

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-cinquième session

Rome, 6-8 septembre 2005

**POLITIQUE DU FIDA EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CRISES
ET DE REDRESSEMENT**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
	A. Objet et contexte du document	1
	B. Définitions et champ d'application	3
II.	RÔLE DU FIDA DANS LA PRÉVENTION DES CRISES ET LE REDRESSEMENT	4
	A. Interactions entre pauvreté, problématique hommes-femmes et crises	4
	B. Participation du FIDA à la prévention des crises et au redressement et enseignements tirés	4
III.	JUSTIFICATION, OBJECTIFS ET INTERVENTIONS PROPOSÉES AU NIVEAU DES PROGRAMMES ET DES PROCESSUS	6
	A. Justification	6
	B. Objectifs	8
	C. Interventions proposées au niveau des programmes et des processus	8
IV.	GRANDS AXES D'UNE POLITIQUE DU FIDA	9
 APPENDICES		
	APPENDICE I: DEFINITION, SCOPE AND TYPOLOGY OF CRISIS	1
	APPENDICE II: IFAD COMMITMENT IN LICUS AND CONFLICT AFFECTED COUNTRY PROJECTS, 2000-04	3
	APPENDICE III: IFAD'S EXPERIENCE IN CRISIS PREVENTION AND RECOVERY	4
	APPENDICE IV: ANALYTICAL, STRATEGIC AND PROGRAMME INSTRUMENTS	13
	APPENDICE V: CRISIS-SENSITIVE OPERATING PROCEDURES	17
	APPENDICE VI: FINANCING MODALITIES AND RESOURCE MOBILIZATION	19

SIGLES ET ACRONYMES

IDA	Association internationale de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
OAC	Organisation à assise communautaire
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

I. INTRODUCTION

A. Objet et contexte du document

1. En septembre 1998, le Conseil d'administration a approuvé le *Cadre directeur du FIDA pour la jonction entre le redressement au sortir d'une crise et le développement à long terme*, qui fournit un cadre de référence pour les interventions ponctuelles dans les pays sortant d'une crise. Or, depuis cette date, l'expérience internationale dans le domaine des crises et du développement s'est considérablement enrichie. Aussi pertinents que soient les objectifs généraux et la gamme d'activités que le FIDA appuie actuellement dans les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci, les enseignements tirés de récents travaux¹ font apparaître la nécessité d'améliorer les principes directeurs à la lumière des actions déjà engagées par le Fonds pour faire face à des catastrophes d'origine naturelle ou humaine en procédant comme suit: a) mettre au point des principes directeurs tenant compte des nouveaux instruments analytiques, stratégiques et d'appui aux programmes; b) rationaliser et accélérer les processus et les procédures de conception et de mise en oeuvre de façon à ce que les méthodes de travail soient adaptées à ces circonstances exceptionnelles; c) tirer au mieux parti des maigres ressources humaines et financières destinées aux pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci et en mobiliser d'autres dans le cadre d'une démarche axée sur l'harmonisation et la création de partenariats.

2. Le présent document a pour objet d'inviter les membres du Conseil d'administration à faire part de leurs observations en vue de finaliser la politique du FIDA en matière de prévention des crises et de redressement. Ce document permet de préparer la suite des travaux relatifs au cadre d'orientation proposé. À la lumière des débats un document révisé sera présenté au Conseil pour examen, à la suite de quoi des directives opérationnelles seront élaborées. D'après les discussions préalablement engagées avec le Conseil, il est convenu que le cadre ainsi élaboré traite aussi bien des crises et des catastrophes naturelles que de celles causées par l'homme, tout en tenant dûment compte des différences qui existent entre elles et en veillant à appliquer un traitement sur mesure à chaque cas.

3. Ces dix dernières années, le nombre de crises dans le monde d'origine naturelle et humaine a augmenté d'environ 60%, passant de 500 cas en 1991 à 784 en 2000. Au cours de la même période, près de 3 millions de personnes ont perdu la vie (dont deux tiers du fait de conflits), auxquels s'ajoutent 2,4 milliards de personnes touchées d'une manière ou d'une autre par ces crises (des millions de personnes ont été déplacées et privées d'un toit) tandis que des milliers de milliards de dollars d'investissements financiers et de biens matériels étaient perdus ou détruits. Pour la seule année 1999, les situations d'urgence (à l'exclusion des actes de terrorisme) ont provoqué la mort de plus de 100 000 personnes de par le monde et ont entraîné la perte d'un montant total de quelque 100 milliards d'USD².

4. L'apparition d'une situation d'urgence s'accompagne d'un recul du développement. Dans les zones de forte agitation et de transition des pays en développement, la mort, la maladie, la malnutrition et la destruction sont le résultat de crises causées par l'homme (par exemple, conflits violents à l'intérieur d'un pays ou entre des pays, attentats terroristes, etc.) ainsi que de catastrophes naturelles (par exemple, cyclones, raz-de-marée, sécheresse, éruptions volcaniques, tremblements de terre, inondations, etc.). Les catastrophes naturelles et celles liées aux activités humaines s'amplifient mutuellement. Ces deux catégories de situations d'urgence sont toutes deux difficilement prévisibles

¹ En avril 2003, le FIDA a organisé une consultation internationale sur la prévention des conflits et la reconstruction après un conflit dans le but de tirer avantage des connaissances et de l'expérience d'autres institutions financières internationales et organismes bilatéraux, et de partager l'expérience du FIDA. À l'occasion de cette consultation multidonateurs, le FIDA a élaboré un projet de document de référence technique qui présente l'expérience de l'organisation en matière de développement rural dans les situations de conflit.

² Ces chiffres proviennent du *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2001*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève (Suisse).

et ont de lourdes conséquences économiques et sociales. Les ravages d'une guerre accentuent la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, tout comme les catastrophes dont on se désintéresse provoquent des mécontentements sociaux qui peuvent dégénérer en conflit.

5. Il ressort de récentes recherches que les guerres internes et les risques naturels sont plus fréquents dans les pays pauvres que dans les pays riches. Les régions à risque se trouvent essentiellement dans des pays en développement. Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, la plupart des conflits armés – vingt conflits sévissaient dans 18 sites dans le monde en 2003³ - se sont déroulés dans des pays pauvres. Les situations d'urgence complexes engendrées par ces phénomènes exceptionnels causés par l'homme et la nature absorbent une part croissante des ressources de l'aide extérieure. Les pauvres, en particulier les femmes et les enfants, en sont les premières victimes.

6. La plus grande fréquence des crises d'origine naturelle et humaine et leurs manifestations, qui se caractérisent par le dérèglement des activités économiques et des services essentiels, une instabilité politique croissante, l'insécurité de la population et l'effritement de la cohésion sociale, sont devenus progressivement des facteurs incontournables dont les organismes de développement tiennent compte de façon systématique et non ponctuelle. La plupart des institutions financières internationales ont pris acte de cette évolution du contexte du développement⁴.

7. Il est impossible d'éliminer totalement la vulnérabilité aux risques naturels. Toutefois, les systèmes d'alerte rapide, de planification préalable aux catastrophes et la gestion efficace des situations d'urgence⁵ peuvent sensiblement réduire les dégâts causés et les souffrances endurées. Les mesures d'adaptation sont liées à la qualité des services de base, à la densité des infrastructures, à la taille et au degré d'ouverture de l'économie et à la cohésion du tissu social. La prévention des conflits est liée à la bonne conduite des affaires publiques. Une bonne gouvernance permet de régler à l'amiable les multiples conflits qui sont inévitables dans une société. De même, la gestion efficace des conflits et le redressement dépendent de la capacité d'assurer la prestation des services sociaux essentiels et de la volonté d'améliorer le sort des pauvres et des faibles. Cela explique que dans les États forts et capables d'adaptation, les risques naturels ne débouchent généralement pas sur des catastrophes naturelles et les conflits sociaux sur des actes de violence. Inversement, l'action engagée après une catastrophe naturelle sera révélatrice pour les nations et leurs institutions car leur viabilité et leurs capacités seront mises à l'épreuve; la prédisposition aux crises est un indicateur de la fragilité d'un État.

8. Il s'ensuit que pour faire face à une crise dans laquelle est plongée la population, il faut prendre des mesures d'urgence visant principalement à assurer les secours, la remise en état et la reconstruction des biens matériels, mais il y a lieu parallèlement de faire porter les efforts sur le renforcement des capacités, une bonne gouvernance et l'amélioration des politiques. En d'autres

³ Deux de ces guerres seulement étaient livrées par des États; les 17 autres étaient des conflits internes. Voir *l'Annuaire 2004 de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm*. Solna, (Suède), 2004.

⁴ À titre d'exemple, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement ont toutes mis au point des moyens d'action spécifiquement adaptés aux catastrophes naturelles, aux situations d'urgence et de conflit ainsi que des mécanismes de financement spécialisés, qui les aident à conduire leurs opérations et à débloquer plus facilement des fonds à des conditions favorables à l'intention des pays touchés par une crise. La Banque mondiale mène actuellement un travail de surveillance de pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci dans le cadre de l'initiative en faveur des pays à faible revenu en difficulté (LICUS) (34 pays) et du rapport semestriel sur les pays touchés par des conflits (37 pays). Plus des trois quarts des pays à faible revenu en difficulté sont en proie à des conflits.

⁵ Les pertes en vies humaines provoquées par le tsunami de 2004 ont été considérables mais auraient pu être bien plus lourdes compte tenu de l'ampleur de la catastrophe. Lors d'une catastrophe naturelle, le nombre de blessés est généralement 3 à 5 fois plus grand que le nombre de morts, et la malnutrition et la maladie sont bien plus meurtrières encore. Dans le cas du tsunami, les rapports ont été inversés. En faisant porter le gros des efforts sur l'enlèvement sanitaire des cadavres, les secours alimentaires, la distribution d'eau potable, le creusement de latrines et la vaccination des enfants, la famine et les maladies infectieuses ont pu être évitées.

termes, la prévention, la gestion des crises et le redressement ultérieur sont aussi importants dans le contexte du développement que dans celui des crises humanitaires.

9. À l'évidence, les catastrophes naturelles et les conflits violents ont des causes, une dynamique et des solutions différentes. Cela étant, les ravages qu'ils entraînent sont similaires: pertes en vies humaines, pertes économiques, désorganisation sociale et réduction du capital physique, naturel et social. De même, les interventions qu'appellent ces événements exceptionnels ont les mêmes exigences en termes d'urgence, de souplesse et de prise en compte des risques. Par ailleurs, les crises d'origine naturelle ou humaine ont en commun l'importance relative que revêtent l'appréciation des risques et de la vulnérabilité, l'alerte rapide, l'atténuation des effets et la planification préalable. En toute hypothèse, il est souhaitable de favoriser le développement en amont afin d'éviter et d'atténuer les crises. En d'autres termes, les crises de tous ordres présentent les mêmes aspects opérationnels: cycle de projet abrégé, procédures rapides de passation de marché et de décaissement, surveillance financière et suivi étroits, etc.

B. Définitions et champ d'application

10. Dans le présent document, il faut entendre par «crise» une catastrophe ou une situation d'urgence résultant de phénomènes naturels ou d'activités humaines et provoquant de grands changements dans des délais relativement courts: décès, déplacements, maladie et handicap, insécurité alimentaire, dommages causés aux infrastructures matérielles et aux infrastructures de services, appauvrissement du capital humain et social, affaiblissement institutionnel et désorganisation générale des activités économiques et sociales. Les *risques naturels* sont associés à des phénomènes naturels comme les séismes, ouragans, raz-de-marée (tsunami), glissements de terrain, sécheresse, inondations, tempêtes, cyclones, ou d'une combinaison de ces phénomènes. Il faut entendre par *conflits violents* des actes organisés de violence sociale et politique mettant aux prises un ou plusieurs groupes avec un autre groupe ou l'État, ou qui oppose des États entre eux. Un conflit violent prend classiquement la forme d'un conflit armé⁶. Alors que le conflit est une composante normale de la transformation sociale et économique, le conflit violent est toujours destructeur.

11. En règle générale, on peut ranger les crises d'origine naturelle et humaine dans quatre grandes catégories: catastrophes naturelles, risques environnementaux, crises sanitaires et conflit civil (voir appendice I).

12. Sont définis comme *États fragiles* les États qui sont dans l'incapacité ou qui refusent de fournir à leur population des services essentiels aussi variés que la sécurité, la justice, la santé et l'éducation. La fragilité d'un État se mesure à une gouvernance médiocre, à la faiblesse des institutions et à l'acuité des inégalités. Cette fragilité va souvent de pair avec l'existence ou le risque de conflits violents.

13. La *vulnérabilité* aux crises correspond à une dégradation de la base d'actifs économiques et sociaux qui permet de préparer, de prévenir une crise ou d'assurer le redressement ultérieur. Les pauvres sont en tout état de cause plus vulnérables et sont ceux qui subissent le plus durement les effets des crises d'origine naturelle ou humaine.

14. La *résilience communautaire* renvoie à la capacité qu'ont les communautés de s'informer et de s'organiser pour évaluer, anticiper une crise et en atténuer les effets. La résilience des communautés,

⁶ D'après l'Institut international d'Oslo de recherche sur la paix, un conflit armé est un cas litigieux d'incompatibilité impliquant un gouvernement et/ou un territoire, dans lequel l'emploi de la force armée entre deux parties, dont l'une au moins est le gouvernement d'un État, provoque au moins 25 décès par an du fait des combats. L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm se fonde sur les chiffres des combats pour établir la définition et l'intensité d'un conflit armé; un conflit qui fait plus de 1 000 morts est qualifié de conflit armé, dans des zones que le gouvernement contrôlait auparavant. (Voir <http://www.prio.no/cwp/ArmedConflict/>)

le capital social et la cohésion sociale (relations de confiance, solidarité et aptitude à l'action collective) ne font qu'un. Si la vulnérabilité du groupe est forte et sa résilience faible, la crise risque de gravement compromettre les progrès accomplis sur la voie de la réduction de la pauvreté, de l'amélioration de l'équité sociale et de la croissance économique durable.

II. RÔLE DU FIDA DANS LA PRÉVENTION DES CRISES ET LE REDRESSEMENT

A. Interactions entre pauvreté, problématique hommes-femmes et crises

15. La pauvreté et la vulnérabilité accrue sous l'effet des crises sont inextricablement liées. Les avancées de ces 30 dernières années dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sont mises à mal par la fréquence plus élevée des crises d'origine naturelle ou humaine. Parmi les 20 pays les plus pauvres du monde, 15 ont connu une crise, par suite d'un conflit civil ou d'une catastrophe naturelle. La pauvreté, la maladie, la dégradation de l'environnement, la carence de l'État et les conflits s'imbriquent l'un dans l'autre dans un engrenage mortel. Selon des estimations, on trouverait concentrés dans des États fragiles et en déroute, qui ne représentent pourtant que 14% de la population mondiale, près du tiers des pauvres de la planète et 41% du nombre total de décès d'enfants⁷. Les segments les plus pauvres de la société sont souvent les plus exposés. Ils sont contraints par nécessité économique de s'installer dans des zones marginales, ont un logement de qualité inférieure et n'ont d'autre ressource que les dons qu'ils reçoivent quand survient une catastrophe.

16. Étant donné qu'il existe une forte corrélation entre pauvreté et crises, il est indispensable, pour atteindre l'objectif primordial de réduction de la pauvreté, de prévenir, de limiter et de se prémunir contre le risque de crise, la vulnérabilité aux crises et l'impact de ces dernières. Dans les sociétés capables d'adaptation, une crise amène souvent les ménages, les communautés, les organisations bénévoles, les pouvoirs publics et les organismes internationaux à faire front commun. Le renforcement des institutions et des capacités nécessaires pour pouvoir intervenir en cas de catastrophe et du capital social d'où partira cette réaction civique est un objectif central du développement et contribue aussi à garantir la stabilité politique et la sécurité de la population. C'est pourquoi l'aide en cas de crise relève des principaux domaines d'intervention du FIDA à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale.

17. Les femmes et les enfants sont particulièrement touchés par les crises. D'après les estimations, 80% des personnes déplacées par les conflits sont des femmes et des enfants. Les crises dues à un conflit entraînent habituellement une augmentation considérable du nombre de ménages dirigés par une femme (ou un enfant), ce qui modifie les rôles dévolus aux hommes et aux femmes et accroît la charge de travail. La désintégration du tissu social et l'éclatement des familles exposent souvent les femmes et les jeunes filles aux mauvais traitements, à la violence et à l'exploitation sexuelles. Les analyses tenant compte des sexes et les programmes qui défendent les droits des femmes (notamment les droits de la personne et les droits de propriété) et assurent leur intégration dans les processus de prise de décisions sont particulièrement importants dans les régions touchées par les crises. Il faut veiller à faire participer les femmes à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre de la gestion des crises, de la consolidation de la paix et du redressement.

B. Participation du FIDA à la prévention des crises et au redressement et enseignements tirés

18. Depuis le début des années 80, le FIDA s'emploie activement à aider les pays sortant d'une crise, cette dernière pouvant être, selon la définition énoncée au paragraphe 10, d'origine naturelle ou humaine. Parmi les premières interventions menées à bien, on citera un programme de rétablissement du secteur agricole en Ouganda après les troubles civils de 1980, un programme de relèvement des

⁷ Voir l'étude expliquant pourquoi il faut intervenir plus efficacement dans les États fragiles, "Why We need to Work More Effectively in Fragile States", Département du développement international – Royaume-Uni, Londres, 2005.

zones touchées par plusieurs années consécutives de sécheresse en Éthiopie au début des années 80, un programme de reconstitution des moyens de subsistance des ménages ruraux frappés par le cyclone au Bangladesh et un projet de relèvement et de développement des régions ravagées par la guerre à El Salvador. Un programme spécial pour l'Afrique prévoyant l'octroi de 48 prêts à 25 pays de 1986 à 1995 avait pour but de relever et de relancer le secteur agricole au lendemain de la grande sécheresse qui a sévi dans la région au début et au milieu des années 80. Cette initiative a été suivie de projets analogues pour l'Angola, la République populaire démocratique de Corée, Gaza et la Cisjordanie, le Rwanda et d'autres. Voilà pourquoi le FIDA a déjà derrière lui une longue expérience de l'assistance ciblée en faveur de régions touchées par la pauvreté et de pays en conflit, de la promotion de l'emploi rural productif, de l'investissement dans les infrastructures rurales, de l'amélioration de la fourniture d'intrants de base et de crédits, de l'autonomisation des communautés locales en milieu rural et de l'amélioration de l'accès à la santé, à l'éducation et aux autres services essentiels.

19. Ces dernières années, le FIDA a encore intensifié son action pour aider les pays à prévenir les crises et favoriser le redressement ultérieur. Calculé d'après la définition que donne l'Association internationale de développement (IDA) des pays à faible revenu en difficulté, le volume annuel des engagements de prêt du FIDA dans les pays à faible revenu en difficulté et les pays touchés par les conflits entre 2000 et 2004 est passé d'environ 25% à 42%. Un tiers environ des engagements du portefeuille du FIDA au cours des cinq dernières années correspond à des pays touchés par une crise (par exemple, les pays à faible revenu en difficulté et les pays touchés par les conflits). Du fait de l'approbation récente des quatre projets consécutifs au tsunami et d'autres projets concernant des pays touchés par les conflits, comme le Burundi, si l'on tenait compte des engagements de 2005, cette tendance serait encore plus prononcée. Le nombre exact de pays à faible revenu en difficulté et de pays touchés par les conflits qui ont bénéficié de projets du FIDA au cours de cette période a oscillé entre 2 et 6 par an. Toujours pendant cette période, les opérations ont pour la plupart été menées en Afrique occidentale et du Centre (14 opérations), puis en Afrique du Nord et au Proche-Orient (3), en Asie (3, exception faite de la région frappée par le tsunami), en Afrique orientale et australe (2) et en Amérique latine et aux Caraïbes (1) (voir appendice II).

20. Il est manifeste que le FIDA consacre aux pays à faible revenu en difficulté et aux pays touchés par les conflits une part plus importante des ressources totales dont il dispose pour ses programmes que la plupart des institutions financières multilatérales, sinon toutes.

21. Une étude interne d'un échantillon de projets approuvés ces dernières années qui étaient relatifs à une situation de conflit et de tension a mis en évidence certaines caractéristiques (voir les détails à l'appendice III, annexe 1)⁸. Dans la quasi-totalité des projets conçus pour des situations liées à une crise, le renforcement institutionnel des organisations locales est un élément essentiel de la méthode suivie par le FIDA pour donner aux ruraux pauvres les moyens de se prendre en charge. Ce renforcement s'accompagne d'un exercice participatif de planification communautaire. L'exercice en question commence par une évaluation participative des besoins pour faire en sorte que la population locale puisse recevoir une aide adaptée et se l'approprier⁹. L'approche actuelle du FIDA, qui se fonde sur ces expériences, tient compte du fait que le renforcement des institutions locales au service du double objectif de croissance et d'équité est un facteur déterminant pour modérer les risques de crise et/ou assurer le redressement après une crise.

22. La moitié environ des projets de l'échantillon s'intéressait aux questions de gouvernance locale. En outre, la plupart des projets prévoient un appui au renforcement du rôle des ONG et des

⁸ L'étude sera élargie parallèlement à l'élaboration du document d'orientation.

⁹ Au Bangladesh, la mission de conception du FIDA a constaté que les abris qui avaient été construits en prévision des cyclones n'étaient pas utilisés par les communautés, même en cas d'alerte au cyclone. Les discussions menées pendant l'exercice d'évaluation participative des besoins ont révélé que les habitants n'occupaient pas les abris de peur de perdre les animaux laissés chez eux. La structure des abris a donc été modifiée de façon à y ajouter un enclos pour les animaux. Il a été possible de la sorte de s'assurer que la population utilise les abris pendant les cyclones.

organisations de la société civile. Il a également été établi qu'une des caractéristiques les plus répandues était le soutien au renforcement des capacités des organisations à assise communautaire (OAC) et des prestataires de services intervenant dans la formation des OAC. L'un des enseignements tirés est que le risque de propagation des troubles sociaux dans les régions rurales peut être limité par des investissements visant à: a) favoriser l'économie locale à l'échelle communautaire; b) élargir la sensibilisation aux droits de l'homme et aux droits de la femme, notamment par le recours aux fonds d'aide juridique; c) améliorer les principes d'organisation des organismes gouvernementaux. Enfin, la reconstruction des infrastructures, la liaison avec les marchés et l'accroissement du potentiel de production figuraient dans la plupart des projets élaborés pour des situations consécutives à une crise.

III. JUSTIFICATION, OBJECTIFS ET INTERVENTIONS PROPOSÉES AU NIVEAU DES PROGRAMMES ET DES PROCESSUS

A. Justification

23. La mission centrale du FIDA reste son engagement à œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté grâce au renforcement de leurs capacités et de leurs actifs. Dans les pays sujets à des crises et touchés par celles-ci, le FIDA se doit de redoubler d'efforts pour mettre à profit sa vaste expérience de la recherche de solutions aux problèmes des communautés rurales pauvres et de l'encouragement à l'action collective ouverte à tous en vue de renforcer la résilience de la population. Il est essentiel de remédier aux vulnérabilités en améliorant l'alerte rapide, la planification préalable, les mesures d'atténuation et de redressement pour restaurer et affermir la capacité de la population à s'adapter en cas de crise. Le FIDA apporterait de la valeur ajoutée dans ces domaines grâce à l'expérience accumulée au fil des années du renforcement de l'aptitude des ménages et des collectivités à faire face aux crises, de l'amélioration de leur résilience pour surmonter les conflits et les catastrophes, de l'acquisition d'une plus grande autonomie et, le cas échéant, de la réinsertion dans le tissu national¹⁰. L'appendice III présente cette expérience de façon détaillée et l'annexe I de l'appendice III recense des expériences de projets spécifiques. Une sélection de projets du FIDA approuvés jusqu'à ce jour est reproduite ci-après:

- Bosnie-Herzégovine: Projet de remise en état et de développement des petites exploitations agricoles (1997)
- Burundi: Programme de relance et de développement du monde rural (1999)
- El Salvador: Projet de relèvement et de développement dans les régions dévastées par la guerre du Département de Chalatenango (1993)
- Philippines: Projet de promotion des initiatives communautaires dans l'ouest de Mindanao, (1999)
- Rwanda: Projet de réinsertion des rapatriés rwandais (1998)
- Sierra Leone: Projet de relèvement et de réduction de la pauvreté à assise communautaire (2004)

24. Un autre domaine dans lequel la participation du FIDA serait appréciable est le ciblage. Les liens étroits que le Fonds entretient depuis longtemps avec les pauvres et les groupes vulnérables lui ont permis de générer et d'assimiler un savoir utile pour atteindre ceux d'entre eux qui souffrent le plus des situations de crise. C'est pourquoi le FIDA peut apporter de la valeur ajoutée en élaborant et en appliquant des mesures de ciblage efficaces dans les situations dans lesquelles on constate un

¹⁰ La catastrophe du tsunami a révélé que les collectivités qui se sont le plus rapidement relevé et qui ont subi le moins de dégâts étaient celles qui étaient au départ les mieux organisées et les plus soudées.

changement rapide de la configuration de la pauvreté et de la vulnérabilité et une rupture de la cohésion sociale. Le Fonds peut également tirer parti de son expérience du microfinancement en adaptant les instruments dont il dispose dans ce domaine pour aider les ménages touchés par les crises à faire face à celles-ci, réguler la consommation et, à plus long terme, mettre en place des filets de protection en utilisant la microassurance ou des instruments financiers similaires.

25. Les conflits sont souvent entretenus par des intérêts particuliers au nom desquels les ressources naturelles, qui sont limitées, sont accaparées aux dépens de la population rurale, ce qui suscite le mécontentement parmi les groupes lésés et alimente l'engrenage de la violence. Dans le cas des règlements de paix, les accords de partage des pouvoirs qui favorisent les intérêts de quelques-uns doivent être découragés et à la première occasion pendant la phase de reconstruction, des stratégies rurales à assise large doivent être mises en place¹¹. La contribution du FIDA à l'amélioration des politiques rurales de ses pays membres serait donc très utile avant et immédiatement après une crise. À cet égard, les crises pourraient donner au FIDA l'occasion de mettre les pauvres et les populations vulnérables en mesure non seulement de rétablir la situation préexistante mais aussi d'améliorer durablement leurs moyens d'existence.

26. À cette fin, le FIDA doit assumer la responsabilité de maintenir, dans toute la mesure du possible, une présence active dans les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci, dès lors qu'il peut contribuer effectivement à atténuer ou à éliminer les risques et les effets négatifs des crises grâce au développement rural.

27. Au-delà de l'appui qu'il continue d'apporter au redressement des pays ayant subi un conflit civil ou une catastrophe naturelle, le FIDA a un rôle d'anticipation et de prévention à jouer qui consiste à renforcer les capacités d'alerte rapide à l'échelon local dans les zones rurales et à intégrer les mesures d'atténuation dans les activités normales de développement. Il pourrait pour ce faire déterminer précisément (évaluer) les risques de catastrophe naturelle et de défaillance de l'État et y remédier. En collaboration avec les gouvernements nationaux et d'autres donateurs, le FIDA pourrait également contribuer à éviter l'éclatement de conflits grâce à des programmes de développement intègrent le «facteur conflit». La prévention des conflits ou l'apaisement des tensions sociales avant qu'elles ne prennent une tournure violente constitue un élément critique de l'équation du développement durable. Le développement peut aider à prévenir les conflits s'il fait intervenir des stratégies et des activités visant à rendre les pays mieux à même de faire face à l'éclatement et à l'escalade d'un conflit violent, ainsi que des programmes qui s'attaquent aux sources structurelles des conflits.

28. Accroître la capacité de faire face aux conflits violents suppose de renforcer la gouvernance locale grâce à des processus sociaux et des institutions locales qui soient participatifs et ouverts à tous de façon à pouvoir gérer les conflits sans recours à la violence. Cette mobilisation à large base en faveur du développement rural constitue de longue date un domaine de spécialité du FIDA. Les sources de conflit varient d'un pays à l'autre; pour y apporter une solution appropriée, il convient de s'attaquer aux causes profondes de la fragilité de l'État, à savoir le déclin et les chocs économiques, l'inégalité des perspectives sociales et économiques, une gouvernance médiocre et des ressources naturelles, l'injustice et la perte de la dignité (exclusion). Il est possible de remédier à ces sources de crise grâce à une stratégie bien ciblée de lutte contre la pauvreté rurale et d'autres aides au développement apparentées. La politique proposée en matière de crises fournirait une structure et un cadre d'analyse permettant de déterminer les caractéristiques qui préfigurent l'arrivée d'une crise. Le FIDA serait alors en mesure d'élaborer une approche plus systématique et des interventions plus efficaces dans le cadre de ses programmes et de leur financement.

¹¹ Tony Addison (ed.), *From Conflict to Recovery in Africa*. "Wider Studies in Development Economics". Oxford University Press. United Nations University-World Institute for Development Economics Research. Helsinki. 2003.

B. Objectifs

29. À la lumière de ce qui précède, dans les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci, le FIDA poursuit les *objectifs* exposés ci-dessous en étroite collaboration avec les communautés locales, les administrations locales, les gouvernements nationaux et d'autres donateurs:

- a) atténuation de l'impact et gestion des risques de catastrophe naturelle, de conflit violent et de fragilité de l'État dans les *zones rurales*;
- b) réduction de l'impact de la crise sur le capital social, humain et matériel des ruraux pauvres;
- c) renforcement de l'État de droit, de la gouvernance et des capacités institutionnelles, en particulier dans les zones rurales.

C. Interventions proposées au niveau des programmes et des processus

30. Pour atteindre les objectifs décrits ci-dessus, les moyens suivants seront employés:

- a) mesures visant à s'attaquer aux causes structurelles profondes des crises grâce à la gestion des risques (évaluation, alerte rapide, planification préalable, développement axé sur la prévention);
- b) activités de reconstruction et de développement qui renforcent la résilience des populations locales en contribuant à protéger et à rétablir les moyens de subsistance et la dignité de la population ainsi qu'à enrayer l'escalade de la violence;
- c) création de groupes ou de comités communautaires de développement et mise en œuvre d'initiatives pour la protection des droits selon qu'il convient.

31. **Introduction de processus et de procédures en cas de crise.** Quand une situation de crise est constatée et qu'elle commence à s'installer, différents moyens opérationnels internes *peuvent éventuellement* être utilisés pour déterminer quelle est la nature de la crise et quelle peut être l'intervention du FIDA, et notamment:

- a) une note d'information sur une crise rurale, pour fournir à la direction des informations sur la situation et pour suivre l'évolution de la crise ou soumettre des propositions d'action à la direction pour examen;
- b) un rapport d'évaluation du risque de crise rurale et de la vulnérabilité, par exemple pour organiser de manière concertée avec les autres principaux donateurs une étude conjointe de la situation de crise émergente ou persistante et des besoins;
- c) un exposé révisé ou transitoire des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP), en vue d'adapter les stratégies et programmes d'intervention existants, de redéfinir les priorités et les besoins en ressources et de recommander des mesures à mettre en œuvre à court et à moyen terme.

32. Ces processus et procédures en cas de crise pourraient être utilisés pour renforcer, le cas échéant, les processus existants; leur utilisation potentielle est décrite en détail à l'appendice IV, annexe 1.

33. Les mesures requises, les moyens d'action applicables et le mécanisme de financement nécessaire seraient fonction de la phase de prise en charge de la crise, par exemple la prévention, la transition ou le redressement. Les mesures et les moyens correspondants à mettre en œuvre seraient

sensiblement différents selon qu'il s'agit d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit. Les mesures à engager dans une situation de redressement comprendraient des activités de relèvement à moyen terme qui pourraient être financées au titre du programme ordinaire, tandis que les analyses de risques et de vulnérabilité qui pourrait être nécessaire dans le cadre de la prévention des conflits serait financée au titre de l'assistance technique au moyen de fonds supplémentaires. Les mesures et les mécanismes financiers envisageables sont décrits en détail à l'appendice IV, annexe 2.

34. Une intervention en cas de crise exigeant par définition rapidité et souplesse, il est nécessaire d'élaborer de nouvelles procédures de formulation et d'examen des programmes dans les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci. Une certaine souplesse pour aménager le cycle de projet (par exemple pour combiner la conception du projet et la préévaluation sur le terrain) serait autorisée, selon que de besoin et dans la mesure des possibilités. Les obligations de contrôle de la qualité et de compte rendu seront néanmoins reconnues à toutes les étapes. Les procédures à appliquer dans les situations de crise sont décrites à l'appendice V.

35. **Suivi de l'impact des projets.** Étant donné que les systèmes conventionnels de suivi de l'impact des projets ne mettent pas suffisamment en évidence les indicateurs de crise (prédisposition aux risques naturels, gouvernance médiocre, changements au niveau de la sécurité et de la cohésion sociale), les nouveaux indicateurs de performance du système de gestion des résultats et de l'impact qui a été approuvé récemment seraient plus détaillés pour les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci. Ces indicateurs doivent permettre d'apprécier correctement dans quelle mesure les projets se traduisent par la mise en œuvre de mesures efficaces de gestion et de réduction des risques et de la vulnérabilité, et de redressement après une crise.

36. **Modalités de financement.** En toute hypothèse, les possibilités de financement qui seraient étudiées en premier pour financer une intervention en cas de crise seraient les suivantes: restructuration du portefeuille et réaffectation des montants des prêts existants, financements supplémentaires, et financement rétroactif de prêts en préparation. Les prêts de projets en cours resteraient soumis aux conditions de l'accord de prêt initial, indépendamment des mesures de réorientation ou de restructuration. Compte tenu des circonstances exceptionnelles qui caractérisent les pays sortant d'un conflit ou en crise, le FIDA utiliserait les directives relatives au système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Pour les nouveaux projets, la mobilisation des ressources ou le cofinancement seraient étudiés. Une description des modalités de financement et de la mobilisation des ressources est présentée à l'appendice VI.

IV. GRANDS AXES D'UNE POLITIQUE DU FIDA

37. Il convient que le Conseil d'administration adopte une politique porteuse pour l'assistance du FIDA dans le contexte de crises. Cette politique aurait pour effet de:

- a) préciser le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les interventions du FIDA dans les pays sujets à des crises et touchés par celles-ci;
- b) établir les critères selon lesquels un pays est défini comme étant sujet à des crises ou touché par celles-ci;
- c) régir la coopération avec les autorités de transition ou les gouvernements de fait et les situations dans lesquelles il n'existe pas de gouvernement reconnu¹²;

¹² Dans des cas exceptionnels tels que celui de la Somalie, pays dans lequel il n'y avait pas de gouvernement internationalement reconnu, le FIDA et d'autres donateurs multilatéraux ont été en mesure de répondre aux besoins des populations touchées par la guerre en travaillant directement avec les organisations de la société civile à assise communautaire et par l'intermédiaire d'ONG en utilisant l'aide au développement financée sous forme de dons.

- d) assurer la coordination avec d'autres organismes des Nations Unies, d'autres donateurs institutionnels et privés et les ONG;
- e) offrir de nouveaux instruments pour l'analyse des risques et le séquençage stratégique des décisions du FIDA dans les pays sujets à des crises et touchés par celles-ci;
- f) examiner, à titre exceptionnel, la conception des programmes, les procédures d'exécution et les processus nécessaires pour œuvrer efficacement dans les pays sujets à des crises et touchés par celles-ci; et
- g) établir des mécanismes de financement souples pour appuyer les activités menées au titre des programmes.

Critères d'intervention

38. Les critères d'intervention du FIDA dans les pays sujets à des crises ou touchés par celles-ci seraient les suivants:

- a) de par son mandat, le FIDA ne mène pas d'activités de secours humanitaires, d'établissement ou de maintien de la paix; toutefois, le FIDA peut contribuer à assurer le passage des secours d'urgence au développement à long terme par une planification efficiente et efficace de la transition entre redressement (relèvement et reconstruction) et développement;
- b) en conformité avec les paramètres du Cadre stratégique, il devrait s'attacher à améliorer les moyens de subsistance des ruraux pauvres;
- c) en accord avec la politique suivie actuellement en matière de règlement des arriérés, le FIDA continuerait de participer à l'enveloppe destinée aux pays touchés par les crises qui a été convenue entre les banques multilatérales de développement et d'autres bailleurs de fonds¹³;
- d) l'intervention du FIDA aura lieu uniquement à la demande ou avec l'approbation tacite de l'État membre concerné; en l'absence de gouvernement de droit, il faudrait qu'un gouvernement ou une autorité de transition reconnu par les Nations Unies soit en place et autorise officiellement l'assistance du FIDA¹⁴;
- e) la sécurité du personnel et des consultants engagés par le FIDA pendant les opérations dans les zones sujettes à des crises et touchées par celles-ci devrait obéir aux normes et procédures d'habilitation des Nations Unies en matière de sécurité;
- f) le partage des risques et des charges avec les principaux donateurs partenaires serait encouragé.

¹³ Voir la Politique générale du FIDA relative à la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés, GC 21/L.7, FIDA.

¹⁴ Sachant qu'aux termes de l'Article 7, section 1 b) de l'Accord portant création du FIDA, seuls les États membres du FIDA ou les organisations internationales aux travaux desquelles participent ces derniers sont habilités à recevoir un financement de la part de l'Organisation, dans le cas d'autorités de transition non reconnues, toute proposition d'apport de fonds exigerait du Conseil des gouverneurs de déroger à l'Article 7, section 1 b) de l'Accord portant création du FIDA. Le financement au titre des programmes ordinaires de dons serait approuvé selon la procédure normale à suivre. Une autre possibilité serait de créer un fonds spécifique approuvé par le Conseil des gouverneurs, comme ce fut le cas du Fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie (GC21/L.9), de façon à autoriser le FIDA à accorder des prêts et des dons à des autorités de transition non reconnues. Il faudrait alors mettre au point des procédures et des critères d'octroi en vue de l'administration d'un tel fonds.

39. Outre ce qui précède, le FIDA s'emploie également en toutes circonstances à concevoir et à mettre en œuvre des opérations en faveur du développement qui contribuent à prévenir les conflits ou qui pour le moins « ne font aucun mal », qui donnent lieu à une répartition équitable des avantages qui en découlent, tiennent compte d'un éventuel impact sur la situation sociale et favorisent le bien-être des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables.

Stratégie et objectifs

40. Comme indiqué plus haut, l'Accord portant création du FIDA, de même que les actes constitutifs d'autres institutions financières internationales, stipule que le Fonds n'est pas mandatée pour apporter des secours humanitaires. Il n'a pas vocation à rechercher des règlements politiques aux conflits et ne s'immisce pas dans les affaires internes de ses États membres. Aussi, le FIDA observe une neutralité dans la fourniture d'assistance destinée à des pays sujets à des conflits et touchés par ceux-ci. Toutefois, le FIDA, à l'instar d'autres institutions financières internationales, pourrait être amené à jouer un rôle stratégique (au-delà du redressement) en amont des activités de redressement menées après une crise (par exemple relèvement et reconstruction) consistant à créer les conditions du passage des secours au développement ainsi qu'à mettre la coopération pour le développement au service de la prévention, de la planification préalable et de l'atténuation des crises.

41. Le FIDA reconnaît par ailleurs que la fourniture d'une aide peut faire qu'une crise sera plus susceptible ou moins susceptible de se produire, en fonction de la façon dont l'intervention a été conçue et du contexte local. Dès lors, le Fonds vise à instaurer une *culture de la prévention* et à se doter des instruments, des procédés et des modalités dont il a besoin pour comprendre comment ses interventions interagissent avec la dynamique sociale à l'échelon local; quelle est l'incidence des projets qu'il finance sur la pauvreté, le chômage, les inégalités horizontales, la dépendance vis-à-vis des ressources primaires, les tensions sociales et les contraintes s'exerçant sur l'environnement; et quelle est la meilleure manière d'aider la communauté internationale à promouvoir la paix et la prospérité.

42. Dans ce contexte, la stratégie du FIDA en matière de prévention des crises et de planification préalable, d'atténuation et de redressement couvrirait les mesures prises avant, pendant et après une crise, c'est-à-dire la prévention, la transition et le redressement.

43. Les objectifs de la politique du FIDA en matière de prévention des crises et de redressement sont les suivants: i) améliorer la ponctualité et l'efficacité des interventions du FIDA en cas de crise; ii) fixer les limites et établir les normes d'intervention du FIDA; iii) permettre au FIDA d'agir en amont pour prévenir et atténuer les crises; iv) maintenir l'aide du FIDA aux pays en situation de crise; et v) permettre aux organismes partenaires d'appréhender de manière prévisible le rôle éventuel du FIDA dans la gestion d'une crise.

Prévention et planification préalable

44. Les activités de prévention et de planification préalable impliquent d'organiser la planification et la programmation de façon à renforcer l'aptitude des pays à repérer les domaines dans lesquels ils sont les plus vulnérables et à apporter des solutions. Les catégories de mesures à prendre en matière de prévention et de planification préalable pour tenir compte des catastrophes naturelles sont les suivantes: a) mettre au point des stratégies régionales, nationales et infranationales; b) établir un cadre institutionnel et réglementaire adéquat; c) mener des études de vulnérabilité et d'évaluation des risques; d) créer des systèmes d'information et d'alerte rapide; e) assurer la formation de personnel spécialisé et lui donner les moyens matériels de son action; et f) encourager la dotation en ressources de fonds fiduciaires nationaux et d'autres mécanismes afin d'assurer le financement durable des mesures de préparation aux catastrophes en coopération avec le secteur public, les entreprises et la société civile. En entreprenant ces activités, le FIDA s'attacherait à nouer de solides partenariats avec les communautés, les gouvernements locaux et nationaux et d'autres donateurs partenaires.

45. S'agissant des pays à faible revenu en difficulté et des pays touchés par les conflits, il faudrait parfaire l'analyse des pays à risque et la conception des interventions menées au titre du portefeuille d'activités en vue de cerner et de réduire les risques et les vulnérabilités. Dans les pays à faible revenu en difficulté, il est particulièrement important de concevoir et de mettre en œuvre des programmes et des politiques en faveur de la bonne gouvernance, de la sécurité alimentaire pour tous et du développement rural en vue de prévenir l'exclusion sociale et les troubles civils¹⁵.

Atténuation

46. Les activités d'atténuation consisteraient à: a) consolider les structures vulnérables et adapter les codes en matière de construction, d'aménagement du territoire et d'occupation des sols; b) ériger des barrages ou des digues pour prévenir les inondations, et construire des brise-lames dans les ports et les zones côtières de basse altitude; et c) acquérir des technologies de réduction des risques. Il est souhaitable que les mesures d'atténuation, qui figureront dans les plans d'intervention en cas d'urgence, soient néanmoins financées au titre des projets d'investissements ordinaires. La prévention et la préparation devraient faire partie intégrante du processus normal de planification et d'emprunts stratégiques des pays.

Transition

47. Pendant la transition, l'accent porterait tout particulièrement sur l'instauration de partenariats avec des organismes d'aide humanitaire pendant la phase critique du passage des secours au développement. Les activités pourraient couvrir la fourniture de semences et d'outillage, l'appui au renforcement des capacités et à la remise en état à bref délai de l'infrastructure sociale, la reprise des services essentiels, et l'organisation de formations axées sur les moyens de subsistance et de plans pour l'emploi dans le cadre des programmes de réinsertion¹⁶.

Redressement

48. Au stade du redressement, l'assistance du FIDA consisterait à commencer, lorsqu'il y a lieu, par une évaluation conjointe des dégâts et des besoins avec d'autres partenaires de façon à identifier les priorités, à fournir une aide transitoire à court terme en particulier pour protéger et restaurer les moyens de subsistance ruraux et les institutions qui y sont associées, et à amorcer la conception de programmes globaux de relèvement et de reconstruction à moyen terme avant d'entreprendre la mobilisation des ressources et la mise en œuvre.

Besoins en ressources

49. Du fait que l'application normale du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) limite l'octroi de prêts aux conditions de faveur pour la plupart des pays touchés par des crises en raison de leur faible performance selon les indicateurs courants du SAFP et les critères institutionnels, IDA 13 et 14 ont été modifiés pour tenir compte des circonstances exceptionnelles dans lesquelles

¹⁵ Le principe de non ingérence dans les affaires politiques des États membres sera appliqué selon qu'il convient aux termes de l'Article 6, section 8 g) de l'Accord portant création du FIDA.

¹⁶ On pourrait envisager une planification intégrée avec les distributions alimentaires du Programme alimentaire mondial ou les plans pour la formation et l'emploi de l'Organisation internationale du travail.

sont placés les pays après un conflit ou en période de crise. Compte tenu de ce qui précède, le FIDA utiliserait ses directives SAFP révisées¹⁷.

50. Le FIDA reconnaît que dans les pays touchés par des crises, notamment ceux relevant de la catégorie des pays à faible revenu en difficulté qui souffrent d'instabilité chronique, dans lesquels les instruments financiers et les provisions budgétaires classiques ne sont pas pertinents, il est particulièrement important d'améliorer la rapidité et la souplesse d'accès aux ressources mises à disposition sous forme de dons. Lesdits dons seraient réunis dans le cadre d'un cofinancement et associés à un prêt de base ordinaire du FIDA à moyen et long terme.

¹⁷ Voir l'Examen de la mise en œuvre du SAFP au FIDA, EB 2005/85/R.3.

APPENDIX I

DEFINITION, SCOPE AND TYPOLOGY OF CRISIS

1. The term “crisis” as used in this paper refers to a disaster or emergency due to natural or human-induced actions that result in a significant change in circumstances over a relatively short time period, e.g. death, displacement, disease/disability, food insecurity, damage to physical and service infrastructure, depletion of human and social capital, institutional weakening and a general disruption of economic and social activity. Natural and human-induced crises may be further classified into four basic types: natural disasters, environmental hazards, health emergencies and civil conflict (see table below for a detailed typology of crisis).

Typology of Crisis

Natural Disasters	Environmental Hazards	Health Emergencies	Civil Conflict
<ul style="list-style-type: none"> • Earthquakes • Floods, riverbank erosion • Landslides • Cyclones, typhoons, hurricanes, tidal waves • Tsunami • Volcanic eruption • Drought • Fires: forest, other • Unusually cold weather, winter emergency 	<ul style="list-style-type: none"> • Air pollution • Water scarcity, poor water quality • Arsenic, fluoride poisoning • Radioactive hazards, nuclear contamination • Poisoning: chlorine, cyanide, mercury, lead, pollution • Other (dam breaks, sea rise, biological warfare waste, anthrax) • Landmines and unexploded ordinances 	<ul style="list-style-type: none"> • Health system crisis • Acute malnutrition • Food distress • Diarrhoea, cholera, measles, polio, meningitis • Acute respiratory diseases • Tuberculosis • Malaria • HIV, sexually transmitted diseases ----- • Drug abuse ----- • Other: sexual exploitation, human trafficking 	<ul style="list-style-type: none"> • Civil disturbances ----- • Acute economic distress ----- • International conflict • Civil war • Localized armed conflict • Breakdown of civil order • Terrorist acts • Child soldiers ----- • Refugees • Internally displaced persons • Repatriation, forced return

Source: Adapted from Inter-American Development Bank and UNICEF crisis and emergency typologies, 2004.

2. **Comparisons.** Comparing natural with human-induced crises, natural-driven crises tend to occur in relatively stable states; are localized, short and intense in duration; require more technically oriented responses; and usually result in strengthened social cohesion. Human-driven crises tend to occur in weak or failing states; are often subregional, regional and global in dimension; prolonged and episodic in duration; politically oriented in source and response; and result in social fragmentation and weakened social cohesion. Human-driven crises are largely due to societal and institutional weakness and failures. In general, negative (or adverse) patterns of development over the past few decades, such as widespread poverty, rapid and uncontrolled urbanization and environmental degradation, have led to greater severity in the damage associated with natural hazards. Institutional failures, weak state performance and a sense of exclusion, inequity or despair are closely associated with human-driven disasters. Technological disasters mostly derive from poor quality design, operation and maintenance, but can also result from natural disasters and acts of terrorism.

APPENDIX I

3. **Triggers.** A crisis may have a range of triggers. Natural disasters are triggered by events such as earthquakes, tidal waves (tsunamis), hurricanes, volcanic eruptions (lava, ashes, rock), floods, drought, epidemics, forest fires and erosion, or some combination thereof, while technological accidents are caused by man-made events such as explosions, oil spills and chemical mishaps. Violent conflicts are typically triggered by poor governance, institutional failure, or economic, political or identity struggles.

4. **Impacts.** All types of crisis typically leave physical destruction, displacement, disability and death in their wake and disrupt social and economic activities. Natural disasters can also leave behind pollution and other environmental damage. However, unlike violent conflicts, they do not have severe effects on institutions, social capital and social cohesion. In fact, the populace tends to become galvanized during the response to natural disasters, and social solidarity is often reinforced. Natural disasters are usually intense and of short duration, and episodic in character. Natural disasters also may be a source of technological disasters; for example, earthquakes that destroy dam structures lead to massive flooding, etc.

5. **Vulnerability and community resilience.** *Vulnerability* to crisis refers to the weakened state of the economic and social asset base that is needed to prepare for, prevent or recover from a crisis. The poor are typically the most vulnerable social group and suffer the most from natural or human-driven crises. The connections between natural and human-driven crises and distressing environmental and humanitarian situations are becoming increasingly evident, particularly as the poor or most vulnerable are compelled to exploit scarce environmental resources simply to survive. Deforestation, land degradation and the related food insecurity are shaped by human resource use (e.g. urban squatting on marginalized hillsides), which in turn creates conditions for flooding, landslides and drought. *Community resilience* refers to the informational and organizational capacity of communities to assess, prepare and mitigate crisis. Community resilience and social capital and cohesion (networks of trust, solidarity and the capacity for collective action) are one and the same. When community vulnerability is high and resilience is low, progress in poverty reduction, improvements in social equity and the establishment of sustainable economic growth may be seriously jeopardized by crisis.

APPENDIX II

IFAD COMMITMENTS IN LICUS AND CONFLICT-AFFECTED COUNTRY PROJECTS, 2000-04^a
(USD '000)

	LICUS Country Projects ^b		Conflict- Affected Country Projects		Overlap Projects		Total Projects		Total IFAD		LICUS/Conflict- Affected Country Projects as % of Total	
	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount
2000	5	62 655	3	57 471	1	18 024	7	102 102	27	409 785	26%	25%
2001	2	39 874	4	56 796			6	96 670	24	391 934	25%	25%
2002	6	82 606	7	104 298	3	46 695	10	140 209	25	368 928	40%	38%
2003	5	76 178	4	81 009	2	33 453	7	123 734	25	403 592	28%	31%
2004	5	75 587	10	178 306	4	68 502	11	185 391	25	436 469	44%	42%
Total 2000-04	23	336 900	28	477 880	10	166 674	41	648 106	126	2 010 708	33%	32%

^a Amounts include grant financing.

^a The total number of LICUS countries with projects during the period 2000-04 was 16.

Source: Programme Management Department, IFAD, May 2005.

IFAD'S EXPERIENCE IN CRISIS PREVENTION AND RECOVERY

A. Conflict and Stress Situations

1. This appendix provides evidence regarding IFAD projects in terms of their planned objectives and their actual achievements in moderating the risk of potential or actual socio-political crises during what were described at the IFAD Consultation on Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction in 2003 as pre-conflict, in-conflict and post-conflict situations. Such situations occur in LICUS countries as defined in the World Bank classification and in non-LICUS IFAD Member States as well.¹ In the synthesis of the lessons learned by IFAD, a number of steps were taken, including: formulation of the indicators relative to special crisis-related interventions compatible with the IFAD mandate, identification of the initial sample of IFAD projects and identification of the crisis-related interventions relative to the projects and countries identified.

2. In the analysis, it has been assumed that crisis-related interventions undertaken through an IFAD project should be considered on the basis of the actual situation, irrespective of whether the project documentation formally recognizes that the interventions are crisis-related. Except in the case of projects that follow upon the formal settlement of publicly recognized states of civil war in countries, appraisal reports and President's reports refer more neutrally to situations of socio-political disequilibrium. The prevention of negative outcomes of socio-political crises that jeopardize human security and human rights is seldom formally mentioned as an objective of project interventions. This is usually the case even when a project is undertaken in areas clearly and severely affected by readily identifiable breakdowns in socio-political equilibrium. Yet, IFAD projects undertaken in these situations clearly embody key elements of initiatives aimed at crisis prevention and crisis-impact moderation.²

3. The following 11 indicators of crisis-related interventions have been used to assess the extent of the involvement of IFAD projects in moderating the impact of a crisis or in crisis prevention:

- (a) crisis prevention or impact moderation is included among the project objectives;
- (b) work aimed at improved rural institutions and the establishment of pluralistic governance;
- (c) planning community development activities and operation and maintenance in CBO projects through non-exclusive community development committees;
- (d) emphasis on the linkages between project interventions and local political development (policy dialogue);
- (e) support for legal defence funds (including a focus on the conditions among women, marginalized people, and human rights and women's rights);
- (f) the reintegration of sustainable livelihoods among woman-headed households and orphans who are victims of crisis and crisis-induced HIV/AIDS;
- (g) reconstruction of infrastructure, market linkages and the agricultural production potential of vulnerable households and ex-combatants;
- (h) capacity-building among CBOs and service providers engaged in training CBOs;

¹ The LICUS classification of the World Bank for 2005 includes 25 countries and one territory, all of which are IFAD Member States. Of these, the World Bank indicates that 18 are conflict-affected and 8 are non-conflict-affected countries. Fourteen countries in the list are in Africa, and ten among these are indicated as "conflict-affected".

² The divergence is often due to the fact that governments generally dislike formal recognition that a state of crisis exists within their own territory; if the crisis is a conflict that has reached the stage of open civil war and captured the attention of the world media, it can no longer be ignored as a crisis.

APPENDIX III

- (i) support for an enhanced role for NGOs and civil society organizations;
- (j) community-based microfinance; and
- (k) adoption of innovative design approval and implementation procedures.

4. It is worth noting that a number of these indicators are common to the design of IFAD community-driven development projects.

5. Fourteen projects have been examined with a view to ascertaining the ones that include activities in line with the above indicators. The sample includes six projects initiated during ongoing crises of different intensity (in Burundi, the Democratic Republic of the Congo, Nepal and Peru); two projects aimed at urgent interventions immediately following the formal end of a crisis (in Bosnia and Herzegovina and Rwanda); one project in crisis prevention in specific areas (in the Philippines), and six projects for post-crisis reconstruction (in Burundi, El Salvador, Rwanda, Sierra Leone, the Sudan and Uganda).

6. Two projects are funded through the IFAD-Belgian Survival Fund Joint Programme; the others are cofinanced by a number of agencies besides IFAD. Six countries involved in the projects are in Africa; one in the Middle East; two in Latin America, and three in Asia.

7. The projects and countries are listed in Table 1 below.

Table 1: Crisis-Related IFAD Projects

Country	Project Name	Country Situation
Bosnia and Herzegovina	Small Farm Reconstruction and Development Project (1997)	Urgent post-crisis intervention
Burundi	Rural Recovery and Development Programme (1999)	In crisis
Burundi	Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction (2004)	Post-crisis
Democratic Republic of the Congo	Support for Women's Groups in North Kivu Project (with the Belgian Survival Fund for the Third World)	In crisis
El Salvador	Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango (Prochalate) (1993)	Post-crisis
Nepal	Western Uplands Poverty Alleviation Project	In crisis
Peru	Southern Highlands Project (four projects from the early 1990s)	In- and post-crisis
Philippines	Western Mindanao Community Initiatives Project (1999)	Crisis prevention
Rwanda	Rwanda Returnees Rehabilitation Programme (1998)	Urgent post-crisis intervention
Rwanda	Umutara Community Resource and Infrastructure Development Project (two projects: 2000 and 2002)	Post-crisis
Sierra Leone	Rehabilitation and Community-Based Poverty Reduction Project (2004)	Post-crisis
Sudan	South Kordofan Rural Development Programme (2000)	Post-crisis
Uganda	Uganda Women's Efforts to Save Orphans (with the Belgian Survival Fund)	Post-crisis

8. Crisis assessment and country risk analyses have been undertaken only recently among international cooperation agencies. So far, IFAD has carried out only two such exercises, both in Africa (Burundi and the Central African Republic). Some assessment of socio-political disequilibrium was also carried out in the context of specific project formulation and appraisal exercises (e.g. in India [Andhra Pradesh] and Nepal).

9. The objectives of the IFAD crisis prevention and recovery policy are to: (a) increase the timeliness and effectiveness of IFAD's response to crises; (b) establish boundaries and set standards for IFAD's response; (c) enable IFAD's involvement upstream to prevent and mitigate crisis; (d) maintain IFAD engagement with countries in crisis; and (e) provide partner agencies with a predictable view of IFAD's potential role in crisis management.

APPENDIX III

10. In the absence of analytical work aimed at identifying the causes of crisis and at formulating a coherent strategy for risk moderation in contextual situations, the crisis moderation activities that were planned and actually undertaken were generally introduced within project design on an ad hoc basis: either by being added on to the original design when project implementation planning was superseded by events (restructuring) or as part of a general approach to rural poverty reduction that happened to have strong crisis prevention or post-crisis reconstruction potential.

11. Table 2 summarizes the results of research carried out on project documentation; further details are provided in Attachment 1.

Table 2: Crisis-Related Indicators and IFAD Project Response

Indicator	Number of IFAD projects that respond to the indicator	Remarks
Crisis prevention or impact moderation included in project objectives	8	Includes two Belgian Survival Fund grant projects.
Work to improve rural institutions, establish pluralistic governance	12	
Planning community development activities and operation and maintenance of CBO projects through non-exclusive community development committees	12	
Emphasis on linkages between project interventions and local political development (policy dialogue)	7	
Support for legal defence funds (including a focus on conditions among women, marginalized people, and human rights and women's rights)	3	Governments do not want to borrow for this activity.
Reintegration of sustainable livelihoods among woman-headed households and orphans who are victims of crisis and crisis-induced HIV/AIDS	7	
Reconstruction of infrastructure, market linkages and the agricultural production potential of vulnerable households and ex-combatants	10	Development rather than reconstruction was included in crisis prevention projects.
Capacity-building among CBOs and service providers engaged in training CBOs	8	
Support for an enhanced role for NGOs and civil society organizations	12	
Community-based microfinance	4	Some projects extend credit directly or through local banking organizations.
Adoption of innovative design approval and implementation procedures		

12. It is interesting to note that practically all project designs in crisis-related situations envisage the institutional development of grass-roots organizations as a key feature of the IFAD approach to empowerment of the rural poor. This is actually an approach currently applied by IFAD in crisis-affected and non-crisis-affected countries and areas. The emphasis in the former type of countries and areas, however, suggests that "grass-roots/institutional development for growth with equity" is commonly viewed in IFAD as a powerful factor of crisis risk moderation and/or post-crisis reconstruction.

13. The implicit paradigm works out approximately as follows.

- (a) Socio-political crises have complex origins that are deeply rooted in the history of a country or area.
- (b) They are all characterized by the exclusion of sections of the population from the human and economic development process.

APPENDIX III

- (c) They are generally manipulated by elite professional political intermediaries struggling for control over power and the sources of wealth, which is usually secured by a centralized state organization.
- (d) These elites elaborate the ideological frameworks that support allegiances throughout the country in order to help secure control over the territory.
- (e) The great majority of poor people, and rural communities in particular, do not partake in these struggles and ideologies, except for a tiny minority that can easily be isolated if a development process is in place at the community level.
- (f) Keeping the human and economic development process active on a non-exclusive basis at the community level helps moderate the risk and the impact of widening socio-political crises.
- (g) Non-exclusion requires the devolution of investment decision-making and the control over resources to a level where direct democracy is a practical option, thereby cutting off as much as possible the pathways dominated by political intermediaries and vested interests.

14. Most of the statements in this paradigm represent views shared by many public- and private-sector international development and cooperation agencies. However, some agencies use the paradigm to support reforms in public administration at a level still tightly controlled by the groups of political intermediaries that are at the origin of the crisis. This means that the approach is easily accepted by governments, but it may also be the reason painstakingly negotiated ends to crises tend to be short-lived.

15. The IFAD approach involves addressing the lowest levels of the rural governance setting, such as the village or a small cluster of villages. This approach seems to have more in common with the approaches of civil society organizations than with those of large international and bilateral donors. The IFAD approach inevitably generates the need for intensive policy dialogue with the controlling authorities and project implementation monitoring and supervision procedures that are closely related with the policy dialogue.

B. Natural Disasters

16. Since 2000, IFAD has prepared five projects dealing with the impact of natural disasters; three have been approved for funding. The five projects are:

- India: Livelihood Security Project for Earthquake-Affected Rural Households in Gujarat, 2001, financed and in operation.
- Indonesia: Aceh Recovery Programme, 2005, formulated; IFAD is searching for grant cofinanciers to cover the bulk of the costs.
- Maldives: Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme, 2005, approved.
- Sri Lanka: Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme, 2005, approved.
- Sri Lanka: Post-Tsunami Coastal Rehabilitation and Resource Management Programme.

17. With the exception of the intervention in Gujarat, the projects have not yet begun, though some may be about to begin operations since they have been very recently approved (April 2005). Detailed features of these projects showing the structure of the projects by component, as well as a list of the main activities included in the components are presented in Attachment 2.

APPENDIX III

18. All the projects envisage close coordination with other donors. In the case of Indonesia, with the Government's agreement, IFAD has decided to sponsor the project, though the size of the project far exceeds the resources available to the Fund for post-tsunami interventions in the country. IFAD formulated the project, has offered to make available the staff of the project coordination unit of a successful IFAD project to manage the intervention, and is searching for a pool of grant funding from other donors.

19. All the projects were formulated and appraised at the same time; the project cycle from the occurrence of the event to Board presentation was extremely short, hardly more than three months in the case of the tsunami (event in December 2004; Board presentation in April 2005). This implied: (a) the joining together of the three conventional steps of the project cycle (concept note, formulation, appraisal); (b) shortcuts in the technical verification of the investment proposals; (c) modification of the internal review procedures (project development team, Operational Strategy and Policy Guidance Committee, etc.); and (d) a waiver of the last date of delivery for documents being presented to the Board.

20. All the projects listed above include a combination of activities that are directly related to the natural disaster affecting the country of intervention and activities that are normally included in conventional IFAD rural poverty reduction projects. In particular, mixing reconstruction and development is a common approach in support of a policy that sees reconstruction not merely as the rebuilding of that which has been destroyed by an "act of God", but as an opportunity to introduce improvements over what existed before the disaster. This principle has been applied throughout, from social and productive infrastructure rehabilitation to the reconstruction of private houses and public buildings. In several cases, however, the projects also include new infrastructure building and even applied agricultural research and extension, which are activities only remotely related to the occurrence of a natural disaster.

21. Another common factor is the effort at community institutional development and participation, community capacity-building and the mobilization of local NGOs to work with the communities. The Gujarat project is actually being implemented directly by an Indian NGO (the Self-Employed Women's Association), with the Government playing a less prominent role. The Maldives project seems to be the exception; the reconstruction and new construction programme is entirely in the hands of the Ministry of Agriculture and the Ministry of Aquatic Resources, and training and technical assistance funds are all earmarked for staff in the two ministries.

22. The role of women and of women's groups and associations is highlighted in all the projects.

23. Only the Gujarat earthquake recovery project includes support for microfinance and micro-insurance operations, with products that make use of a mix of grants and loans for beneficiaries. The other projects seem to fund the reconstruction of beneficiaries' production assets.

24. The Gujarat project also includes a component addressing ways to moderate the impact of possible occurrences of a similar disaster in the future. Key instruments applied include: (a) training and awareness-building; and (b) the introduction of earthquake-resistant technologies in the reconstruction of public and private buildings, including support to refine the application of such technologies to low-cost housing construction.

C. Comparison of Key Features of Projects to Address Socio-Political Crises and Natural Disasters

25. Table 3 compares some key features of projects dealing with situations of socio-political disequilibrium and projects dealing with the impact of natural disasters.

APPENDIX III

Table 3: Comparison of Some Key Features of Projects to Address Socio-Political Crises and Natural Disasters

Crisis Leading to Socio-Political Disequilibrium	Natural Disasters
Human origin; causes are deeply rooted in history and in recent political development	“Acts of God”; some may originate in long-standing human behaviour hostile to environmental conservation
Predictable; often anticipated well in advance	Mostly unpredictable even if the potential danger is known; some are predictable, but only shortly before the occurrence
Generates a breakdown in social cohesion	Strengthens social cohesion
Institutional issues and governance are key factors both in causing a crisis and in providing solutions	Institutional issues and governance are marginal or irrelevant factors
Risk moderation requires strong political intermediation	Political intermediation is not a key factor
Initial, creeping negative impact on the economy; when the impact escalates, it causes widespread damage for a long time	Sudden damage that may be very considerable, but the damaging action is not long-lasting
World public opinion is slow to appreciate the significance and extent of the damage to human life and assets	World public opinion is easily mobilized by the mass media
Hits poorest countries most severely	Same
Requires urgent emergency intervention for relief and reconstruction	Same
Risk of widening social disruption in rural areas can be moderated by investing in: <ul style="list-style-type: none"> - grass-roots institutional development and peoples’ empowerment; - enhancing the local economy at the community level; - awareness campaigns on human rights and women’s rights, legal defence; - improving the organizational culture of government agencies 	Impact can be moderated by investing in: <ul style="list-style-type: none"> - natural resource management; - early warning and communication; - special insurance plans.
Negotiating agreement on effective project design at all levels of the public administration is often difficult	Agreement on post-disaster intervention is not a problem
Governments do not want to borrow to fund activities related to governance or peoples’ rights; may accept grant funding	Governments want to obtain grant financing for all emergency and relief assistance
Reactivation of livelihood systems requires elements of grant financing for production by individuals and private groups	Same
Urgent emergency assistance may be less useful if it arrives too late	Same
There may be exceptional cases when shortcuts in conventional procedures for rapid loan approval are justified	Same
Project formulation should be preceded by careful reviews of the situation, application of appropriate methodologies to avoid doing harm, and negotiations aimed at clarifying the real interest and position of the government	Quick appraisal generally feasible; requires assessment; does not require use of specific methodologies
Restructuring and reorientation of ongoing projects may be required or encouraged	Same, if relevant

Attachment 1: IFAD Project Experience in Crisis Prevention and Post-Crisis Reconstruction

Country and Project	Key Indicators of Crisis-Related Objectives and Components										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Crisis prevention and moderation	Improved rural institutions, pluralistic governance	Planning and operation and maintenance through inclusive community development committees (CDCs)	Linkage with political development through policy dialogue	Legal defence fund(with a focus on women)	Reintegration of crisis- and HIV/AIDS-affected, woman-headed households and orphans	Reconstruction of infrastructure, market linkages, agricultural production potential	Capacity-building among CBOs or service providers that train CBOs	Role of NGOs and civil society organizations	Community-based microfinance	Innovative implementation procedures
1. Burundi Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction	Specifically mentioned	Specifically mentioned	Key project objective	CDCs provide basis to advocate wider role for various types of democratic institutions	Included	Included	Included	Efforts to build capacity at the community level	Important	Not included	Not included
2. Burundi Rural Recovery and Development Programme	Specifically mentioned	Through establishment of non-exclusive CDCs	Key project objective	CDCs provide basis to advocate wider role for various types of democratic institutions	Not included	Included	Included	Efforts to build capacity at the community level	NGOs are main implementation contractors	Not included	Role of NGOs
3. Rwanda Rwanda Returnees Rehabilitation Programme	Emergency post-crisis intervention	Mobilized newly reformed local governments	Implementation through cell development committees	Support for the policy to reform local government	Not included	Targeting vulnerable households, mostly victims of crisis, woman-headed households	Reactivation of agricultural production through the distribution of input packages	Not included	Not included	Not included	Emergency procurement of input packages entrusted to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
4. Rwanda Umutara Community Resource and Infrastructure Development Project, (two projects)	Post-crisis construction of new province; resettling returnees	Key project approach: activate grass-roots local government reform	Included	Central to project success	Not included	Included	Included, with an emphasis on rural water supply	Included	Key role envisaged in field work at the community level	Included, with an emphasis on women's income-generating activities	Role of CDCs; measures to make service providers accountable to CDCs
5. El Salvador Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango	Specifically addresses post-crisis rural livelihoods rehabilitation	Emphasis on farmers and women's groups	Not specifically included	Facilitation of working accords among opposing political factions at the local level	None, but strong focus on women's role in development	Included	Focus on agricultural and non-agricultural production	Integrated technical assistance approach for microproducers	Critical for the promotion of non-agricultural microbusiness	Not included; project provides credit	"Transversal approach" to gender issues

Country and Project	Key Indicators of Crisis-Related Objectives and Components										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Crisis prevention and moderation	Improved rural institutions, pluralistic governance	Planning and operation and maintenance through inclusive community development committees (CDCs)	Linkage with political development through policy dialogue	Legal defence fund (with a focus on women)	Reintegration of crisis- and HIV/AIDS-affected, woman-headed households and orphans	Reconstruction of infrastructure, market linkages, agricultural production potential	Capacity-building among CBOs or service providers that train CBOs	Role of NGOs and civil society organizations	Community-based microfinance	Innovative implementation procedures
6. Peru Southern Highlands Project (four projects from the early 1990s)	Not included formally, but very prominent in practice so as to isolate rebels and terrorists	Emphasis on community organizations; development of Andean communities	Key project design	Growth with equity, implicit crisis prevention; policy dialogue with Government and other donors in scaling-up	Not included	Not relevant	Emphasis on rural-urban market linkages for microbusiness promotion	Community capacity-building is key to the project approach	Beneficiaries contract private service providers	Community business fund managed by women	Competition among communities, cash price system, community procurement
7. Sudan South Kordofan Rural Development Programme	Goal and specific objective are peace and improved security in the project area	Strengthening both government and civil society	Mobilizing village communities and local governments	Intervention in areas contiguous to rebel-held areas	None; women's role in CDC: 30% women members		Emphasis on the production of seed packages distributed to vulnerable households			Not included	Demands in rebel-held territory to join project
8. Sierra Leone Rehabilitation and Community-Based Poverty Reduction Project	Post-crisis reconstruction	Pilot experiment with village development committees and chiefdom community-development plans	Pilot community development fund	Not mentioned	Not envisaged	Recapitalization of vulnerable households through free distribution of inputs	Distribution of agro-industry equipment; rehabilitation of feeder roads	Investment in building the capacity of community facilitators	Included	Not included	
9. Philippines Western Mindanao Community Initiatives Project	Not mentioned	Focus on the coordination of CBOs, local government units, line agencies, NGOs and community organizations	Included	Not mentioned	Included, with training on human rights	Not included	No reconstruction mentioned	Included; also community investment fund managed by women	NGOs are key service providers for capacity-building among CBOs	Included	Participatory drafting of implementation manual
10. India Jharkhand-Chhattisgarh Tribal Development Programme	Not mentioned, but very evident objective of effort to break the isolation of and disregard for tribal people	Empowerment of tribal group associations, encouragement for village assemblies	Included	Support for implementation of constitutional amendment (panchayat act for tribal areas)	Awareness-raising on tribal rights, gender and equity issues	Not relevant	No reconstruction, but development	Key project component	Train and support village assemblies	Included	

APPENDIX III

Attachment 2: IFAD Projects in Areas Affected by Natural Disasters (2000-05)

	India: Livelihood Security Project for Earthquake- Affected Rural Households in Gujarat	Sri Lanka: Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme	Maldives: Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme	Indonesia: Aceh Recovery Programme
Component	Activities			
Empowerment of stakeholders, participation, institutional development at the community level	Involving communities in decision making Community capacity-building Strengthening the capacity of private service providers to deal with communities			Restoration and strengthening of community institutions, self-help groups and village development associations
Livelihood systems and crisis-coping capabilities	Drought-proofing Rebuilding livelihood systems on- and off-farm Microfinance Micro-insurance			Grants to reactivate microbusiness and projects of self-help groups
Disaster preparedness and mitigation	Support for earthquake-resistant housing Participatory elaboration of risk mitigation strategies	Not mentioned	Not mentioned	Not mentioned
Social services development	Health education and training Childcare centres	Rehabilitation and improvement of community centres, local clinics, daycare facilities		
Infrastructure development		Housing rehabilitation Water supply reconstruction Rehabilitation of access roads and drainage		Community infrastructure fund managed by village development associations
Recovery of the fisheries sector			Boat replacement Four new fish markets Training in cold-store management	
Recovery of the agricultural sector			New fresh products market in Male Adaptive research, extension	
Policy support, capacity-building, technical assistance, training			For the Ministry of Agriculture	
Innovative procedures	Project managed by Self-Employed Women's Association, a national NGO	Anticipation of larger intervention planned in nearby areas		Involving community and traditional organizations at the local level
Country entry point		Ministry of Agriculture Ministry of Aquatic Resources		Ministry of Agriculture Use the project coordination unit of the ongoing IFAD Post-Crisis Programme for Participatory Integrated Development in Rainfed Areas, plus local provincial NGOs
Project cost (USD million)	24.0	4.7	5.0	36.5
IFAD loan (USD million)	15.0	2.4	2 + 2	Not decided
IFAD grant (USD million)	–	–	0.14	–
Major foreign cofinanciers (USD million)	Wetlands Reserve Programme (4.9)	–	Italy (0.5)	Italy (1.5); IFAD is seeking other donors

ANALYTICAL, STRATEGIC AND PROGRAMME INSTRUMENTS

1. Since crisis situations demand responses that are beyond the purview of normal operations and instruments, IFAD needs to adapt and develop new instruments to complement the existing set of instruments. Given the diverse nature of crises, these instruments need to be flexible. They also need to be sufficiently robust to cater to varying conditions, i.e. before, during and after conflict and natural disasters. An illustrative list of instruments and processes is presented in Attachment 1.
2. Although these instruments are closely interrelated, they need not always be applied sequentially. The decision on the suitability, timing and use of the appropriate instrument should be left to the discretion of the relevant IFAD regional divisions.³ There may also be situations in which a number of instruments could be used together to expedite processing.
3. **Rural crisis information note.** In countries in which there is a high risk of natural hazards or mounting social tension and the risk of political instability that may lead to outbreaks of violence, the World Bank and United Nations Development Programme normally prepare a “watching brief” that informs decision-makers of the risk and impact of violent conflicts and the evolution of the country situation. In addition, conflict analysis per se and, more generally, crisis risk assessment are increasingly becoming a standard part of poverty reduction strategy papers, public expenditure reviews and country portfolio reviews. Using the available information from such instruments as appropriate, regional divisions would prepare a brief crisis information note informing senior management of the situation, which would continue to be monitored, or recommending action for senior management consideration, i.e. the initiation of a rural-crisis risk and vulnerability assessment, most likely in partnership with other donors.
4. **Rural-crisis risk and vulnerability assessment report.** As the situation evolves and when applicable, IFAD will coordinate with the other major donors to undertake a joint study of the emerging or enduring crisis situation and related needs. In line with IFAD’s mandate and Strategic Framework, this participatory effort would concentrate on orienting analyses towards the risk, vulnerability and impact of the crisis on IFAD’s objectives of protecting, reconstructing and, if possible, enhancing access to human, social and physical assets and livelihoods for the rural poor.
5. **Transitional COSOP.** IFAD recognizes that crisis situations may call for a reorientation in the ongoing country programme and for adapting existing strategies and programmes of intervention. This may require revisiting the current COSOP, which is normally drafted in situations of “business as usual”. Based on the outcome of the crisis risk and vulnerability assessment, the country programme manager would produce either a *revised* or a *transitional COSOP* that would realign priorities and resource requirements and recommend short- to medium-term actions. Subsequent planning would ensure that IFAD activities undertaken on the basis of the revised or transitional COSOP’s recommendations do not contribute to enhancing latent causes of crisis, particularly political instability, mounting tensions and social disequilibria linked to human-induced crisis, such as civil conflict. Project formulation and appraisal reports would be conflict-sensitive, demonstrating that the proposed project is in line with the revised or transitional COSOP’s recommendation and does not inadvertently contribute to exacerbating the crisis. Additional budgetary resources from IFAD’s operational budget would have to be allocated to the regional divisions to cover the costs of implementing the new instruments.

³ For example, in Burundi, the conflict assessment and strategy (transitional COSOP) were prepared in concert.

APPENDIX IV

6. Managing risk and avoiding crisis where possible through development represent important contributions to development policy and practice. Therefore, crisis risk and vulnerability assessment, transitional strategy development and crisis-sensitive programme assistance should follow an accelerated cycle of internal review and decision-making, which, depending upon the nature of the urgency, may also involve a truncation of certain subprocesses.

7. Crisis sensitivity is particularly critical to the effectiveness of development in LICUS countries that are institutionally fragile and conflict-prone or conflict-affected. IFAD recognizes that any aid intervention can make a crisis either more, or less likely, depending on the design of the intervention and the local circumstances. Accordingly, the Fund should aim to create a culture of prevention by equipping itself with the instruments, processes and modalities needed to understand the ways its actions interact with the dynamics of society and the impacts on poverty, unemployment, horizontal inequalities, primary resource dependence, social tensions and environmental stress.

8. In the above context, IFAD should also undertake various steps to connect more closely to the new policy directions of the development community in LICUS (e.g. fragile states) and post-conflict environments. In particular, it should be prepared to play an important role with respect to rural governance reform and community-driven recovery. In this regard, IFAD's work with actors in non-state aid (e.g. NGOs, civil society and the private sector) should be emphasized, but always in a manner that does not undermine the long-term development of government capacity. IFAD's grant policy has been an effective instrument for involving such non-state actors in development.

9. In addition to involving local communities, regional actors that possess proximate knowledge of the operational environment and are more able to identify critical pressure points should be involved where possible. In sum, given the massive information asymmetries and the complexities of conflict-prone and conflict-affected societies, home-grown ideas grounded in local experience are far more relevant to social and economic recovery in rural areas than are imported models.

10. The harmonization of policies, programmes and procedures with other agencies is especially important in crisis prevention and recovery. Developing and connecting IFAD initiatives in crisis-related innovation and knowledge management to the work of other partner institutions and networks are critical for enhancing the Fund's effectiveness. This would facilitate institutional learning and the leveraging of IFAD experience in addressing rural poverty through the empowerment of marginalized rural communities, the strengthening of local governance and the expansion of access to rural livelihoods and assets.

Attachment 1: Matrix of Crisis Policy Instruments, Processes and Procedures

CRISIS POLICY INSTRUMENTS, PROCESSES AND PROCEDURES			
Instruments and Procedures	Pre-Crisis	During Crisis	Post-Crisis
Engagement and Assessment			
Rural crisis information note	Declaration on crisis-prone and crisis-affected countries based on UN Watch List and World Bank's quarterly monitoring report; assessment of risk to ongoing IFAD portfolio and rules of engagement	Regular updating of the note	Regular updating of the note until the situation has been normalized
Rural-crisis risk and vulnerability assessment report		Preparation of a report (with major donors) concerning a coordinated approach and orienting the approach towards rural poor people	
Strategy and Programme Formulation			
Transitional country strategic opportunities paper Crisis Sensitive Project Design (combining inception, formulation and appraisal)		Transitional COSOP or revised COSOP based on the rural-crisis risk and vulnerability assessment: –Reorientation or restructuring of the current portfolio for ready use of available funding, and –Provision of technical assistance and the formulation of new crisis mitigation and recovery programmes	Updating transitional COSOP or revising COSOP and the formulation of new post-crisis programmes
Processes and Procedures			
Crisis-sensitive performance indicators	Formulation of crisis-sensitive performance criteria, e.g. governance, security, equitable access to productive assets, and social cohesion	Monitoring and evaluation staff participates in the crisis risk and vulnerability assessment team to update crisis-sensitive performance criteria and indicators in light of the assessment results and the transitional COSOP	Ensure consistency with the transitional COSOP or revised COSOP
Flexible and accelerated procurement and disbursement procedures	Not required	Applied	Applied
Continuous financial reporting and auditing; intensive supervision	Not required	Required	Required

APPENDIX IV

Attachment 2: Crisis Matrix by Phase, Required Action, Policy Instrument and Financing Mechanism

A. Natural Emergencies

Phase	Required Action	Policy Instrument	Financing Mechanism
Prevention	<ul style="list-style-type: none"> risk and vulnerability analysis preparedness and mitigation institutional development and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> rural-crisis risk and vulnerability assessment environment and social assessment technical assistance 	<ul style="list-style-type: none"> core budget for country strategy development regular lending programme technical-assistance supplementary funds
Transition	<ul style="list-style-type: none"> livelihoods rehabilitation search and rescue operations clean-up labour-intensive employment priority infrastructure rehabilitation institutional development and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> rural crisis information note transitional assistance strategy or revised COSOP 	<ul style="list-style-type: none"> technical-assistance supplementary funds portfolio reallocation and restructuring, retroactive financing
Recovery	<ul style="list-style-type: none"> mitigation works medium-term rehabilitation and long-term reconstruction 	<ul style="list-style-type: none"> normal and new policy instruments 	<ul style="list-style-type: none"> regular lending programme

B. Conflict Emergencies

Phase	Required Action	Policy Instrument	Financing Mechanism
Prevention	<ul style="list-style-type: none"> introduce sensitivity to conflict in country programme and strategy formulation development as instrument of prevention maintaining knowledge base, building partnerships and positioning for rapid response institutional capacity-building and good governance 	<ul style="list-style-type: none"> rural-crisis risk and vulnerability assessment sensitivity to conflict found within poverty reduction strategy papers, public expenditure reviews, country portfolio reviews, environmental impact and social assessments, etc. watching brief, LICUS monitoring report, Semi-Annual Conflict-Affected Countries Report, etc., particularly in countries or areas of countries where the portfolio is inactive due to ongoing conflict COSOP 	<ul style="list-style-type: none"> core budget for country strategy development normal lending programme technical-assistance supplementary funds
Transition	<ul style="list-style-type: none"> assessing damage and needs bridging relief and development restoration and capacity-building of critical state institutions social and economic reintegration of displaced persons creation of and support for livelihoods and asset recovery rehabilitation of critical market and productive infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> transitional assistance strategy or revised COSOP 	<ul style="list-style-type: none"> technical-assistance supplementary fund portfolio restructuring and reallocation
Recovery	<ul style="list-style-type: none"> medium- and long-term reconstruction capacity-building and institutional development promotion of good governance linking human security and development 	<ul style="list-style-type: none"> normal and new policy instruments accelerated design and implementation 	<ul style="list-style-type: none"> normal lending programme

CRISIS-SENSITIVE OPERATING PROCEDURES

1. IFAD recognizes that crisis-affected countries may experience disruptions in administrative apparatus and a widespread weakening of the institutional setting. This includes law and order, as well as administrative procedures and rules for governing public funds. The effects of crisis on market linkages or embargoes imposed on a country's international trade often generate a drastic reduction of the supply of goods of primary necessity for carrying out project activities. In such unusual circumstances, the crisis response would not attempt to address long-term economic, sectoral or institutional problems through explicit conditionality linked to macroeconomic policies. However, the response may include conditions directly related to the crisis recovery activities and to preparedness and mitigation concerns.

2. In other situations, the policy and institutional framework remains by and large intact, and institutional capabilities remain largely unaffected. This type of diversity calls for a case-by-case analysis and a tailor-made approach in terms of response processes. Overall, however, speed and flexibility are important. In this light, flexibility in truncating the project cycle (e.g. combining project formulation with appraisal in the field) would be authorized where necessary and feasible.

3. In view of the need to ensure transparency and accountability, standard operating policies concerning procurement and disbursements would apply to crisis programmes. All procurements of goods and services would occur in accordance with IFAD's procurement guidelines. However, to address exceptional circumstances, local competitive bidding, local shopping and direct purchase procedures would be utilized where feasible. Ceilings would be adjusted accordingly. Procurement policy would be seen as a potentially powerful post-crisis reconstruction tool for revitalizing the local supply and construction industry and for employment creation. Where feasible, criteria would be included in the tender documents for the subcontracting of infrastructure rehabilitation works and stimulating the local supply of goods and services. A special account would be established for projects approved under this policy. Similarly, retroactive financing of up to 20% of loan and grant proceeds may be used to finance expenditures. To qualify for retroactive financing, the expenditures would have had to have been made after the onset of the crisis and within the time period leading up to the first IFAD mission. Authorization for such retroactive financing would occur at the time of the first IFAD mission.

4. In addition to special crisis assistance, IFAD would support projects aimed at prevention and mitigation through grants and through the mainstreaming of preventive and mitigation measures in normal lending in crisis-prone countries. Such operations would assist in: (a) developing a national crisis prevention and recovery strategy; (b) establishing an adequate institutional and regulatory framework; (c) undertaking vulnerability and risk assessments; (d) reinforcing vulnerable structures, as well as addressing governance and institutional capacity weaknesses; and (e) acquiring early warning and hazard reduction technology, monitoring and information systems, etc. A regional perspective may also be brought in through the use of regional technical assistance grants. IFAD's role while undertaking these activities would be that of catalyser; thus emphasis would be laid on building partnerships with national institutions, as well as other donors.

5. **Financial reporting and audit.** In order to balance the need for speed and flexibility with the concern for transparency and accountability (e.g. fraud and corruption), stringent monitoring mechanisms would be put in place. These entail intensive programme supervision and more frequent inspection and continuous auditing of project accounts. The accounts of the programme and those of the implementing agencies would be audited quarterly in line with government procedures acceptable to IFAD. Certified audit reports would be transmitted to IFAD not later than six months after the end of the fiscal year. The auditor would give a specific opinion on the mechanism of funding for the implementing agencies, the use they make of the programme resources and the accountability of partners and their financial reporting. In line with the overall multilateral efforts at harmonization,

particularly those responding to the recent establishment of the financial tracking component of the Tsunami Accountability Project, IFAD would fully participate in the programmes of enhanced accountability and transparency in crisis assistance.

6. **IFAD project accounts.** During crisis and disruptions in government financial services, balances kept in the special account of ongoing projects or programmes may be exposed to great risk. IFAD needs to recognize this risk, and, without jeopardizing the requirement for due diligence and transparency, it may undertake exceptional measures.

7. **Project supervision.** IFAD recognizes that intensive supervision (e.g. on a quarterly basis) of projects in crisis-prone and crisis-affected countries is a key aspect of effective prevention and recovery interventions. For such projects, the supervision of the substantive aspects of project implementation, the control of the appropriate project approach and objectives, and the engagement in policy dialogue with the governing authorities are even more important than they are in standard development projects. The current IFAD pilot experience in direct supervision and the recent paper on country presence are especially relevant for conflict-affected countries. In the event that the pilot programme for direct supervision is expanded or similar initiatives are undertaken, priority would be accorded to extending such initiatives to the programmes approved under this policy. Intensive supervision may require that IFAD engage in case-by-case negotiation with cooperating institutions or increase its own allocation of budgetary resources in crisis-affected countries.

8. **Project impact monitoring.** Conventional project impact monitoring is based largely on economic indicators that do not adequately capture crisis indicators (e.g. susceptibility to natural hazards, weak governance, changes in security and social cohesion). The new performance indicators in the recently approved Results and Impact Management System should be elaborated for crisis-prone and crisis-affected countries. These indicators must adequately reflect the degree to which projects implement effective measures of risk and vulnerability management and mitigation, as well as post-crisis recovery.

FINANCING MODALITIES AND RESOURCE MOBILIZATION

1. The normal PBAS reduces the scope of concessional lending to most crisis-affected countries due to their low performance in standard PBAS policy and institutional indicators. Yet, these same countries do not qualify for concessional lending and are among the poorest, most debt-ridden countries and are in greatest need of assistance. Given this dilemma, the Thirteenth and Fourteenth Replenishments of IDA (IDA 13 and 14) have been modified to take into account the exceptional circumstances of post-conflict and post-crisis countries. In this light, IFAD would be using revised guidelines that have been suitably modified in line with IDA 13 and 14.

2. The modifications allow, for a limited period, for allocations in excess of the normal allocations with respect to the country's performance, as measured through the country performance and institutional assessment. This is done to solidify peace and jumpstart stabilization and reconstruction. It also improves the predictability of resource flows, improves the basis for judging resource needs and ensures equity of treatment across countries and regions. Performance indicators adapted from the above assessment are specifically tailored to the circumstances of conflict-affected countries and emphasize the areas that are most relevant in these settings, including security and reconciliation. The IDA 13 agreement provides that such vulnerable countries can obtain up to 40% of their allocations as grants and also allows for grants to be made available in special cases for use in territories within member countries that are under United Nations administration on an interim basis. Most of these countries are included within the new World Bank classification of LICUS countries.⁴

3. As stated, donor agencies need to play a pivotal role in crisis countries, especially those LICUS-type countries affected by chronic instability. IFAD's role in these situations would be important in assisting vulnerable groups (such as woman-headed households), building domestic capacity, revitalizing local communities and restoring social capital in rural areas devastated by natural disasters or conflict. However, since the grant resources that may become available would most likely be limited by comparison with the needs of Member States affected by crisis, such grant resources would be utilized to cover strategically identified rapid responses such as restoring local capacity and good governance, revitalizing and protecting rural livelihoods and assets, jumpstarting rural productivity and rehabilitating priority rural infrastructure. Such grant resources could also be leveraged by involving cofinancing partners and would be linked with IFAD regular medium- to long-term core lending. The terms for core funding would be as concessional as possible (using the modified IDA PBAS and the country performance and institutional assessment criteria as discussed above) and determined by the Board on a case-by-case basis.

⁴ Because poor governance, institutional weaknesses and low capacity characterize LICUS countries, it has been necessary to fine-tune the role of governance in the PBAS. This has required the balancing of the dominant economic and financial performance allocation linkage, with governance as a key performance dimension, while avoiding excessive year-to-year volatility in allocations as a result of changes in governance ratings and the increase in the transparency of governance. IDA has established a central unit to support assistance to LICUS countries. The evolving framework of assistance is anchored in the PBAS. In non-accrual countries, assistance emphasizes addressing governance issues, building statistical and knowledge bases, supporting simple and feasible reforms and exploring innovative approaches to aid through selective basic service delivery for vulnerable groups. In addition, post-conflict progress indicators have been developed to replace the normal country performance and institutional assessment within the PBAS. Post-conflict allocations have been stretched over time to match implementation capacity relative to resource flows in conflict-affected countries. A special LICUS trust fund has been established in the amount of USD 25 million, which is financed through transfers from World Bank surpluses on 15 January 2005. (See IDA reports of February 2004 and November 2004 for details on the indicators and methodology utilized in the PBAS-country performance and institutional assessment modifications).

4. In all cases, portfolio restructuring and the reallocation of existing loan proceeds and supplemental financing and the retroactive financing of loans under preparation would be considered as primary financing options in response to crisis situations. Ongoing project loans would continue on the basis of the terms and conditions of the original loan agreement, irrespective of the reorientation or restructuring arrangements designed under a transitional COSOP or revised COSOP. For new projects, every effort would be made to secure the best possible mixture of grant and loan financing. To this end, IFAD would try to secure the cofinancing of its programme interventions through public cooperation agencies and private donors that can make grant resources available.

5. Given the added burden, especially for country programme managers in crisis-prone and crisis-affected countries, IFAD's knowledge and capacity would need to be strengthened in a number of areas, including policy implementation, strategic operational support, knowledge management (the development of crisis indicators, the identification and dissemination of best practice, systemic reporting to senior management and the Board, etc.), partnership-building and resource mobilization. IFAD would use its knowledge management system to contribute to the development effectiveness of crisis prevention and recovery. In particular, it could work with international think-tanks to design and implement an innovative research programme on the linkages between human security and rural development. It could also collect and disseminate policy research and evaluation findings about good practices in crisis assessment and risk analysis. IFAD management recognizes the need to allocate more resources – both human and financial – to achieve these results.

