

Cote du document: EC 2016/94/W.P.4
Point de l'ordre du jour: 5
Date: 15 septembre 2016
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité

Note aux membres du Comité de l'évaluation

Responsables:

Questions techniques:

Khalida Bouzar
Directrice de la Division
Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe
téléphone: +39 06 5459 2321
courriel: k.bouzar@ifad.org

Abdelkarim Sma
Économiste régional principal
téléphone: +39 06 5459 2500
courriel: a.sma@ifad.org

Kaushik Barua
Chargé d'appui au programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2697
courriel: k.barua@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel : gb_office@ifad.org

Comité de l'évaluation — Quatre-vingt-quatorzième session
Rome, 13 octobre 2016

Pour: Examen

Cote du document: EB 2016/119
 Point de l'ordre du jour: _____
 Date: 2016
 Distribution: Publique
 Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Khalida Bouzar
 Directrice de la Division
 Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe
 téléphone: +39 06 5459 2321
 courriel: k.bouzar@ifad.org

Abdelkarim Sma
 Économiste régional principal
 téléphone: +39 06 5459 2500
 courriel: a.sma@ifad.org

Kaushik Barua
 Chargé d'appui au programme de pays
 téléphone: +39 06 5459 2697
 courriel: k.barua@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
 Chef du Bureau
 des organes directeurs
 téléphone: +39 06 5459 2974
 courriel : gb_office@ifad.org

Conseil d'administration – Cent dix-neuvième session
 Rome, 14-15 décembre 2016

Pour: Approbation

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Résumé	iii
I. Introduction et contexte	1
II. Examen des approches adoptées par nos partenaires vis-à-vis de la fragilité	2
III. Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité	3
A. Conception de la fragilité propre au FIDA et principes directeurs	3
B. Renforcement des approches opérationnelles et organisationnelles	7
C. Mobilisation de ressources au profit des situations de fragilité	10
IV. Recommandation	11
Annexe	
Approches opérationnelles et sécuritaires	13
Appendices	
I. IFAD Management Commitments	1
II. Review of partners' evolving approaches to fragile situations	5
III. IFAD's List of Most Fragile Situations	9
IV. Current status and overview of portfolio	11
V. Case Studies – IFAD work in Fragile Situations	13

Sigles et acronymes

ENI	Évaluation au niveau de l'institution
IFI	Institution financière internationale
PRI	Pays à revenu intermédiaire
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

Résumé

1. Le FIDA a un rôle crucial à jouer à l'égard des situations de fragilité. Il ressort du Programme 2030 que la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) passe nécessairement par la prise en compte de "six points clefs", dont la fragilité. Les résultats obtenus en matière de développement sont systématiquement plus modestes dans les situations de fragilité, et celle-ci menace la mission du FIDA, à savoir transformer le monde rural. Suite aux engagements pris lors des Consultations sur les neuvième et dixième reconstitutions des ressources du FIDA, et à l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de l'engagement du FIDA dans les États et contextes fragiles et touchés par un conflit (ci-après dénommée ENI portant sur la fragilité), le Fonds présente sa stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité.
2. Cette stratégie propose une nouvelle définition de la fragilité qui correspond mieux au mandat du FIDA ainsi qu'une nouvelle méthode de classification des pays afin d'identifier les situations de majeure fragilité justifiant l'adoption d'approches souples et différenciées.
3. La nouvelle définition de la fragilité qui est proposée est la suivante:

"La fragilité est une situation de grande vulnérabilité aux chocs, naturels ou provoqués par l'homme, qui s'accompagne souvent d'un risque élevé de violence et de conflit. La faiblesse des structures de gouvernance et le manque de capacités des institutions constituent un commun dénominateur et une conséquence des situations de fragilité. En règle générale, les situations de fragilité créent un environnement peu favorable à une transformation inclusive et durable du monde rural; elles se caractérisent par des crises prolongées et/ou périodiques ayant des répercussions fréquentes sur l'agriculture paysanne et la sécurité alimentaire."
4. La stratégie expose les principes directeurs qui guideront l'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité, à savoir: i) gestion des risques et résilience; ii) majeure attention aux causes profondes de la fragilité (dans les limites du mandat et de l'avantage comparatif du FIDA); iii) prise en compte des questions d'égalité des sexes et ciblage; iv) renforcement institutionnel afin de promouvoir la confiance et la cohésion sociale; v) ressources, instruments et approches flexibles et adaptés aux besoins; vi) partenariats stratégiques et complémentaires; et vii) mesure des résultats et enseignements tirés.
5. Faisant fond sur ces principes directeurs, la stratégie présente des approches organisationnelles et opérationnelles visant à renforcer la résilience et l'efficacité des opérations du FIDA dans les situations de majeure fragilité. Elle propose également différentes options en termes de mobilisation et d'allocation des ressources.
6. Une fois la stratégie approuvée, de nouvelles directives seront élaborées ou bien celles en vigueur au FIDA seront actualisées afin de donner corps aux propositions figurant dans la stratégie. Ces directives seront toutes élaborées ou actualisées d'ici à la fin de 2017.

Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité

I. Introduction et contexte

1. La fragilité influe considérablement sur les résultats obtenus en matière de développement au niveau mondial. Cela ressort clairement des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ainsi que des prévisions concernant la mise en œuvre du Programme 2030 et des Objectifs de développement durable (ODD) correspondants. En ce qui concerne les OMD, pour tous les indicateurs, les États fragiles¹ accusent un retard par rapport à ceux qui ne le sont pas, retard supérieur à 50% dans la plupart des cas². Si l'on se tourne vers l'avenir, il ressort du Programme à l'horizon 2030 que la réalisation des ODD passe par la prise en compte de "six points clefs", dont la fragilité³. Dans les pays qui, à l'heure actuelle, sont considérés comme fragiles, 43% de la population vit avec moins de 1,25 USD par jour et, d'ici à 2030, il est probable que l'incidence de la pauvreté sera encore plus forte dans les pays actuellement confrontés à des problèmes de fragilité. Point fondamental, non seulement la fragilité compromet la réalisation des objectifs de développement, mais les crises périodiques qu'elle provoque ou aggrave risquent de réduire à néant les avancées réalisées durant des décennies en termes de développement.
2. Des initiatives internationales récentes comme le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, la Déclaration de Stockholm sur le thème Surmonter la fragilité et consolider la paix dans un monde en mutation sont venues confirmer la priorité accordée à la fragilité dans le programme mondial de développement ainsi que la nécessité de réduire les risques de catastrophe. À l'occasion du Sommet mondial sur l'action humanitaire 2016, l'accent a été mis sur la nécessité d'œuvrer à une meilleure articulation entre humanitaire et développement, et il a été reconnu que l'aide humanitaire ne peut à elle seule ni répondre correctement aux besoins des pauvres vivant dans des contextes fragiles, ni les réduire durablement.
3. De plus, la fragilité peut réduire les capacités institutionnelles, affecter les moyens de subsistance en milieu rural et être source d'instabilité pour les prix des denrées alimentaires et la sécurité alimentaire, constituant ainsi un facteur extrêmement important qui pèse sur le développement rural et la sécurité alimentaire⁴. La plupart des pays où les niveaux de sécurité alimentaire sont les plus faibles se trouvent également dans une situation de fragilité liée principalement à des conflits, récents ou en cours⁵. Dans les contextes fragiles, entre 2009 et 2013, les prix des denrées alimentaires étaient en moyenne plus élevés que dans les autres pays et, entre 2014 et 2016, la sous-alimentation a atteint dans les situations de majeure fragilité des niveaux près de deux fois supérieurs à la moyenne constatée dans les pays en développement⁶. Il ressort de recherches récemment conduites par le FIDA dans le cadre du Rapport sur le développement rural 2016 que, dans les pays en situation de fragilité chronique, l'urbanisation intervient à un stade précoce car les populations quittent les zones rurales – d'où sont quasiment

¹ Un certain nombre d'organisations internationales et de publications utilisent l'expression "États fragiles". Au FIDA, c'est l'expression "pays présentant des situations de fragilité" qui sera retenue dans la mesure où elle donne une représentation plus précise.

² Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *États de fragilité 2015: réaliser les ambitions de l'après-2015* (OCDE Publishing, Paris, 2015).

³ Assemblée générale des Nations Unies, *La dignité pour tous d'ici à 2030: éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète* (2014), www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E.

⁴ Agence allemande de coopération internationale (GIZ)/Institute of Development Studies (IDS), *How does state fragility affect rural development?* (2014).

⁵ Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), *Rapport 2015 sur l'indice de la faim dans le monde: conflits armés et le défi de la faim* (2015).

⁶ Analyse basée sur les statistiques de la Division de la statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO-STAT), juillet 2016.

absents les services essentiels et l'État de droit – pour les villes, à la recherche d'une sécurité et d'un emploi. Et si ce processus ne s'accompagne pas d'une transformation structurelle ou rurale de fond, cela peut se traduire par une aggravation de l'insécurité alimentaire et par l'adoption de modèles d'urbanisation non viables favorisant le chômage et les troubles.

4. Durant les Consultations sur les neuvième et dixième reconstitutions des ressources du FIDA (FIDA9 et FIDA10 respectivement), des engagements précis ont été pris afin de renforcer l'action du Fonds dans les situations de fragilité. Le Cadre stratégique 2016-2025 témoigne lui aussi de la volonté du FIDA d'œuvrer dans les pays présentant des situations de fragilité et d'accorder à la résilience une importance prioritaire. Il ressort de la récente évaluation au niveau de l'institution (ENI) de l'engagement du FIDA dans les États et contexte fragiles et touchés par un conflit que le Fonds a "un rôle essentiel à jouer" dans les États fragiles. On trouvera à l'appendice I les suites données aux engagements pris par la direction.
5. Compte tenu de ce qui précède, la direction soumet à l'approbation du Conseil d'administration la Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité. Cette stratégie a été élaborée à la lumière des commentaires formulés à propos du document d'orientation "Approche adoptée par le FIDA pour élaborer une stratégie d'engagement dans les pays en situation de fragilité", soumis au Comité de l'évaluation et au Conseil d'administration en avril 2016 (EB 2016/117/R.2).
6. On constate une forte coïncidence entre les pays appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI) (en particulier ceux de la tranche inférieure) et les pays présentant des situations de fragilité. C'est pourquoi il est d'autant plus important que le FIDA adopte une approche cohérente concernant son engagement dans les pays présentant des situations de fragilité et dans les PRI. Pour que la mise en œuvre de programmes de pays spécialement adaptés se traduise par un impact maximum, il est nécessaire que les ressources limitées du FIDA soient allouées efficacement, en fonction des besoins et de la performance du pays (sur la base du Système d'allocation fondé sur la performance [SAFP]), et que l'appui dans les pays soit fourni selon des niveaux appropriés (dans le cadre de la décentralisation et des processus y afférents). La présente stratégie est en phase avec trois autres processus interdépendants actuellement en place, à savoir: l'engagement dans les PRI, la décentralisation du FIDA et le SAFP. La direction du FIDA présentera au Conseil d'administration, à sa session de décembre 2016, un document global illustrant ces stratégies et réformes interdépendantes.
7. Cette stratégie a été élaborée sur la base d'un examen des pratiques les plus récentes adoptées par des organisations similaires, d'un processus élargi de consultation interne et des dizaines d'années d'expérience du FIDA dans des contextes fragiles. On trouvera à la section II un aperçu des dernières pratiques internationales en situation de fragilité, dont des détails sont fournis à l'appendice II, et des études de cas du FIDA présentés à l'appendice V. La section III porte sur la présentation de la stratégie: a) définition, classification et principes directeurs sur lesquels elle repose; b) approches opérationnelles et organisationnelles améliorées; et c) principes en matière de mobilisation des ressources.

II. Examen des approches adoptées par nos partenaires vis-à-vis de la fragilité

8. La pratique consistant à dresser des listes d'"États fragiles" est peu à peu abandonnée par les institutions financières internationales (IFI) et la communauté internationale au profit de l'adoption d'une approche de la condition de fragilité fondée sur des analyses plus approfondies et sur une diversification des modalités d'engagement. Avec la nouvelle conception de la fragilité adoptée au FIDA, l'accent est désormais mis sur les situations de fragilité, cette dernière étant considérée

comme un phénomène pluridimensionnel d'intensité variable où les limites entre fragile et non fragile sont ténues. L'accent mis sur la fragilité plutôt que sur les États a permis aux communautés qui se consacrent au développement et à l'aide humanitaire d'apprécier les retombées à l'échelle régionale (voire mondiale). Parmi les multiples facteurs influant sur la fragilité, le FIDA ne prendra en compte que les dimensions qui sont le plus en lien avec son mandat et ses avantages comparatifs et qui, pour la plupart, constituent les causes principales de la fragilité. La récente Déclaration de Stockholm précise ainsi que: "L'injustice, les violations des droits de l'homme, l'inégalité, l'exclusion, la pauvreté, la mauvaise gestion des ressources naturelles et l'absence de règlements politiques inclusifs et d'institutions capables, sont à la source de conflits et de fragilité" [italiques ajoutés].

9. Parallèlement aux nouvelles conceptions de la fragilité, les organisations de développement sont en train d'accroître les ressources allouées dans ce domaine et d'adopter des approches opérationnelles flexibles. Durant la période couverte par la quinzième reconstitution de l'Association internationale de développement (IDA15), la Banque mondiale a augmenté de 50% les financements en faveur des "États fragiles et touchés par un conflit" et a également engagé 300 millions d'USD au profit du Guichet de financement des ripostes aux crises. Cela a permis non seulement d'accroître le portefeuille de l'IDA consacré aux États fragiles et touchés par un conflit... mais également d'en améliorer la qualité⁷. Mettant à profit l'expérience acquise durant IDA17, le Groupe de la Banque mondiale a proposé de multiplier par deux – soit de 7,2 milliards d'USD à 14,4 milliards d'USD – l'appui en faveur des États fragiles et touchés par un conflit durant la période couverte par IDA18. À la Banque africaine de développement, la Facilité d'appui à la transition permet d'octroyer des financements additionnels à un certain nombre de pays présentant des situations de fragilité, et l'engagement repose sur une analyse plus approfondie, des approches différenciées, des partenariats renforcés, des procédures flexibles et la gestion des risques (pour plus d'informations, voir l'appendice II).

III. Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité

10. Cette stratégie, qui repose sur le cadre politique existant au FIDA, s'inspire de la Politique du FIDA en matière de prévention des crises et de redressement (2006) et des Directives pour le relèvement rapide après une catastrophe que le Fonds a élaborées en 2011.

A. Conception de la fragilité propre au FIDA et principes directeurs

Conception de la fragilité propre au FIDA

11. Définition de la "fragilité". Mettant à profit les ajustements que d'autres institutions financières internationales ont apporté à leur conception de la fragilité ainsi que l'analyse des dimensions rurales de la fragilité que le FIDA a lui-même menée, la stratégie proposée remplace la définition précédente de la notion d'État fragile⁸ par une conception de la fragilité propre au FIDA:

"La fragilité est une situation de grande vulnérabilité aux chocs, naturels ou provoqués par l'homme, qui s'accompagne souvent d'un risque élevé de violence et de conflit. La faiblesse des structures de gouvernance et le manque de capacités des institutions constituent un commun dénominateur et une conséquence des situations de fragilité. En règle générale, les

⁷ Banque mondiale, 2015. Update on IDA's Crisis Response Window. Revue à mi-parcours de l'IDA17.

⁸ Voir le document EB 2006/87/R.3/Rev.1: "États fragiles: États où la faiblesse des politiques, des institutions et de la gouvernance se traduit par une faible croissance économique, de très fortes inégalités et un développement humain médiocre. Ces États sont plus exposés que les autres aux flambées de violence. Il peut s'agir de pays qui sont riches en ressources naturelles ou qui au contraire en sont démunis."

situations de fragilité créent un environnement peu favorable à une transformation inclusive et durable du monde rural; elles se caractérisent par des crises prolongées et/ou périodiques ayant des répercussions fréquentes sur l'agriculture paysanne et la sécurité alimentaire."

Cette nouvelle définition a par ailleurs été élaborée à la lumière des discussions dont a fait l'objet le document d'orientation présenté à la cent-dix-septième session du Conseil d'administration.

12. Classification des situations de fragilité. La méthode de classification des États fragiles adoptée antérieurement par le FIDA consistait à combiner les listes de tous les États fragiles identifiés par d'autres IFI et par OCDE. La liste ainsi obtenue – 50 pays, soit la moitié du portefeuille du FIDA – était difficile à gérer et ne permettait pas la mise en œuvre d'approches clairement différenciées. De plus, comme l'a établi l'ENI portant sur la fragilité, ce n'est que dans un sous-ensemble limité de situations de majeure fragilité que la performance des projets est nettement plus faible. Le FIDA a donc défini des critères qui lui sont propres afin d'identifier les situations justifiant des approches nettement différenciées.
13. Dans le cadre de la présente stratégie, les situations de majeure fragilité seront définies sur la base des deux indicateurs suivants:
 - a) Capacité institutionnelle: quintile inférieur (20%) de la note de performance du secteur rural (PSR); et
 - b) Conflit: pays touchés par un conflit (à l'instar de l'IDA, la présence des forces de maintien de la paix des Nations Unies/régionales est retenue comme indicateur).
14. Comme l'a recommandé le Conseil, les critères sont gérables et il est facile de les appliquer et d'en assurer le suivi. À l'avenir, des ajustements pourraient être introduits, sur la base des nouveaux enseignements tirés et des pratiques en vigueur au niveau mondial. Les options consistant à retenir un plus grand nombre d'indicateurs, par exemple concernant la vulnérabilité et l'exposition aux catastrophes naturelles (voir tableau 1) ont été envisagées, mais l'on a estimé qu'elles présentaient déjà un fort degré de corrélation avec les indicateurs précités.
15. Avec cette classification, on obtient un ensemble plus restreint de 31 pays (pour une liste complète des situations de majeure fragilité, voir l'appendice III)⁹ qui correspond en grande partie au sous-ensemble de pays "toujours fragiles" que l'ENI portant sur la fragilité a permis d'identifier, à savoir ceux où la performance des projets est nettement inférieure. Comme le montre le tableau 1, on constate par ailleurs que, dans les pays présentant des situations de majeure fragilité, les résultats obtenus pour toute une gamme d'indicateurs plus larges sont extrêmement modestes.

⁹ Conformément aux pratiques des organisations partenaires, la direction pourra exercer son pouvoir discrétionnaire pour la classification des situations de majeure fragilité (jusqu'à un maximum de trois pays), notamment en l'absence de données suffisantes ou de facteurs de fragilité spécifiques.

Tableau 1
Caractéristiques des situations de majeure fragilité

<i>Indicateur</i>	<i>Source</i>	<i>Situations de majeure fragilité</i>
Prévalence de la sous-alimentation (en % de la population, 2014-2016)	FAOSTAT	Prévalence de 24% dans les pays présentant les situations de majeure fragilité (contre 10,8 % en moyenne au niveau mondial)
Faim	Indice de la faim dans le monde de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires	Huit des dix derniers figurant sur la liste des pays présentant les situations de majeure fragilité
Vulnérabilité et risque de crises	Indice d'évaluation des crises et des vulnérabilités mondiales de la Commission européenne	Cinq derniers sur la liste des pays présentant les situations de majeure fragilité
Conflit/instabilité (état d'alerte maximum)	Indice des États fragiles du Fonds pour la paix	100% de la liste des pays présentant les situations de majeure fragilité

Principes directeurs

16. L'action du FIDA dans les situations de majeure fragilité sera régie par le Cadre stratégique et par les principes inscrits dans le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles dans le cadre du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, ainsi que par le Cadre d'action du Comité de la sécurité alimentaire mondiale visant à favoriser la sécurité alimentaire et la nutrition dans les situations de crise prolongées. La vision et l'objectif stratégiques du FIDA resteront néanmoins inchangés, que le contexte soit fragile ou non: transformation inclusive et durable du monde rural.
17. L'engagement dans les situations de majeure fragilité reposera sur les principes directeurs ci-après¹⁰:
- i) **Gestion des risques et résilience.** L'objectif du FIDA est de favoriser l'amélioration et la résilience des moyens de subsistance des populations rurales. Dans les contextes fragiles, l'accent mis par le FIDA sur la gestion des risques et la résilience sera ultérieurement renforcée. Dans le cadre des programmes, des activités viseront à accroître la résilience des communautés cibles et à leur permettre de gérer les risques et de renforcer leur capacité d'adaptation face aux effets d'une situation de conflit et d'autres chocs. Grâce à des interventions ciblées mises en œuvre au titre de la gestion des risques, la capacité de gestion financière sera renforcée. Ainsi, elle sera étendue au personnel du FIDA et des projets et à leur sécurité, sur la base de critères précis d'engagement ou de retrait. Au niveau opérationnel, un registre des risques propres au pays illustrant les risques et les mesures d'atténuation y relatives pourra être élaboré en fonction des besoins.
 - ii) **Majeure attention aux causes profondes de la fragilité.** Le FIDA s'emploiera à s'attaquer aux causes profondes de la fragilité, dans les limites de son mandat et dans les domaines où il possède un avantage comparatif ainsi que sur la base d'une analyse contextuelle approfondie (et en tenant compte des ressources dont il dispose de manière réaliste). Comme indiqué dans l'ENI portant sur la fragilité, le Fonds possède une riche expérience des interventions à assise communautaire qui contribuent à la réalisation des objectifs de maintien de la paix et d'édification de l'État: du renforcement de la gouvernance des ressources naturelles à la promotion d'organisations à assise communautaire inclusives et à la prestation de services performants par les collectivités locales.
 - iii) **Prise en compte des questions d'égalité des sexes et ciblage.** La fragilité ne touche pas tout le monde de la même manière, et les femmes en subissent davantage les conséquences. La fragilité accroît le risque de

¹⁰ Les principes directeurs sont développés dans le document EB 2016/117/R.2.

violence, de crime et d'abus à l'égard des femmes. Dans toutes les opérations financées par le FIDA, l'intégration des questions relatives à l'égalité des sexes et du ciblage des jeunes et des groupes vulnérables constitueront des composantes clés aux fins de la lutte contre la fragilité. Le FIDA forgera des partenariats avec des institutions inclusives (notamment avec des organisations à assise communautaire représentatives) susceptibles de renforcer la légitimité de l'État, de favoriser la justice et la sécurité, et d'aider à exploiter les potentialités des femmes.

- iv) Renforcement institutionnel afin de promouvoir la confiance et la cohésion sociale. Le FIDA reconnaît que l'existence d'institutions légitimes, efficaces et responsables revêt une importance capitale pour remédier à la fragilité. Les approches de ciblage favorables aux pauvres adoptées dans le cadre des opérations du FIDA favorisent bien souvent la responsabilisation et donnent davantage de visibilité aux femmes et aux groupes marginalisés et à leurs organisations. Il s'agit notamment des organisations paysannes, des organisations de peuples autochtones, des groupements féminins, des associations d'irrigants et d'autres institutions communautaires et gouvernementales. Le FIDA interviendra dans les situations de majeure fragilité par l'intermédiaire des institutions capables d'instaurer un climat de confiance.
- v) Ressources, instruments et approches flexibles et adaptés aux besoins. Le FIDA favorisera la mise en place d'instruments de financement plus souples et plus adaptés pour pouvoir intervenir dans les situations de majeure fragilité, en particulier par le biais de la mobilisation de fonds supplémentaires. Les processus opérationnels seront assouplis, notamment grâce à la simplification de la conception et des procédures de manière à tenir compte des difficultés rencontrées dans de telles situations. Les examens portant sur la qualité devront être axés sur les aspects pratiques et tenir compte de la nécessité de limiter l'ambition et la complexité. Cela ne remettra toutefois pas en cause ni la qualité de la gestion fiduciaire ni celle des mesures de sauvegarde sociales, environnementales et climatiques.
- vi) Partenariats stratégiques et complémentaires. Les partenariats aident le FIDA à gérer les risques et à maintenir son engagement dans les contextes plus difficiles; ils offrent en effet les moyens de lutter contre les causes profondes de la fragilité qui échappent aux domaines relevant de l'avantage comparatif du FIDA. Le recours du FIDA aux partenariats dans les contextes de fragilité sera régi par la Stratégie du FIDA en matière de partenariat (2012). Les partenariats avec les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome ainsi qu'avec d'autres IFI et d'autres organisations internationales bénéficieront d'une attention particulière, de même que les partenariats avec d'autres partenaires de développement dotés de solides capacités en termes d'exécution, comme des organisations de la société civile qui soient fiables. Le mémorandum d'accord récemment conclu entre le FIDA et le Programme alimentaire mondial (PAM) au Soudan constitue un exemple de ce type de partenariat. Chaque fois que ce sera possible, le FIDA pourra envisager d'établir des partenariats stratégiques avec le secteur privé, dans le droit fil de sa stratégie en la matière. Les partenariats avec des organismes d'aide humanitaire et avec la société civile seront essentiels pour combler le fossé entre l'aide humanitaire et les actions de développement.
- vii) Obtenir des résultats, les mesurer et en tirer des enseignements. L'action du FIDA doit avoir un impact avéré, en particulier dans les situations de fragilité où l'engagement s'accompagne de niveaux de risque et de coûts souvent plus élevés. Il est essentiel de tirer les enseignements de l'engagement du FIDA, pas uniquement dans l'intérêt de l'organisation mais également en tant que bien public. Le FIDA étudiera des solutions possibles afin d'élaborer des processus de suivi-évaluation (S&E) et des méthodologies d'évaluation de l'impact qui soient simples et rentables mais permettent de

collecter des données homogènes sur les résultats obtenus dans les situations de fragilité. Dans les contextes fragiles, les résultats et l'impact seront également évalués sur la base d'indicateurs relatifs au développement institutionnel et à l'autonomisation des femmes, étant donné l'importance que ces aspects revêtent pour la fragilité.

B. Renforcement des approches opérationnelles et organisationnelles

18. Les partenariats seront essentiels pour la mise en œuvre des approches opérationnelles et organisationnelles. Les nouvelles procédures/directives permettront de définir le rôle que jouera le FIDA dans le cadre des partenariats établis dans des situations de fragilité, notamment en termes de coordination et de chronologie des activités et des évaluations avec d'autres organismes. À cet effet, le FIDA fera fond sur la collaboration avec les organismes ayant leur siège à Rome (en particulier avec le PAM dans la mesure où celui-ci intervient dans des contextes instables).
19. Des approches renforcées permettront d'opérer une distinction entre situations de conflit et contextes caractérisés par des faiblesses institutionnelles. Lorsque des conflits surviennent dans des pays où les institutions sont fortes, il peut arriver qu'il soit nécessaire de suspendre momentanément les activités mises en œuvre dans le cadre des projets (mais dans la présente stratégie, il est proposé de poursuivre avec les partenaires locaux l'exécution des activités sur lesquelles les conflits n'ont aucune incidence). En cas de fragilité institutionnelle, l'accent sera mis, dans le droit fil des principes directeurs, sur la conception, les engagements à long terme et le développement des capacités. L'adoption généralisée de ces approches dans les situations de majeure fragilité sera fonction des ressources mobilisées par le biais de fonds supplémentaires ou de la volonté des pays d'utiliser leurs allocations pour concevoir des activités qui s'attaquent directement aux causes de la fragilité. On trouvera à l'annexe I des précisions concernant les approches opérationnelles et les questions liées à la sécurité.

Renforcement des approches opérationnelles

20. Le FIDA s'efforcera de renforcer l'analyse de la fragilité, la conception des projets ainsi que la supervision et l'appui à l'exécution dans les contextes fragiles. Des efforts supplémentaires devront être faits pour activer des partenariats, et intégrer ces approches différenciées directement dans les projets d'investissement et les activités financées grâce à des dons régionaux et nationaux.
21. La fragilité sera évaluée dans le cadre élargi des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et des notes de stratégie de pays (NSP). Dans les situations de fragilité, les projets et programmes seront conçus de manière à privilégier les activités et les objectifs simples. L'accent sera mis sur l'éradication progressive des causes profondes de la fragilité (si elles correspondent à des domaines dans lesquels le FIDA possède un avantage comparatif) moyennant le renforcement des capacités institutionnelles et de la résilience des groupes cibles.
22. Au plan de la gestion des risques, la supervision et l'appui à l'exécution revêtent une importance capitale dans les situations de fragilité, dans la mesure où ils guident l'application d'approches flexibles. Les principaux problèmes qui font obstacle à l'obtention de résultats dans les situations de majeure fragilité sont déjà abordés dans les directives en matière de supervision, à savoir: i) causes et conséquences de la fragilité; ii) capacités institutionnelles; et iii) égalité des sexes et ciblage dans des contextes fragiles. Ces aspects feront l'objet d'une attention particulière dans le cas des projets mis en œuvre dans les situations de majeure fragilité. De plus, des procédures de supervision à distance seront spécialement mises au point pour les zones où il est impossible d'accéder en raison de l'existence de conflits ou d'autres problèmes.

23. Dans les situations de majeure fragilité, les capacités sont limitées; en conséquence, les risques de gestion financière seront ciblés tant au stade de la conception des programmes que tout au long de la supervision. Il ressort des données de gestion financière dont dispose le FIDA que, dans les situations de majeure fragilité, la proportion de projets à haut risque est élevée. Les modalités de décaissement adoptées par le FIDA, qui tiennent compte du risque, continueront de reposer sur des évaluations rigoureuses des systèmes publics de gestion financière dans le pays. D'une manière générale, le FIDA est conscient de ce que certaines situations de fragilité peuvent se caractériser par l'absence d'institutions officielles. Des approches sur mesure pourraient être définies en fonction des spécificités de la situation de fragilité (par exemple, procédures de supervision à distance). Globalement, l'approche de gestion financière actuellement en vigueur au FIDA n'est pas adaptée à la fragilité mais la présente stratégie offre le fondement pour remédier à cela. Ainsi, une fois la stratégie approuvée, des indicateurs supplémentaires seront établis et viendront compléter les indicateurs standard figurant dans les rapports sur l'état d'avancement des projets. On trouvera à l'annexe I des renseignements complémentaires concernant ces approches opérationnelles ainsi que les problèmes liés à la sécurité.

Renforcement des approches organisationnelles du FIDA

24. Le FIDA se propose de renforcer sa résilience organisationnelle dans les contextes fragiles en agissant sur les principaux processus et politiques dont dispose l'institution s'agissant de la présence dans les pays, de la sécurité et de la gestion des ressources humaines.
25. Au plan de la décentralisation et de la sécurité, le FIDA s'efforcera de garantir à l'ensemble de son portefeuille d'opérations un niveau élevé de continuité, en particulier dans les contextes où des problèmes de sécurité ou des conflits sont susceptibles de compromettre la mise en œuvre des projets et programmes. À cette fin, il pourrait se révéler nécessaire de revoir les modalités de suspension en cas de conflit, pour envisager notamment une suspension partielle avec la poursuite d'un certain nombre d'activités résilientes.
26. Dans les situations de majeure fragilité, l'équipe responsable de la sécurité des opérations sur le terrain joue un rôle clé dans la gestion des risques sécuritaires pour le personnel et les bureaux de pays du FIDA. Elle est chargée de résoudre les problèmes de sécurité menaçant le personnel du FIDA, ses consultants et les autres personnes recrutées dans le cadre de contrats hors personnel ainsi que les avoirs du Fonds. Les principes de gestion des risques sécuritaires en place visent à garantir que le FIDA prend toutes les mesures raisonnables afin d'assurer la sûreté et la sécurité de son personnel et de ses avoirs, tout en garantissant la mise en œuvre des interventions dans les délais prévus. Ces principes permettent par ailleurs, en cas de force majeure ou de crise, de maintenir autant que possible les avoirs dans un état de disponibilité opérationnelle élevée dans l'optique d'un réengagement.
27. Globalement, le FIDA déterminera les éléments essentiels dont il a besoin pour pouvoir fournir les services les plus importants et faire face aux menaces éventuelles, et pouvoir ainsi prendre des mesures efficaces. À cet égard, les activités clés seront les suivantes: formation et évaluation du personnel en matière de sécurité, participation effective au dispositif d'évaluation de l'importance des programmes¹¹, et prise en compte des aspects relatifs à la sécurité dès la phase initiale des projets.

¹¹ Le dispositif d'évaluation de l'importance des programmes fait partie intégrante du système des Nations Unies. Il a pour but de garantir un juste équilibre entre les activités mises en œuvre dans le cadre des programmes et les risques sécuritaires que celles-ci comporteraient et de déterminer l'importance des activités du FIDA dans une zone géographique donnée et à un moment précis.

28. La gestion des ressources humaines et le renforcement du pouvoir d'action du personnel (international et local) constituent deux éléments cruciaux pour la résilience organisationnelle du FIDA. Ce dernier allouera des ressources spécifiques afin d'aider les fonctionnaires intervenant dans des situations fragiles à se préparer correctement à leur environnement de travail et de faciliter leur épanouissement professionnel. La gestion des projets, la gestion des risques (comment prévoir et atténuer les risques liés au contexte susceptibles de compromettre les projets du FIDA, et s'y préparer), la gestion budgétaire dans des situations de fragilité, l'établissement de partenariats (et leur gestion dans un environnement en mutation rapide) et la formation en matière de sécurité seront tous des domaines dans lesquels les capacités seront renforcées. Le personnel travaillant dans des contextes fragiles bénéficiera d'un encadrement spécial pour être à même de faire face à des difficultés spécifiques. Conformément au cadre de décentralisation, toutes les activités de formation seront organisées en priorité à l'intention des bureaux de pays.
29. À côté de ces éléments, le devoir de protection du FIDA vis-à-vis des membres de son personnel travaillant dans ces pays fera l'objet d'un examen approfondi afin de garantir l'adéquation des régimes de couverture médicale en vigueur au FIDA dans ces situations extrêmes. Les conditions particulières dans lesquelles travaille le personnel recruté au niveau local devraient être prises en compte, en particulier lorsque la situation risque d'aboutir à la suspension des opérations.
30. Le FIDA se penchera sur la question de l'application du cadre de gestion de la performance au personnel travaillant dans des contextes fragiles par rapport au reste du personnel, en veillant à ce que, dans les situations de fragilité, les objectifs et les critères d'évaluation de la performance soient définis de manière réaliste et offrent la flexibilité nécessaire pour déterminer le stade à partir duquel les changements qui surviennent dans l'environnement de risque externe font que les objectifs convenus deviennent irréalisables. Les difficultés graves liées au contexte seront prises en compte aux fins de l'établissement, du suivi et de l'évaluation des objectifs du personnel. L'expertise acquise dans les situations de fragilité facilitera l'avancement professionnel, dans la mesure où elle sera considérée comme un atout dans le cadre des processus de recrutement. De plus, au bout d'une période donnée, la mobilité sera garantie au personnel international en poste dans les situations de majeure fragilité.
31. L'affectation du personnel recruté sur le plan international dans des pays présentant des situations de fragilité sera récompensée, compte tenu des avantages que cette expérience comporte pour l'institution. Les incitations seraient de nature non financière et auraient trait au bien-être et aux perspectives de carrière du personnel.
32. Compte tenu des limites du budget administratif, le FIDA adoptera une approche réaliste s'agissant de déterminer l'ampleur des activités mises en œuvre dans le cadre de ces nouvelles approches, étant donné que ces opérations seront financées en utilisant les ressources existantes (et que le changement dans l'affectation des ressources nécessitera des compromis dans le financement d'autres activités). La direction s'efforcera de couvrir les coûts additionnels en les incorporant aux coûts directs des projets, en mobilisant des fonds supplémentaires ou en faisant des demandes de report. La priorité serait accordée aux ressources destinées à la supervision et à l'appui à l'exécution, à l'évaluation de la fragilité, aux mandats de surveillance (avec le maintien d'une certaine présence organisationnelle et d'activités visant à déterminer les perspectives de réengagement, et le choix du moment) dans les pays durant des périodes de crise, au renforcement de la sécurité et à la formation du personnel dans les situations de majeure fragilité.

C. Mobilisation de ressources au profit des situations de fragilité

33. La fragilité exacerbe la pauvreté rurale et freine la réalisation de l'objectif général du FIDA, à savoir transformer le monde rural de manière inclusive et durable. Il a toutefois été démontré que l'efficacité marginale de l'aide est majeure durant les périodes faisant suite à un conflit important et/ou après un changement de politique macroéconomique, alors que s'ouvrent des perspectives de mobilisation de ressources consacrées à l'aide afin d'ancrer les avantages liés au rétablissement de la paix et de s'affranchir de la fragilité¹². Le fait de ne pas intervenir davantage comporte des coûts dont la communauté internationale a clairement pris acte. Le rapport que le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire a présenté au Secrétaire général en 2015 attirait l'attention sur la spirale de risques que la fragilité pouvait déclencher, en termes de dimension et de propagation géographique, et mettait l'accent sur la nécessité d'intervenir (également en tant qu'obligation morale vis-à-vis de la communauté internationale).
34. À l'heure actuelle, les projets mis en œuvre dans des contextes fragiles représentent 45% à 50% du financement total alloué par le FIDA au titre de FIDA8, FIDA9 et FIDA10. Ce volume significatif de ressources est alloué sur la base de la formule standard du SAFP. Contrairement à d'autres IFI, le FIDA ne consacre pas de ressources spécifiques à l'amélioration et à la différenciation de son engagement dans des contextes fragiles.
35. Avec cette stratégie, le FIDA s'engage à cibler davantage les situations de fragilité lors de la mobilisation, de l'allocation et de l'utilisation de ressources additionnelles. Le Groupe de travail sur le SAFP se penchera plus particulièrement sur la question de l'incidence que la modification du calcul du SAFP aurait sur les allocations en faveur des situations de majeure fragilité et s'efforcera de garantir que le système est davantage axé sur la lutte contre la pauvreté et répond mieux aux besoins des pays présentant des situations de majeure fragilité où existent également une demande de ressources additionnelles et la capacité d'absorption nécessaire. Il ressort de premières simulations que les allocations aux pays présentant des situations de majeure fragilité sont extrêmement sensibles aux ajustements de la pondération des indicateurs de pauvreté dans la formule du SAFP. L'exercice d'affinement du SAFP sera entrepris par le Groupe de travail sur le SAFP et des informations plus approfondies seront présentées au Conseil d'administration dans un document distinct.
36. Pour les pays présentant des situations de majeure fragilité qui empruntent à des conditions mixtes ou ordinaires, la composante don d'un prêt, allouée conformément à la Politique du FIDA en matière de dons, représente une source de financement qui pourrait être spécialement mise à profit, en accord avec l'emprunteur, pour lutter contre les facteurs à l'origine de la fragilité.
37. Dans la présente stratégie, l'accent est mis sur la mobilisation de fonds supplémentaires aux fins de la mise en œuvre de projets dans des contextes fragiles. Les ressources supplémentaires présentent l'avantage de pouvoir être allouées en dehors du SAFP ou sous la forme de dons, permettant ainsi de canaliser un volume majeur de ressources au profit des situations de majeure fragilité sans pour autant devoir modifier la formule du SAFP et la rendre plus complexe. Il est également possible de mobiliser des fonds supplémentaires auprès d'un vaste éventail de partenaires – organisations multilatérales, autres fonds et fondations.

¹² Il ressort du document de la Banque mondiale intitulé "Aid Allocation and Poverty reduction", publié en 1999, que les déviations positives les plus importantes en termes d'efficacité de l'aide au développement ont été constatées dans des pays sortant d'un conflit. De même, dans l'ouvrage intitulé "The role of foreign aid in post-conflict countries" (Université du Massachusetts, Amherst, 2015), Léonce Ndikumana constate qu'un État capable est un facteur crucial pour garantir l'efficacité de l'aide dans les situations de fragilité et que l'aide au développement qui est sensible aux conditions de fragilité est particulièrement efficace. Dans l'examen à mi-parcours d'IDA17 mené en 2015, "Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States" (2015), l'accent est mis sur le fait que le renforcement de l'appui se traduit par une efficacité renforcée. L'importance accordée durant la période couverte par IDA17 au renforcement de l'appui fourni aux États fragiles et touchés par un conflit a été suivie d'autres renforcements dans le cadre d'IDA18.

Toute allocation de ressources additionnelles sera précédée d'une évaluation de la demande et de la capacité d'absorption.

38. Il est possible de destiner des dons financés grâce à des fonds supplémentaires aux programmes d'investissement du FIDA, et d'intégrer ainsi la fragilité dans le programme ordinaire. En cas de défaillance institutionnelle, lorsque les capacités et le mandat des institutions publiques sont quasi inexistantes, le FIDA peut, essentiellement par l'intermédiaire d'acteurs non gouvernementaux, intervenir pour répondre aux besoins urgents des communautés. Il est par ailleurs possible de mettre à profit ces ressources pour travailler en partenariat (notamment avec la société civile et des acteurs non gouvernementaux) dans les pays qui, à l'heure actuelle, ne peuvent pas bénéficier du SAFR, afin d'obtenir des résultats en matière de développement et de préparer le programme de pays en vue d'un éventuel réengagement.
39. Toutes les allocations de ressources seront accompagnées d'une évaluation de la capacité d'absorption. Il ressort d'observations récentes que, en termes de décaissement, on ne constate pas de différences significatives entre les situations de fragilité et les autres (RIDE, 2015). Dans les contextes fragiles, il est essentiel d'adapter la conception et les modalités d'exécution des projets.
40. Les ressources seraient utilisées afin d'aider les pays se trouvant dans les situations de majeure fragilité à s'attaquer aux causes profondes de la fragilité, dans les limites du mandat du FIDA, par le biais des activités suivantes: i) renforcement des capacités, participation à l'élaboration des politiques et moyens d'affronter l'effondrement institutionnel, en particulier dans le domaine du développement rural; ii) renforcement des institutions, de la confiance et de la cohésion sociale moyennant un appui à des organisations participatives représentatives; iii) moyens pour affronter les causes et les conséquences de la fragilité, notamment grâce à la promotion de la gestion communautaire des ressources naturelles et à l'amélioration de la gouvernance afin d'éliminer ou de limiter le risque de conflit; iv) prise en compte des questions relatives à l'égalité des sexes et au ciblage et accroissement des possibilités offertes aux femmes, aux jeunes et aux groupes marginalisés; et v) réengagement dans les pays où, en raison de problèmes de fragilité, les interventions prévues dans le cadre d'un programme de pays financé par le SAFR n'ont pu démarrer ou ont dû être interrompues. Lorsque les cadres institutionnels sont gravement affaiblis, le FIDA pourrait également intervenir par le biais de partenaires non gouvernementaux, notamment avec le secteur privé et la société civile, afin de résoudre les problèmes urgents en matière de développement.

IV. Recommandation

41. Le FIDA invite le Conseil d'administration à approuver la Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité, et notamment:
 - i) la définition actualisée de la fragilité et la méthode de classification;
 - ii) les principes directeurs;
 - iii) les propositions visant à renforcer les approches organisationnelles et opérationnelles du FIDA; et
 - iv) le principe de l'allocation de ressources additionnelles aux pays présentant des situations de majeure fragilité et où existent une demande de ressources additionnelles et la capacité d'absorption nécessaire.
42. Une fois la stratégie approuvée, les directives en vigueur au FIDA seront actualisées ou bien de nouvelles seront élaborées afin de donner corps aux propositions figurant dans la stratégie. Ces directives seront toutes élaborées ou actualisées d'ici à la fin de 2017.

Approches opérationnelles et sécuritaires

Renforcement des approches opérationnelles

1. Le FIDA s'efforcera de renforcer l'analyse de la fragilité, la conception des projets ainsi que la supervision et l'appui à l'exécution dans les contextes fragiles. Des efforts additionnels seront déployés afin de mettre à profit les partenariats, et d'intégrer ces approches différenciées directement dans les projets d'investissement et les activités financées grâce à des dons régionaux et nationaux.
2. Les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et les notes de stratégie de pays (NSP) constitueront les principaux outils utilisés pour évaluer la fragilité. L'évaluation sera conduite pour les programmes de pays concernant des pays présentant des situations de majeure fragilité et s'appuiera sur les analyses réalisées par des organismes de développement partenaires et par les gouvernements eux-mêmes. Elle portera sur les répercussions que la fragilité peut avoir sur le développement rural, en s'attachant en particulier aux aspects ci-après: i) causes et conséquences de la fragilité; ii) capacité institutionnelle; et iii) égalité des sexes et ciblage dans des contextes fragiles. Pour d'autres pays, il appartiendra à l'équipe de gestion du programme de pays (EGPP) de déterminer la portée de l'analyse de la fragilité réalisée pendant la préparation des COSOP et des NSP. Des directives spécifiques concernant l'évaluation de la fragilité seront élaborées une fois la nouvelle stratégie approuvée. Le choix des objectifs stratégiques et des domaines d'intérêt thématiques du COSOP restera du ressort des gouvernements, mais le FIDA préconisera la prise en compte prioritaire des principaux facteurs de fragilité.
3. Dans les situations de fragilité, la conception des programmes et des projets privilégiera la simplicité des activités et des objectifs. La priorité sera de s'attaquer progressivement aux causes profondes de la fragilité (si elles correspondent à des domaines où le FIDA possède un avantage comparatif), en renforçant les capacités institutionnelles et la résilience des groupes cibles. Les projets en réserve devant être mis en œuvre dans des contextes fragiles au sein de pays moins fragiles seront signalés par l'EGPP; dans ce cas, une analyse plus approfondie sera effectuée. La simplicité des activités permettrait également d'intervenir dans le cadre élargi d'une approche-programme plutôt que sur la base de projets multiples.
4. Afin de soutenir ces efforts, une série de produits relatifs aux savoirs pourrait être élaborée en vue de fournir des orientations aux équipes de pays ainsi qu'aux équipes chargées de l'examen de la qualité. Les enseignements tirés de l'expérience du FIDA justifient de se concentrer sur des activités communautaires, en utilisant les ressources disponibles sur place, des stratégies flexibles de ciblage géographique et en implantant les bureaux de projet à l'écart des zones les plus exposées aux crises. Les modèles d'exécution résilients permettent de renforcer la durabilité et de ne pas interrompre l'exécution des activités, même en période de crise. Le FIDA mettra à profit les enseignements tirés des outils utilisés par d'autres IFI, s'agissant notamment de la flexibilité des modalités d'exécution¹³. Une aide hors prêts, y compris dans le cadre de la participation à l'élaboration des politiques, sera fournie.
5. Du point de vue de la gestion des risques, la supervision et l'appui à l'exécution revêtent une importance capitale dans les situations de fragilité dans la mesure où ils guident l'application d'approches flexibles. Il s'agit également d'occasions privilégiées d'établir des relations de confiance avec les équipes de projet, les bénéficiaires, les partenaires et les fonctionnaires gouvernementaux. Les principaux problèmes ayant une incidence sur les résultats générés par les projets mis en

¹³ Par exemple les politiques opérationnelles (OP) de la Banque mondiale, notamment OP 2.30 – Coopération pour le développement et les conflits, OP 8.00 – Réponse rapide aux crises et situations d'urgence et OP 10.00 – Financement de projet d'investissement.

œuvre dans les situations de majeure fragilité sont déjà abordés dans les directives existantes relatives à la supervision: i) facteurs et conséquences de la fragilité; ii) capacité institutionnelle; et iii) égalité des sexes et ciblage dans les contextes fragiles. Ces aspects bénéficieront d'une attention particulière dans les projets mis en œuvre dans les situations de majeure fragilité. De plus, des procédures spécifiques pour la supervision à distance seront élaborées (dans les zones où il est impossible de conduire des activités de supervision en raison de conflits ou d'autres problèmes d'accès).

6. Compte tenu de l'insuffisance des capacités qui caractérise les situations de majeure fragilité, l'attention accordée aux risques liés à la gestion financière sera renforcée au stade de la conception puis de la supervision des programmes. L'expérience montre que, même si le FIDA doit pouvoir disposer de systèmes financiers et opérationnels solides pour pouvoir mettre en œuvre les interventions de développement souhaitées, les efforts de développement déployés dans des contextes fragiles restent caractérisés par des résultats modestes. Parmi les facteurs qui contribuent à cela, on trouve: i) le manque d'expérience, de compétences, ou l'excès d'attention accordée aux questions d'ordre administratif et financier concernant le personnel des projets ou des ministères; ii) l'absence de ressources humaines expérimentées; et iii) un environnement difficile caractérisé par un coût de la vie élevé, par des risques importants de fraude et de corruption, par un fort niveau d'insécurité et par l'insuffisance des infrastructures dans des domaines tels que les transports, les communications et les services bancaires.
7. Une évaluation conduite sur la base des données de gestion financière dont dispose le FIDA montre que, dans les situations de majeure fragilité, le pourcentage de projets à haut risque est élevé (40%). Les modalités de décaissement adoptées par le FIDA, qui tiennent compte du risque, reposent déjà sur des évaluations rigoureuses des systèmes publics de gestion financière dans le pays (systèmes intégrés d'information sur la gestion financière, comptes du Trésor unique, institutions supérieures de contrôle, fonctions d'audit interne de l'organisme principal d'exécution, etc.). Dans les cas où les systèmes nationaux ne sont pas conformes aux exigences du FIDA, on veillera à cloisonner correctement les opérations financées par le Fonds de manière à protéger les responsabilités fiduciaires de celui-ci. Des efforts supplémentaires seront déployés afin de garantir que le personnel des projets et les parties prenantes sont au fait des politiques anticorruption et des procédures de dénonciation, du FIDA ou du pays concerné. Des mesures d'urgence concernant le financement de contrepartie (qui pose souvent problème dans ces contextes) seront prises dès le stade de la conception des projets. Par ailleurs, les questions en relation avec les marchés passés dans le cadre des projets et avec la nécessité, dans certains cas, de revoir les seuils de l'examen préalable seront abordées dans les directives.
8. Dans les contextes fragiles, les institutions et les mécanismes de gestion financière standard n'existent pas toujours. Il peut donc se révéler nécessaire de développer des approches adaptées aux caractéristiques de la fragilité (par exemple, des procédures de supervision des activités dans les zones touchées par le virus Ebola). D'une manière générale, même si l'approche de gestion financière actuellement en vigueur au FIDA n'est pas adaptée à la fragilité, la présente stratégie offre le fondement pour remédier à cela. Une fois la stratégie approuvée, des indicateurs supplémentaires seront établis et viendront compléter les indicateurs standard figurant dans les rapports sur l'état d'avancement des projets.

Sécurité

9. Le FIDA se propose de renforcer sa résilience organisationnelle dans les contextes fragiles en agissant sur les principaux processus et politiques dont dispose l'institution s'agissant de la présence dans les pays, de la sécurité et de la gestion des ressources humaines.

10. La décentralisation et la sécurité sont des axes bien établis des efforts déployés par le FIDA pour renforcer sa performance dans les situations de fragilité. Ces dimensions permettent au Fonds de fournir un soutien de plus haut niveau aux partenaires nationaux. Le personnel local apporte également aux programmes de pays sa connaissance approfondie des contextes de fragilité locaux et joue un rôle capital pour le maintien de l'engagement pendant les périodes de crise et pour la fourniture d'un appui dans des domaines cruciaux comme la passation des marchés et la gestion financière.
11. Compte tenu du coût élevé résultant des fréquents désengagements et réengagements de personnel dans des pays périodiquement en crise, et des effets perturbateurs sur les programmes de pays, le FIDA devra s'assurer que les politiques et les procédures en place permettent un niveau élevé de continuité des opérations. Au FIDA, ce type de planification a pour but de déterminer quels sont les services les plus importants et quelles sont les activités nécessaires pour pouvoir les fournir, quelles sont les menaces potentielles et leur impact, de manière à mettre en place un cadre approprié.
12. La sécurité du personnel est une condition nécessaire à l'efficacité des interventions dans les situations de fragilité¹⁴. Dans les situations de majeure fragilité, l'équipe responsable de la sécurité des opérations sur le terrain joue un rôle clé dans la gestion des risques sécuritaires pour le personnel et les bureaux de pays du FIDA. Elle est chargée de résoudre les problèmes de sécurité menaçant le personnel du FIDA, ses consultants et les autres personnes recrutées dans le cadre de contrats hors personnel ainsi que les avoirs du Fonds. Elle a élaboré des principes de gestion des risques sécuritaires visant à garantir que le FIDA prend toutes les mesures raisonnables afin d'assurer la sûreté et la sécurité de son personnel et de ses avoirs, tout en garantissant la mise en œuvre des projets dans les délais prévus. Ces principes permettent par ailleurs, en cas de force majeure ou de crise, de maintenir autant que possible les avoirs dans un état de disponibilité opérationnelle élevée, dans l'optique d'un réengagement. La stratégie introduira des activités en lien avec les "mandats de surveillance" (avec le maintien d'une certaine présence organisationnelle et d'activités visant à déterminer les perspectives de réengagement, et le choix du moment) dans les pays où la mise en œuvre des projets a dû être interrompue en raison de conflits.
13. Dans les pays où l'exécution des projets a dû être suspendue en raison de conflits, la présente stratégie recommande également de revoir les critères de suspension du portefeuille en cas de force majeure dans des contextes fragiles, dans une optique de flexibilité et de volonté de réengagement. L'une des options qui pourrait être envisagée au FIDA consisterait à passer d'une suspension totale à une suspension partielle des décaissements, permettant ainsi le financement d'activités qui ne nécessitent pas l'acquisition de biens immobilisés et qui étaient mises en œuvre avec succès avant la suspension, et pour lesquelles il est démontré que les conflits n'influent en aucune manière et dont les communautés cibles du FIDA ont besoin.
14. Au FIDA, l'équipe responsable de la sécurité des opérations sur le terrain a établi des relations étroites avec le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, garantissant ainsi la transmission régulière d'informations, des mises à jour quotidiennes dans le domaine de la sécurité, l'évaluation des menaces et, le cas échéant, la fourniture d'un appui ad hoc. Ce partenariat (et son réseau avec les équipes de pays des Nations Unies) sera maintenu et consolidé afin de pouvoir bénéficier constamment des services et fonctions de soutien.

¹⁴ Ministère britannique du développement international (DFID), *Working effectively in conflict-affected and fragile situations*, A DFID Practice Paper (mars 2010).

15. Dans le domaine de la sécurité, une formation a été mise au point à l'intention de l'ensemble du personnel, l'objectif étant de sensibiliser aux problèmes de sécurité, de promouvoir une culture de la sécurité et une prise de conscience en ce sens, d'améliorer la préparation en matière de sécurité et de développer les capacités nécessaires pour pouvoir répondre efficacement aux menaces émergentes.
16. Le FIDA veillera à ce que les dimensions relatives à la sécurité soient prises en compte dès la phase initiale des projets et que l'équipe responsable de la sécurité des opérations sur le terrain participe, dès le départ, à l'évaluation et à l'analyse des risques, signale les menaces potentielles et recommande les mesures à même de garantir la sûreté et la sécurité du personnel et des actifs du FIDA. La gestion des risques fera partie intégrante d'une saine gestion du programme et du personnel; à ce titre, le FIDA participera aux évaluations conduites au niveau des pays dans le cadre du dispositif d'évaluation, à l'échelle du système des Nations Unies¹⁵, de l'importance des programmes.
17. Le registre révisé de gestion des risques institutionnels du FIDA recense également les risques associés aux interventions dans des contextes fragiles et des mesures spécifiques sont en cours d'identification afin de remédier à ces risques.

¹⁵ Le dispositif d'évaluation de l'importance des programmes fait partie intégrante du système des Nations Unies. Il a pour but de garantir un juste équilibre entre les activités mises en œuvre dans le cadre des programmes et les risques sécuritaires que celles-ci comporteraient et de déterminer l'importance des activités du FIDA dans une zone géographique donnée et à un moment précis. Ce dispositif permet de déterminer quelles sont les activités qui devraient être poursuivies sur la base d'un niveau convenu de risque acceptable. Le FIDA appuiera le dispositif dans tous les pays où il intervient. À cette fin, le personnel des programmes: i) préparera une évaluation de programme dont les résultats seront communiqués à l'équipe responsable de la sécurité des opérations sur le terrain, aux partenaires dans le pays et à l'UNDSS; et ii) assistera aux sessions de formation organisées dans le cadre du dispositif d'évaluation de l'importance des programmes et aux autres formations pertinentes en matière de sécurité.

IFAD Management Commitments

Table 1: IFAD9 and 10 commitments related to fragile states

Commitment	Responsibility	Update/Ongoing actions
IFAD9 commitments		
Adopt a flexible approach to programme design and implementation support in fragile states, with a strong focus on building the capacity of community and government institutions, including through appropriate country presence arrangements, and close collaboration with other multilateral and bilateral partners.	Overall: Programme Management Department (PMD) Implementation: PMD Directors	Earlier update: IFAD-supported programmes are less effective and sometimes ineffective in fragile states. A pilot initiative through a grant provided to FAO is providing support to projects to build the capacity of project units, local institutions and communities and to strengthen government policy in fragile states (and in non-fragile states). However much more is needed to support project design, implementation, capacity-building and analysis in order to improve the situation in fragile states. IFAD's approach to fragile states will be outlined in the strategy to be delivered in 2016. Incorporation in strategy: The strategy has clearly incorporated the principle of flexible and differentiated approaches to engaging in fragile situations. This includes the focus on institutional capacity, linkages with country presence and closer partnerships. Institution-strengthening is a guiding principle; IFAD will build on its comparative advantage of working with community institutions. Country presence strengthening and the updated decentralization strategy have fed into the strategy.
Enhance the quality of programme design and implementation support in fragile states by performing deeper analysis of the causes of fragility.	Overall: PMD Implementation: PMD Directors	Earlier update: An assessment of completed operations in fragile states was undertaken in 2013, and IOE's corporate-level evaluation on fragile states was presented to the Executive Board in April 2015. Both will feed into the strategy on fragile states that IFAD has committed to delivering in 2016. Moreover, the upcoming Rural Development Report includes an analysis of fragile states which will contribute towards IFAD's understanding of the root causes of fragility and how to address them. Incorporation in strategy: The strategy clearly proposes greater analysis of fragility (fragility assessments) across fragile situations in line with the recommendation. Fragility assessments will be conducted across the MFS countries, embedded in the COSOPs/ CSNs (or as an addendum in cases where a new COSOP is not planned). The fragility assessments will cover all implications of fragility for rural development, with a specific focus on: a. drivers and consequences of fragility, b. institutional capacity, and c. gender and targeting in fragile contexts.

<p>Ensure simplicity of objectives and activities of projects in fragile states.</p>	<p>Overall: PMD Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: PMD is working to mainstream into the QE and QA processes special attention to the inclusion of simple and trackable performance indicators in projects in fragile states. Project objectives and activities are being simplified through updated guidance on logical frameworks, review of logical frameworks and the process for updating the design guidelines. Incorporation in strategy: In coordination with the Quality Assurance Group, PMD will ensure simple and realistic objectives in the design of projects affected by fragile situations. This is reflected in the strategy.</p>
<p>Strengthen application of risk management in the context of programmes in fragile states, including for security of the workforce.</p>	<p>Overall: PMD Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: IFAD now undertakes more sophisticated risk management assessment in fragile states, but it is not as robust as needed. Partnerships with other organizations will need to be explored. With regard to security of the workforce, IFAD adheres to the guidance provided by the United Nations system. Incorporation in strategy: Risk management is a guiding principle for engagement in fragile situations. Security of staff will remain the primary concern of IFAD's strategy and approach in fragile situations. FSU is leading work in this regard. Further, other forms of risk, including the risks around financial management will be addressed through activities proposed under the strategy (including the proposed administrative budget).</p>
<p>IFAD10 commitments</p>		
<p>Submit for the approval of the Executive Board, a strategy for IFAD's work in countries in fragile situations, setting out IFAD's comparative advantage and ensuring linkages with other agencies and international initiatives (such as the Committee on World Food Security Agenda for Action), and incorporating the recommendations of the IOE evaluation.</p>	<p>Overall: PMD</p>	<p>This strategy is now being submitted, as agreed with the Board, for the Evaluation Committee and the Executive Board. The strategy is aligned with recent international initiatives, including the New Deal, the Committee on World Food Security Agenda for Action and recent changes in IFIs and peer organizations.</p>

Table 2: Updated response to CLE recommendations*

CLE recommendation	Incorporation in strategy/rationale
A. Policy and strategy	
Overarching corporate policy statement including a new definition and principles	The strategy suggests a new definition, classification and outlines the principles for engagement.
Simpler approach to classification, specific to IFAD's mandate	A new mode of classification, building on IFAD's context and mandate is presented in the strategy. IFAD will discontinue use of IFI harmonized lists.
Strengthen fragility and context analysis in COSOPs	Fragility analysis will be included in COSOPs with the most fragile situations, as recommended in the strategy.
B. Project and programme design	
Need to identify necessity for engagement or disengagement	Resources for 'watching brief' activities have been recommended in the strategy: this will cover guidance for engagement or disengagement.
Simple objectives and design	These principles have been integrated into the guiding principles on addressing root causes and on flexibility and into measures to enhance operational resilience.
Institutional strengthening through working with local institutions	This has been addressed through the principles on institutions and partnerships.
C. Project and programme implementation	
Expand supervision and implementation support with budgets based on needs and not pre-determined	A differentiated approach to supervision and implementation support has been proposed in the strategy, along with a differentiated budget.
Prioritize establishment of ICOs	The establishment of ICOs has been prioritized, with half of the currently approved ICOs in the most fragile situations. Figures provided in the strategy, and more details in the decentralization paper being presented to the EB in December 2016.
Strategic partnerships	Strategic partnerships are proposed as part of the guiding principle on partnerships.
D. Empowerment of staff	
Incentives and training needs	Providing flexibility and recognizing staff commitment to working in fragile contexts is part of the strategy. The proposed administrative budget will cover developing training covering the skills reviewed for working in fragile contexts. Non-monetary incentives have also been proposed.
E. Results measurement	
Plan and allocate resources more selectively	The strategy proposes selective application of tools to ensure that they are cost-effective, but capable of capturing coherent results data. A learning evaluation will also be conducted in a fragile context.
Outcomes related to fragility	Indicators relating to fragility and vulnerability will be developed under the implementation of the strategy.

*See main report for description of detailed responses and approaches.

Review of partners' evolving approaches to fragile situations

1. This appendix provides an overview of the latest thinking on fragility and the steps being taken by development partners to strengthen their approach to engagement in fragile situations. A summary of general trends is also provided.
2. OECD. The OECD report *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* recognizes that addressing fragility will be central to realizing the SDGs. However for the post-2015 period, OECD has proposed shifting the perspective from "fragile states" to "states of fragility". OECD tentatively plans to phase out the production of a fragile states list and is developing a new methodology to analyse all countries' risk across five clusters of fragility: (i) violence; (ii) access to justice for all; (iii) effective, accountable and inclusive institutions; (iv) economic inclusion and stability; and (v) capacities to prevent and adapt to social, economic and environmental shocks and disasters (resilience). The clustering approach allows for the identification of those countries showing the highest vulnerability and risk in each cluster, and highlights a subset of countries that are the most vulnerable across multiple clusters. In order to address fragility effectively, the OECD calls for smarter, demand-driven aid modalities and instruments, a greater allocation of official development assistance (ODA) to the poorest and most fragile countries, and addressing of imbalances in the distribution of ODA across fragile situations. The need to scale up resources to middle-income countries, boost domestic revenues and reduce transaction costs of remittances is also stressed.
3. World Bank. Supporting fragile and conflict-affected states (FCS) is a priority for the World Bank Group¹⁶. The publication of the World Development Report 2011: *Conflict, Security and Development* provided the basis to initiate reforms to strengthen WBG operations in fragile and conflict-affected states during the International Development Association's sixteenth replenishment (IDA16), and additional commitments were made in IDA17 to: (i) address drivers of fragility and conflict; (ii) support countries facing turnaround situations and build resilience; (iii) incorporate feedback from experiences to build more agile operations; and (iv) enhance financing for FCS. As part of the midterm review of IDA17 in November 2015, a paper was produced summarizing progress against these commitments and proposing next steps to further strengthen support to FCS.
4. Key actions implemented so far include:
 - (i) Revision of the IDA resource allocation framework for FCS to enhance targeting of IDA's exceptional support and financial engagement in these countries through: (i) a "turnaround" allocation regime to support countries presenting unforeseen openings for significant policy and institutional changes; (ii) changing the Country Performance Rating exponent in the regular PBAS formula from 5 to 4; and (iii) increasing the minimum base allocation under the PBAS from SDR 3 million to SDR 4 million per year;
 - (ii) Ensuring that all new country partnership frameworks are informed by analysis of drivers of fragility, with at least 66 per cent of operations in FCS informed by gender considerations;
 - (iii) Preparation of eight joint implementation plans to enhance synergies among the IDA, International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency and the United Nations-World Bank Group partnership to strengthen coordination at country and regional level and pilot state-building and peacebuilding initiatives, including supporting countries to implement programmes under the New Deal for Engagement in Fragile States;

¹⁶ World Bank. 2015. *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report. IDA17 Mid-term Review. November 2, 2015.*

- (iv) Implementing revised operational policies for investment project financing with special provisions for FCS, and proposing a revised procurement policy for situations of urgent need or capacity constraints;
 - (v) Initiating work to redefine “fragility”, develop guidelines for fragility assessment and increase attention to gender-based violence and economic empowerment of women (in response to the recommendations of the Independent Evaluation Group); and
 - (vi) Launching the Evidence for Peace programme, conducting evaluations on key FCS themes, updating training programmes in order to strengthen knowledge of what does and does not work in FCS and undertaking additional analytical work on job creation initiated in six FCS.
5. IDA 17: The impact of the changes under IDA 17 was significant. The revision of the resource allocation framework led to IDA country allocations to FCS increasing by 50 per cent in IDA17 compared to previous replenishments. In addition FCS benefited from US\$307 million committed from the Crisis Response Window. Importantly the World Bank Group found that "the commitments to mainstream implementation modalities, enhance learning and increase financing to address fragility have resulted not only in a growing portfolio in IDA FCS, but also in an increase of the quality of that portfolio". However the group acknowledges that "over time, budget and staff resources have increased to meet the challenges of operating in FCS" and that they are working to ensure adequacy in staffing and budget: from 2007 to 2012 IDA estimates that projects in FCS received on average 9 per cent more for project preparation and 19 per cent more for supervision. A separate review of the performance of the Crisis Response Window (CRW),¹⁷ also as part of the midterm review of IDA17, found that the CRW has significantly strengthened IDA's ability to respond to natural disasters, and proposes an expansion of the eligibility criteria to include public health emergencies and epidemics (it already includes economic crises and natural disasters). The initial allocation of SDR 600 million was almost fully committed in the first year, providing support to eight disaster-hit countries.
 6. The IDA17 midterm review highlighted a number of remaining challenges concerning engagement in FCS: (i) redefining situations of fragility, conflict and violence in a way that would help further direct IDA financing; (ii) incorporating lessons learned into operations, including for gender; (iii) ensuring the scaling up of interventions that work, and their sustainability; (iv) ensuring that staff working in FCS are up to the challenges; and (v) ensuring that the large increase in IDA financing to FCS continues to be matched by adequate budget and human resources - "recognizing the higher than normal costs and difficulties in operating in many FCS where instability is rampant".¹⁸ The World Bank also proposed additional revisions to the resource allocation system to ensure sufficient resources for small FCS, assessing the options on: (i) effectiveness in securing larger support to small FCS; (ii) preservation of the performance orientation of the turnaround allocation; and (iii) provision of required additional IDA resources.
 7. IDA 18: Building on the experiences during IDA17, for the IDA18 replenishments, WBG has proposed doubling support to FCS from USD 7.2 billion to USD 14.4 billion. This increased financing has been mobilized through: a) additional resources to 'turn-around' cases, b) changes to the PBA framework to increase the minimum allocation and increase the poverty criterion, c) other measures towards risk mitigation. In addition to the increased allocation, WB Management has proposed a USD 2 billion regional IDA window for refugees and host communities (similar to the Facility for Refugees, Migrants, Forced Displacement and Rural Stability/ FARMS initiative being developed in IFAD). In terms of operational approaches, WBG will

¹⁷ World Bank. 2015. Update on IDA's Crisis Response Window. IDA17 Midterm Review. November 2015.

¹⁸World Bank. 2015. Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report. IDA17 Midterm Review. November 2, 2015.

introduce fragility assessments in FCS, ensure operations in these contexts are informed by gender considerations, and adapt operational procedures for FCS including flexible financial management.

8. African Development Bank. The African Development Bank (AfDB) Group has produced a Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa 2014-2019 and operational guidelines for the implementation of the strategy and for the Transition Support Facility.¹⁹ The aim of the strategy is to maximize the AfDB's contribution to building resilient, stable and capable states. It provides a new definition of fragility as "a condition of elevated risk of institutional breakdown, societal collapse, or violent conflict" and it recognizes the diversity of drivers of fragility, the higher level of risk and complexity in fragile situations, the existence of regional or subnational fragility, and the long-term commitment required to address the root causes. The strategy proposes an operational response that requires: (i) deep analysis of the factors driving fragility in specific contexts; (ii) an approach to operational engagement that is differentiated and tailored to specific fragile situations and targeted for high impact; (iii) support that addresses the drivers of fragility; (iv) a regional approach to regional problems; (v) broader and deeper partnerships to leverage the expertise (and resources) of other institutions; (vi) operational and procedural flexibility and the ability to adapt to rapidly changing circumstances; and (vii) nuanced risk management that can weigh the trade-offs among programmatic, contextual and institutional risks. The AfDB approach also focuses on staying engaged, particularly through effective partnerships and adapting its operational business model to work with the private sector and civil society.
9. With regard to classification of fragility, the AfDB has established a 3-level system that applies to all regional member countries and is updated annually in line with the Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) cycle: category 1 are countries/regions where fragility is the dominant development challenge; category 2 are countries/regions where there is considerable risk of fragility; and category 3 are countries/regions where issues of fragility are of limited concern. The AfDB uses CPIA scores and the presence of peacekeeping or peacebuilding missions as its main criteria for classification, supplemented by qualitative fragility assessments; however it aims to develop a specific country resilience and fragility assessment tool.
10. The AfDB prioritizes three areas of focus that are particularly important for addressing fragility and building resilience: (i) strengthening state capacity and establishing effective institutions; (ii) promoting resilient societies through inclusive and equitable access to employment, basic services and shared benefits from natural resource endowments; and (iii) enhancing its leadership role in policy dialogue, partnerships and advocacy around issues of fragility.
11. The AfDB's Fragile States Facility, established in 2008, was renamed the Transition Support Facility. Its purpose is to provide additional funding and operational flexibility through which the AfDB can assist eligible member countries facing issues of fragility. Subject to specific eligibility criteria, it provides flexibility on policies concerning arrears, financing terms and procurement, and supplements PBAS allocations for country and regional programmes aimed at supporting transitions towards greater resilience. The support from the Facility is provided to a limited selected list of countries (similar to IFAD's proposed approach in the strategy). Some key elements of the approaches adopted under this support are: a. deeper analysis of the drivers of fragility, b. engagement that is differentiated and tailored to specific fragile situations, c. deeper partnerships, d. operational and procedural flexibility required to adapt to rapidly changing circumstances, e. risk management.

¹⁹ AFDB. 2015. Operational Guidelines for the Implementation of the Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa and for the Transition Support Facility. Document number: ADF/BD/WP/2014/30/Rev.3/Approval

12. Key common trends and approaches across the above partners include:
- (i) Recognition of fragility as a major obstacle to inclusive and sustainable development.
 - (ii) A shift away from defining “fragile states” to defining “fragility”, and recognition that fragility is a multidimensional concept that can apply at different geographic and administrative levels, regardless of country income levels.
 - (iii) Deeper analysis of fragility contexts, using fragility assessments to inform development of appropriate and context-specific interventions.
 - (iv) Identifying a particular subset of the most fragile situations that qualify for additional support, but applying the general principles of good engagement in fragile situations to all countries, in recognition of the fact that fragility comes in many forms and in many degrees of severity.
 - (v) Strong emphasis on partnerships and coordination to leverage the strengths and expertise of partners, and on strengthening internal expertise in addressing fragility.
 - (vi) Adjustment of resource allocation frameworks to ensure a higher share of resources are allocated to fragile situations and establishment of flexible financing mechanisms to ensure financing is available to address crises and to take advantage of windows of opportunity for re-engagement.
 - (vii) Establishment of differentiated approaches to engagement in fragile situations, with differentiated delivery models also with respect to implementing partners.
 - (viii) Differentiated results management and performance expectations, while recognizing that project performance in fragile situations can exceed that of non-fragile situations given the appropriate support and the right tools, policies and procedures.

IFAD's List of Most Fragile Situations

This is IFAD's list of countries with the most fragile situations for 2016, building on the methodology outlined in the Strategy.

Table 1: List of countries with most fragile situations

Region	Country ²⁰	RSP Score ²¹	Income Category ²²	Borrowing Terms ²³	IFAD 10 PBAS Allocation	Year of ICO Approval ²⁴	IOE Fragility Category (2004-13) ²⁵
APR	Afghanistan	2.7	LIC	DSF	25 000 000	2014	Always
APR	D.P.R.K.	3.11	LIC	HC	1 000 000	2008	Partially
APR	Maldives	3.44	Upper MIC		-		Never
APR	Myanmar	3.43	Lower MIC	HC	40 158 853	2014	Always
APR	Papua New Guinea	3.3	Lower MIC	Blend	25 933 958		Partially
APR	Solomon Islands	3.06	Lower MIC		-		Always
ESA	Burundi	3.3	LIC	DSF	50 922 368		Always
ESA	South Sudan	2.44	LIC	DSF	7 034 553		Always
LAC	Haiti	2.65	LIC	DHC	12 080 408		Always
NEN	Bosnia & Herzegovina	4.1	Upper MIC	Ordinary	12 939 654	2009	Partially
NEN	Iraq	3,73	Upper MIC	Ordinary	6 020 804	2008	Partially
NEN	Lebanon	4.38	Upper MIC	Ordinary	4 755 006	2008	Never
NEN	Somalia	1.1	LIC		-		Always
NEN	Sudan	2.5	Lower MIC	DSF	34 558 879	2003	Always
NEN	Syria	3,54	Lower MIC		-		Partially

²⁰ Some countries with no active IFAD engagement over the last two Replenishment periods have not been included.

²¹ Source: IFAD Corporate Records

²² Source: World Bank - Country and Lending Groups by Income (2016)

²³ Source: IFAD Corporate Records (2016)

²⁴ Source: IFAD Field Support Unit, Corporate Services Department

²⁵ This column refers to the grouping of countries in the CLE on FCS which identified countries included in IFAD's harmonized list of fragile states every year from 2004-2013 as 'always fragile', for some years as 'partially fragile' and never as 'never fragile'.

NEN	Tajikistan	3.18	Lower MIC	HC	24 580 981		Partially
NEN	Uzbekistan	3.09	Lower MIC	Blend	39 218 334		
NEN	West Bank and Gaza		Lower MIC		-		Always
NEN	Yemen ²⁶	3.92	Lower MIC	DHC	32 113 980	2003	Partially
WCA	Central African Republic	2.44	LIC	DSF	10 513 114		Always
WCA	Chad	2.96	LIC	DSF	32 563 308	2004	Always
WCA	Congo DR	3.08	LIC	DHC	15 000 000	2008	Always
WCA	Côte d'Ivoire	2.96	Lower MIC	HC	18 727 469		Always
WCA	Guinea	3	LIC	DHC	30 519 498	2011	Always
WCA	Guinea Bissau	2.46	LIC	DHC	6 733 647	2004	Always
WCA	Liberia	3.22	LIC	HC	23 966 136		Always
WCA	Mali	3.91	LIC	DHC	31 141 588	2011	Partially
WCA	Niger (OECD)	3.54	LIC	DHC	59 840 268	2011	Partially
WCA	Sao Tome	3.41	Lower MIC	DSF	3 325 499		Partially
WCA	Sierra Leone	3.4	LIC	DHC	21 442 798	2013	Always
WCA	Togo	3.15	LIC	DHC	16 289 166		Always

HC: highly concessional

DSF: Debt Sustainability Framework

LIC: lower-income country

MIC: middle-income country

ESA: East and Southern Africa

WCA: West and Central Africa

NEN: Near East, North Africa and Europe

²⁶ Yemen added as an exceptional country affected by conflict: given the impact of the conflict on IFAD operations (not in list of countries with peace keeping operations).

Current status and overview of portfolio

1. Existing IFAD policy framework. The 2006 IFAD Policy for Crisis Prevention and Recovery²⁷ provided the current IFAD definition for fragility. To date, the classification of fragile states has been based on a harmonized list of fragile states drawing on the lists used by other IFIs and international organizations.²⁸ The IFAD Guidelines for Disaster Early Recovery were developed in 2011 to outline how IFAD would engage in post-disaster scenarios (and the limitations of IFAD's model in these contexts).
2. Recent work on fragile situations. IFAD has already done much to strengthen its engagement in countries with fragile situations. The CLE noted significantly improved performance in projects in fragile situations among those closing since 2010, compared to those closing between 2004 and 2009. The CLE highlights IFAD's move to direct supervision and implementation support, and the establishment of country presence as key factors behind this improvement. Efforts to enhance IFAD's engagement were further accelerated during IFAD9 including:
 - (a) intensified internal discussions and creation of opportunities for sharing of experiences and lessons learned among staff, for example the NEN close-up event on project implementation in fragile situations, an event organized by the Latin America and the Caribbean Division (LAC) sharing experiences of IFAD's operations in Haiti, an update on IFAD's performance in countries with fragile situations by the PMD and SKD's extensive horizon scanning exercise regarding engagement in fragile situations.
 - (b) additional focus on quality of design in fragile situations, and disaggregation of this result in the results measurement framework (RMF), shows that 94 per cent of projects designed in fragile situations during 2014-2015 were rated moderately satisfactory or better, outperforming projects in non-fragile situations;
 - (c) since 2015, projects at risk have been officially provided with additional budget allocations for supervision and implementation support, a move that was welcomed by the Executive Board in December 2015;
 - (d) the continued roll out of IFAD's decentralization strategy placed an emphasis on fragile situations, with 26 of IFAD's 50 approved country offices located in countries on the 2015 harmonized list of fragile states, and significant investments were made in training and equipping ICOs and ICO staff in locations with security risks.
 - (e) The Facility for Refugees, Migrants, Forced Displacement and Rural Stability, or FARMS, has been established to address the current global refugee crisis, with an initial focus on the NENA region. In terms of addressing the roots of the crisis, elements that lie within IFAD's comparative advantage will clearly be addressed through the operational and policy work undertaken by the Facility.
3. Overview of IFAD portfolio in states with fragile situations. Fragile states have received around 50 per cent of IFAD financing allocated through the PBAS during IFAD8, 9 and 10.

²⁷ EB 2006/87/R.3/Rev.1: IFAD Policy on Crisis Prevention and Recovery, 2006.

²⁸ World Bank, African Development Bank, Asian Development Bank and OECD.

Table 1: Share of IFAD financing allocated to fragile states* (billions of USD)

Replenishment	Overall IFAD financing	Financing to fragile states	Percentage of financing to fragile states
IFAD8 (2010-12)	2.7	1.22	45
IFAD9 (2013-15)	2.88	1.52	52
IFAD10 (2016-18)	3.04	1.36	45

* Figures for IFAD8 and IFAD9 are based on current financing figures available in GRIPS. Figures for IFAD10 are based on the PBAS allocation.

4. With regard to the ongoing portfolio, 44 per cent of total financing, and 48 per cent of total projects are in countries with fragile situations, with ESA, NEN and WCA being particularly affected. It should be noted that the NEN region is unusual in IFAD in that a large share of the countries currently defined as fragile do not have access to borrowing under the PBAS system, due to arrears, non-state status and other reasons. In all other regions, IFAD is actively engaged in all countries with fragile situations through the regular PBAS-financed projects.
5. Most fragile situations: However, the numbers shift when we focus on only the smaller subset of the most fragile situations, the focus of this strategy. The MFS countries, defined while developing the strategy in 2016 and therefore relevant for IFAD 10, represents 18% of the IFAD financing (in terms of IFAD10 PBAS allocations) and 18% of current financing. In line with the CLE analysis (and the basis for the recommendations), the current MFS list also has clear differences compared to non-fragile situations with regard to development outcomes and performance.

Box 1. CLE findings on project performance in fragile situations

The CLE on FCS found that:

- (i) performance in countries that have always been classified as fragile is lower than in countries that have moved in and out of fragility or were never classified as fragile.
- (ii) for projects closing since 2010, there have been significant improvements in countries that have always been fragile in overall project achievement and effectiveness, IFAD's performance as a partner, and rural poverty impact, compared to projects closing between 2004 and 2009. For some criteria the improvements since 2010 have actually been greatest in countries that have always been fragile.
- (iii) however for projects closing since 2010 in countries that have always been fragile, performance has been relatively poor in terms of operational efficiency, sustainability and the government's performance as a partner.
- (iv) achievements in promoting gender equality and women's empowerment have not improved in countries that have always been fragile, whereas they have shown improvement in countries that are partially or never fragile.
- (v) country-level performance on non-lending activities (knowledge management, partnership-building, policy dialogue), COSOP performance (in terms of relevance and effectiveness of the country strategy), and overall IFAD-government partnership in reducing rural poverty is consistently weaker in fragile states.

Case Studies – IFAD work in Fragile Situations

APR: Pilot project transforms lives in Afghanistan

1. Afghanistan is one of the poorest countries in the world, rocked by a series of conflicts that have continued for more than three decades.
2. A large proportion of the rural population is poor and vulnerable. Extremely poor women and men are unable to participate in conventional development activities as they are unskilled and asset-less. Many past projects focused on infrastructure, education or health services, with IFAD pioneering a focus on the rural smallholder.
3. In 2010 IFAD launched Targeting the Ultra Poor, a pilot project under the Rural Microfinance and Livestock Support Programme. Implemented by the Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA is a non-profit run by the Ministry of Finance) and its national partners, the project began in remote districts of Bamyan and Badakhshan provinces. It provided support to poor people, especially households headed by women, so they could raise poultry and small ruminants to increase their incomes and improve the health of their families. It also helped them gain access to healthcare, education and financial support. These activities were combined with literacy programmes targeting women and training on financial management and discipline (basic record keeping etc.).
4. The project exceeded all impact expectations and has become a transformative socio-economic movement. The latest annual outcome survey reported that 84% of HHs reported increased case income, and 99% of the beneficiaries indicated improvement in access to food. In addition, all beneficiaries reported improvements in the housing conditions. It reached more than 1,200 women-headed households over its five years of operation, helping them start small businesses and generate income for their families. An independent impact evaluation conducted in early 2016 revealed that most of 20 outcome indicators were fully achieved. At least 80 to 85 per cent of previously destitute women have linked up with registered savings and credit groups or formal financial institutions.
5. Qualitative indicators such as influence on development partners' poverty reduction activities, awareness of the scheme by communities and Government, and beneficiary feedback on the programme all implied highly positive outcomes. Most importantly, the scheme has proved to have a sustainable impact through the linkages achieved with formal sources of financing to ensure micro-enterprise growth. The World Bank and the Italian Development Cooperation have invested a further US\$ 15 million and US\$ 3.4 million respectively to scale up the project.
6. The success of the pilot project has attracted the attention of the Afghan government and partners alike. The World Bank and the Italian Development Cooperation have invested a further US\$ 15 million and US\$ 3.4 million respectively to scale up the project to disadvantaged locations in seven additional provinces. A new IFAD-financed programme – the Support to National Priority Programme 2 – is scaling up the project in three additional provinces (Balkh, Herat and Nangarhar).

ESA: IFAD stays the course through Burundi's ongoing conflicts

7. Burundi's development continues to be hampered by the fallout from decades of recurrent ethnic and political conflict. Between 1993 and 2005, the country's civil war claimed an estimated 300,000 lives, and more than 1 million people fled from their homes to live in refugee camps or in exile. In 2015, the country was again plunged into crisis as a result of contested outcomes of national elections.
8. Burundi's relations with development partners have deteriorated in the wake of the escalating violence and many donors have pulled their support. The long period of fighting in Burundi, one of the poorest countries in the world, has been extremely disruptive to agriculture, the main livelihood for nine out of ten Burundians.

9. Even during the decades of instability, IFAD has continued to implement programme and project activities. IFAD has developed a range of interventions, based on community accountability, to ensure the most vulnerable people, particularly women, can access project benefits.
10. IFAD invests in production and services initiated and managed by small-scale producers, including seed production, nurseries and rice-growing. Participants are also involved in formulating and monitoring rural development policies.
11. By continuing activities in the face of insecurity and within the constraints of an international embargo on Burundi, IFAD has helped communities maintain a sense of normalcy.
12. Today, IFAD is focused on how to manage resources, staff and risks in a country with prevailing security and political crises. IFAD adjusted its country programme management efforts to mitigate the negative impacts of the crisis and ensure effective programme delivery. Additional financing for existing projects or second phases was provided to allow project teams familiar with IFAD procedures to continue, as well as to avoid political interference. The Bank also increased the use of direct payments to suppliers, avoided contribution to basket funds, and monitored project accounts weekly.
13. IFAD's projects show impressive results. More than 60 per cent of households increased their incomes by at least 30 per cent. Food-insecure households fell from 86 per cent to 72 per cent. The number of underweight children under five decreased from 34 per cent to 15 per cent, chronic malnutrition dropped from 54 per cent to 41 per cent and acute malnutrition from 7 per cent to 5 per cent. Nearly 9,780 permanent jobs, more than a third of which are occupied by women, and 108,000 temporary jobs were created.

LAC: Rebuilding rural lives after the 2010 Haiti earthquake

14. On January 12, 2010 a magnitude 7.0 earthquake struck Haiti about 15 kilometres southwest of the capital, Port-au-Prince. A United Nations report estimated that more than 222,000 people were killed and almost 2.3 million were left homeless. The Departments of West and Nippes (Southern Haiti) were most directly affected by the earthquake.
15. The earthquake caused severe damages to homes, potable water supplies, and infrastructure. There were significant losses of seeds, agricultural tools and livestock. Those who lost their homes migrated to unaffected areas of the country, increasing pressure on local food supplies and the need for employment and revenues for migrants.
16. IFAD identified three major challenges. First, in the most affected zones, major efforts were needed to reconstruct livelihoods and rebuild capacity for food production. Second, innovative solutions to tackle food security and employment had to be found in the areas not devastated directly but facing a significant inflow of migrants without previous experience in agricultural production. The third challenge was to ensure the right balance between short-term needs and longer-term development.
17. IFAD's immediate response began with a US\$50 million debt relief programme. The Bank then launched the 18-month Post-Earthquake Support Programme for Food Security and Employment Generation in Affected Rural Areas. It was funded mainly through a US\$ 2.0 million contribution from Sweden and an IFAD grant of US\$ 0.5 million.
18. The programme focused on rehabilitating infrastructure, increasing food security and generating employment. Managed by the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, it targeted approximately 12,000 households, 9,000 of which were resident families directly affected by the earthquake, and 3,000 migrant families.

19. The specific objectives of the programme were to boost food production, improve watershed management, build human and social capacity, and increase access to basic social assets and services. The programme created approximately 210,000 days of work, employing poor rural people to rehabilitate 14 community-managed irrigation systems, repair 12.5 kilometres of rural roads, and modernize aging agricultural systems, including irrigation pumps, mills and processing centres.
20. The programme also succeeded in empowering community and grassroots organizations. The Government of Haiti expressed its appreciation for IFAD's support. In a meeting in Rome in February 2012 the Haitian Minister of Agriculture said, "The project results are very encouraging, and it is an interesting model because the smallholder farmers participated in the decision-making."

NEN: In Peace or War, Intervention Helps: Syrian Case Study

21. According to recent data from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), armed conflict in Syria has forced more than 11 million people from their homes, with more than 4 million seeking refuge in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey. The sudden population increase – 23.5 per cent in Lebanon and nearly 10 per cent in Jordan – is straining these countries' already limited resources and their food security.
22. Apart from its severe humanitarian impact, the Syrian conflict has devastated infrastructure. Water supply systems, roads, farmlands, crops, fisheries and public health facilities have been destroyed. As a result, the provision of basic services and access to food and income-generating activities have been severely compromised for the remaining 11 million people who continue to live in their homes, on their farms, trying to maintain their livelihoods.
23. However, Syria is still producing 50 per cent of its own food needs. And even under challenging security conditions in highly fragile contexts, IFAD-supported projects have proved effective.
24. A good example from the field can be found in rural Syria. There, in the north eastern, central, coastal and southern provinces, microfinance revolving funds called sanadiq, or "savings boxes" were established by three IFAD-supported rural development projects. Interventions of the Idleb Rural Development Project (IRDP) (before violence broke out in that region), the North Eastern Region Rural Development Project (NERRDP) and the Integrated Livestock Development Project (ILDLP) allowed farmers to bypass moneylenders, and gave entrepreneurs and others much easier access to microloans. By 2014, the projects had reached more than 24,250 beneficiaries, including 10,500 rural women, with a loan repayment rate of 100 per cent.
25. Today, many of the nearly 130 sanadiq are still operational, and small farmers and their families continue to benefit. The recent ILDP project succeeded in creating job opportunities and increasing food security, especially for families headed by rural women, gains that have not been undone by the conflict raging in much of the country.
26. IFAD's community-driven approach has been realized as a tool to increase stability and enhance resilience to conflict. Projects like the IRDP, NERRDP and ILDP demonstrate that, even in times of conflict, IFAD and its partners could play a major role in bridging the gap between humanitarian and sustainable development responses. This also shows that during conflict situations, there is a need to look for other modalities of support beyond the traditional ones – those involving flexible financing, particularly with non-state actors, with local or international NGOs, or with community organizations.

WCA: Promoting sustainability in a humanitarian crisis, Northern Mali

27. Shortly after the coup in Bamako in March 2012, Tuareg and AQIM rebels took control of the main cities in the north, leaving northern Mali cut off from the rest of the country. Thousands of people were forced to leave their homes to seek safety in the south or in neighbouring countries.
28. Staff of the two IFAD projects had to withdraw from the north to Bamako to address how to support IFAD funded operations, exploring ways to promote the sustainability of IFAD-funded infrastructures. With IFAD support, they worked with government representatives, financial and technical partners and other reliable partners operating in northern Mali to boost agricultural productivity for poor farmers in the region and contribute to better healthcare.
29. The plans included providing agricultural inputs such as fertilizers, seeds, fuel for pumps and tools to 19 irrigation perimeters constructed by IFAD projects along the Niger River in order to secure rice production and the sustainability of the irrigation perimeters. This was managed by the NGO Agronomes et Vétérinaires sans Frontières, in coordination with the Ministry of Agriculture, using small boats known as pinasses to deliver inputs directly to end-users. The process was well secured, avoiding the main roads where inputs could have been stolen, and benefited around 1,400 farmers and their families, i.e up to 7,000 beneficiaries.
30. Support was also provided to ensure that existing health centres were adequately stocked with essential medicines and medical supplies, as well as nutrition packages for children, in cooperation with the World Health Organization and a team of volunteer medical staff, and in coordination with the government. Working with local associations that were running the existing health centres, it is estimated that approximately 20,000 children, women and men in Timbuktu and Gao and a further 15,000 in the Kidal region were reached.
31. IFAD's long-standing engagement and experience in the north of Mali allowed the Fund to participate actively both in this collective effort and in policy dialogue on how to combine humanitarian response to crisis with post-conflict recovery, an issue which is important for the future not only of Mali but of the whole Sahel region.