

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-sixième session
Rome, 12-13 décembre 2005

RÉPUBLIQUE DU SOUDAN

MISE EN ŒUVRE DU PREMIER CYCLE DU
PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE KORDOFAN-SUD
FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

1. La présente note d'information est soumise en application des dispositions du paragraphe 13 des lignes directrices du Mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1), qui stipule que "... pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil".
2. La présente note d'information fait le point de l'état d'avancement du programme de développement rural dans le Kordofan-Sud afin d'évaluer dans quelle mesure les conditions de déclenchement du second cycle sont remplies. Elle s'appuie sur plusieurs sources, à savoir: les rapports de supervision établis par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets; un examen du premier cycle réalisé par une équipe de consultants internationaux et nationaux envoyés sur le terrain par le principal organisme d'exécution; et enfin l'évaluation effectuée conjointement par plusieurs services du FIDA, à laquelle ont participé des membres de la division Proche-Orient et Afrique du Nord, du Département gestion des programmes et de l'unité chargée de l'administration des prêts et des dons, accompagnés d'une équipe de spécialistes. Les rapports de ces deux missions sont disponibles sur demande.

Rappel

3. Le Conseil d'administration a approuvé en septembre 2000 le financement du Programme de développement rural dans le Kordofan-Sud, sous forme d'un prêt de 13,3 millions de DTS et d'un don de 115 000 DTS (document EB 2000/70/R.19). Le montant du cofinancement a été estimé à 16,10 millions de USD, et la contribution du gouvernement à 4,20 millions de USD. Ce concours financier, accordé au titre du MFF mis en place par le FIDA, est réparti en deux cycles de cinq ans, ce qui porte à 10 ans la durée totale du programme. Conformément aux dispositions du MFF, la poursuite du programme et l'approbation du financement du second cycle sont subordonnées à la réalisation d'une série d'indicateurs de déclenchement avant la fin de la quatrième année du programme.

4. Pendant des décennies, l'État du Kordofan-Sud a été en proie à des troubles civils qui ont bouleversé l'économie locale et entraîné des déplacements de populations; cette situation s'est traduite par une aggravation de la pauvreté et de la vulnérabilité. En l'an 2000, le conflit était devenu nettement moins virulent, ce qui a permis au gouvernement de conclure un cessez-le-feu avec le Mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) en 2001, avant la signature de protocoles de paix sur le partage des richesses et le partage du pouvoir en 2004, puis la signature d'un accord de paix global en janvier 2005.

5. Le choix des modalités de réalisation du programme est dicté par le constat suivant: pour s'attaquer à la pauvreté dans des régions touchées par des conflits, où la concurrence pour l'utilisation des ressources naturelles est vive, il faut recourir à des stratégies de développement qui consistent à privilégier l'agriculture et la gestion des ressources naturelles, à encourager une politique de réforme foncière rationnelle, à mettre en place des mécanismes de répartition équitable des ressources et à associer les communautés aux processus de décision. Ce programme a par conséquent pour finalité d'élever durablement le niveau de vie des ménages de petits paysans et d'éleveurs, notamment ceux dirigés par une femme, en assurant leur sécurité alimentaire et en leur fournissant des services sociaux, dans un environnement sûr qui permet à la communauté de prendre en mains ses intérêts.

6. Le premier cycle du programme avait pour but de mettre en place des services d'appui à la production et des services sociaux d'un bon rapport coût-efficacité moyennant la décentralisation de l'administration locale, et de contribuer à rétablir la capacité de production des communautés locales. Dans le cadre du second cycle, on s'emploiera à réunir les conditions d'un développement durable à moyen et long terme, c'est-à-dire une stratégie de gestion des ressources humaines fonctionnelle et équitable, l'accès aux services financiers ruraux et le renforcement des organisations communautaires, appelées à devenir des agents économiques et sociaux du changement et du développement.

7. Le programme comporte cinq grandes composantes:

- i) **Services de vulgarisation agricole et appui aux petits agriculteurs;** il s'agissait: de mettre en place un service communautaire de vulgarisation à caractère participatif au niveau des villages; de fournir des semences améliorées et des intrants agricoles; et de proposer des guides techniques et des équipements adaptés.
- ii) **Production animale et gestion des parcours;** il s'agissait: d'améliorer les services vétérinaires selon le principe du recouvrement des coûts; de reconstituer les troupeaux; de remettre en état ou construire des réservoirs d'eau; et enfin d'élaborer une stratégie de gestion équitable des parcours.
- iii) **Service de soutien aux communautés;** il s'agissait: de développer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement; de reconstruire les dispensaires communautaires, former des agents sanitaires communautaires et les doter de troussees médicales de base; et enfin, d'organiser l'entretien des routes d'accès rurales et de désenclaver les communautés

vivant dans des zones d'insécurité. Cette composante devait bénéficier d'un cofinancement.

- iv) **Services financiers ruraux**; il s'agissait: de mettre en place des crédits structurés et de créer des associations communautaires d'épargne et de crédit sous forme de *sandug* (groupements d'épargne et de crédit); et d'apporter une assistance technique aux communautés pour la planification, l'organisation et la gestion de services financiers communautaires.
- v) **Renforcement institutionnel**; cette composante portait sur les aspects suivants:
- **Groupements communautaires et groupes de femmes**; il s'agissait: de sensibiliser et de mobiliser les communautés pour faire connaître les principes du développement participatif; de constituer des groupements communautaires et des groupes de femmes; et d'assurer une formation au développement social, ainsi qu'à l'identification de projets, leur planification et leur exécution; et enfin, de financer des centres communautaires et des centres destinés aux femmes.
 - **Districts**; il s'agissait: de financer les services de vulgarisation, les véhicules et le matériel, la formation, les salaires et primes du personnel et le fonctionnement.
 - **Gestion du programme**; il s'agissait: de financer les installations, les véhicules et le matériel, la gestion opérationnelle de l'Unité de gestion du programme (UGP), ainsi que l'assistance technique et la formation.

Résultats obtenus au cours du premier cycle du programme

8. Le programme est entré en vigueur en février 2001. Le premier cycle devait obtenir les résultats suivants: i) mettre en place 20 conseils de district dotés de ressources et de systèmes peu onéreux leur permettant d'aider les communautés rurales à améliorer leurs moyens de subsistance; ii) accroître les revenus des individus et des groupes en relevant la productivité des cultures et de l'élevage grâce à un service de vulgarisation communautaire et en fournissant des intrants et un appui technique; iii) réduire la morbidité et la mortalité en créant 220 réseaux d'approvisionnement en eau potable détenus et gérés par les communautés et 200 dispensaires de base; et iv) améliorer et entretenir 484 kilomètres de routes rurales permettant aux communautés d'accéder aux marchés et aux services publics. Les autres résultats à obtenir pour préparer la réalisation des objectifs assignés au second cycle du programme consistaient: i) à réaliser une étude relative à la stratégie de gestion des ressources naturelles sur laquelle s'appuierait le transfert de la gestion des ressources naturelles aux groupements d'utilisateurs; et ii) à rédiger un manuel pour la mise en œuvre des services financiers.

9. Il ressort de l'évaluation globale du premier cycle du programme que celui-ci apporte à la population rurale des bénéfices tangibles, contribuant ainsi à l'amélioration de ses capacités de production, à son installation durable et à sa participation aux actions engagées dans le domaine économique et social. De surcroît, ce programme contribue à développer les capacités des services de l'État, des prestataires de services privés et des associations communautaires à mieux répondre aux priorités des communautés et à mieux exploiter leurs atouts.

10. Aujourd'hui, 14 équipes de vulgarisation de district opèrent dans 14 unités administratives rurales situées dans 5 districts. Ces équipes comptent 56 agents de vulgarisation (dont 43% sont des femmes), dont les salaires sont intégralement pris en charge par l'État. Les primes, en revanche, ont jusqu'à présent été financées par le programme, mais leur prise en charge sera progressivement transférée au budget de l'État. L'objectif de créer 20 équipes de vulgarisation de district au cours du premier cycle n'est plus d'actualité, puisque l'organisation des collectivités territoriales a été modifiée à deux reprises, en 2001 puis en 2004, l'administration étant désormais structurée en 5 districts et

16 unités administratives rurales. Les deux unités administratives rurales qui ne l'ont pas encore fait rejoindront le programme en 2006.

11. L'accroissement de la production agricole s'appuie sur la formation des paysans et les démonstrations d'exploitation, essentiellement sous forme de stages pratiques, la distribution de kits de démarrage afin d'aider les ménages les plus pauvres à recommencer à produire, la mise en place d'un fonds de préfinancement afin que les producteurs de coton obtiennent au plus tôt une rémunération équitable, la remise en état ou la construction de réservoirs d'eau, et la mise en place de services vétérinaires. Il ressort des données disponibles concernant la production animale et végétale pour les campagnes 2001-2002 et 2003-2004 que la surface moyenne cultivée dans les villages bénéficiaires est en augmentation, de même que les rendements, et que les cultures commerciales progressent au détriment des cultures de subsistance, tandis que l'autosuffisance alimentaire s'améliore. S'agissant de l'élevage, on constate une tendance à l'augmentation du cheptel dans la région occidentale de l'État, qui a particulièrement souffert des conflits civils.

12. Le programme collabore avec 99 comités de développement communautaire agréés (CDC) dans 151 villages, auxquels participaient environ 25 000 ménages à la fin de l'année 2004. Dans chacune des communautés concernées fonctionne un comité regroupant 10 à 15 membres (dont un tiers de femmes), lesquels sont à la tête des différents groupes d'intérêt qui se sont formés en relation avec le programme (paysans, femmes, services, éleveurs, microentreprises).

13. En l'absence de cofinancement en faveur des services sociaux, le programme a répondu aux besoins urgents des communautés de cette région par la mise en place d'un fonds d'initiative communautaire destiné à apporter son concours aux infrastructures sociales que la population locale estime prioritaires. À ce jour, le programme a aidé les communautés à construire 35 bâtiments scolaires, 10 dispensaires et 15 centres communautaires. En outre, on s'est employé à établir une collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et des ONG internationales afin de remédier au manque de services sociaux.

14. La mise en œuvre de la composante portant sur le crédit s'est faite avec prudence: aucun versement n'est intervenu, que ce soit sur le budget de financement du crédit structuré ou du crédit informel, à l'exception des préfinancements accordés aux producteurs de coton au cours des campagnes 2002-2003 et 2003-2004, pour un montant total de 152 000 USD. Toutefois, la Banque agricole du Soudan a consenti sur ses ressources propres des crédits de campagne aux CDC agréés en 2003-2004 et 2004-2005, pour un montant total de 185 000 USD (ce qui équivaut à 78% de l'enveloppe prévue pour ce type de crédit dans le cadre du financement accordé par le FIDA pour le premier cycle du programme). Sur les quelques 4 300 paysans qui ont souscrit un emprunt, 19% étaient des femmes. En règle générale, les taux de remboursements ont été médiocres, principalement en raison de retards dans la mise à disposition des fonds et de carences dans la supervision exercée par la Banque agricole du Soudan. Ce constat a conduit les responsables du programme à subordonner l'aide qui sera accordée dans le cadre du second cycle à l'amélioration des procédures de prêt de cet établissement bancaire.

15. Le montant du prêt s'élève à 13,3 millions de DTS; sur ce total, 7,05 millions de DTS ont été attribués au premier cycle du programme. À la date de rédaction du présent rapport, le taux de décaissement s'élevait déjà à 97% de cette enveloppe. Le programme s'est efforcé de mettre les services à la disposition des bénéficiaires de la manière la plus économique possible: en 2004, 68% des dépenses annuelles engagées dans le cadre du programme étaient destinées aux bénéficiaires. La contribution financière du gouvernement s'est élevée à 1,12 million de USD, couvrant intégralement les montants prévus, tandis que la contribution des communautés au fonds destiné à financer les initiatives communautaires a atteint 323 200 USD seulement, alors que lors de la préévaluation un montant de 872 000 de USD avait été prévu pour toute la durée du programme.

Enseignements tirés

16. Sur le plan de la sécurité, la situation est en progrès constant au Kordofan-Sud depuis la signature du cessez-le-feu. Le programme a montré qu'il est possible d'introduire une approche participative à l'échelon communautaire, même dans des zones sévèrement touchées par des conflits civils et habituées à recevoir une aide humanitaire. Les éléments clés sur lesquels repose cette approche participative sont l'autonomie de gestion du programme (qui fait notamment appel à des médiateurs pour faciliter l'accès aux différentes zones) et la prise en compte effective des différents groupes sociaux, économiques, ethniques et institutionnels de parties prenantes. Les responsables du programme ont également persévéré dans une stratégie de communication active, afin d'informer les communautés et les décideurs de l'approche adoptée et des objectifs poursuivis.

17. Il a été possible d'atteindre les zones qui sont sous le contrôle du MPLS dans le cadre de deux grandes activités: i) la distribution de kits de démarrage afin d'améliorer la production et l'autosuffisance alimentaires; et ii) une étude relative à la stratégie de gestion des ressources naturelles, accompagnée de négociations avec des groupements d'éleveurs et d'agriculteurs. Ces activités ont été possibles grâce au choix de villages situés à la limite entre les deux camps et à la collaboration avec des ONG qui opèrent des deux côtés.

18. Pour encourager les femmes à participer aux principales activités du programme, on a fait appel à un certain nombre d'outils – sensibilisation, formation et fixation de quotas par exemple. La réglementation des CDC précise que les femmes doivent être représentées au sein du comité et de sa direction. La participation des femmes est jugée convenable, mais il convient d'intensifier les efforts afin de remédier à la répartition inégale des actifs (éducation, information, finance rurale et accès à la terre).

19. **Pertinence de la démarche du MFF.** Tant le gouvernement que l'UGP jugent le MFF adapté à la situation de sortie de conflit et de consolidation de la paix, et estiment que le mécanisme leur a permis de décider de poursuivre le programme en connaissance de cause, puisqu'ils disposaient d'une évaluation des perspectives dans une situation de paix. Ils ont particulièrement apprécié l'approche itérative de la conception et de la mise en œuvre adoptée dans le cadre du MFF, ainsi que la rapidité avec laquelle les mesures correctives ont été autorisées lorsqu'elles étaient nécessaires. Il a également été noté que les conditions de déclenchement ont poussé l'UGP, les pouvoirs publics et le FIDA à privilégier l'essentiel, et qu'ils ont obligé l'UGP à adopter dès le départ une gestion axée sur l'obtention d'un impact et de résultats. L'enveloppe globale prévue pour le second cycle donne aux pouvoirs publics et au FIDA la latitude de définir des activités adaptées dont l'efficacité est reconnue, afin d'obtenir un impact plus important.

Réalisation des conditions de déclenchement du second cycle

20. Les indicateurs spécifiques de déclenchement qui conditionnent la confirmation du financement du second cycle du programme ont été choisis en tenant compte des résultats obtenus dans le cadre du premier cycle et des conditions qu'il convient de réunir pour réaliser l'objectif global du programme.

A. Sur le plan de la sécurité, la situation permet-elle de poursuivre dans de bonnes conditions la mise en œuvre du programme au cours du second cycle, en n'excluant aucun membre de la communauté rurale de l'État concerné?

Dans ce domaine, la situation s'est constamment améliorée au cours de la période de mise en œuvre du programme.

B. Dans quelle mesure les pouvoirs publics de la fédération et de l'État et les districts ont-ils appliqué les principes fondamentaux du programme et ses modalités de mise en œuvre, sur les points suivants?

- Versement des fonds de contrepartie par le gouvernement et acheminement des fonds provenant du prêt et du don:

Les fonds de contrepartie ont été versés par le gouvernement de manière irrégulière, tant sur le plan du calendrier que sur celui des montants. Toutefois, au cours de la période 2001-2004, le montant total versé a été supérieur au budget prévu. Les fonds provenant du prêt et du don ont été décaissés et transférés sans problèmes, et la vérification annuelle des comptes a respecté le calendrier prévu.

- Affectation du personnel et soutien apporté à l'échelon du district et de l'État:

L'administration des districts a doté les équipes de vulgarisation des effectifs voulus, et les administrations locales ont adopté l'approche retenue pour ce programme.

- Participation des femmes:

Globalement, la participation des femmes aux activités réalisées dans le cadre de ce programme a été bonne. Toutefois, les problèmes de mobilité et d'analphabétisme les empêchent encore de contribuer pleinement à la gestion des communautés, au transfert des technologies et à leur adoption.

- Élaboration des modalités de fonctionnement des services financiers, décaissement de la ligne de crédit et taux de remboursement des prêts:

Un laps de temps plus important a été consacré à l'élaboration des modalités de fonctionnement des services financiers ruraux, afin de permettre à la Banque Agricole du Soudan de perfectionner ses procédures de gestion et de mettre en place un personnel compétent chargé de mettre en œuvre la composante relative à la finance rurale. À l'échelon des communautés, qui ont dans le passé bénéficié d'opérations de secours, le premier cycle a été mis à profit pour renforcer les capacités de la population locale à investir et épargner dans le cadre des fonds d'initiative communautaire.

- Privatisation des équipements:

Les études de faisabilité concernant la réouverture du Centre de technologies adaptées et la création d'une entreprise de transformation de la production maraîchère excédentaire ont conclu que ces deux propositions présentaient un intérêt financier. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel vient d'engager une intervention à l'appui de ces deux projets. Dans le cas de la transformation des aliments, les investissements nécessaires dépassent les capacités de financement au titre du présent programme, dont les responsables considèrent qu'il vaut mieux les laisser entièrement aux mains du secteur privé.

C. La stratégie adoptée pour les besoins du programme est-elle pertinente, et les objectifs matériels essentiels ont-ils été atteints?

Les communautés sont désireuses de participer au programme, et plus particulièrement de contribuer aux différents investissements, même dans des zones où la dépendance à l'égard de l'aide humanitaire était devenue une tradition, ce qui démontre la pertinence de la stratégie adoptée par le programme.

D. Quel est l'état d'avancement des principales questions de politique et des études de faisabilité?

Réforme foncière afin d'améliorer l'accès à la terre des groupes cibles. La loi n°3 sur l'agriculture et l'élevage adoptée en 2000 par l'État du Kordofan-Sud a pour objet de réglementer les relations entre éleveurs et agriculteurs et de mettre en place un mode de redistribution plus équitable des terres. Son application est suspendue aux résultats de différentes études, notamment celle concernant la stratégie de gestion des ressources naturelles déjà mentionnée, et celle consacrée aux "régimes fonciers Nuba, Funj et Abyiei", financée par l'Agence des États-Unis pour le développement international, qui devrait être terminée à la fin de l'année 2005 et qui traite de l'articulation entre régimes fonciers tribaux et régime foncier officiel. De la même manière, les activités concernant la réforme foncière démarreront une fois la Commission foncière nationale officiellement créée, comme le prévoit l'accord de paix global.

Élaboration d'une stratégie de gestion durable des ressources naturelles. L'étude relative à la stratégie de gestion des ressources naturelles est terminée, et la stratégie proposée a été entérinée par les représentants des éleveurs, des paysans et des institutions de l'État concernées.

Développement commercial de l'unité de multiplication de semences du Kordofan-Sud et du Centre de technologies adaptées dépendant du Ministère de l'agriculture, des ressources animales et de l'irrigation, ou d'installations de transformation des aliments. Les études de faisabilité concernant le développement commercial de l'unité de multiplication des semences prévoient un taux de rentabilité économique interne global de 20%. Il est proposé de créer une société qui passerait des contrats avec des paysans, lesquels seraient également actionnaires, pour la production de semences certifiées. Cette création devrait intervenir d'ici à la fin de l'année 2005.

E. Le programme est-il doté d'un système de suivi et d'évaluation efficace comportant une série d'indicateurs vérifiables, conformément au cadre logique, et permettant de déterminer si le programme a ou non des chances de réaliser les objectifs à long terme?

Le système de suivi et d'évaluation fonctionne, et il aide les responsables du programme à adopter des mesures correctrices afin de faire en sorte que les services apportés correspondent aux besoins. Dans sa forme actuelle, le système correspond bien aux indicateurs de premier niveau du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), mais il doit être encore perfectionné pour prendre totalement en compte les indicateurs de second niveau et les indicateurs relatifs à l'impact prévus dans le cadre du SYGRI.

Conclusions

21. Le présent programme a dans une large mesure atteint ses objectifs; sa conception reste appropriée, et le second cycle sera axé sur les objectifs identifiés lors de la préévaluation, à savoir: i) encourager une gestion équitable des terres de parcours et des terres agricoles communales de manière à atténuer les conflits, moyennant des changements dans la politique officielle d'utilisation des sols et la passation d'accords entre tous les groupements concernés et les conseils de districts; ii) mettre sur pied des services de crédit rural viables parallèlement à des institutions financières d'épargne et de crédit informelles, liées au secteur financier structuré et fonctionnant avec la participation des intéressés; et iii) donner aux hommes et aux femmes des communautés rurales les moyens de planifier, mettre en œuvre et gérer eux-mêmes leurs activités de développement et de résoudre les conflits entre les différents groupes. Les mêmes composantes ont été reconduites. Les mécanismes mis en place par l'accord de paix sur le partage du pouvoir et des richesses constituent un environnement favorable à la mise en œuvre du second cycle.

22. Le Président a approuvé le second cycle du Programme de développement rural dans le Kordofan-Sud, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} septembre 2005, ainsi que la modification de l'accord de financement.

