ou en sortie de crise.	Budget 2018-2028 : 275 millions d’euros. Fourchette de financement par projet : 1 million à 10 millions d’euros.	Entreprises, banques, institutions de microfinance et fonds d’investissement déployant leur activité en Afrique
Proparco (AFD)	EURIZ – volet « pays fragiles »	Mécanisme de garantie spécifique aux contextes fragiles et permettant de financer des TPME ayant un profil de risque trop élevé, le coût du risque supplémentaire étant absorbé par une contre-garantie de l’UE.	Budget 2018 : 9 millions d’euros. Fourchette de financement par projet : 5 000 euros à 1 million d’euros.	Institutions financières
Ministère de l’Économie et des Finances – Direction générale du Trésor	Rééchelonnement, ou annulation partielle de dettes	Au sein du Club de Paris, négociation d’une restructuration de la dette (rééchelonnement ou annulation partielle) pour les pays bénéficiant d’un programme FMI et dont la dette est reconnue insoutenable et a un impact négatif sur leurs perspectives de développement. Dans le cadre de cet accord de restructuration, des efforts supplémentaires peuvent être consentis par les pays membres du Club, notamment via la mise en place de contrat de désendettement et de développement qui permet de convertir la dette de certains pays ayant bénéficié de l’Initiative PPTE en financement de projets de développement.	Budget : effort financier de 104 millions d’euros correspondant au coût des traitements en cours des dettes des pays pauvres (loi de finances initiale 2018).	États

Organisation/service référent	Instrument	Description	Indicateurs chiffrés	Contreparties
<b>INSTRUMENTS FINANCIERS</b>				
<b>BILATÉRAL</b>				
Ministère de l'Économie et des Finances – Direction générale du Trésor	Aide budgétaire de stabilisation macro-économique	Outil de stabilisation macro-économique, l'aide budgétaire globale est rapidement mobilisable pour des pays bénéficiant d'un programme FMI, qui sortent de crise ou ont subi un choc exogène.	Budget : 60 millions d'euros (loi de finances initiale 2018).	États
<b>MULTILATÉRAL<sup>41</sup></b>				
MEAE – Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie	Contribution aux organisations internationales	Contribution volontaire ou obligatoire au budget, programmes et fonds fiduciaires d'organisations internationales œuvrant dans les situations de fragilité et dans la réponse aux crises.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 352 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix (2017) ;</li> <li>• 405 millions d'euros pour la FAO, l'OIT, l'OMS, l'OSCE-Ukraine, les tribunaux pénaux internationaux, etc. (2017)<sup>42</sup> ;</li> <li>• 94,9 millions d'euros pour le CICR, le FNUAP, le HCR, l'OIM, le PAM, le PNUD, l'UNRWA, etc. (2017)<sup>43</sup> ;</li> <li>• 1,03 million d'euros (2016) et 570 000 euros pour le Haut Conseil pour la médiation, le Fonds de consolidation de la paix (2017).</li> </ul>	Système des Nations unies et autres organisations internationales en appui aux États et aux OSC
MEAE – DGM	Contribution aux fonds multilatéraux de santé	Contributions volontaires aux trois programmes internationaux de santé : Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Unitaïd (médicaments), Gavi (vaccins).	500 millions d'euros par an.	Fonds multilatéraux de santé en appui aux États et aux OSC
MEAE – DGM	Contribution au fonds fiduciaire CREWS	Fonds visant à améliorer les services météorologiques des États fragiles (PMA, petits États insulaires en développement [PEID]) et à augmenter leurs capacités à produire et à diffuser des alertes précoces efficaces.	10 millions d'euros (2017).	Fonds fiduciaire CREWS en appui aux États (PMA et PEID)
MEAE – DGM	Contribution aux fonds fiduciaires de l'UE	Contribution volontaire aux fonds d'urgence pour l'Afrique (RCA), Madad (crise syrienne), et pour l'appui au processus post-conflit en Colombie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds d'urgence pour l'Afrique : 9 millions d'euros (2015-2018) ;</li> <li>• Fonds Békou : 30 millions d'euros (2014-2019) ;</li> <li>• Fonds Madad : 3 millions d'euros (2016) ;</li> <li>• Fonds pour la Colombie : 3 millions d'euros (2017).</li> </ul>	UE en appui aux États et aux OSC

41. Les indicateurs chiffrés renvoient aux montants des contributions françaises aux instruments multilatéraux.

42. FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), OIT (Organisation internationale du travail), OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

43. CICR (Comité international de la Croix-Rouge) ; FNUAP (Fonds des Nations unies pour la population) ; HCR (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) ; OIM (Organisation internationale pour les migrations) ; ONU-Femmes (Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) ; PAM (Programme alimentaire mondial) ; PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) ; UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient).

Organisation/service référent	Instrument	Description	Indicateurs chiffrés	Contreparties
Ministère de l'Économie et des Finances - Direction générale du Trésor	Contribution à l'Association internationale du développement (AID)	Contribution à la 18 <sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'AID, qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Dans le cadre d'AID 18, 14 milliards de dollars seront dédiés aux pays affectés par les fragilités, les conflits et la violence.	1,340 milliard d'euros pour l'AID 18 (2017-2020).	AID en appui aux États
<b>INSTRUMENTS D'EXPERTISE ET DE COOPÉRATION TECHNIQUES</b>				
MEAE – DCSD	Coopération technique internationale	Expertise-conseil sur diverses thématiques (défense, police, gendarmerie, cybersécurité, sécurité maritime, protection civile, déminage, etc.) <i>via</i> un réseau d'ENVR et de coopérants.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 ENVR situées sur le continent africain et 1 au Liban.</li> <li>• 320 coopérants (militaires, policiers, gendarmes, et civils).</li> </ul>	États, organisations internationales et sous-régionales
AFD	Fonds d'études et d'expertise de crise et de sortie de crise	Missions d'expertise, de diagnostic des besoins et d'études de faisabilité techniques dans des contextes de sortie de crise.	Budget 2017 : 2 millions d'euros. Fourchette de financement par projet : 200 000 euros à 500 000 euros.	Bureaux d'études, entreprises privées, OSC, opérateurs publics du MEAE, entités publiques locales, etc.
Expertise France	Coopération technique internationale	Instrument d'opérationnalisation des stratégies de l'équipe France, et centre d'expertises techniques et de solutions intégrées, positionné sur le <i>continuum</i> « sécurité-développement », assurant la mise en œuvre de programmes de prévention des crises, de résilience des populations, de transition et de stabilisation post-crise, de gouvernance et de renforcement des États fragiles.	Budget 2018 : 84 millions d'euros en prévention, crise, post-crise, stabilisation. Fourchette de financement par projet : 100 000 euros à 12 millions d'euros.	États, collectivités territoriales, ONG internationales et locales, OSC

# Sigles et abréviations

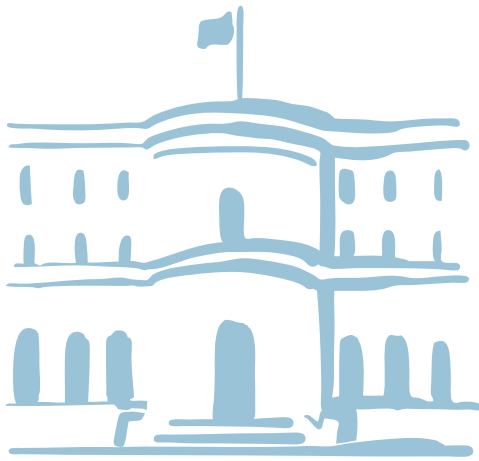
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AID</b>	Association internationale du développement
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement (OCDE)
<b>CDCS</b>	Centre de crise et de soutien (MEAE)
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>CREWS</b>	<i>Climate Risk and Early Warning Systems</i>
<b>CSNU</b>	Conseil de sécurité des Nations unies
<b>DCSD</b>	Direction de la coopération de sécurité et de défense (MEAE)
<b>ENVR</b>	École nationale à vocation régionale
<b>FISEA</b>	Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>Gavi</b>	Alliance du vaccin
<b>IGPN</b>	Inspection générale de la police nationale
<b>MAH</b>	Mission pour l'action humanitaire (MEAE/CDCS)
<b>MAP</b>	Mission pour l'anticipation et les partenariats (MEAE/CDCS)
<b>MEAE</b>	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

<b>MS</b>	Mission de stabilisation (MEAE/CDCS)
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>PEID</b>	Petits États insulaires en développement
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPTe</b>	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
<b>RCA</b>	République centrafricaine
<b>RSS</b>	Réforme des systèmes de sécurité
<b>SDNM</b>	Projet « Sécurité et développement du Nord-Mali »
<b>SGNU</b>	Secrétaire général des Nations unies
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNHCR</b>	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)
<b>Unitaid</b>	Facilité internationale d'achats de médicaments



# Liste des encadrés

Encadré 1 : L'APD française en réponse aux situations de fragilité : non seulement faire plus, mais faire mieux .....	10
Encadré 2 : Projet « Sécurité et développement du Nord-Mali » (SDNM) .....	12
Encadré 3 : Investir dans la prévention des conflits : une nécessité stratégique et économique.....	14
Encadré 4 : Environnement, climat et fragilités.....	15
Encadré 5 : La santé, enjeu de prévention et de résilience .....	15
Encadré 6 : Stabilisation et relèvement en RCA : projet de redéploiement des services déconcentrés, de renforcement de la cohésion sociale et de relèvement précoce (projet 3R) .....	16
Encadré 7 : Réformer les systèmes de sécurité.....	17
Encadré 8 : Intervenir dans les espaces non gouvernés.....	18
Encadré 9 : Ne laisser personne de côté.....	21
Encadré 10 : Bâtir des États et des sociétés plus résilients .....	22
Encadré 11 : Approche globale .....	24
Encadré 12 : Combattre l'extrémisme violent sans les armes : la réponse du développement .....	25
Encadré 13 : Femmes, paix et sécurité .....	26
Encadré 14 : Lutter contre l'impunité : le rôle de la justice .....	27
Encadré 15 : Fonds « Paix et résilience », dit « MINKA » .....	29
Encadré 16 : Déplacements forcés .....	30
Encadré 17 : Secteur privé et fragilités.....	31
Encadré 18 : Croiser les mandats de l'anticipation et de la stabilisation pour prévenir la violence électorale .....	32



## PRÉVENTION, RÉSILIENCE ET PAIX DURABLE (2018-2022)

### Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés

En 2013, lors de la revue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de la politique de coopération au développement de la France, l'actualisation de la stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité (2007) a été recommandée. C'est dans ce cadre et afin d'améliorer l'efficacité de son aide qu'a été entreprise la refonte de cette stratégie.

L'élaboration de ce document a fait l'objet de vastes consultations interministérielles, en lien avec des partenaires institutionnels et de la société civile regroupés en deux cénacles distincts : un comité consultatif constitué des différents services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), des autres ministères (secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, ministères des Armées, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Économie et des Finances) et opérateurs concernés (Expertise France, Justice Coopération internationale, Civipol, CFI) ; un comité scientifique regroupant l'OCDE, le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, la Banque mondiale et le *think tank* Groupe urgence-réhabilitation-développement qui a produit un travail de recherche en appui à cette réflexion stratégique. Pour encadrer ces consultations, un comité de pilotage composé de la direction du développement durable et du centre de crise et de soutien du MEAE ainsi que de l'Agence française de développement (AFD, cellule crises et conflits) a été mis en place sous la direction de la mission de la gouvernance démocratique.

La stratégie vise l'atteinte, dans les pays en situation de fragilité, d'une paix durable se fondant sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, dont son objectif 16 (paix, justice et institutions efficaces). Elle énonce des orientations pour la politique de la France à l'égard des États et des sociétés fragiles et conformément à une approche globale, traite – en articulation avec les actions du champ politique et de la sécurité – de l'ensemble des modalités d'intervention de l'aide : développement, stabilisation, urgence humanitaire.

Le gouvernement, réuni lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018, a officiellement adopté cette nouvelle stratégie française de réponse aux situations de fragilité.