

Distribution: Restreinte
Original: Anglais

EB 2000/70/INF.5

22 août 2000
Français



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-dixième session
Rome, 13-14 septembre 2000

RÉPUBLIQUE DU SOUDAN
PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE KORDOFAN-SUD

ÉVALUATION DES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ
ET DE L'ACCÈS AU GROUPE CIBLE

Document #: 118479
Library:DMS

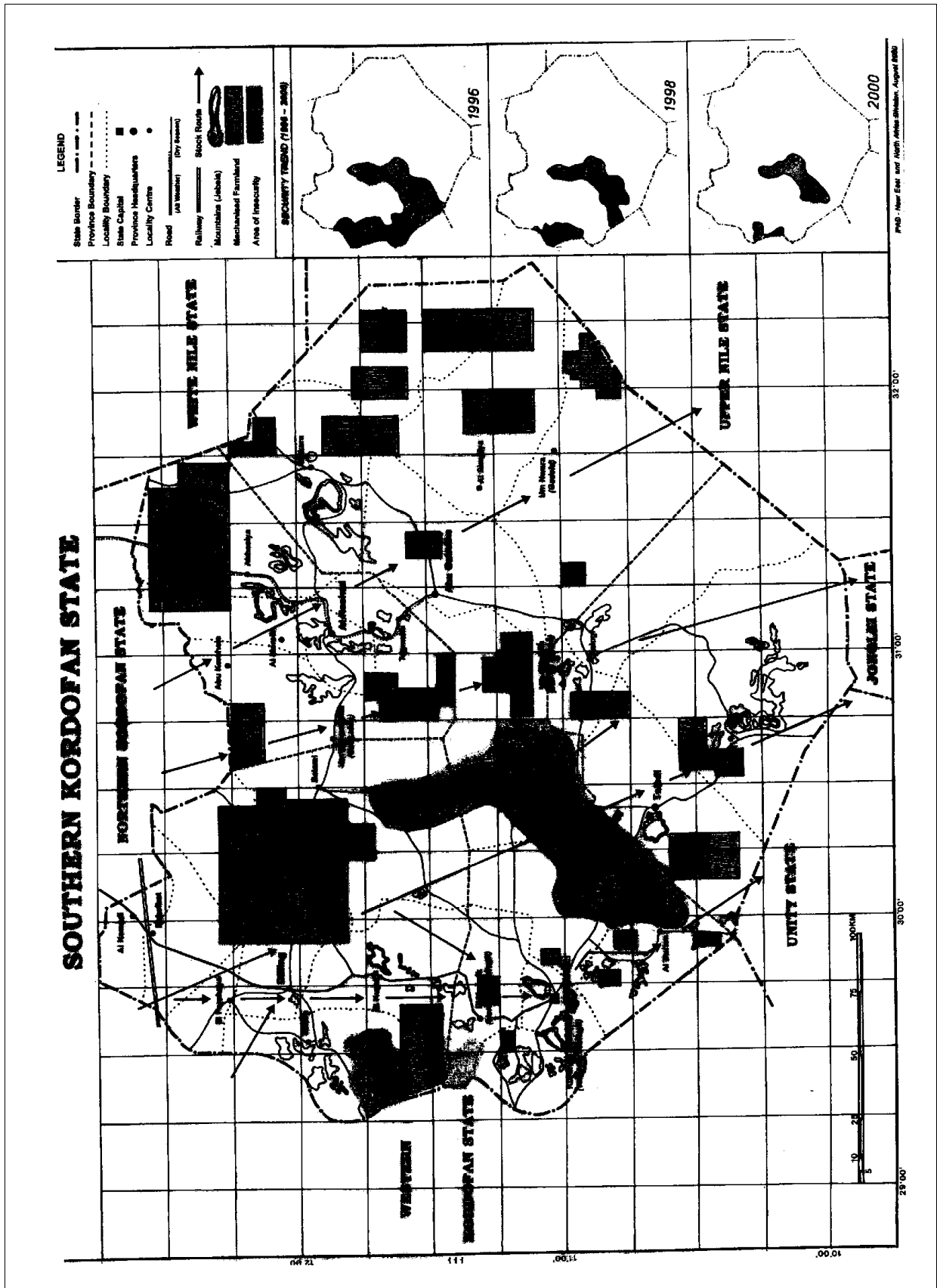
Par souci d'économie le présent document a fait l'objet d'un tirage limité.
Les délégués sont priés d'apporter leurs exemplaires aux réunions et de s'abstenir d'en demander d'autres.



TABLE DES MATIÈRES

CARTE	iii
INTRODUCTION	1
CAUSES HISTORIQUES DU CONFLIT DANS LE KORDOFAN-SUD	2
APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE	3
SITUATION DE LA SÉCURITÉ	5
ACCÈS ÉQUITABLE DU GROUPE CIBLE	6
LE DÉVELOPPEMENT AU SERVICE DE LA PAIX : CONTRIBUTION DU PROGRAMME	9
CONCLUSION	10
ANNEXE I : ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE KORDOFAN-NORD	13
ANNEXE II : ACCÈS AUX ZONES NON CONTRÔLÉES PAR LE GOUVERNEMENT – RÉSUMÉ DES GARANTIES INCLUSES DANS LES DOCUMENTS RELATIFS À LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET AU PRÊT	15





Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation géographique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

RÉPUBLIQUE DU SOUDAN

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE KORDOFAN-SUD

ÉVALUATION DES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ ET DE L'ACCÈS AU GROUPE CIBLE

Introduction

1. La proposition de programme de développement rural dans le Kordofan-Sud (SKRDP) a été examinée à la soixante-neuvième session du Conseil d'administration du FIDA, en mai 2000. Il a été convenu que ce programme était techniquement valide, mais plusieurs membres ont exprimé des préoccupations au sujet de l'environnement général et se sont demandé en particulier si l'insécurité ne risquerait pas de compromettre la mise en œuvre du programme et d'empêcher de ce fait tous les bénéficiaires cibles d'en retirer des avantages équitables. Le Conseil a décidé de renvoyer l'approbation du programme à la présente session, sous réserve d'un réexamen des questions de sécurité susceptibles d'avoir une incidence sur son exécution et sur les aspects liés au développement.

2. Conformément à cette décision, une mission composée du chargé de portefeuille de pays et du consultant dirigeant l'équipe de conception du programme a été envoyée au Soudan du 15 juillet au 2 août 2000, dans le but d'obtenir des renseignements précis sur les questions suivantes:

- a) les conditions actuelles et les conditions futures probables de sécurité permettront-elles d'exécuter convenablement le programme?
- b) comment le programme peut-il efficacement atteindre l'ensemble du groupe cible, y compris les personnes qui vivent dans des zones non contrôlées par le gouvernement?

3. La mission a commencé par rencontrer des représentants du gouvernement, d'institutions des Nations Unies, le responsable de la sécurité sur le terrain de l'ONU et d'autres parties à Khartoum¹. Elle a obtenu des renseignements de première main sur la situation actuelle du pays et ses effets sur les activités sur le terrain de fonctionnaires des ministères compétents, d'administrateurs locaux du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et de l'ONG Save the Children Fund (SCF - États-Unis). En outre, elle s'est rendue dans des districts et villages des provinces de Dilling et Kadugli qui ont subi des tensions ou qui avaient été rendues inaccessibles aux missions de formulation et d'évaluation prospective du programme en raison de troubles civils entre décembre 1996 et décembre 1999. La mission a choisi elle-même les villages à visiter et s'y est rendue sans préavis.

4. Dans chacun des villages visités², l'équipe a eu des entretiens impromptus avec les dirigeants de la communauté et d'autres habitants au sujet des conditions actuelles de sécurité, de leur évolution au cours des trois dernières années et des perspectives de réussite d'un programme de développement comme celui qui est proposé. Ces quatre dernières années, le FIDA a envoyé dans la zone du programme cinq missions qui se sont rendues dans 23 des 30 districts de l'État du Kordofan-Sud, y compris six des neuf districts qui ont été affectés par des problèmes d'insécurité ou dont une partie du territoire échappe au contrôle gouvernemental. La mission a communiqué ses conclusions par écrit au PNUD, à l'UNICEF et au Programme alimentaire mondial (PAM).

¹ En particulier, les représentants des ambassades d'Allemagne et des Pays-Bas, ainsi que le Président et les membres du Conseil transitoire pour la paix dans le Kordofan-Sud.

² On peut consulter la liste des villages et des noms des personnes rencontrées dans le dossier de la mission.



5. La présente note d'information vise à répondre aux questions ci-dessus à la lumière du contexte actuel des politiques. À cet égard, les dix dernières années ont été marquées par une multiplication des efforts visant à aborder les conflits dans une optique préventive, en mettant l'accent sur les facteurs propices à la stabilité intérieure, notamment la démocratisation et une croissance économique équitable. Vu les interactions possibles entre le programme proposé et le projet de développement rural dans le Kordofan-Nord déjà financé par le FIDA, il est présenté à l'annexe I un exposé du démarrage et de l'état actuel d'avancement de ce dernier projet.

6. Les éléments susmentionnés sont examinés dans le contexte d'une amélioration globale de l'environnement au Soudan. Appréciant le sérieux avec lequel le gouvernement poursuit les réformes structurelles, le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a, le 1^{er} août 2000, levé la suspension des droits de vote et droits connexes du Soudan au FMI, sanction appliquée depuis août 1993. Cette décision a été prise en reconnaissance du fait que "le Soudan a enregistré des progrès considérables ces trois dernières années dans la stabilisation de la situation macroéconomique et dans l'avancement de la mise en œuvre des réformes structurelles au titre des programmes suivis par les services du FMI, ainsi que dans les paiements au FMI"³.

7. Dans une perspective à plus long terme, la conclusion suivante des consultations au titre de l'article IV avec le Soudan, en mai 2000, soulignait à la fois l'importance du développement agricole et le risque qu'entraînerait un développement insuffisant sur la pérennité des acquis économiques: "...les administrateurs ont approuvé dans l'ensemble les objectifs macroéconomiques à moyen terme du PSS⁴, en notant qu'ils se fondaient sur la poursuite de réformes structurelles intéressant de nombreux secteurs et en particulier les secteurs financier et agricole. En même temps, ils ont reconnu les risques qu'impliquaient pour le programme les carences structurelles de l'économie, telles que la faiblesse de l'investissement dans le capital physique et humain, la détérioration de l'infrastructure dans le secteur agricole et le poids insoutenable de la dette" (IMF Public Information Notice No. 00/39, datée du 9 juin 2000).

Causes historiques du conflit dans le Kordofan-Sud

8. La province du Kordofan-Sud se caractérise par un système socio-économique assez fréquent dans le Sahel, fondé sur les relations entre communautés de cultivateurs et de pasteurs qui doivent se partager les parcours et les points d'eau.

9. Jusqu'à ces dernières années, on pensait que les relations entre cultivateurs et pasteurs dans le Sahel avaient été généralement pacifiques jusqu'au démantèlement des régimes de propriété communautaire lors de la colonisation ou après l'indépendance. Toutefois, selon des études récentes, ces relations ont toujours été instables et consistaient plutôt à gérer les conflits⁵.

10. Au Soudan, pour régler les différends concernant l'accès aux puits et aux pâturages, on avait traditionnellement recours aux autorités locales tribales et/ou religieuses et la propriété communautaire offrait un accès relativement garanti aux ressources essentielles. Toutefois, depuis les années 70, les systèmes de gestion communautaire ont été perturbés par la réforme foncière (consistant soit à privatiser soit à nationaliser les "terres non revendiquées", selon un modèle inspiré

³ Extrait de la déclaration du Directeur général adjoint du FMI et Président par intérim du Conseil d'administration du FMI, 1^{er} août 2000.

⁴ Programme suivi par les services du FMI.

⁵ Hussein, Karim, "Conflict between Farmers and Herders in the Semi-arid Sahel and East Africa: A Review", International Institute for Environment and Development, *Pastoral Land Tenure Series*, No. 10, Londres, avril 1998.



du régime foncier britannique), par de grands projets de cultures commerciales mécanisées et par des cycles récurrents de sécheresse et de famine, autant de facteurs qui ont exercé une pression considérable sur les ressources environnementales disponibles.

11. Un certain nombre d'éléments donnent à penser que les carences de la gestion des ressources, en particulier s'agissant de la nécessité de concilier les intérêts des communautés pastorales et agricoles, ont contribué à aggraver les différends qui ont dégénéré en conflit entre ces deux groupes dans la zone cible. D'après un rapport établi en 1995 par l'ONG londonienne Minority Rights Group, les dissensions qui opposent les populations des monts Nuba dans le Kordofan-Sud depuis la fin des années 60 seraient dues à l'empiètement de la classe commerçante Jellaba sur les terres arables Nuba, dans le cadre d'entreprises d'agriculture mécanisée⁶, ainsi qu'à la perturbation de l'accès aux pistes de migration et aux points d'eau traditionnels des Baggara et des Nuba dans les régions montagneuses centrales⁷. À un niveau plus général, la suppression au début des années 70, du système administratif autochtone a disloqué les mécanismes traditionnels de gestion des conflits, entraînant une intensification des différends intertribaux et une flambée de banditisme dans les campagnes.

12. Depuis le début des années 80, l'instabilité structurelle a été aggravée par l'accroissement des pressions sur les points d'eau permanents due à la détérioration des puits (provoquée essentiellement par la surexploitation) et à l'arrêt quasi total de la construction de puits entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90. Par conséquent, la mise en place d'un système efficace de gestion des ressources pour l'agriculture et l'élevage, comme celui proposé dans le cadre du programme de développement rural dans le Kordofan-Sud, pourrait apporter une contribution importante à l'élimination des causes structurelles de l'instabilité locale.

Aperçu de la situation actuelle

13. Le développement socio-économique de l'État du Kordofan-Sud soulève un ensemble complexe de problèmes. Les troubles civils des 15 dernières années ont sérieusement perturbé les moyens d'existence d'une grande partie de la population rurale, en particulier dans le centre, le sud et l'ouest de l'État, où la population a souffert de privation et a été expulsée de ses terres traditionnelles. La situation, caractérisée par une dégradation générale des services publics⁸ dans l'ensemble de l'État et par l'insuffisance des infrastructures à l'échelon local, ne s'est pas améliorée depuis la dernière mission. Les problèmes sont généralisés et ont un impact négatif sur le bien-être et l'autonomie de la majorité des familles rurales, quelles que soient leurs origines ou leurs traditions. Une génération entière de jeunes de moins de 15 ans n'a quasiment pas fréquenté l'école. Ce diagnostic confirme la nécessité d'une grande initiative de développement visant à renforcer les capacités institutionnelles locales et à mobiliser la participation communautaire et les mécanismes d'auto-assistance.

14. La mission s'est trouvée dans la zone au début de la saison des pluies. Partout où elle s'est rendue, elle a observé une activité agricole intense, tant sur les exploitations traditionnelles que sur les exploitations mécanisées. Toutefois, les semis ont été tardifs, et les premières pousses étaient chétives, ce qui est dû en partie à l'arrivée tardive des pluies. Des troupeaux importants migraient sur les pistes traditionnelles vers l'État du Kordofan-Nord. Les parcours paraissaient dans l'ensemble en très bon état et on n'a constaté de surpâturage manifeste que le long des chemins de passage des troupeaux.

⁶ La superficie totale occupée par l'agriculture mécanisée est estimée à 2 millions de feddans, soit 23% du territoire de l'État (voir carte).

⁷ Verney, Peter et al., *Sudan: Conflict and Minorities*, Minority Rights Group, Londres, 1995.

⁸ Vulgarisation et crédit agricoles, éducation, santé, distribution d'eau et routes.



15. Les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les réfugiés de retour et les populations des zones inaccessibles vivent toujours dans des conditions très difficiles et, en particulier dans le cas des femmes, manquent souvent du strict nécessaire. Ces catégories de personnes reçoivent maintenant une aide d'urgence du PAM et de l'UNICEF, ainsi que des ONG partenaires, mais ont besoin d'un appui approprié pour la remise en état des infrastructures et la promotion d'un développement communautaire durable.

16. Une aide limitée au développement est actuellement apportée principalement par le PNUD et l'UNICEF. L'assistance du PNUD concerne six groupes de villages aux alentours de Kadugli dans le cadre de son plan de relèvement local. Les activités qui ont débuté en 1996 devraient se terminer à la fin de 2000. L'objectif était d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages, de remettre en état l'infrastructure de base, d'appuyer la mise en valeur des ressources humaines par la création immédiate d'emplois et de promouvoir la paix par le biais d'un processus bien articulé visant à assurer la continuité entre l'aide d'urgence, le relèvement et le développement. Cette initiative a eu pour résultat la constitution de comités de développement dans chaque village dans lesquels sont représentés les hommes comme les femmes, la mise en place de *sandugs* gérés par les communautés, et la formation de ces comités à l'organisation communautaire, à l'évaluation des besoins et à la gestion des *sandugs*.

17. Outre son programme de secours d'urgence dans le cadre de son opération "survie au Soudan", l'UNICEF œuvre avec le gouvernement de l'État au titre de son programme ordinaire à la mise en place de services communautaires de base⁹. Ce type de services, qui comprennent la santé, l'éducation et la distribution d'eau, est essentiel pour stabiliser la population et assurer une répartition équitable des retombées du programme à tous, quelles que soient leurs allégeances politiques. C'est un domaine pour lequel on misait sur un partenariat entre le FIDA, d'autres institutions des Nations Unies, des ONG qui opèrent déjà dans ces secteurs et des bailleurs de fonds, sur la base d'un cofinancement parallèle. Ainsi, le programme a été conçu de façon à compléter et consolider les interventions de l'UNICEF en utilisant les mêmes modalités.

18. Le cofinancement des services communautaires ne s'est pas encore concrétisé, mais deux nouvelles initiatives donnent à penser qu'un nombre croissant de donateurs commencent à percevoir différemment la voie à suivre pour s'attaquer efficacement aux problèmes du Kordofan-Sud. La première est un prêt d'urgence de 6,5 millions de USD consenti par la Banque islamique de développement (BIsD) pour contribuer à assurer des services de base aux réfugiés de retour dans les zones touchées par la guerre. La seconde est le programme-cadre d'assistance et de redressement dans les monts Nuba, initiative du PNUD qui n'a pas encore été approuvée par le gouvernement et dont il reste à préciser les interventions et les modalités de financement¹⁰. Il s'agit d'un cadre pour la mobilisation de ressources et la coordination des interventions de plusieurs bailleurs de fonds, d'institutions des Nations Unies et d'ONG exécutantes, dans le but de fournir des services d'aide et de reconstruction, en privilégiant les populations les plus directement touchées.

19. Les membres de la mission ont approché les représentants de l'UNICEF et du PAM en vue d'établir un lien entre les activités de ces organisations dans le Kordofan-Sud et le processus de développement communautaire prévu dans le programme de développement rural dans le Kordofan-Sud. Cela assurerait un lien avec le cadre proposé par les Nations Unies, tout en garantissant l'indépendance des activités du programme qui serait financé par les mécanismes de prêt du gouvernement plutôt que par des dons externes.

⁹ Les composantes de ce programme sont les suivantes:

- eau et assainissement de l'environnement, au moyen de techniques hydrauliques à faible coût, notamment puits tubulaires, pompes manuelles, *hafirs* et filtres à sable;
- santé, y compris la fourniture de médicaments sur la base du recouvrement intégral des coûts.

¹⁰ D'après le PNUD, l'Italie a accepté de financer ce programme à hauteur de 2,5 millions de USD.

Situation de la sécurité

20. La mission a obtenu du responsable des Nations Unies pour la sécurité l'autorisation de se rendre dans le Kordofan-Sud. Elle a pu gagner des villages du district d'Um Dorein (au sud de la province de Kadugli), alors qu'en février 1999 il fallait une escorte. Elle a pu se rendre sans escorte dans plusieurs villages qui étaient inaccessibles en décembre 1999 dans les districts de Salara (sud-ouest de la province de Dilling) et de Dalami (centre-nord des monts Nuba).

21. Dans tous ces villages, les chefs des communautés et les villageois jugent que les priorités sont les questions de développement plutôt que les problèmes d'insécurité locale. Néanmoins, on a signalé quelques vols de bétail, attribués généralement à des bandits, et quelques femmes de Dalami se sont dites inquiètes pour leur sécurité lorsqu'elles se rendent à leurs champs qui sont éloignés des villages et y travaillent.

22. Selon les critères des Nations Unies et en comparaison avec d'autres régions du Soudan, le conflit dans le Kordofan-Sud peut être considéré comme de faible intensité, ce qui rend possible pour les institutions des Nations Unies et leurs ONG partenaires d'apporter une aide au développement, quoique limitée. Les données disponibles montrent que le niveau général de la sécurité s'est sensiblement amélioré dans tout l'État au cours des trois dernières années, à la suite de la signature de l'accord de paix entre le gouvernement et plusieurs factions rebelles en 1997. Actuellement, les problèmes sont concentrés dans l'ouest et le centre-sud de l'État, dans les provinces de Dilling et de Kadugli et, dans une moindre mesure et de façon intermittente, le long de la frontière occidentale de la province de Talodi (voir carte).

23. Les problèmes de sécurité recoupent en partie ceux de l'accessibilité et/ou du contrôle de la zone concernée par l'une ou l'autre des parties au conflit. Les zones inaccessibles pour les services gouvernementaux sont généralement des zones de montagne, mais cette situation est cause d'insécurité pour la population des zones adjacentes, qui sont généralement éloignées des centres urbains et sous-équipées.

24. La zone actuellement inaccessible représente moins de 5% de la superficie de l'État et la zone d'insécurité ne touche dans une plus ou moins grande mesure pas plus de 15% de cette superficie. Dans 26 des 30 districts de l'État du Kordofan-Sud, il n'y a pas de problème majeur de sécurité ou d'accès. Le gouvernement contrôle tous les chefs-lieux de district. D'après les renseignements communiqués par les représentants de l'État et les villageois, la situation dans les quatre districts où se posent des problèmes de sécurité est la suivante:

- a) **Dans la province de Dilling:** trois des 22 zones de conseils villageois du **district de Salara** (limitrophe de l'État du Kordofan-Ouest) sont inaccessibles ou peu sûres et une d'entre elles est partiellement sécurisée et accessible. Un tiers des zones de conseils villageois du **district de Dalami** est inaccessible ou présente des problèmes de sécurité (dans les montagnes du centre et du sud).
- b) **Dans la province de Kadugli:** trois des 15 zones de conseils villageois du **district d'Um Dorein** sont partiellement sécurisées. Quelque 40% des zones de conseils villageois du **district d'Heiban** sont soit inaccessibles soit peu sûres (il s'agit de zones limitrophes des zones non sécurisées du district de Dalami).



25. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur la proportion de la population cible du programme qui vit dans des conditions d'insécurité plus ou moins grande ou dans des zones inaccessibles. Les chiffres récents avancés par diverses sources vont de 100 000 à 300 000 personnes. Les missions de formulation et d'évaluation prospective ont estimé que quelque 200 000 personnes vivaient des situations d'insécurité, en tenant compte du fait que la population est plus dense dans les zones de piémont. La dernière mission a considéré que ce chiffre reste raisonnable aux fins de la planification du programme, compte tenu du fait que la grande majorité des populations concernées vivent dans des zones accessibles. À la suite des récents retours de personnes déplacées, il est probable qu'il ne reste pas plus de 30 000 villageois dans les zones inaccessibles. Toutefois, le nombre de personnes déplacées et de réfugiés de retour dans ces zones pourrait dépasser 150 000. En outre, un grand nombre de familles ont émigré vers d'autres régions du Soudan au cours des 15 dernières années, et pourraient revenir dans leur village d'origine une fois qu'elles estiment que l'état des infrastructures et des services de base se sera suffisamment amélioré.

26. À l'heure actuelle, il apparaît que le solde net des mouvements migratoires est positif dans les zones sécurisées et, même lorsque les terres tribales restent accessibles, elles sont généralement trop éloignées pour pouvoir être cultivées, en particulier par les femmes. La mission a constaté que, dans certains cas au moins, les personnes déplacées cultivent des champs plus grands et peut-être plus fertiles que ceux dont ils disposaient dans leurs villages d'origine. Il arrive que les autorités du village d'accueil leur attribuent temporairement un petit lopin. Les déplacés peuvent généralement louer des terres s'ils en ont les moyens et, s'ils défrichent des terres, celles-ci sont généralement considérées comme leur appartenant en vertu des droits traditionnels, en particulier s'ils appartiennent au même groupe tribal que la population de la zone d'accueil. Toutefois, les personnes déplacées n'ont généralement pas les ressources indispensables pour tirer parti des possibilités qui leur sont offertes. De plus, les femmes sont défavorisées et les liens avec les territoires d'origine restent forts.

27. La mission a constaté que les communautés intéressées ont mis au point des mécanismes efficaces pour limiter les effets de l'insécurité; de même, les institutions des Nations Unies et les ONG ont adopté des mesures de précaution pour limiter les risques, en se basant sur un suivi permanent de la situation, exercé dans le cadre de l'aide régulière qu'elles apportent.

28. Le programme de développement rural dans le Kordofan-Sud est conçu de façon à limiter l'exposition du personnel et des ressources aux risques découlant de l'insécurité. L'envergure des interventions est modeste et les unités d'exécution sont localisées et en grande partie autonomes, si bien que si le conflit s'étendait à une partie de la zone cible, cela ne devrait guère se répercuter sur le reste. En outre, les mécanismes de prises de décisions sont souples, ce qui permet de réagir rapidement à l'évolution de la situation sur le terrain.

Accès équitable du groupe cible

29. Un des grands principes qui a présidé à la conception du programme proposé est celui de l'équité de la répartition des avantages à l'ensemble du groupe cible, ce qui implique notamment qu'il faut offrir des possibilités aux personnes vivant dans des zones actuellement non contrôlées par le gouvernement. À cet effet, on a intégré dans le programme une stratégie spécifique, tout en veillant à ce que l'approche globale de l'exécution ne soit pas trop fragmentée, ce qui serait préjudiciable au développement durable.

30. On a procédé au ciblage immédiat des différents groupes de bénéficiaires pour les diverses composantes et sous-composantes, établi les priorités et défini les moyens de faire parvenir les avantages du programme aux populations visées. Les critères de sélection des districts et communautés sont les suivants: a) incidence de la pauvreté rurale; b) importance des dommages causés par les conflits civils; et c) possibilités d'obtenir des résultats économiques par des



améliorations de la production agricole pour les reproduire dans d'autres zones. À première vue, ces critères semblent privilégier les petits cultivateurs de certaines zones de l'État, mais ils n'empêchent en rien que d'autres ruraux et éleveurs transhumants de l'État puissent bénéficier très tôt des interventions stratégiques du programme, notamment de l'accès à des semences améliorées, de la promotion d'initiatives commerciales dans le secteur agricole, des services vétérinaires, de la remise en état et de la construction de "hafirs" (grands réservoirs d'eau en terre) et de points d'eau potable, et d'un accès équitable à la terre dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des parcours. En adoptant cette démarche, on limitera le risque que le processus de ciblage du programme ne provoque des différends entre groupes. Les initiatives prévues répondent, dans une grande mesure, à divers problèmes de développement clés et d'opportunités qui figurent parmi les causes fondamentales du conflit et limitent le progrès économique. Le tableau ci-après récapitule l'échelonnement du programme et les résultats prévus ainsi que les responsabilités en matière d'exécution.

31. On a défini des lignes directrices générales pour que figurent parmi les premiers districts participants les districts adjacents aux zones qui échappent au contrôle gouvernemental, de façon à s'assurer que l'accès de tous les participants aux prestations du programme est équitable. Ces lignes directrices tiennent compte du fait qu'il existe une importante circulation dans les deux sens entre les zones contrôlées par le gouvernement et les autres, et que les frontières entre ces zones sont mal définies. On tirera parti de ces mouvements de population et des contacts entre groupes apparentés pour faciliter l'acheminement de l'aide de base prévue dans la conception du programme. Cette aide comprend la distribution de paquets de démarrage (semences et outils manuels) pour permettre aux paysans qui vivent dans les zones non contrôlées par le gouvernement d'améliorer leur sécurité alimentaire et leurs moyens de subsistance. On emploiera des mécanismes similaires pour fournir des paquets techniques. Ce processus et la promotion du développement des zones limitrophes s'inscriront dans la stratégie globale dans le but de sensibiliser la population à la démarche et aux avantages du programme, et d'encourager, dans un premier temps, la constitution spontanée de groupes communautaires. On cherchera ensuite à aider ces groupes à s'intégrer dans le programme à mesure que les conditions de sécurité le permettront. La distribution de cette aide dans les zones d'insécurité ou dans celles qui sont inaccessibles aux fonctionnaires gouvernementaux sera confiée à des ONG et/ou des institutions des Nations Unies ayant montré qu'elles sont capables d'intervenir en pareilles conditions dans le cadre des actuelles initiatives de secours humanitaire. Ces dispositions ont été définies de concert avec les autorités de l'État et du pays. Elles sont conformes aux documents d'évaluation prospective et de prêt. On trouvera à l'annexe II un résumé des garanties offertes au FIDA pour assurer, si besoin est, le respect de ces dispositions.

Matrice de l'échelonnement du programme, des résultats et répartition des responsabilités d'exécution

Composantes/Résultats	Petits cultivateurs			Pasteurs nomades ou transhumants
	Zones sûres	Zones d'insécurité par intermittences	Zones inaccessibles aux fonctionnaires gouvernementaux	
<i>Population cible estimative</i>	<i>610 000</i>	<i>200 000</i>	<i>30 000</i>	<i>Varie selon la saison</i>
Tous les chefs-lieux de district du Kordofan-Sud sont accessibles. Le nombre de districts intégrés dans le programme sera de 4 par an pendant les 5 premières années du programme (années 1-5) et de 10 par an pendant les années 6 à 10. Les premiers districts seront sélectionnés en fonction des besoins <u>mais</u> en veillant à ce que les avantages soient équitablement répartis, tout en maximisant les chances d'atteindre les objectifs et de préserver les actifs. On pourra choisir durant chaque année un district de chacune des grandes subdivisions de l'État (nord, ouest, sud et est).				
Vulgarisation et services aux petits cultivateurs <ul style="list-style-type: none"> • Paquet de démarrage (semences et outils rudimentaires) pour les plus pauvres • Services de vulgarisation communautaire renforcés • Reproduction et distribution de semences certifiées • Initiatives commerciales (outillage de traction animale/transformation des aliments) 	District District État/groupes/secteur privé Secteur privé	District, ONG District État/groupes/secteur privé Secteur privé	Interface avec le district, ONG Interface avec le district, ONG a/ Groupes/secteur privé b/ Secteur privé a/	Sans objet Sans objet Intérêt marginal Sans objet
Production animale et gestion des parcs <ul style="list-style-type: none"> • Réduction de l'incidence de la morbidité et de la mortalité animales • Adoption accrue de races reproductrices améliorées • Promotion d'une gestion communautaire équitable des parcours et de l'utilisation des terres • Accès aux points d'eau pour l'abreuvement et équité de l'accès communautaire aux points d'eau 	État/secteur privé District État/district État/district/groupes	État/secteur privé District État/district État/district/groupes	État/secteur privé a/ Interface avec le district, ONG État/district État/district/groupes a/	État/secteur privé District État/district État/district/groupes
Services d'appui communautaires c/ <ul style="list-style-type: none"> • Recherche et aménagement des réserves d'eau potable • Soins de santé primaires disponibles à l'échelon communautaire 	État/ONG/groupes District/ONG/groupes	État/ONG/groupes District/ONG/groupes	ONG/groupes District/ONG/groupes a/	État/ONG/groupes District/ONG/groupes
Routes rurales c/ <ul style="list-style-type: none"> • Achèvement de la route Talodi – Kadugli • Réparation et entretien des routes de desserte rurales 	Gouvernement fédéral État/district	Gouvernement fédéral État/district	Sans objet Sans objet	Sans objet Sans objet
Services financiers ruraux <ul style="list-style-type: none"> • Mise à la disposition des bénéficiaires de services bancaires mobiles • Établissement de caisses villageoises d'épargne et de crédit (<i>sandouqs</i>) dans les communautés 	ABS ¹¹ Groupes/ABS	ABS Groupes/ABS	Exclu Groupes/ONG	Exclu d/ Groupes/ABS
Renforcement des institutions <ul style="list-style-type: none"> • Aide des districts aux communautés rurales pour améliorer leurs conditions d'existence • Renforcement des capacités d'autogestion des communautés 	UGP ¹² /État Équipe spéciale de district	UGP/État Équipe spéciale de district	UGP/État Équipe spéciale district/ONG a/	UGP/État Équipe spéciale de district

a/ Le groupe cible sera familiarisé avec le programme et aura accès aux prestations grâce aux mouvements des populations dans les deux sens entre zones adjacentes et par le biais d'interventions à l'échelon de l'État (gestion des parcours et de l'utilisation des terres) .

b/ Au moyen du paquet de démarrage.

c/ Sous réserve de cofinancement.

d/ En vertu de la politique bancaire.

¹¹ ABS: Agricultural Bank of Sudan

¹² UGP: Unité de gestion du programme

Le développement au service de la paix: contribution du programme

32. Plusieurs documents fondamentaux¹³ soutiennent que le développement est indissociable de la consolidation de la paix. Cette idée s'écarte de la conception linéaire traditionnelle, selon laquelle on passe des secours en temps de crise au redressement puis au développement une fois la sécurité rétablie. Au contraire, cette conception soutient qu'il est nécessaire et possible de promouvoir le développement dans les situations de conflit pour remédier aux causes structurelles du désordre civil. Ces causes sont notamment les perturbations dues aux stratégies de développement qui négligent le secteur agricole, des réformes foncières mal avisées, l'inégalité de la répartition des ressources, l'exclusion des communautés locales des processus décisionnels et les rivalités pour accéder aux rares ressources hydriques et foncières. Il ne peut y avoir ni paix ni développement sans une bonne gestion des affaires publiques, ce qui implique un renforcement des institutions de l'État et de la société civile. Tous ces éléments s'appliquent au cas du Soudan.

33. Outre l'évaluation des risques d'intervention, il peut être utile d'analyser rapidement quelle peut être la contribution du programme proposé à la consolidation de la paix et de la sécurité.

34. Il est clair que le FIDA prendrait des risques en intervenant actuellement dans le Kordofan-Sud, mais il est tout aussi vrai que la non-intervention comporte des risques. Les personnes interrogées ont souligné à de nombreuses reprises que la guerre était due à l'absence de perspectives de développement pour la grande majorité de la population. La plus grande menace pour la sécurité, aujourd'hui et dans le proche avenir, dans cet État, est probablement celle que représentent les jeunes affamés qui n'ont rien à perdre et auxquels aucun moyen de subsistance pacifique n'est offert.

35. Deux grandes composantes du programme de développement rural dans le Kordofan-Sud sont directement liées aux problèmes généralement considérés comme ayant déclenché ou aggravé le conflit civil soudanais:

- a) la recherche de modalités viables de gestion des ressources peu abondantes, en particulier l'eau et les pâturages; et
- b) l'appui au processus de décentralisation de l'administration et de la prise de décision.

36. Pour ce qui est du premier point, la stratégie centrale du programme consiste à déléguer la gestion des parcours et des ressources en eau aux communautés locales, qui négocieront des droits d'accès à ces ressources avec les pasteurs nomades, sur la base de redevances convenues pour l'utilisation de l'eau (SKRDP Appraisal Report, Annex III: 28). La reconnaissance des régimes fonciers traditionnels est aussi un des objectifs du programme, compte tenu des bons résultats obtenus en la matière par un autre projet du FIDA au Soudan, le projet de développement agricole de Roseires Sud (prêt No. 268).

37. Pour ce qui est de la gouvernance, le programme tient compte du fait que les récentes mesures de délégation de pouvoirs de l'échelon fédéral à l'échelon des États et des districts constituent un élément essentiel du processus de règlement des conflits et un signe prometteur pour l'évolution future de la sécurité (SKRDP Appraisal Report: 44). Le programme vise à exploiter la dynamique créée par cette récente réorientation des politiques pour contribuer à la création d'institutions locales fortes.

¹³ Notamment ONU, *Développement et coopération économique internationale: Agenda pour le développement*, New York, 1994; et Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices du CAD pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement*, OCDE, Paris, 1997.



38. La promotion de l'accès des femmes au processus de prise de décision à l'échelon local est aussi un moyen de répondre à leurs besoins essentiels, dans une région où les facteurs culturels tendent à limiter l'intervention des femmes dans la sphère publique. Sur ce plan aussi, le programme vise à mettre en place des conditions propres à réduire la vulnérabilité des femmes à long terme, en reconnaissance du fait que la guerre a encore aggravé les facteurs structurels qui menacent leur sécurité et que pour y remédier il faut prévoir des activités susceptibles d'encourager des transformations structurelles.

Conclusion

39. En résumé, on peut dire que les conditions de sécurité dans le Kordofan-Sud se sont nettement et régulièrement améliorées ces trois dernières années. L'insécurité ne concerne que des secteurs limités et est gérable. La mission du FIDA considère donc que le programme peut être exécuté dans les conditions actuelles. L'amélioration de la sécurité entraîne automatiquement une amélioration de l'accessibilité, ce qui augmente la capacité du programme d'atteindre tous les groupes cibles. En outre, la mission du FIDA a avancé des propositions qui précisent la stratégie d'exécution du programme, tout en respectant la conception initiale et en maximisant la portée des interventions. À cet égard, il convient de mentionner en particulier l'élaboration d'un partenariat stratégique avec les institutions des Nations Unies et les ONG qui interviennent déjà dans le Kordofan-Sud. Il sera possible de renforcer encore ce partenariat et ses effets positifs sur la portée du programme lorsque les principaux bailleurs de fonds reverront leur politique actuelle en fonction des progrès de la concertation avec les autorités soudanaises.

40. Dans ce contexte, il convient de souligner que les partenaires s'accordent de plus en plus à reconnaître que l'absence de perspectives de développement a été une des grandes causes du conflit et que le moment est venu de s'attaquer à ses causes profondes, ce que le programme de développement rural dans le Kordofan-Sud entend faire. La présente analyse des corrélations entre développement et sécurité rejoint plusieurs éléments du cadre directeur du FIDA pour l'élimination de la pauvreté rurale, élaboré par la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA. Par exemple, ce cadre souligne l'importance de la mise en place d'un environnement politico-institutionnel propice au succès des efforts de redressement et de développement, en mettant l'accent sur la nécessité de promouvoir l'autonomie des communautés rurales et d'appuyer les gouvernements et la société civile, en respectant les mécanismes traditionnels par lesquels les pauvres préservent leur accès aux ressources naturelles et les gèrent à l'échelon communautaire.

41. Pour ce qui est de la façon dont il convient d'employer les ressources du FIDA afin d'encourager les gouvernements à instaurer un environnement propice, la Consultation a suggéré "qu'il faudrait saisir l'occasion d'améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté et autres aspects connexes de gouvernance par le dialogue sur les mesures à prendre et par les effets du programme du FIDA et de l'assistance fournie dans le cadre de projets pour accroître la participation des pauvres". Les principes directeurs du FIDA paraissent donc conforter l'idée que les organismes de développement doivent employer leurs atouts spécifiques pour inciter les gouvernements à promouvoir un environnement propice plutôt que d'imposer des conditions pour obtenir une réorientation des politiques avant d'intervenir. Cette démarche est d'autant plus valide que le gouvernement a pris des initiatives encourageantes en adoptant des mesures de décentralisation et en appliquant des politiques macroéconomiques qui lui ont permis de recouvrer l'intégralité des droits qui découlent de son appartenance au FMI.



42. Compte tenu de son engagement à appuyer les efforts de la communauté internationale dans les zones très vulnérables, le FIDA ne saurait éluder les questions que soulèvent les interventions dans des situations de conflit et la contribution qu'il peut apporter à la consolidation de la paix au moyen du développement. Le programme proposé prend en compte, de façon lucide et impartiale, l'incidence politique résultant de la décision d'être présent sur le terrain. Il offre au FIDA une possibilité de s'acquitter de sa mission dans des zones où les causes structurelles de l'insécurité alimentaire sont un élément de la dynamique des conflits.



ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE KORDOFAN-NORD

Prise d'effet du projet

1. Le projet de développement rural dans le Kordofan-Nord, financé par le FIDA, vise à donner aux communautés rurales des provinces d'Um Ruwaba et Bara, dans l'État du Kordofan-Nord, les moyens d'améliorer leurs conditions de vie, et en particulier d'assurer leur sécurité alimentaire, de faire face plus efficacement à la sécheresse et aux catastrophes naturelles, et d'accroître durablement la viabilité économique de leur mode de vie. C'est la première fois que le FIDA finance un projet dont le principal organisme d'exécution est un État, en l'occurrence l'État du Kordofan-Nord, en vertu de la politique de fédéralisme et de décentralisation du Soudan. Le projet a pris effet le 14 juin 2000, quelque 11 mois après la signature de l'accord de prêt du FIDA par le gouvernement. Ce retard est en partie imputable à l'élaboration des modalités d'exécution et de gouvernance d'un projet exécuté par un État, ainsi qu'au recrutement du personnel du projet dans le cadre de contrats de louage de services.

Gestion

2. Le projet a été solidement placé sous l'autorité de l'État. Son conseil d'administration réunit sous la présidence du Wali (gouverneur de l'État) ou de son délégué des représentants du gouvernement, des autorités locales, du PNUD et des bénéficiaires. Les parties prenantes au projet ont recommandé que l'Agricultural Bank of Sudan (ABS) et les femmes bénéficiaires soient également représentés au conseil d'administration. Les membres du Groupe exécutif ont été recrutés par voie d'appels à candidatures, et à des conditions de rémunération comparables à celles du secteur privé, ce qui a permis de constituer une équipe de gestion hautement chevronnée et qualifiée.

Atelier de démarrage

3. Les chances que le projet prenne un bon départ ont été renforcées par un atelier de démarrage d'excellente qualité et parfaitement organisé qui s'est tenu à El Obeid du 22 au 24 juillet 2000, avec la participation active de toutes les parties concernées. L'atelier a donné l'occasion d'échanger des idées et de confronter les expériences. Les participants ont défini des critères équitables de sélection des villages et des bénéficiaires, afin que les aides aillent aux éléments les plus déshérités de la population cible. Il a été décidé d'inclure ces critères dans le manuel d'exécution du projet. Les parties concernées ont également confirmé les mécanismes participatifs nécessaires aux conseils des districts et aux groupes communautaires villageois, ainsi que leurs obligations en termes de contribution aux activités du projet. L'atelier a permis aux participants de bien comprendre les objectifs du projet, l'efficacité de l'approche communautaire et les avantages économiques, sociaux et environnementaux que l'intervention pouvait apporter. D'autres ateliers d'orientation se tiennent actuellement à l'échelon de la province et du district pour approfondir ce travail d'explication.

Objectifs pour l'an 2000

4. Avec l'assistance d'un agent du FIDA spécialisé dans le démarrage, le Groupe exécutif a préparé un programme de travail et budget (PTBA) consolidé couvrant la première année du projet. Le plan de travail pour chaque composante a été détaillé par résultat, activité et apport, sous forme d'objectifs mensuels quantitatifs. Le budget a été établi sur la base des flux de trésorerie mensuels pour chaque résultat, composante et catégorie de coût, en ventilant les besoins de financement (prêt du FIDA et Gouvernement du Soudan). Les objectifs énoncés dans le PTBA sont réalistes et clairement définis. Au cours des cinq derniers mois de l'exercice budgétaire, l'équipe du projet compte réaliser 60% du programme de mobilisation et de participation communautaire proposé lors de l'évaluation



ANNEXE I

prospective pour la première année complète d'exécution L'équipe a adopté une démarche rationnelle à ce stade initial de l'exécution en privilégiant le renforcement de la capacité institutionnelle des conseils de district et des organisations villageoises participantes, et en veillant à ce que les ressources nécessaires pour les appuyer soient disponibles. Cette manière de procéder donnera une base solide au développement communautaire et à l'acquisition d'avoirs.

ACCÈS AUX ZONES NON CONTRÔLÉES PAR LE GOUVERNEMENT

RÉSUMÉ DES GARANTIES INCLUSES DANS LES DOCUMENTS RELATIFS À LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET AU PRÊT

1. Les garanties obtenues par le FIDA en matière d'accès au groupe cible vivant hors des zones contrôlées par le gouvernement figurent dans a) la définition du groupe cible, b) les responsabilités confiées au conseiller de gestion du programme recruté au plan international; c) les modalités d'exécution, qui prévoient l'élaboration d'un manuel détaillé d'exécution du programme, définissant notamment les critères de sélection des communautés et districts participants, ainsi que l'approbation préalable des PTBA par le FIDA. L'évaluation à mi-parcours et les indicateurs de déclenchement de la deuxième phase apportent une garantie supplémentaire.

2. Ces garanties sont incluses dans l'accord de financement négocié, comme le montrent les extraits suivants (les caractères gras ont été ajoutés):

- “*Groupe cible*: il comprend au total 84 900 ménages, soit 840 000 personnes dont le revenu annuel représente en moyenne 145 USD, alors que le PNB est de 290 USD par habitant. Le programme profitera directement à environ 30% des ménages ruraux, soit 260 000 personnes réparties dans plus de 260 communautés. Ce groupe cible appartient aux communautés profondément perturbées, où quelque 200 000 personnes vivent dans des conditions de sécurité précaire, **et entre 33 000 et 66 000 personnes vivent dans le dénuement le plus total dans des régions pour le moment inaccessibles aux services gouvernementaux.**”
- “Le conseiller de gestion du programme aidera le directeur général du programme et, d'une manière générale, l'Unité de gestion du programme à: i) établir des articulations efficaces entre les processus de planification et de suivi afin de promouvoir les partenariats à tous les niveaux; ii) encourager la transparence financière et la responsabilisation opérationnelle au niveau local; iii) organiser et superviser la formation; iv) mettre en place et gérer un système de suivi et d'évaluation efficace, élément qui figure aux conditions de déclenchement de la deuxième phase; v) **faciliter les interventions dans les zones où il peut être impossible pour le personnel national de travailler en toute sécurité**; vi) assumer le rôle de gestion générale assigné à la contrepartie; vii) faciliter le démarrage du programme.”
- “Le conseiller de gestion du programme établira la version préliminaire du Manuel d'exécution du programme dès que possible, mais en tout état de cause dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivront la date de prise d'effet, **en précisant, entre autres, les procédures et critères qui seront appliqués par l'Unité de gestion du programme pour sélectionner les conseils de district qui collaboreront au choix des villages cibles**, la méthode d'identification, d'évaluation et d'exécution des activités du programme, et les indicateurs de performance.”
- “Le PTBA consolidé, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration du programme, sera soumis au FIDA et à l'institution coopérante pour observations et approbation au plus tard soixante (60) jours après le début de l'année correspondante du programme.”
- “Les indicateurs spécifiques utilisés comme conditions préalables au déclenchement de la confirmation du financement et de l'élaboration détaillée de la deuxième phase du programme seront les suivants:



ANNEXE II

- i) les conditions de sécurité se prêtent à la bonne exécution de la deuxième phase du programme **en incluant l'ensemble des membres de la communauté rurale à l'intérieur de l'État**";...