



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration- Soixante-quatrième session

Rome, 9-10 septembre 1998

**JONCTION ENTRE LE REDRESSEMENT AU SORTIR D'UNE CRISE ET LE
DÉVELOPPEMENT À LONG TERME:
CADRE DIRECTEUR DU FIDA**



TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. INTRODUCTION	1
II. LES DIVERS ASPECTS DU PROBLÈME	2
A. Multiplication des situations d'urgence	2
B. Incidence sur les projets et le groupe cible du FIDA	2
C. La question du continuum secours-développement	4
D. Enseignements tirés des activités antérieures	6
III. RÔLE DU FIDA AU SEIN DES PARTENARIATS MIS EN PLACE	10
A. Coopération et coordination interorganisations	10
B. Raison d'être de l'engagement du FIDA et rôle spécifique du Fonds dans des situations consécutives à une crise	12
IV. LE CADRE	13
 APPENDICES	
I. IFAD's Past Projects and Programmes Related to Post-Crisis situations (Projets et programmes déjà menés par le FIDA dans des situations consécutives à des crises)	1
II. World Bank Framework for Post-Emergency Assistance and for Early Involvement in Post-Conflict Situations (Cadre élaboré par la Banque mondiale pour l'aide au sortir de situations d'urgence et l'engagement rapide après un conflit)	5
III. OECD Policy Statement on Post-Conflict Assistance (Déclaration de l'OCDE sur l'aide au sortir des conflits)	7
IV. NGO Perspectives of Post-Emergency Support (Appui au sortir de situations d'urgence: perspective des ONG)	9



JONCTION ENTRE LE REDRESSEMENT AU SORTIR D'UNE CRISE ET LE DÉVELOPPEMENT À LONG TERME: CADRE DIRECTEUR DU FIDA

I. INTRODUCTION

1. À sa soixante-troisième session d'avril 1998, le Conseil d'administration a examiné un document intitulé "Jonction entre le redressement au sortir d'une crise et le développement à long terme: cadre directeur" (EB 98/63/R.12). Tirant parti des activités antérieures du Fonds qui ont contribué au redressement à l'issue d'une crise, le document présentait un cadre détaillé permettant de préparer les interventions futures en vue d'une assistance à la suite d'une crise. Le Conseil a fait bon accueil à ce document mais a formulé un certain nombre de suggestions pour le rendre plus percutant, notamment en clarifiant les définitions et en apportant des précisions sur la coopération avec d'autres institutions des Nations Unies. Le présent document, élaboré à partir du document EB 98/63/R.12, prend en compte les points de vue exprimés par les membres du Conseil à la session d'avril 1998.

2. Lorsqu'on examine le cadre directeur susmentionné, il ne faut pas perdre de vue que le FIDA est intervenu dans des situations consécutives à des crises dès les premières années de son fonctionnement. Le premier projet de ce type remonte à 1981, date à laquelle le FIDA a fourni un prêt pour financer un projet de redressement en Ouganda à la suite de la guerre civile de 1980. Comme ce cadre directeur était en préparation à la suite de la crise alimentaire mondiale du début des années 70, les fondateurs du FIDA ont envisagé - et ont en fait jeté des bases à cet effet - le rôle que pourrait jouer le Fonds dans des situations consécutives à des crises, comme le montrent les documents de base de l'institution. L'article 7 de l'Accord portant création du FIDA stipule que le Fonds accordera des prêts et des dons suivant des modalités et à des conditions qu'il juge appropriées "eu égard à la situation et aux perspectives économiques du membre ainsi qu'à la nature et aux exigences de l'activité envisagée". Aux termes de l'article 12 des Principes et critères en matière de prêts, le FIDA doit avoir "une large conception de sa mission, de façon que les projets qu'il appuie puissent être axés sur la solution des problèmes ou des blocages critiques qui entravent le développement rural." Dans le cadre des Principes et critères en matière de prêts, les modalités et conditions auxquelles le FIDA accorde les prêts sont également définies sur la base de critères relatifs aux pays et aux projets. Ces dispositions des documents de base ont autrefois servi de principes directeurs pour la formulation des politiques opérationnelles du FIDA visant à faire face aux conséquences de certaines crises. C'est ainsi que l'article 31 des Principes et critères en matière de prêts, tels qu'ils ont été modifiés par le Conseil des gouverneurs en janvier 1994, contient une clause particulière pour faire face à l'impact de la dévaluation du franc CFA. De même, le cadre directeur du FIDA mis en place pour gérer les partenariats avec des pays ayant des arriérés (voir document GC 21/L.7) a été spécialement conçu pour traiter la question des arriérés - l'une des conséquences de crises telles que troubles civils et catastrophes naturelles.

3. La deuxième partie du présent document aborde succinctement quelques aspects fondamentaux de ce sujet, notamment les caractéristiques des crises dues à des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme, leur incidence sur les projets et les groupes cibles du FIDA et leurs liens avec la pauvreté, la question du continuum secours-développement, et les enseignements tirés par le FIDA de ses interventions antérieures. La troisième partie explique l'importance de la coopération et de la coordination interinstitutions pour le redressement consécutif après une crise; elle sert également à définir le rôle particulier du FIDA au sortir d'une crise par rapport à celui d'autres intervenants, notamment les institutions des Nations Unies, les institutions



financières internationales (IFI), les donateurs bilatéraux et les organisations non gouvernementales (ONG). Enfin, la quatrième partie présente le cadre directeur concernant l'engagement du FIDA dans des situations consécutives à des crises, qui doit être approuvé par le Conseil d'administration. En outre, le présent document contient quatre appendices où sont exposés les différents points de vue de certains partenaires (Banque mondiale, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et communauté des ONG) sur les questions relatives aux situations d'urgence.

II. LES DIVERS ASPECTS DU PROBLÈME

A. Multiplication des situations d'urgence

4. Alors que le siècle touche à sa fin, le monde est de plus en plus aux prises avec une réalité décourageante: les situations d'urgence provoquées par des crises se sont multipliées et aggravées ces dernières années dans les pays en développement. Ces situations ont une incidence considérable sur les vies humaines, le développement économique et l'environnement. Il est généralement admis qu'elles frappent environ 250 à 300 millions de personnes chaque année, sans compter les populations victimes de la guerre. Le nombre des catastrophes naturelles est passé de 16 dans les années 60 à 29 dans les années 70 et à 68 dans les années 80. Les pertes économiques qui s'en sont suivies ont grimpé en flèche, passant de 10 milliards de USD dans les années 60 à 30 milliards de USD dans les années 70 et à 93 milliards de USD dans les années 80 - chiffre qui dépassera presque certainement 100 milliards de USD pour la décennie en cours. Dans le même temps, la fréquence des situations d'urgence dues à l'homme a augmenté. Sur les 20 pays les plus pauvres du monde, 15 ont connu de graves conflits pendant les dix dernières années. Plus de 50 pays sont actuellement engagés, ou l'ont été récemment, dans des conflits civils ou qui débordent leurs frontières. En conséquence, les secours d'urgence absorbent aujourd'hui une part croissante de l'aide au développement, qui sans cela aurait pu être consacrée au développement durable.

5. Une situation d'urgence peut avoir pour origine: a) une catastrophe naturelle; ou b) une catastrophe causée par l'homme (voir encadré 1). Dans les deux cas, l'agriculture et la production alimentaire seront inévitablement les plus touchées, l'ampleur et la gravité des pertes variant cependant selon la nature de la crise.

B. Incidence sur les projets et le groupe cible du FIDA

Pauvreté rurale et situations d'urgence

6. Il est généralement reconnu dans la documentation sur les catastrophes qu'il existe un lien entre la pauvreté et les situations d'urgence, phénomènes qui tendent à être interactifs et à se renforcer mutuellement. En premier lieu, la pauvreté accroît la vulnérabilité aux situations d'urgence. Des études ont montré que la pauvreté matérielle est toujours l'indicateur le plus visible de la vulnérabilité. La vulnérabilité précède souvent les situations d'urgence et contribue à leur gravité, en particulier dans le cas de catastrophes naturelles. Les pauvres sont toujours les plus durement touchés, même si les catastrophes frappent tout le monde indistinctement. Les situations d'urgence contribuent à perpétuer la pauvreté comme on l'a vu à Fidji, où la pauvreté s'est aggravée à la suite du coup d'État de 1987 et de la récession économique qui s'en est suivie. Dans une situation d'urgence complexe, la population est généralement confrontée à la pauvreté extrême et n'a guère, voire pas, de moyens de gagner sa vie. En raison de l'interruption des activités productives et du cycle agricole, une situation d'urgence complexe a des répercussions catastrophiques sur les ruraux pauvres. De même, les situations d'urgence résultant



de catastrophes naturelles contribuent à la pauvreté rurale et/ou l'intensifient, comme on l'a vu au Bangladesh, en R.P.D. de Corée et en Éthiopie. Enfin, l'accentuation des inégalités socio-économiques peut être une source de conflit.

Encadré 1: Types de situations d'urgence

Les situations d'urgence dues à des crises peuvent être classées en deux grandes catégories:

a) Les situations d'urgence qui sont la conséquence de **catastrophes naturelles** déclenchées par des phénomènes naturels extrêmes. Figurent dans cette catégorie les risques liés au climat, tels que sécheresses, inondations et cyclones, et les phénomènes telluriques tels que tremblements de terre et éruptions volcaniques. Les risques liés au climat peuvent provoquer comparativement des pertes plus importantes pour le système rural de production. En général, les catastrophes naturelles ont un impact brutal.

b) Les situations d'urgence dues à des **catastrophes causées par l'homme**. Une situation d'urgence due à l'homme peut devenir complexe, si elle comporte des troubles civils ou un conflit armé. Selon le Comité permanent interorganisations des Nations Unies, une situation d'urgence complexe est une crise humanitaire survenant dans un pays, une région ou une société où l'autorité civile s'est totalement ou en grande partie effondrée en raison d'un conflit intérieur ou extérieur, ce qui appelle une intervention au plan international dépassant le mandat ou la capacité d'une agence et/ou d'un programme de pays des Nations Unies. Les caractéristiques d'une situation d'urgence complexe sont les suivantes: les efforts déployés au titre de l'aide sont entravés par des contraintes d'ordre politique ou liées au conflit; les risques sont élevés en matière de sécurité; l'urgence revêt une dimension internationale et déborde les frontières du pays. En outre, les situations d'urgence peuvent également avoir pour origine des crises financières et économiques dues à l'homme. Par rapport aux situations d'urgence complexes décrites ci-dessus, ces crises ont un impact considérable, qui revêt une dimension régionale ou internationale, comme l'a montré la crise financière en Asie de l'Est.

Il est important de constater que, dans certains cas, la frontière entre ces deux types de situations d'urgence est mince. C'est ainsi qu'une politique nationale peu judicieuse en matière de conservation des ressources et de développement des infrastructures rurales risque parfois d'accroître la vulnérabilité de certains groupes socio-économiques ou zones géographiques. En conséquence, un phénomène climatique qui aurait pu être prévu (par exemple, un cycle décennal d'inondations) peut entraîner une catastrophe naturelle.

7. En somme, l'interaction entre pauvreté et situations d'urgence est mise en évidence par l'impact plus important des situations d'urgence sur les couches pauvres de la société du fait de leur vulnérabilité, pauvreté chronique étant souvent à l'origine de situations d'urgence et même de conflits armés. Cependant, ce cercle vicieux peut être brisé, si la lutte contre la pauvreté reste une priorité des activités de développement de grande envergure et si l'aide fournie au sortir d'une situation d'urgence prend en compte l'impact de la crise sur les groupes vulnérables (en particulier les ruraux pauvres et, parmi eux, les femmes et les enfants), ainsi que leurs besoins.



Effets des crises sur les projets et le groupe cible du FIDA

8. Une crise risque d'avoir des effets préjudiciables pour les projets et les groupes cibles du FIDA, à savoir:

- a) **Dégâts subis par l'équipement mis en place grâce au financement des projets, perte de biens et de personnels des projets, et éventuellement suspension des activités.** L'interruption de l'exécution des projets remet en cause les effets prévus pour les bénéficiaires et compromet la durabilité; une autre conséquence pourrait être de porter indirectement atteinte à la capacité de l'emprunteur de rembourser le prêt.
- b) **Perturbation des activités productives du groupe cible du FIDA**, qui aura à son tour les effets suivants: réduction des revenus; incapacité de dégager une épargne et de faire des investissements en exploitation ou hors exploitation; perspectives de croissance à long terme compromises; endettement; dépendance à l'égard des secours. En outre, les crises minent la sécurité alimentaire du groupe cible du FIDA et réduisent ses chances d'échapper au piège de la pauvreté.
- c) En outre, les crises liées à des conflits ont souvent **des répercussions négatives de nature institutionnelle**, qui nuisent considérablement à la prise en charge des projets par les bénéficiaires et à leur durabilité. Ces répercussions découlent en général de la désintégration du tissu social, de l'effondrement des institutions rurales (y compris des organisations communautaires), et de la désintégration, en totalité ou en partie, de l'institution publique chargée de l'exécution globale du projet.

C. La question du continuum secours-développement

9. La notion de "continuum" entre secours et développement est apparue au début des années 90, quand des donateurs et d'autres intervenants ont pris conscience avec une inquiétude croissante que les programmes de secours d'urgence et d'aide humanitaire manquaient souvent de continuité et de cohérence dans les situations d'urgence, en particulier d'urgence complexe, qui devenaient chroniques. Cette notion a souvent été utilisée pour décrire un modèle idéal de lien entre secours, relèvement et développement (voir l'encadré 2 pour les définitions). Cependant, en réalité, les différentes formes d'interventions s'inscrivant dans ce "continuum" se déroulent rarement d'une manière séquentielle ou linéaire, ce qui a été confirmé par l'expérience du Rwanda (voir *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*). En outre, d'après l'expérience du FIDA, il semblerait que les différents types d'activités mises en oeuvre dans ce "continuum" ne doivent pas être considérées comme un processus aux résultats irréversibles. Dans certains cas, les résultats précaires obtenus grâce aux efforts de relèvement déployés après une période de catastrophes naturelles ou dues à l'homme peuvent être anéantis par l'arrivée soudaine d'une autre crise, de même nature ou de nature différente, qui peut nécessiter une nouvelle série d'interventions de secours d'urgence.

10. Malgré de profondes divergences dans la perception et l'interprétation de la notion de "continuum", les donateurs et les autres acteurs conviennent généralement qu'il existe un vide préoccupant entre secours et développement, ou que très souvent les secours ne sont suivis d'aucune autre intervention. L'expérience du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)/FIDA relative au Projet d'activités rémunératrices à l'intention des réfugiés et de remise en état des parcours dans le Khorasan du Sud en Iran illustre cette situation; en effet, la durabilité des équipements mis en place a été compromise par le manque de financement à l'issue de l'intervention du HCR. On peut également trouver des exemples similaires en Amérique centrale, où nombre des



activités axées sur le relèvement engagées à l'origine dans le contexte de secours d'urgence ont pratiquement cessé aujourd'hui. Un certain nombre de facteurs peuvent être à l'origine de l'absence de transition entre secours et développement, notamment: a) l'engagement insuffisant des gouvernements (légitimes ou *de facto*) à l'égard des aspects à long terme des interventions du "continuum"; b) la prise en compte insuffisante de l'objectif de développement dans les opérations de secours d'urgence, peut-être en raison des limites du mandat des organismes de secours; c) l'insuffisance de l'engagement en temps voulu des institutions de développement au sortir de situations d'urgence, afin de tirer parti des activités de secours, ce qui est également imputable à leurs préoccupations relatives à leur mandat; d) la mauvaise coordination entre les différents acteurs, qui conduit à un cloisonnement entre l'aide fournie à titre de secours et les interventions de relèvement et de développement. Pour assurer la jonction, l'aide fournie au sortir d'une situation d'urgence doit s'inscrire dans un cadre cohérent et doit être bien coordonnée entre les différents acteurs afin de garantir la complémentarité des interventions (voir encadré 3 sur l'expérience au Mali). Au vu de l'expérience acquise sur le terrain, la communauté du développement a progressivement compris qu'il était extrêmement important de fournir l'aide au développement dans les délais voulus à la suite des crises. Des interventions de développement lancées au bon moment peuvent considérablement aider à combler le vide qui existe entre secours et relèvement, ce qui permet d'assurer la dynamique du "continuum".

Encadré 2: Secours d'urgence et interventions consécutives aux situations d'urgence - Définitions

Par **opérations de secours d'urgence**, on entend l'aide immédiate de survie aux victimes de crises et de conflits violents. La plupart des opérations de secours sont lancées très rapidement et durent peu de temps, leurs objectifs devant généralement être réalisés en moins d'un an. Le but principal est de sauver des vies en fournissant des vivres, des médicaments et des abris.

Les opérations de relèvement chevauchent les opérations de secours, et le délai fixé pour la réalisation des objectifs est généralement de deux ans. Le but principal est d'entreprendre la reconstruction des infrastructures nationales et locales et de préserver les moyens d'existence. La prise en charge des bénéficiaires par eux-mêmes étant de première importance, la gestion des programmes/projets est progressivement confiée aux autorités locales. Des mécanismes de récupération des coûts peuvent être instaurés, de même que des programmes de création d'emploi et de crédit autorenouvelable de grande envergure. Dans des situations d'instabilité persistante, la prévention des catastrophes futures (consistant à essayer d'éviter que la situation d'urgence ne se reproduise) et l'atténuation de leurs conséquences sont d'autres aspects essentiels des efforts de relèvement.

Les opérations de développement ont des objectifs à longue échéance, généralement plus de deux ans, et présupposent des conditions de sécurité et une administration efficace dédiée à la poursuite d'objectifs et de stratégies nationaux, en partenariat avec des acteurs externes. Normalement, des études de faisabilité, une préévaluation complète des projets, des études d'impact environnemental et une analyse sociale (y compris en ce qui concerne la place des femmes) sont faites.

Il importe de noter que les opérations de secours d'urgence, de relèvement et de développement sont souvent menées en parallèle. Ces différentes formes d'aide peuvent être classées selon leurs objectifs immédiats et leur durée plutôt qu'en fonction d'une séquence logique ou chronologique qui commencerait par les secours pour aller jusqu'au développement.



Source: OCDE, Lignes directrices du Comité d'aide au développement (CAD) concernant les conflits, la paix et la coopération pour le développement, mai 1997.

D. Enseignements tirés des activités antérieures

11. Le tableau de la page 9 donne un aperçu des interventions antérieures du FIDA dans un certain nombre de situations consécutives à des crises, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou dues à l'homme; l'appendice 1 contient des précisions sur les projets et programmes concernés. La conception et l'exécution de ces projets et programmes ont montré combien le moment choisi pour fournir l'aide au développement au sortir d'une crise était important. Il en est ainsi car, en intervenant très tôt sur le plan du développement, on peut d'une part assurer la jonction entre secours et relèvement, ce qui permet une utilisation des ressources plus efficace et plus rationnelle; de l'autre, on peut envisager à plus long terme toutes les formes d'assistance, ce qui est le point de départ d'une paix et d'un développement durables. On citera ici à titre d'exemples les projets appuyés par le FIDA au Bangladesh et à El Salvador.

12. D'après l'expérience acquise par le FIDA en Afrique et en Amérique centrale, au moment de la conception d'interventions et de programmes durables de réintégration au sortir d'un conflit, il faut dûment s'attacher à: mettre en évidence les causes des crises et s'assurer que l'aide fournie à l'issue du conflit permet d'y remédier; se familiariser avec la situation locale; favoriser la participation et la recherche du consensus en veillant en particulier à encourager les bénéficiaires à participer dans la mesure du possible à la sélection et à la mise en valeur des sites du projet; ne pas adopter une attitude discriminatoire à l'égard des populations résidentes dans les zones d'accueil afin de faciliter le processus d'intégration sociale; mettre l'accent sur les questions d'équité et de spécificités hommes-femmes; favoriser l'emploi, en particulier pour les jeunes, hommes et femmes; appuyer le renforcement des capacités et les activités de formation; prendre des mesures adéquates pour minimiser les risques en matière de sécurité; prendre conscience des besoins culturels et psychologiques de la population; entreprendre des travaux d'infrastructure avec la participation des communautés; favoriser la visibilité et l'impact rapide; améliorer la coordination et la collaboration avec les partenaires. Il faut accorder une attention particulière à l'élaboration d'un cadre cohérent pour assurer la jonction entre secours et développement. À cet égard, il faut insister sur la planification de l'exécution et sur les moyens de mise en oeuvre, étant donné qu'une conception et une planification judicieuses ne suffisent pas à assurer des résultats durables.

13. De même, les interventions du FIDA à la suite de catastrophes naturelles ont apporté la confirmation qu'il faut mettre l'accent sur le rétablissement rapide des moyens de production dans la période suivant immédiatement la catastrophe. Ainsi que le démontrent clairement le Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification (PSA) et l'aide aux victimes du cyclone au Bangladesh, les interventions du FIDA au sortir d'une catastrophe doivent être conçues de manière à aider les communautés touchées à passer de la dépendance à l'égard des secours à la relance de la production de subsistance, à la reconstruction de leurs actifs nets et, à partir de là, à un développement durable dans le long terme. Il faut accorder une attention particulière au renforcement des capacités des institutions locales de bénéficiaires, de manière à les doter des moyens nécessaires pour leur permettre de mieux faire face à l'avenir et à d'éventuelles catastrophes.



Encadré 3: Participation du FIDA à l'appui fourni par plusieurs intervenants en faveur du relèvement au sortir d'une crise au Mali

L'engagement du FIDA au Mali permet de mieux comprendre la nécessité de mener une action coordonnée au sortir d'une crise, afin d'assurer la complémentarité des interventions. Le FIDA a participé aux efforts déployés par plusieurs acteurs au Mali: i) pendant la période 1986-1989, au lendemain de la sécheresse du milieu des années 80 qui a entraîné le déplacement de populations nomades très pauvres dans le nord du Mali; et ii) pendant la période 1993-1997, en vue de rétablir la sécurité alimentaire et de maintenir les revenus des populations résidentes ainsi que de réintégrer les rapatriés sur le plan socio-économique, après deux ans de rébellion armée touareg de 1990 à 1992.

Pendant ces deux périodes, le FIDA a pris les mesures suivantes, en consultation avec les gouvernements concernés (le Mali en tant que pays d'origine, et l'Algérie en tant que pays d'asile des personnes déplacées) et en étroite collaboration avec d'autres partenaires, dont des institutions des Nations Unies et des ONG:

- a) Formulation en 1987 du Programme de sécurité en matière d'alimentation et de revenus à Kidal dans le nord du Mali, en vue d'apporter des solutions durables aux problèmes socio-économiques. Compte tenu des restrictions concernant le mandat, les services spécialisés et les ressources financières du FIDA, d'autres partenaires ont été invités à appuyer le programme de Kidal, et ont accepté. Il s'agit notamment du Programme alimentaire mondial (PAM), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de la Banque islamique de développement (BIsD) et de l'Agence de coopération et de recherche pour le développement (ACORD).
- b) Exécution d'un projet pilote en 1986/87 dans le cadre de la préparation du programme de Kidal, en collaboration avec le PAM. Le projet pilote associe l'approvisionnement alimentaire et la reconstitution du cheptel. À la fin de la phase pilote, plus de 350 ménages très pauvres en bénéficiaient, soit presque 20% de plus que l'objectif initial.
- c) Élaboration d'un plan d'action en 1989 pour l'aide au retour et à la réintégration socio-économique des populations rurales déplacées.
- d) Après le traité de paix signé vers le milieu de 1992 entre le Gouvernement malien et les anciens rebelles touaregs, il a été demandé au FIDA d'aider à formuler et à mettre en oeuvre un plan d'action mis à jour en faveur des rapatriés, expliquant dans le détail les différents stades des interventions ainsi que le rôle des diverses institutions selon leurs mandats respectifs. Contrairement au plan de 1989, celui de 1993 a requis une étroite collaboration avec le HCR, en raison d'une nouvelle vague de déplacements de populations et de la nécessité de prendre en compte les problèmes de protection.

Ces activités ont débouché sur un accord quadripartite, entre le Mali en tant que pays d'origine, l'Algérie en tant que pays d'asile, le HCR en tant que coordonnateur du rapatriement et le FIDA en tant qu'initiateur d'un programme qui avait permis de mettre en place un cadre pour le passage des secours au relèvement et au développement. Le rôle d'avant-garde joué par le FIDA a été également confirmé par l'adoption de ces plans d'action en tant que modèle susceptible d'être transposé, après la mission interorganisations des Nations Unies qui a fait une analyse approfondie de la situation en 1992 dans le nord du Mali.



14. L'engagement du Fonds doit dépendre de la situation. L'expérience du FIDA dans le passé a montré que la restructuration et le remaniement du portefeuille de projets étaient souvent nécessaires dans les interventions effectuées au sortir d'une crise. C'est ainsi qu'au Rwanda, en mai 1994, les troubles intérieurs ont conduit à la suspension de tous les projets du FIDA en cours. À la fin des hostilités, les projets ont été restructurés, tout en gardant leurs objectifs généraux respectifs, afin de tenir compte de l'évolution de la situation et des priorités du gouvernement. Les zones et les groupes cibles des projets ont été élargis de façon à répondre aux besoins d'un plus grand nombre de familles pauvres, certaines d'entre elles ayant quasiment tout perdu pendant la guerre. Il ressort également du cas du Rwanda que, dans le cadre de l'intervention nécessaire au sortir d'un conflit, la remise en état des infrastructures rurales endommagées devrait être prévue au moment de la réorganisation des activités des projets. Le Mali, où le FIDA a appuyé la réintégration sociale des rapatriés à l'échelon local, offre un exemple analogue de réorganisation des projets. Il est également important de veiller à apporter un appui à des activités particulières permettant aux bénéficiaires de se lancer progressivement dans la reconstruction des zones rurales immédiatement après la crise

15. Les projets du FIDA sont essentiellement financés par des prêts. Au sortir des crises, le FIDA doit donc se concentrer sur des interventions reposant sur des prêts. Toutefois, un financement sélectif sous forme de dons peut permettre de créer un phénomène de synergie entre les différents types d'activités nécessaires aux projets de relèvement après une crise. Il s'agit essentiellement des types de dons suivants: a) dons attribués pour une composante de projet; b) dons au titre du Mécanisme spécial d'intervention (MSI); et c) dons au titre du Programme de coopération élargie (FIDA/ONG). Le PSA a apporté la confirmation que les dons attribués pour une composante de projet sont utiles pour certaines activités de projet entreprises au sortir d'une crise, telles que l'assistance technique et le renforcement des capacités liées à un projet pour en accélérer l'exécution. De même, le MSI est un instrument utile pour assurer le démarrage sans heurts d'un projet, qui risquerait sans cela d'être retardé faute de moyens de préfinancement des activités dans bon nombre des lieux d'implantation des opérations du FIDA. Compte tenu des objectifs qui sont les siens, le PCE/ONG peut jouer un rôle particulier en aidant les ONG à expérimenter des moyens novateurs pour tirer parti des stratégies de survie adoptées par les populations rurales en temps de crise. Une telle démarche peut aider les ruraux pauvres à se préparer à faire face à des crises ultérieures, ainsi que le démontre le Projet d'ActionAid en Sierra Leone pour lequel le FIDA a accordé un don PCE/ONG en 1997, juste avant le coup d'État militaire. Étant donné le peu de ressources dont il dispose pour financer des dons, le FIDA devrait continuer de s'efforcer de mettre en place des cofinancements avec d'autres sources. En associant les prêts du FIDA aux dons d'autres partenaires, tels que le Programme conjoint - Fonds de survie belge (PCE-FSB) (voir encadré 4) et les donateurs bilatéraux, on pourrait renforcer la complémentarité entre les différentes sources d'aide.

Encadré 4: Le Programme conjoint - Fonds de survie belge (PC-FSB)

Le PC-FSB a été lancé en 1985 et est actuellement dans sa deuxième phase. À l'origine, il centrait son action sur la Corne de l'Afrique, une zone durement touchée par la guerre et par la sécheresse et périodiquement menacée par des famines. Au titre de la première phase, 13 projets ont été appuyés, pour un montant d'environ 63 millions de USD. Au cours de la deuxième (1996-2000), l'accent a été mis sur la prévention des conflits au sortir des situations de guerre. La zone cible a été étendue à la région des Grands Lacs, aux pays du centre du Sahel et à l'Angola. Actuellement, dans les pays bénéficiaires, les prêts du FIDA et les dons du PC-FSB sont souvent associés, ce qui favorise la complémentarité et le renforcement mutuel des effets au niveau des communautés.



Projets et programmes ayant pour initiateur le FIDA concernant des situations consécutives à des crises

Titre et durée des projets et des programmes	Montant du financement du FIDA (millions de USD)	Modalités de financement du FIDA	Type de crise	Principaux éléments d'appui
Ouganda: Programme de reconstruction agricole dans l'Ouganda oriental et septentrional (1982/83)	19,30	Prêt (conditions particulièrement favorables)	Troubles civils	Fourniture d'intrants de production de base pour l'agriculture, l'élevage et la pêche, renforcement des capacités
Éthiopie: Programme de relèvement des zones affectées par la sécheresse (1985-1987)	12,50	Prêt (conditions particulièrement favorables)	Sécheresse	Fourniture de semences/outils, conservation des sols/eau, approvisionnement en eau potable et amélioration des services ruraux de santé
Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification (PSA) (1986-1995) a/	375,40 b/	Prêts c/	Sécheresse	Fourniture d'intrants agricoles, activités rémunératrices, autres biens et services directement liés à la relance de la productivité et au renforcement de la capacité de survie
Mali: Programme de sécurité en matière d'alimentation et de revenus à Kidal (1988-1997) d/	10,15 d/	Prêts c/	Sécheresse et troubles civils	Crédit pour les intrants, les activités maraîchères destinées aux femmes, les activités rémunératrices, des infrastructures rurales/sociales
Bangladesh: Projet d'assistance spéciale aux ménages ruraux touchés par le cyclone (1991-1997)	15,40	Prêt (conditions particulièrement favorables)	Cyclone	Construction d'abris, fonds villageois de développement, mobilisation et formation
El Salvador: Projet de réhabilitation et développement dans les régions dévastées par la guerre du Département de Chalatenango (1992-2000)	12,98	Prêt (conditions intermédiaires)	Troubles civils	Reconstruction de l'appareil productif et institutionnel, gestion de l'environnement, crédit, vulgarisation et formation
Bande de Gaza et Jéricho: Programme de secours et développement (1994-1996)	3,00	Don	Troubles civils	Développement dans les exploitations, activités rémunératrices, développement des pêches
Angola: Projet de développement des cultures vivrières dans la région Nord (1995-2003)	13,40	Prêt (conditions particulièrement favorables)	Troubles civils	Recherche adaptative, formation en vulgarisation, fonds communautaire de développement pour les infrastructures sociales et le déminage
Rwanda: Programme de réinsertion des rapatriés (1997/98)	2,79	Don	Troubles civils	Intrants agricoles, distribution de bétail, remise en état des centres de santé
R.P.D. de Corée: Projet de renforcement de l'agriculture et de l'élevage (1998-2002) e/	28,91	Prêt (conditions particulièrement favorables)	Inondations	Intrants agricoles, crédit en faveur d'activités d'élevage, formation, appui institutionnel
El Salvador: Projet de développement rural dans la région du nord-est (1998-2003)	18,00	Prêt (conditions intermédiaires)	Troubles civils	Activités rémunératrices, services financiers ruraux, infrastructures sociales et rurales

- Notes:**
- a/ Afin de simplifier la présentation, on a considéré le PSA comme un seul programme étant entendu que tous les projets du PSA ont pour objet de remédier aux conséquences de graves sécheresses. Cependant, il faudrait tenir compte du fait que, dans un certain nombre de cas, les interventions au titre du PSA ont été également spécifiquement et expressément conçues pour appuyer la reconstruction au sortir d'un conflit, comme au Mali, en Mauritanie et au Niger. Pour plus de précisions, voir l'appendice 1.
 - b/ Il s'agit du montant cumulé des 48 prêts financés sur les ressources du PSA.
 - c/ Les prêts ont été accordés à des conditions particulièrement favorables, et complétés dans certains cas par des dons pour des composantes de projet.
 - d/ Le programme a été financé dans le cadre du PSA et le montant du don a été inclus dans le montant cumulé relatif à l'ensemble du PSA figurant à la ligne précédente. Ce programme est mentionné séparément parce qu'à mi-parcours, il est retenu en faveur de rapatriés dans une situation consécutive à un conflit.
 - e/ La durée de la composante agriculture, qui comporte la fourniture d'intrants agricoles essentiels, est d'un an.



III. LE RÔLE DU FIDA AU SEIN DES PARTENARIATS MIS EN PLACE

A. Coopération et coordination interorganisations

16. Mettre en place des partenariats avec d'autres acteurs du développement est une précondition essentielle pour que le FIDA puisse apporter son aide à ses clients, les ruraux pauvres, et leur permettre de voir se concrétiser leurs attentes en matière de développement. Ces partenariats sont d'autant plus importants au sortir des crises que la diversité de celles-ci appelle souvent tout un éventail d'interventions de partenaires différents qui doivent être menées de manière cohérente et coordonnée. L'aide au sortir d'une crise dépassant largement la compétence d'une seule organisation, et compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans de telles situations, il est vital pour le FIDA de veiller à ce que ses interventions dans les situations consécutives à des crises soient coordonnées de manière à la fois étroite et souple avec tous ses partenaires de coopération, notamment les institutions des Nations Unies, les institutions financières internationales, les organismes d'aide bilatérale, les ONG et les organisations de la société civile.

Le système des Nations Unies

17. Dans le cadre du système des Nations Unies, l'aide aux pays qui ont dû faire face à des situations d'urgence, complexes ou d'un autre type, retient de plus en plus l'attention. En 1997, le Comité administratif de coordination (CAC), qui réunit tous les chefs de secrétariat des organisations des Nations Unies, ainsi que des institutions de Bretton Woods, et qui est présidé par le Secrétaire général, a examiné cette question de manière approfondie. Le Groupe consultatif mixte des politiques (JCGP) qui comprend le FIDA et d'autres grandes organisations de financement des Nations Unies en a également débattu. Les États membres des Nations Unies ont suivi ces débats avec un grand intérêt et ont fermement appuyé les efforts déployés par le Secrétaire général pour susciter des mesures cohérentes à l'échelle du système, visant à aider les pays concernés à accélérer leur redressement et leur développement.

18. Compte tenu de ses débats, le CAC est convenu que les programmes de secours et de développement doivent surmonter les divisions actuelles que traduisent et renforcent les divergences d'approches, de budgets et de fonctions. Dans ce contexte, le Secrétaire général a mis au point un cadre stratégique en vue de ce qu'il appelle la construction de la paix. L'objectif serait de donner au système une force cohérente en associant ses capacités analytiques, sa capacité de médiation politique et d'intervention humanitaire, et son expérience en matière de coopération pour le développement. Dans ce contexte, le risque de décalage entre les opérations de secours et l'effort de développement a été souligné, étant donné que les moyens d'existence des pauvres et des groupes vulnérables sont particulièrement menacés par les perturbations dues aux crises. Dans cette optique, les institutions de développement, dont le FIDA, ont été sollicitées pour assurer la jonction et appuyer les activités visant à la construction de la paix. Les institutions de Bretton Woods ont également accepté de s'associer à cet effort.

19. Dans le cadre de la réforme de l'Organisation des Nations Unies, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) sont désormais les principaux instruments de coordination interinstitutions. Le FIDA est membre du Groupe des Nations Unies pour le développement et participe aux activités du Plan-cadre ainsi qu'aux processus d'élaboration en commun de stratégies de pays; il entretient des liens étroits avec un certain nombre d'organisations membres du Groupe des Nations Unies pour le développement qui sont très complémentaires du Fonds sur le plan opérationnel. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial



(PAM) sont deux des partenaires principaux du FIDA, qui a étroitement coopéré avec ces organisations pour fournir une aide à des pays tels que l'Angola, la R.P.D. de Corée et le Rwanda. Cette coopération a montré combien ces trois organisations étaient complémentaires dans les situations consécutives à des crises. Plus particulièrement, la FAO a des compétences en matière d'évaluation des besoins (souvent en collaboration avec le PAM) notamment des besoins en secours dans l'agriculture et d'acquisition des intrants avec les ressources accordées par les donateurs et autres organismes de financement. Le PAM a une expérience de l'appui aux activités vivres-contre-travail liées à la reconstruction en zones rurales, des programmes de production de semences lancés grâce à l'aide alimentaire, et de l'évaluation conjointe des besoins avec la FAO. Tant la FAO que le PAM ont de plus l'avantage d'avoir des bureaux de pays. L'avantage comparatif du Fonds est qu'il finance des activités qui touchent de près au redressement des zones rurales, notamment la fourniture d'intrants, et qu'il veille à ce que l'aide fournie à l'issue d'une crise s'inscrive dans le cadre des projets de développement rural en cours bénéficiant du soutien du FIDA et d'autres donateurs. Compte tenu de leurs avantages comparatifs respectifs, ces trois organisations ont étroitement coopéré sur le terrain, en particulier à la suite de crises, et leurs directeurs exécutifs et leurs adjoints se réunissent régulièrement pour examiner les questions de politique générale. Les directions régionales et les bureaux de pays se consultent également régulièrement en vue d'améliorer la mise en commun des renseignements concernant les domaines possibles d'action conjointe, en particulier après les crises. Le FIDA, la FAO et le PAM se tiennent également au courant de leurs activités de projets et des calendriers de missions prévus.

20. Le HCR est un autre partenaire important du FIDA dans les situations consécutives à des crises. Des consultations régulières ont lieu entre le FIDA et le HCR, dont la dernière a été accueillie par le FIDA en mars 1998. Compte tenu de leur expérience, le FIDA et le HCR sont convenus que leur coopération devrait être axée sur la recherche de leur complémentarité opérationnelle et, à partir de là, sur le choix du moment opportun pour intervenir. Des exemples précis de coopération FIDA/HCR ont notamment été la réinsertion dans leur communauté de personnes déplacées, en particulier de réfugiés, pour favoriser le retour à la normalité. Le HCR met l'accent sur le rapatriement des réfugiés et sur une assistance limitée et de courte durée en faveur de la réinsertion, alors que le FIDA entend appuyer des activités de redressement à plus long terme dans le cadre de ses projets. À l'heure actuelle, le FIDA et le HCR étudient les possibilités de coopération en Angola, au Libéria, au Mali, au Rwanda et en Sierra Leone. L'une et l'autre de ces organisations encouragent leur personnel de pays à entretenir des liens étroits et à développer l'échange d'informations.

21. Le FIDA entretient une relation particulière avec le PNUD. Étant donné que le FIDA, à la différence de la plupart des institutions des Nations Unies, n'a pas de bureaux de pays, il compte souvent sur l'appui du représentant résident du PNUD en sa qualité de Coordonnateur résident des Nations Unies. Le PNUD est également une source importante de dons dans le cadre de projets financés par le FIDA, en particulier ceux qui portent sur le renforcement des moyens locaux. C'est ce qui s'est passé dans nombre de projets traditionnels du FIDA et dans certaines situations particulières consécutives à des crises, par exemple en R.P.D. de Corée. Par ailleurs, le FIDA prend souvent une part active aux consultations de donateurs et aux missions regroupant divers donateurs organisées par le PNUD et/ou la Banque mondiale.

Institutions financières internationales (IFI) et donateurs bilatéraux

22. Le besoin de coopération ne se limite pas au système des Nations Unies. En tant qu'institution financière, le FIDA est tenu de mettre en place des partenariats stratégiques avec les principales IFI et, depuis 20 ans qu'il existe, a toujours entretenu des liens étroits avec les banques multilatérales de développement et les autres institutions financières régionales. Le FIDA doit continuer de renforcer ces partenariats sur le terrain pour s'assurer que les besoins des pauvres ruraux



soient

dûment

pris

en



compte en instaurant un environnement qui leur soit favorable, notamment sur le plan macro-économique. À l'issue d'une crise, les interventions cofinancées avec de telles institutions favorisent une reprise harmonieuse en milieu rural.

23. Les donateurs bilatéraux sont également des partenaires importants du FIDA. Au sortir d'une crise, la coopération avec ces donateurs permet d'assurer que l'aide soit cohérente. Cette cohérence est essentielle pour que la communauté internationale puisse promouvoir une paix et un développement durables à l'issue d'une crise. C'est parce qu'il en est convaincu que le FIDA s'est toujours efforcé de coopérer avec les donateurs à l'issue de crises particulières, par exemple dans un certain nombre de pays africains et à El Salvador.

24. Outre qu'ils favorisent la cohérence des interventions après les crises, ces partenariats étroits avec d'autres IFI et d'autres donateurs sont une nécessité pour le FIDA, comme en atteste l'importante question des arriérés dans un certain nombre de cas particuliers. Le FIDA travaille actuellement avec les IFI et les donateurs bilatéraux pour résoudre ce problème.

Organisations non gouvernementales et organisations de la société civile

25. Les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile jouent un rôle crucial dans la reconstruction à l'issue des crises. Parce qu'elles sont proches de la population et très au fait des conditions locales, ces organisations sont toujours précieuses au moment de la conception d'interventions adaptées aux situations consécutives à une crise. Dans le même temps, ces organisations participent souvent à l'exécution des projets du FIDA, par exemple en Angola, à El Salvador et au Mali. L'expérience a montré qu'elles sont particulièrement adaptées à la mise en oeuvre d'activités communautaires en réponse à une demande.

26. Dans le cadre de la coopération et de la coordination étroite entre les institutions, le FIDA peut dûment jouer son rôle en appuyant le redressement à l'issue de la crise. Du fait que son groupe cible se compose de ruraux pauvres et qu'il a une expérience concrète de la mise au point de modalités participatives permettant d'atteindre ces groupes vulnérables, le FIDA peut contribuer dans une large mesure à aider des groupes démunis victimes de crises à reprendre leurs activités productives. Cette action aura pour double objectif de les aider à sortir de la crise et de réduire leur vulnérabilité à cet égard. De ce point de vue, il convient de souligner que, dans le cadre de cette coopération et de cette coordination avec ses partenaires, les efforts déployés par le FIDA seront axés sur l'amélioration des perspectives de développement durable.

B. Raison d'être de l'engagement du FIDA et rôle spécifique du Fonds dans des situations consécutives à une crise

27. Trois facteurs justifient l'engagement actif du FIDA au sortir de crises:

- a) **La spécificité de son mandat.** Le rôle actif du FIDA au sortir de crises se justifie par son mandat, qui est d'aider les États membres en développement à réduire la pauvreté rurale en prêtant un appui à des projets relatifs à l'agriculture et à l'alimentation. Les préoccupations qui ont incité la communauté internationale à créer le FIDA en 1977 - pauvreté rurale et insécurité alimentaire - sont aujourd'hui encore d'actualité et le resteront très certainement dans un avenir prévisible (voir *Le défi de la pauvreté rurale: rôle du FIDA*). Le rétablissement de la productivité agricole, qui s'inscrit tout à fait dans le mandat du FIDA, est toujours une priorité au sortir d'une crise - ce qui a déjà été confirmé dans divers cas, notamment au Rwanda (voir *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*). De surcroît, le FIDA doit



s'employer à atténuer l'impact négatif de la crise sur son groupe cible et sur les activités de ses projets, en intervenant en temps opportun pour apporter une aide au sortir de la crise - ce qui est indispensable pour obtenir l'effet souhaité sur le groupe cible et inscrire dans le long terme les interventions financées par le FIDA. Malgré la spécificité de son mandat, le FIDA doit continuer à agir cas par cas, au lieu de s'engager systématiquement dans toutes les situations consécutives à une crise.

- b) **La nécessité d'interventions simultanées au sortir d'une crise.** L'usage veut que les institutions de secours et de développement aient chacune leur domaine d'appui au sortir d'une crise. Ce qui est moins évident, c'est d'arriver à faire la jonction entre les secours et les interventions axées sur le développement. L'expérience des opérations de terrain montre qu'au sortir d'une crise, il faut mener simultanément des opérations de secours, de relèvement et de développement aussitôt que la situation (c'est-à-dire, le degré de pacification, de sécurité et de stabilité) le permet. Le redressement peut être compromis si les secours ne sont pas accompagnés et suivis d'une aide au relèvement et à la reconstruction. Le démarrage rapide des opérations de développement contribue à une transition sans heurts entre secours et développement à long terme. C'est dans cette perspective qu'en mai 1997 le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a approuvé le principe d'un engagement rapide de la Banque au sortir des conflits. Cette position confirme que les institutions financières internationales et la communauté qui oeuvre en faveur du développement doivent adapter leurs politiques pour relever les défis nouveaux que pose la multiplication des situations d'urgence consécutives à une crise.
- c) **L'avantage comparatif du FIDA.** En raison de la spécificité de son mandat et des ressources dont il dispose, le FIDA jouit désormais d'un avantage comparatif qui lui permet d'entreprendre à l'échelon local et en des lieux précis des projets visant à faire reculer la pauvreté rurale. Cette spécificité est particulièrement utile pour les interventions de développement rural dans une région donnée immédiatement après une crise, interventions qui, par nature, sont destinées à rétablir la capacité de production et à promouvoir l'auto-assistance. Cette spécificité pourrait favoriser un rôle catalytique et conférer la souplesse voulue pour innover, en dégageant et formulant une riposte appropriée à l'insécurité alimentaire et aux problèmes rencontrés par les groupes cibles du FIDA au sortir d'une crise.

IV. LE CADRE

28. **Objectif.** L'engagement du FIDA dans le redressement au sortir d'une crise a pour but d'aider son groupe cible à faire redémarrer le processus de développement de même qu'à accroître sa capacité de résistance et sa capacité de réaction à des crises ultérieures. L'appui du FIDA au redressement après une crise doit être conçu pour aider les groupes cibles à reprendre leurs activités de production habituelles et doit être ainsi considéré comme la première étape d'un processus de développement à plus long terme.



29. **Conditions** de l'engagement du FIDA au sortir des crises:

- a) **Interventions cas par cas.** Le FIDA s'engagera cas par cas dans les situations consécutives à une crise et son appui sera conditionné par la demande du gouvernement pour avoir l'assurance que celui-ci est résolu à promouvoir le développement à plus long terme.
- b) **Environnement propice.** L'intervention du FIDA, qui ne sera menée qu'une fois la crise atténuée, ne pourra en aucun cas être entreprise tant que la sécurité minimale du personnel d'exécution et de supervision du projet n'est pas assurée.
- c) **Coopération et coordination interinstitutions étroites.** Dans tous les cas, une coopération et une coordination étroites avec d'autres partenaires sera une condition *sine qua non* de l'aide du FIDA. L'objectif premier est d'éviter que le FIDA n'intervienne seul dans une situation consécutive à une crise, d'améliorer la complémentarité et d'éviter le double emploi. Le FIDA s'associera de près aux interventions mises en oeuvre par l'ensemble du système des Nations Unies en participant aux activités du Groupe des Nations Unies pour le développement et aux activités du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et tentera de renforcer ses arrangements actuels de coopération avec des institutions telles que la FAO, le PAM, le PNUD et le HCR. On mettra particulièrement l'accent sur la coopération avec la FAO et le PAM de manière à assurer la complémentarité des opérations sur le terrain. Dans le même temps, le FIDA travaillera en coopération étroite avec d'autres IFI, des institutions bilatérales, des ONG et des organisations de la société civile pour s'assurer que son aide contribue au développement durable.

30. **Domaines possibles d'engagement du FIDA.** Compte tenu de son expérience, le FIDA peut s'engager dans les domaines suivants:

- a) **Rétablissement de la productivité agricole du groupe cible du FIDA et appui à la reprise des opérations de développement rural.** Les activités prioritaires dans ce domaine sont la fourniture de semences, d'engrais et d'autres intrants essentiels pour remettre le groupe cible sur la voie du développement durable et de l'autosuffisance, le remplacement du bétail et la remise en état des infrastructures collectives essentielles. Ces investissements dans les infrastructures économiques et sociales doivent être conçus comme des activités de développement à long terme et, donc, être reliés de façon cohérente à l'une ou plusieurs des activités ci-après.
- b) **Activités rémunératrices.** Un appui peut être apporté en vue d'encourager la mise en place d'activités rémunératrices en exploitation et hors-exploitation, pour donner aux bénéficiaires les moyens d'accroître leurs revenus. Ces activités peuvent également avoir un effet positif sur la création d'emplois. Le microcrédit et l'appui à des micro-entreprises, deux domaines où le FIDA a accumulé un savoir et dispose d'un avantage comparatif, sont à cet égard des instruments très utiles.
- c) **Conservation des ressources,** notamment conservation des sols et de l'eau et agroforesterie. Cette activité concerne tout particulièrement les projets destinés à aider les collectivités qui accueillent des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.



- d) **Renforcement des capacités** pour accroître les possibilités d'absorption et la maîtrise locale du développement. Il s'agit avant tout de former du personnel technique et de gestion et de fournir l'assistance technique nécessaire pour accélérer l'exécution des projets du FIDA.

31. **Modalités de l'engagement.** L'appui du FIDA au redressement après une crise prendra les formes suivantes:

- a) **Remaniement du portefeuille de projets.** Si le FIDA mène un ou plusieurs projets dans la zone touchée, il pourra procéder à une réorganisation du portefeuille afin d'appuyer les activités de redressement dans le cadre du ou des projets en cours. De même, si le FIDA a déjà mis au point pour la zone touchée un ou plusieurs projets qui n'ont pas encore été approuvés, il pourra procéder à une refonte pour les réorienter et y inclure des activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de relèvement. Dans les situations consécutives à une crise où les projets sont suspendus en raison d'arriérés, l'engagement du FIDA se fondera sur les politiques énoncées dans son cadre directeur pour la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés (document GC 21/L7).
- b) **Appui à une reconstruction rapide.** Le FIDA prêtera un appui pour aider son groupe cible à relancer le processus de développement. Plusieurs activités de reconstruction rapide s'y prêtent: fourniture d'intrants, remise en état des infrastructures rurales et sociales essentielles dans les communautés, projets de microcrédit, micro-entreprises et, enfin, renforcement des capacités locales de mise en oeuvre des projets. Ces activités pourront être exécutées en un délai plus bref que la moyenne des projets du FIDA.

32. **Critères de sélection.** Le FIDA prendra en compte les critères ci-après pour appuyer les activités de redressement au sortir d'une crise: a) complémentarité avec les activités des autres partenaires dans le cadre global de l'aide fournie par les donateurs dans un cas précis; b) effet sur le rétablissement de la productivité agricole du groupe cible et sur l'exécution des projets en cours; c) possibilité de faire la jonction entre les secours et les activités de développement; d) potentiel de renforcement de la capacité de réaction du groupe cible et e) avantages économiques escomptés.

33. **Conception des projets.** Les enseignements tirés d'expériences antérieures doivent être pris en compte pour la conception des projets de relèvement au sortir d'une crise. Les éléments ci-après sont dans tous les cas pertinents: évaluation participative des besoins; détermination des causes de la crise et mesures pour en atténuer les effets; stratégie de réaction ultérieure; insistance sur le dialogue et la coopération avec d'autres donateurs; rapidité et force de l'impact; souplesse de conception; recours à la technologie et aux capacités existantes. Une attention particulière doit être accordée aux moyens d'assurer l'équité, la prise en compte de la sexospécificité, la participation des bénéficiaires, le renforcement des capacités locales et le rôle de la société civile.

34. **Modalités de financement.** Les projets menés par le FIDA en faveur du redressement au sortir d'une crise seront financés par les instruments suivants:

- a) **prêts** - soumis aux modalités et conditions énoncées dans les Principes et critères en matière de prêts et avec possibilité d'accorder sélectivement des conditions plus favorables. Pour l'essentiel, l'appui du FIDA sera accordé sous forme de prêts;
- b) **dons** - y compris ceux octroyés au titre d'une composante sur une base strictement sélective, au titre du Mécanisme d'intervention spécial et au titre du Programme de coopération élargie FIDA/ONG; et



- c) **cofinancement** d'autres institutions, notamment ressources destinées à des travaux de génie civil.

35. **Cycle de développement des projets.** La nature spécifique des interventions au sortir d'une crise appelle certains remaniements du cycle normal d'élaboration d'un projet, notamment:

- a) **Un cycle d'élaboration plus court.** Pour que l'appui du FIDA vienne en temps voulu, on pourra accélérer le processus d'élaboration d'un projet de redressement au sortir d'une crise.
- b) **Suivi de la situation dans le pays et évaluation des risques dans le cadre de l'exposé des opportunités stratégiques de pays.** Dans les cas où le FIDA a la possibilité d'aider à assurer le redressement au sortir d'une crise, il rassemblera à partir de toutes les sources et synthétisera des renseignements sur la situation dans le pays susceptibles d'intéresser le processus au sortir de la crise. Cette information portera par exemple sur l'évolution des institutions, l'état d'avancement des opérations de secours et les activités menées par d'autres acteurs, la situation du portefeuille de projets du FIDA (le cas échéant) et les domaines où le FIDA pourra apporter un appui lorsque la situation le permettra. Là où cela est possible, le FIDA participera aux efforts interinstitutions pour formuler le plan national de reconstruction. Tous les renseignements seront rassemblés dans un exposé actualisé des opportunités stratégiques de pays qui, une fois examiné par la direction, servira de base à un engagement rapide et ciblé du FIDA durant la phase de redressement au sortir de la crise. L'exposé actualisé se concentrera particulièrement sur l'évaluation des risques.
- c) **Équipe chargée de l'élaboration du projet.** Il sera constitué une équipe chargée d'élaborer le projet de redressement au sortir de la crise, qui agira face à l'urgence de la situation afin d'intervenir en temps opportun.

36. **Dispositions relatives à la mise en oeuvre .** De solides mécanismes de suivi seront mis en place dans le cadre des projets de redressement au sortir d'une crise en vue de repérer les problèmes en cours d'exécution. Les arrangements relatifs à la passation des marchés, aux décaissements et au financement rétroactif seront régis par les politiques en vigueur pour les prêts normaux.

37. **Engagement du Conseil d'administration.** Le plan relatif aux interventions proposées dans les situations consécutives à des crises sera soumis au Conseil d'administration, dans le cadre du document sur les activités prévues au titre des projets, pour qu'il l'examine et formule des avis. L'approbation de ces interventions par le Conseil d'administration sera subordonnée aux procédures en vigueur pour l'approbation des prêts au titre du programme ordinaire.

38. **Répercussions sur les ressources.** Étant donné que les interventions du FIDA se feront cas par cas, l'engagement continu du Fonds au titre de l'aide consécutive aux crises ne devrait pas avoir d'incidence sur l'attribution des ressources au niveau régional. Dans chaque région, le programme de travail annuel s'inspirera des stratégies régionales qui définissent les domaines prioritaires d'intervention du FIDA.

39. Le Conseil d'administration est invité à examiner et à approuver le cadre directeur contenu dans le présent document concernant l'engagement du FIDA dans des situations consécutives à une crise.



**FAD'S PAST PROJECTS AND PROGRAMMES
RELATED TO POST-CRISIS SITUATIONS**

1. By virtue of its mandate, IFAD has supported project interventions specifically aimed at post-crisis situations. The following is a brief description of post-crisis projects and programmes initiated by IFAD.

2. **Agricultural Reconstruction Programme in Northern and Eastern Uganda (1982-83).** The programme was designed to contribute to the economic recovery of Uganda in the wake of the civil strife of 1980. The loan of approximately USD 19.3 million was approved in December 1981 for an expected implementation period of 18 months. Programme activities included: distribution of basic agricultural, livestock and fishing production inputs; provision of transport and other facilities for improved extension; institutional capacity-strengthening; and preparation for a follow-up project to address the longer-term problems of production. At its completion in 1985, the programme had benefited about 450 000 families, mostly smallholders. The Terminal Evaluation Report of August 1986 revealed that crop production had increased markedly with the implementation of the programme; and that the programme area, which was food-deficit prior to the programme, had become a net exporter of food to other areas. The report further indicated that “the objectives have been satisfactorily achieved, although there has been a big delay. The region is now in a better position to undertake long-term agricultural development which was previously difficult due to extreme shortage of basic production inputs and food.” “Through the implementation of the Agricultural Reconstruction Programme, the material, technical and personnel resources have been synthesized to enable a smooth start of an agricultural change in the area. “

3. **Rehabilitation Programme for Drought-Affected Areas (1985-87) in Ethiopia.** Initiated in response to the famine in Ethiopia caused by three years of consecutive drought in the early 1980s, the programme was financed by an IFAD loan of USD 12.5 million and a BSF.JP grant of USD 5.0 million. It was designed to restore the peasant farmers' production capacity and increase their resilience to drought. Main components included: supply of seed and tools to allow for timely cultivation in 1985 and 1986; soil and water conservation to complement assistance provided by WFP; drinking water supply; and improvement of rural health services. The programme represented IFAD's participation in parallel efforts by the European Economic Community and the World Bank to rehabilitate agricultural productivity in the target areas. Those efforts saved more than two million people from hunger as the 1985 harvest yielded an estimated 70 000 t of cereals. The overall implementation of the programme was completed in 1987, two years later than expected. The May 1994 Programme Completion Report indicated that “... despite serious difficulties and hurdles due to frequent changes in [the] administrative, socio-economic and political structures of the country and prolonged civil strife, implementation of planned project activities has been highly encouraging”.

4. **Special Programme for Sub-Saharan African Countries Affected by Drought and Desertification (SPA) (1986-95).** The SPA was launched in 1986 to help sub-Saharan African countries rehabilitate and reactivate their agricultural sectors in the wake of severe droughts during the early and mid-1980s, and specifically aimed at restoring the productivity of smallholders and building greater resilience to drought and environmental stress at the farm level. The programme was implemented in two phases: Phase I, from 1986 to 1991; and Phase II, from 1992 to 1995. Altogether, 25 sub-Saharan African countries benefited from 48 loans, for a cumulative amount of approximately USD 375.4 million. Main programme activities included: a variety of agricultural and rural development interventions; small-scale irrigation; credit; and extension and training. Over time, the



SPA placed increasing focus on supporting small-scale off-farm income-generating activities, a key household survival strategy adopted by smallholders in sub-Saharan African countries. It should be noted that, in some countries, the SPA interventions were also designed to address post-conflict reconstruction, especially where past resource allocations disparities had rendered the IFAD target group particularly vulnerable to natural disaster or civil strife. For example, the Special Country Programme in Niger (SRS 009-NG/023-NG) included a specific component for assisting in the socio-economic reintegration of displaced persons; and the Agricultural Rehabilitation Programme in Mauritania (SRS 001-MR/022-MR) offered a framework for the allocation of land resources to landless Mauritanian refugees in the wake of the 1989 cross-border conflict between Senegal and Mauritania. By implementing the only multilateral programme specifically targeted at sustainable natural resource management among small and poor farmers in sub-Saharan Africa, IFAD developed considerable experience in conceptualizing resource conservation issues, designing sustainable responses and supporting effective implementation.

5. **Kidal Food and Income Security Programme (1988-97) in Mali.** The programme was initiated in November 1998 within the framework of the SPA and financed with a loan of USD 10.15 million and a grant of USD 0.85 million. Cofinanciers included IsDB (USD 2.5 million), UNICEF (USD 0.4 million), WFP (USD 0.34 million) and ACORD (USD 0.25 million). The programme was designed to rehabilitate and develop the economy of the Kidal region, and to assist the voluntary return and social integration of destitute pastoralists living under precarious conditions in neighbouring countries.

6. As the start-up of implementation in 1990 coincided with social and civil unrest throughout the whole of northern Mali, effective programme activity could start only in 1993, concentrating on group development support and distribution of seed and farm tools on credit. Implementation came to a halt in 1994 owing to increased rebel activities in the project area. The official cessation of hostilities in 1995 made it possible to resume programme implementation in 1996, but the returnee population in the project area increased dramatically from 3 000 to at least 30 000 people. This notwithstanding, the project helped to establish a large number of beneficiary associations in 1996, 320 of which (including 54 women's associations) received credit for agricultural inputs, vegetable gardening schemes and income-generating activities.

7. **Special Assistance Project for Cyclone-Affected Rural Households (1991-97) in Bangladesh.** Following the devastating cyclone which hit Bangladesh in April 1991, IFAD stepped forward to design a project, in less than six months, to rehabilitate the production base of the cyclone victims and help strengthen the ability of the coastal communities to withstand such natural disasters in the future. Project implementation began in early 1992, financed by an IFAD loan of USD 15.4 million and supplemented by grants from Danish International Development Assistance (USD 2.1 million) and the European Union (EU) (USD 2.0 million). Main items of support included assistance to purchase agricultural inputs, power tillers, livestock, boats and fishing equipment, rehabilitate minor irrigation works, and stimulate off-farm activities involving women. The mid-term review of 1994 noted that the project had been fairly successful in helping rural households to replace their lost assets and that, to a certain extent, it had restored the critical flow of income to such households.

8. **Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango (1992-2000) in El Salvador.** The project was part of IFAD's efforts to support the Central American peace process through post-emergency rehabilitation activities. The loan of USD 12.98 million on intermediate terms was approved by the Executive Board in December 1992, only 10 months after the ceasefire was declared effective. This early engagement permitted IFAD to build on the work already carried out by UNHCR among the returnees and demobilized soldiers, and



by NGOs and civil society in general. The project has been cofinanced by a number of partners, including EU, UN agencies and NGOs. Project activities include provision of credit, extension, training, and on-farm soil conservation; and project implementation is mainly carried out by local NGOs.

9. **Gaza Strip and Jericho Relief and Development Programme (1994-96).** The programme was designed to respond to the development challenge brought about by the historic agreement of 13 September 1993 between the Palestine Liberation Organization and the Government of Israel; and specifically to restore sustainable agricultural production and promote employment-generating activities for resource-poor households. The programme was approved in December 1993 and funded by an IFAD grant of USD 3.0 million. Project components included: on-farm development; inputs for fisheries development; income-generating activities; and institutional support.

10. **Northern Region Foodcrops Development Project (1995-2003) in Angola.** Approved in December 1995, the project is financed by a loan of USD 10 million from IFAD's regular resources, a loan of USD 3.4 million under the SPA, and BSF.JP cofinancing of USD 3 million. It was designed to assist community rehabilitation and the re-establishment of food security in a war-devastated zone (i.e., the Northern Plateau) through an NGO-executed community rehabilitation component and the rehabilitation of a farmer demand-led system of adaptive research and extension. Project activities include: adaptive research, extension; training; community development funds for social infrastructure; and a de-mining programme. The project represents the first externally-financed investment in agriculture in the north of Angola, and aims at leading external assistance into the development phase. The project breaks new ground by organizing within itself the management of the transition from emergency rehabilitation to development, with the former creating the framework for future development activities.

11. **Rwanda Returnees Rehabilitation Programme (1997-98).** The programme was designed to help restore the productive capacity of the IFAD project areas and meet the urgent survival needs of vulnerable families. The programme, approved in September 1997, is financed by an IFAD grant of USD 2.8 million and a BSF.JP grant of USD 2.5 million. Main project activities are: provision of agricultural inputs, tools and livestock; rehabilitation of health centres; and support for capacity-building.

12. **Crop and Livestock Rehabilitation Project (1998-2002) in D.P.R. Korea.** The project was initiated to help restore grain and livestock productivity following the natural calamities that have afflicted D.P.R. Korea over the past three years. The project, which is to be financed by an IFAD loan of approximately USD 28.91 million, was approved by the Executive Board in December 1997. Main activities include: supply of key agricultural inputs; credit for livestock activities; and training and institutional support. The project's impact on food production is expected to be rapid, with a substantial, immediate pay-off in human terms. It is also expected to produce longer-term economic and institutional benefits by serving as a model for more sustainable production through greater specialization and more flexibility and decentralization in decision-making.

13. **Rural Development Project for the North-Eastern Region (1998-2003) in El Salvador.** The project was approved in December 1997 and is to be financed by IFAD with a loan of USD 18.0 million on intermediate terms. Project activities include: support to family income-generating activities (agriculture, microenterprises, marketing support, etc.); rural financial services; social and rural infrastructure; and land/water management. A large part of the target population has benefited from the relief-based operations of other agencies such as UNHCR; and some project activities, e.g., microenterprise development, will build on initiatives initiated under the sponsorship of UNHCR's Project for Refugees, Displaced Persons and Returnees. The project is expected to



contribute to the consolidation of the peace process inasmuch as the alleviation of rural poverty and agricultural development are priority items on the country's reconstruction agenda..

14. In addition to the above-mentioned projects and programmes, IFAD has also cooperated with other actors in post-crisis situations. Examples here include: cooperation with BSF.JP in a number of African countries; participation in the World Bank-initiated Farm Reconstruction Project in Bosnia and Herzegovina; and collaboration with UNHCR and other actors in countries such as Iran and Mali.



WORLD BANK FRAMEWORK FOR POST-EMERGENCY ASSISTANCE AND FOR EARLY INVOLVEMENT IN POST-CONFLICT SITUATIONS

1. The World Bank's policies on post-emergency assistance are reflected in the following two documents: (a) *Operational Policies on Emergency Recovery Assistance*, issued in August 1995; and (b) *A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*, approved in April 1997. The first document sets out the rules for World Bank assistance in the wake of a variety of emergencies, while the second deals specifically with early involvement in post-conflict situations.

2. **Provision of emergency recovery loans (ERLs).** The World Bank's main objective in emergency recovery assistance is to restore assets and production levels in the disrupted economy. Assistance is focused on investment and productive activities and may take the following four forms: (a) immediate support in assessing the emergency's impact and developing a recovery strategy; (b) restructuring of the existing portfolio for the country to support recovery activities; (c) redesigning projects not yet approved with a view to including recovery activities; and (d) provision of an emergency recovery loan.

3. The ERLs are designed to help rebuild physical assets and restore economic and social activities after emergencies. Five factors need to be considered when deciding on the provision of an ERL: (a) impact on economic priorities and investment programmes; (b) frequency of events; (c) urgency of assistance; (d) prospects for reducing hazards from similar natural disasters in the future; and (e) expected economic benefits. Normally, an ERL is fully implemented in two-to-three years and does not include any conditionality linked to macroeconomic policies. However, it may contain conditions directly related to emergency recovery activities and to preparedness and mitigation in the event the disaster recurs. The World Bank also highlights donor coordination and cooperation with NGOs in designing and implementing emergency recovery assistance. In addition to ERLs, the World Bank may finance free-standing projects for disaster prevention and mitigation.

4. **Early involvement in post-conflict reconstruction.** The framework for World Bank involvement in post-conflict reconstruction spells out three stages for early engagement in post-conflict situations, before post-conflict reconstruction as such and the return to normal operations. These are: (a) **Stage One: Watching brief.** This is needed during conflict, when no active portfolio is possible, to keep track of developments and build a knowledge base that will be useful in preparing effective and timely interventions once the conflict has moved towards resolution; (b) **Stage Two: A transitional support strategy.** This will be prepared when it becomes clear that there are opportunities for useful interventions and that there will be no deterioration in the situation; and (c) **Stage Three: Early reconstruction activities.** These are small-scale activities that can be undertaken relatively quickly and will not depend on normal World Bank project preparation procedures to any great extent. The following activities may be eligible for Stage Three support: urgent repair of vital infrastructure; urgent de-mining; demobilization; design of social safety nets in post-conflict situations; small-scale and microenterprise credit schemes to restart production and promote employment; schemes to promote employment through infrastructure rehabilitation; small-scale construction or reconstruction (social funds); start-up and recurrent costs of an emergency administration; technical assistance for restoring central and local government capacity; and planning and implementation of programmes to create the conditions for reintegrating populations displaced by conflict. In addition to responding to the urgent needs of early transition from a conflict situation,



these small-scale activities can function as pilot interventions that will provide lessons of experience for the design of later, larger-scale programmes.

5. A post-conflict programme (PCP) supported by the World Bank's development grant facility has been created to support its early involvement in post-conflict situations, mainly to finance activities under the initial early stages of post-conflict interventions. Initial PCP funding was USD 8 million for fiscal year 1998, based on a review of the likely areas for which proposals may be forthcoming in various post-conflict countries. The World Bank also stresses that, to complement its own allocation, it will seek contributions from bilateral or multilateral agencies, foundations, and other actors at the activity level in individual post-conflict countries.



OECD POLICY STATEMENT ON POST-CONFLICT ASSISTANCE

1. In May 1997, the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) adopted a policy statement entitled *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*. The policy statement contains the following three sections:

Principles and Goals for our Action

2. Work in war-torn or conflict-prone countries must be seen as an integral part of the cooperation challenge. Helping to strengthen the capacity of a society to manage conflict without violence must be seen as a foundation for sustainable development. Development cooperation must play its role in conflict prevention and peace building alongside the full range of other instruments available to the international community: economic, social, legal, environmental and military. The humanitarian community cannot be the sole vehicle for response to complex crises. There is a clear need for international responses that are more coherent, integrated and coordinated among governments, and inter-governmental and non-governmental organizations.

3. The task of international assistance is to help strengthen a country's indigenous capacities. Externally-supported programmes need to encourage broad participation and address the special needs of women, children and youth.

4. Development assistance will have the most impact in conflict prevention when it is designed and timed to address the root causes and precipitating factors of violent conflicts in ways that are relevant to local circumstances. Integrating women fully into all phases of the peace process will enhance the opportunities for building a just and equitable society.

Roles of Development Assistance in Different Phases of Conflict and Peace

5. **Before conflict flares up.** A great number of possible measures can be geared to help defuse the potential for violent conflict. These include, among other options, the more traditional areas of assistance, such as economic growth and poverty reduction programmes.

6. **In Fragile transitional situations.** It is important to move beyond saving lives to saving livelihoods and, at the same time, help transform a fragile process into durable peace in which the incentives for peace are strengthened.

7. **After conflict.** Post-conflict reconstruction is much more than just repairing physical infrastructure. Efforts by the developing countries and international assistance must fit within the context of a sound, even if rudimentary, macroeconomic stabilization plan. In the wake of conflict, donors should seize opportunities to help promote and maintain the momentum for reconciliation and needed reforms.

8. **In open conflict.** Other policy instruments such as humanitarian assistance, diplomatic initiatives and political or economic measures tend to move to the forefront of the international response. Contrary to many past assumptions, it has been found that a sharp distinction between short-term emergency relief and longer-term development aid is rarely useful in planning support for



countries in open conflict. Development cooperation agencies can continue to identify the scope for supporting development processes even in the midst of crisis, be prepared to seize upon opportunities to contribute to conflict resolution, and continue to plan and prepare for post-conflict reconstruction.

Key Action Required

9. In this section, the policy statement draws on the detailed points addressed in the DAC guidelines and highlights ten areas in which development cooperation can better respond to future conflict situations. These include: conflict prevention; early-warning; support to initiatives by non-OECD countries; coordination of assistance; and capacity-building for crisis management and resolution. With regard to the coordination of assistance, for example, the policy statement urges the reduction of institutional/budgetary/functional barriers between relief assistance, rehabilitation and development cooperation that can produce contradictions, gaps and obstacles to well-coordinated assistance.



NGO PERSPECTIVES ON POST-EMERGENCY SUPPORT

1. NGOs have traditionally been active practitioners in the field of relief and development, and play a special role in emergency and post-emergency situations due to their proximity to local people and familiarity with local conditions. Through their work “on the ground”, NGOs have accumulated a wealth of valuable knowledge on effective ways for providing post-emergency support.

2. Some of the above-mentioned knowledge can be found in the publication entitled *Rising From the Ashes: Development Strategy in Times of Disaster* (Mary B. Anderson and Peter J. Woodrow, 1989, Westview Press). The book is built on two important sources: (a) the perspectives of over 50 NGOs in Europe and North America and other actors; and (b) the findings of dozens of case studies made in the context of the international relief/development project undertaken by the Graduate School of Education, Harvard University, United States. The following conclusions can serve to provide useful ingredients in the search for guiding principles to ensure coherent and effective assistance in post-emergency situations:

- (a) Relief activities should be held to development standards. Thus, disaster response should be based on an appreciation of, and be designed to support and increase, local capacities.
- (b) Development interventions should be designed to prevent or mitigate disasters and to address people’s vulnerabilities.
- (c) Both relief and development programmes should be more concerned with increasing local capacities and reducing vulnerabilities than with providing goods, services, or technical assistance. In fact, such goods, services or technical assistance should be provided insofar as they support sustainable development by increasing local capacities and reducing local vulnerabilities.
- (d) Programming should not be solely preoccupied with meeting urgent physical/material needs, but should also integrate such needs into efforts that address the social/organizational and motivational/attitudinal elements of the situation.