

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-deuxième session

Rome, 8-9 septembre 2004

RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Le secteur agricole	2
C. La pauvreté rurale	2
D. Difficultés et possibilités en matière de réduction de la pauvreté rurale	4
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté	7
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA	9
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	10
A. Créneau stratégique du FIDA et axes proposés	10
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	12
C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Domaines de concertation	13
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	13
G. Cadre provisoire de prêts et programme de travail à horizon mobile	14

APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	3
IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	5
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	7
VI. RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL SECTOR ISSUES (QUESTIONS RELATIVES À LA PAUVRETÉ RURALE ET AU SECTEUR AGRICOLE)	9

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Metical (MZM)
1,00 USD	=	23 200,00 MZM
1 000,00 MZM	=	0,043 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

CLUSA	Ligue coopérative des États-Unis
COSOP	Exposé des options et stratégies pour le pays
GAPI	Sociedade de Gestão e Financiamento para a Promoção de Pequenos Projectos de Investimento SARL (Société pour la promotion des petits investissements)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMA	Projet d'appui aux marchés agricoles (gouvernemental)
PARPA	Plan d'action national de lutte contre la pauvreté absolue
PME	Petites et moyennes entreprises
PROAGRI	Programme d'investissement dans le secteur agricole (gouvernemental)
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise

GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE
Année budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA



Source: FIDA

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique 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.

RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Région: Afrique orientale et australe

Pays: Mozambique

Nom du projet/programme	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
Programme national de production alimentaire dans les secteurs coopératif et familial	FIDA	UNOPS ^a	CPF ^b	31 mars 82	23 fév. 83	31 déc. 86	L-I-93-MZ	DTS ^c	17 700 000	100
Deuxième projet de redressement agricole	FIDA	Banque mondiale: IDA ^d	CPF	10 sept. 87	26 avril 88	31 janv. 96	L-S-8-MZ	DTS	11 850 000	70
Projet de pêche artisanale dans la province de Nampula	FIDA	UNOPS	CPF	15 sept. 93	4 nov. 94	31 déc. 02	L-I-334-MZ	DTS	4 350 000	97
Projet de développement agricole de la province de Niassa	FIDA	UNOPS	CPF	20 avril 94	19 oct. 94	30 juin 06	L-I-359-MZ	DTS	8 800 000	91
Programme de développement de l'élevage familial	FIDA	UNOPS	CPF	4 déc. 96	12 fév. 98	31 déc. 04	L-I-432-MZ	DTS	13 450 000	86
Projet d'appui au PAMA	FIDA	UNOPS	CPF	8 déc. 99	7 sept. 01	31 mars 08	L-I-515-MZ	DTS	16 550 000	23
Projet de pêche artisanale dans la zone du banc de Sofala	FIDA	UNOPS	CPF	12 sept. 01	2 sept. 02	31 mars 09	L-I-566-MZ	DTS	14 050 000	15
Programme d'appui au financement rural	FIDA	UNOPS	CPF	18 déc. 03				DTS	6 650 000	

a Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

b À des conditions particulièrement favorables.

c Droits de tirage spéciaux.

d Association internationale de développement.

RÉSUMÉ

1. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) définit un cadre et une direction stratégiques pour la collaboration entre le FIDA et le Mozambique au cours de la période de quatre ans allant de 2004 à 2008. Il précise l'orientation stratégique du programme d'aide du FIDA au Mozambique, en arrêtant les objectifs et les résultats escomptés par rapport aux outils utilisés par le FIDA. Il a été élaboré en consultation avec le gouvernement et les autres partenaires, et met l'accent sur la valeur ajoutée par le FIDA dans le dispositif général de collaboration et de programmation qui détermine les activités globales d'aide et de développement dans le pays.

2. Depuis le règlement de paix conclu en 1992, l'économie s'est développée à un rythme rapide, bien qu'elle soit partie d'un niveau très bas. Les réformes axées sur les marchés et la stabilisation macroéconomique ont permis d'atteindre un taux de croissance moyen impressionnant de 7% entre 1997 et 2002. La croissance a touché tous les secteurs et devrait atteindre 8% en 2004. Le commerce et les services représentent la part la plus importante du produit intérieur brut (54,4%), suivis par l'agriculture (19,8%).

3. Les ménages ruraux sont très pauvres, et leurs moyens de subsistances très vulnérables en cas de chocs. Les catastrophes naturelles, qui peuvent aller de la sécheresse extrême à de graves inondations, sont un facteur important de vulnérabilité dans tout le pays, notamment dans le Sud et le Centre. En 2002, 66% de ces ménages ont signalé que des catastrophes naturelles avaient anéanti leurs cultures. Leur extrême vulnérabilité face à de tels « chocs » s'explique également par l'absence d'activités rémunératrices pour compléter leur activité agricole et accroître leurs avoirs. Compte tenu du poids important des inactifs et de la faible productivité de l'agriculture, les populations les plus vulnérables doivent trouver des possibilités de revenus extra-agricoles mais rares sont ces dernières dans les zones rurales du Mozambique. Les ménages ruraux ont peu de biens à vendre et leur consommation est déjà faible, si bien qu'en période de pénurie ils n'ont guère les moyens de se protéger de l'insécurité alimentaire.

4. L'amélioration des moyens de subsistance des ruraux pauvres au cours des quelques années à venir tourne autour de deux grands thèmes. Premièrement, dans la mesure où la grande majorité de la population rurale vit avec moins de un dollar par jour, il faut de toute urgence produire de la richesse en milieu rural et accroître les revenus familiaux en créant des activités productives viables et rentables. Deuxièmement, dans un environnement où des mutations rapides sont le fait d'un nombre croissant d'acteurs économiques publics et privés, il faut démarginaliser les hommes et les femmes pauvres des zones rurales pour qu'ils puissent se faire entendre et influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement rural.

Axe stratégique 1: accroître le revenu de la population rurale

5. Dans un contexte où le pays approche de l'autosuffisance alimentaire au niveau national et où la plupart des familles rurales produisent pour leur propre consommation en n'ayant que très peu de liens avec les marchés, l'enjeu est d'intégrer la petite agriculture et la pêche artisanale dans l'économie de marché et d'en faire des activités économiques rentables pouvant créer des revenus et des emplois au Mozambique. Le FIDA contribuera à cet objectif de la manière suivante: i) en axant ses interventions sur le développement et la commercialisation des **cultures de rapport élevé et du poisson**, compte tenu des avantages comparatifs locaux et de l'importance grandissante de la production axée sur l'exportation; ii) en encourageant les **partenariats entre secteurs public et privé** afin de tirer parti des possibilités de croissance et d'intégrer les petits exploitants et les artisans pêcheurs au secteur productif; et iii) **en utilisant le financement du FIDA comme moyen** d'aider les opérateurs privés à accéder aux fonds d'investissement et à d'autres formes d'aides, en échange d'un partage plus équitable de leurs bénéfices avec les petits producteurs, afin qu'une part accrue de la valeur ajoutée revienne aux petits paysans ou aux artisans pêcheurs, pour que ces derniers voient leur

niveau de vie s'accroître et qu'ils développent leurs avoirs productifs. Le FIDA suivra ces orientations en recourant à diverses options complémentaires qui pourraient devoir être mises en œuvre simultanément pour en garantir un impact suffisant. Il s'agira notamment: i) d'**accroître la production marchande** des petits paysans et des artisans pêcheurs, tant en quantité qu'en qualité, afin d'en accroître la part commercialisée; ii) d'**améliorer l'accès aux services-conseil**, étant donné que les petits producteurs devront améliorer leurs techniques moyennant l'utilisation d'intrants modernes ainsi que de technologies et de matériel améliorés afin d'accroître leur productivité et la qualité de leurs produits; iii) de **développer les liens avec les opérateurs du secteur privé en ce qui concerne la fourniture et la commercialisation des intrants** moyennant une double contribution du FIDA: d'une part, il encouragera les approches innovantes mettant à l'essai des interventions se rapportant à la commercialisation axées sur les petits paysans et les artisans pêcheurs et entraînant des avantages économiques directs pour le groupe ciblé; et de l'autre, il appuiera la mise en place d'un environnement politique, institutionnel et législatif favorable à la formation de filières commerciales dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche artisanale; et iv) de **développer durablement l'accès aux services financiers**, le FIDA visant deux objectifs complémentaires en réponse à la demande accrue de services financiers ruraux formulée par la population rurale pauvre à l'appui des activités rémunératrices et des entreprises rurales: il favorisera la mise en place d'un environnement institutionnel et politique favorable au développement durable des services financiers ruraux et expérimentera des actions innovantes visant à promouvoir l'accès durable aux services financiers pour les particuliers, les groupes et les entreprises en milieu rural.

Axe stratégique 2: démarginaliser les ruraux pauvres

6. Il est essentiel de démarginaliser les ruraux pauvres et de renforcer leurs organisations pour s'assurer qu'ils jouent un rôle actif dans la prise des décisions, aux niveaux tant local que national. Dans le cadre de ses diverses interventions, le FIDA aidera à renforcer les capacités des ruraux pauvres afin qu'ils puissent formuler leurs besoins et leurs objectifs, élaborer des stratégies pour les atteindre et créer des partenariats. Plus particulièrement, le FIDA se concentrera sur deux domaines stratégiques: i) **promouvoir les organisations de petits producteurs**, étant donné que la création d'associations de petits producteurs (que ce soit dans le secteur agricole ou dans celui de la pêche artisanale) est cruciale pour assurer le succès de toutes les autres orientations stratégiques; et ii) **appuyer la décentralisation et les partenariats locaux pour le développement**, en encourageant les alliances à l'échelle des districts entre les collectivités locales, les communautés, les agents économiques et les autres parties prenantes de la société civile pour promouvoir le développement local et accroître l'impact sur les pauvres.

Axe stratégique 3: questions transversales: accorder une place centrale à l'égalité entre les sexes et à la prévention du VIH/sida et à l'atténuation de ses effets

7. **Égalité entre les sexes.** Les opérations du FIDA peuvent dans une large mesure contribuer à corriger les inégalités entre les sexes en appuyant l'élaboration des politiques et en formulant des approches innovantes visant à donner une place centrale aux préoccupations de chaque sexe. Il faut pour cela que toutes les interventions: définissent avec précision les besoins et les difficultés rencontrées tant par les hommes que par les femmes; formulent des réponses adaptées compte tenu des spécificités des uns et des autres, afin de garantir l'accès équitable des hommes et des femmes aux avantages découlant du développement; fixent des objectifs précis pour chaque sexe, y compris dans le cadre politique et institutionnel; et assurent un suivi étroit des réalisations prévues en recourant à des données ventilées par sexe.

8. **Prévention du VIH/sida et atténuation de ses effets.** Conformément au plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida, la contribution du FIDA tournera autour de deux questions centrales. Premièrement, le FIDA **encouragera la prévention du VIH/sida et les actions de**

sensibilisation par le biais de l'information et de l'éducation, en privilégiant l'action à l'échelle des communautés et des districts ainsi que l'élaboration de programmes sur le lieu de travail à l'intention du personnel des projets bénéficiant de l'appui du FIDA. Il appuiera également les efforts mis en œuvre pour **atténuer l'impact économique du VIH/sida**.

9. Au Mozambique, il existe dans le secteur agricole un groupe de travail efficace des donateurs qui coordonne l'aide dans le cadre commun du programme gouvernemental d'investissement dans le secteur agricole (PROAGRI). C'est dans ce contexte qu'a été formulé le présent COSOP et qu'il sera mis en œuvre, en s'attachant en particulier à la manière dont le FIDA peut enrichir les activités communes en mettant à profit son orientation sur la démarginalisation sociale et économique effective des populations rurales pauvres. L'appendice V contient des détails sur la synergie entre les activités du FIDA et celles des autres donateurs dans le pays.

Conclusions et recommandations

10. Le présent COSOP étant le troisième préparé pour le Mozambique, ses axes stratégiques tirent parti de l'expérience acquise durant l'exécution des projets au cours des sept dernières années. Le but du FIDA au Mozambique est de démarginaliser les ruraux pauvres pour qu'ils puissent réduire leur pauvreté. L'objectif est d'élaborer des politiques nationales cohérentes et un cadre institutionnel favorable au développement des petites entreprises. Le cadre stratégique présenté ici (avec ses trois principaux résultats escomptés, à savoir augmentation des revenus, démarginalisation des ruraux pauvres et prise en compte du VIH/sida et de la problématique hommes-femmes dans toutes les activités) orientera les opérations actuelles et futures au Mozambique au cours de la période 2004-2008. Ces résultats escomptés tiennent compte des principaux axes stratégiques que le gouvernement et le FIDA estiment essentiels pour le développement rural, à savoir les marchés, les services financiers, la technologie et les ressources naturelles. Le COSOP sera mis en œuvre par le biais des quatre instruments d'exécution disponibles au FIDA: la concertation sur le fond; l'appui aux programmes; l'élaboration de projets pilotes; la gestion des connaissances et la création de partenariats.

RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION¹

1. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) définit un cadre et une direction stratégiques pour la collaboration entre le FIDA et le Mozambique au cours de la période de quatre ans allant de 2004 à 2008. Il précise l'orientation stratégique du programme d'aide du FIDA au Mozambique, en arrêtant les objectifs et les résultats escomptés par rapport aux outils utilisés par le FIDA. Il contribuera à la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire que le Gouvernement mozambicain a adopté et fait siens, ainsi qu'à la mise en œuvre concrète de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté adoptée en 2001. Il s'inspire également de la Vision du développement agricole formulée en 2003 par le Ministère de l'agriculture et du développement rural. Ce COSOP a été préparé en collaboration étroite avec le gouvernement et les autres partenaires du développement, et a été discuté et passé en revue au cours d'un atelier des parties prenantes organisé en juin 2004.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE

A. L'économie et le secteur agricole

2. **Les régions naturelles.** Le Mozambique, qui occupe presque 800 000 km² sur la côte sud-est de l'Afrique, a un littoral de 2 750 kilomètres et d'abondantes ressources en terres, dont 46% sont arables mais 10% seulement cultivées. Les provinces du centre et du nord ont un potentiel agro-écologique important et une production généralement excédentaire. Celles du sud ont des sols plus pauvres et les pluies y sont rares, d'où la fréquence des épisodes récurrents de sécheresse et des inondations. Le Mozambique compte 18,9 millions d'habitants, le taux moyen de croissance de sa population étant de 2,3% par an. Environ 80% de sa population vit en milieu rural. En raison de la guerre et de l'émigration des hommes vers le sud, les femmes sont plus nombreuses que les hommes (le ratio hommes-femmes est de 0,93). Trente pour cent des ménages sont dirigés par une femme.

3. **Une croissance économique rapide.** Depuis le règlement de paix conclu en 1992, l'économie s'est développée à un rythme rapide, bien qu'elle soit partie d'un niveau très bas. Les réformes axées sur les marchés et la stabilisation macroéconomique ont permis d'atteindre un taux de croissance moyen impressionnant de 7% entre 1997 et 2002. La croissance a touché tous les secteurs et devrait atteindre 8% en 2004. Le commerce et les services représentent la part la plus importante du produit intérieur brut (PIB) (54,4%), suivis par l'agriculture (19,8%).

4. Une politique monétaire de rigueur a ramené l'inflation à 15% en 2002. La réforme de la fiscalité et la rationalisation des dépenses publiques devraient réduire le déficit public, le faisant passer de 3,8% du PIB en 2003 à 1,7% en 2004. La stabilité économique et les incitations fiscales ont attiré des flux importants d'investissements étrangers directs, qui concernent pour la plupart de vastes projets d'équipement dans les secteurs de l'énergie et des industries extractives. L'aide extérieure, avec des flux de dons tournant autour de 40 à 50% des dépenses publiques en moyenne, a stimulé le développement des services et la construction. Mais les secteurs plus traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre (les secteurs agricoles et manufacturiers par exemple), en dépit de leurs résultats encourageants, n'ont pas encore pleinement tiré parti de l'embellie économique. Malgré une

¹ Voir l'appendice I pour de plus amples informations.

croissance économique robuste, le Mozambique (avec un PIB par habitant de 210 USD) reste l'un des pays les plus pauvres au monde, classé au 170^{ème} rang des 175 pays recensés dans l'Indicateur du développement humain. Les indicateurs du développement social progressent également, proportionnellement au taux moyen de croissance économique: entre 1995 et 2001, l'indicateur du développement humain a augmenté de 9,5%. Tous ces indices cachent néanmoins des divergences importantes entre zones urbaines et zones rurales ainsi que la prépondérance de la capitale, Maputo, où vit 10% de la population, où l'indice du développement humain est presque deux fois supérieur à la moyenne nationale et qui concentre 37% du PIB du pays.

B. Le secteur agricole

5. **La production agricole.** Du fait du rétablissement de la paix, de l'adoption d'approches axées sur les marchés et de l'amélioration de l'environnement économique, la production agricole a rapidement progressé, mais reste essentiellement une agriculture de subsistance peu productive. La production céréalière totale est passée de 239 000 tonnes en 1992 à 1,8 million de tonnes en 2001, la part de l'aide alimentaire ayant reculé de 44% à moins de 5% de l'offre totale au cours des dix dernières années. La croissance a été inégale d'une région à l'autre, et la médiocrité de l'infrastructure routière et commerciale a empêché les régions les plus fertiles du Nord d'approvisionner les provinces moins productives du Sud. Toutefois, le pays approche globalement de l'autosuffisance en ce qui concerne la production de céréales alimentaires. Seule une part limitée de la production agricole est commercialisée: 20% pour l'arachide, 14% pour les haricots et le riz et 13% pour le maïs, qui est la principale culture vivrière. En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, l'enjeu fondamental est de dépasser le problème immédiat de la sécurité alimentaire et d'aborder les questions se rapportant aux échanges et à la production commerciale. Les petits producteurs représentent 99% du secteur agricole national. Les cultures vivrières – essentiellement le maïs, le manioc, le haricot, le riz et l'arachide – couvrent 80% de la superficie totale cultivée et sont essentiellement destinées à la consommation familiale. La plupart des ménages agricoles ne dépassent guère le niveau de subsistance, avec de faibles rendements et peu de profits (moins de la moitié de celui des régions voisines en raison de la disponibilité limitée des intrants améliorés, de l'absence de technologies adaptées et du manque d'accès aux services d'appui). La difficulté de l'accès aux marchés, qui s'explique à la fois par le peu de développement du réseau de communication et par la rareté des débouchés, n'incite pas à accroître les niveaux de productivité. Les autres facteurs qui freinent la croissance sont le manque d'accès aux services financiers, l'immobilisme en ce qui concerne l'accès à la terre et son utilisation, le manque de ressources humaines qualifiées et en bonne santé, la capacité d'organisation limitée et la vulnérabilité face aux catastrophes.

6. **L'apparition d'entreprises agro-industrielles.** Malgré la prédominance de la production de quasi-subsistance, un secteur agro-industriel commercial gagne en importance, qu'il s'agisse de grandes entreprises agro-industrielles faisant appel à des exploitations satellites associant entreprises locales et investissements internationaux ou de petites ou moyennes entreprises mozambicaines se concentrant sur les cultures d'exportation. Les grandes sociétés encouragent l'agriculture sous contrat, surtout dans les secteurs du coton et du tabac, où elles fournissent les intrants et l'assistance technique aux petits producteurs dans les zones sous concession en échange du droit exclusif d'acheter la totalité de leur production à un prix convenu. Les petites entreprises agro-industrielles et commerciales se développent également et ouvrent de nouveaux débouchés pour les petits producteurs dans toute une gamme de produits traditionnels et de nouveaux produits à valeur ajoutée.

C. La pauvreté rurale

7. **La pauvreté rurale.** En 1997, 72% de la population rurale (13,6 millions d'habitants) vivaient dans la pauvreté. L'accès à l'enseignement est limité, 57% seulement des Mozambicains ayant la possibilité de recevoir une instruction primaire en milieu rural, contre 82% en milieu urbain. Plus des deux tiers de la population rurale est illettrée, l'analphabétisme étant plus fréquent chez les femmes

(84%) que chez les hommes (48%). L'accès aux services de santé est également problématique: deux tiers de la population rurale vit à plus d'une heure de marche du dispensaire le plus proche et 36% seulement des femmes rurales sont assistées par un agent de santé lorsqu'elles accouchent, d'où une mortalité maternelle élevée (1,5%). Soixante pour cent seulement de la population a accès à une eau salubre. Toutefois, les statistiques récentes montrent que les zones rurales ont bénéficié de leur part de la réduction nationale de la pauvreté, le recul de celle-ci étant estimé entre 7 et 21%. L'agriculture est la principale source de l'alimentation et, dans une moindre mesure, du revenu de la plupart de la population rurale. Les autres activités génératrices de revenus sont notamment l'échange de main-d'œuvre contre des produits alimentaires ou contre rémunération, et le petit commerce. Dans les zones côtières, une part importante de l'alimentation et parfois des revenus provient de la pêche.

8. **Modicité des avoirs et accès limité aux intrants et aux services.** La ressource principale des ruraux pauvres est la terre qu'ils cultivent, soit en moyenne 1,3 hectare par ménage (pour les familles dirigées par une femme, ce chiffre est toutefois inférieur à 1 hectare). La Loi foncière de 1997, qui a pour objet fondamental le développement équitable et durable, crée les conditions du changement par le biais d'un processus qui permet à la population locale de garder et d'utiliser leurs terres. Si 98% des ménages ont une terre, moins de 1% d'entre eux détiennent un titre de propriété. Au fur et à mesure que la terre devient plus productive et de meilleure qualité, cette situation pourrait évoluer – une évolution qu'il conviendra de suivre de près. À l'heure actuelle, les conflits fonciers sont rares étant donné que la terre est généralement suffisante pour la culture familiale, le facteur limitatif étant le manque de main-d'œuvre. Les petits exploitants utilisent essentiellement les méthodes culturales traditionnelles, avec des variétés de semences à faible rendement, des techniques de culture manuelle et peu d'utilisation de produits chimiques agricoles. Compte tenu des faibles prix des cultures marchandes telles que le maïs et le coton, ils ne sont guère portés à accroître la superficie cultivée et leur productivité. Les services publics et l'état de l'organisation en milieu rural ne les incitent par ailleurs guère à évoluer: moins de 18% des ménages ruraux ont accès aux services de vulgarisation, les organisations agricoles sont encore peu développées et 3% seulement des paysans adhèrent à une association.

9. **Vulnérabilité des ménages.** Les ménages ruraux sont très pauvres, et leurs moyens de subsistances très vulnérables en cas de chocs. Les catastrophes naturelles, qui peuvent aller de la sécheresse extrême à de graves inondations, sont un facteur important de vulnérabilité dans tout le pays, notamment dans le Sud et le Centre. En 2002, 66% de ces ménages ont signalé que des catastrophes naturelles avaient anéanti leurs cultures. Leur extrême vulnérabilité face à de tels « chocs » s'explique également par l'absence d'activités rémunératrices pour compléter leur activité agricole et accroître leurs avoirs. Compte tenu du poids important des inactifs et de la faible productivité de l'agriculture, les populations les plus vulnérables ont besoin de trouver des possibilités de revenus extra-agricoles mais rares sont ces dernières dans les zones rurales du Mozambique. Les ménages ruraux ont peu de biens à vendre et leur consommation est déjà faible, si bien qu'en période de pénurie ils n'ont guère de moyens de se protéger de l'insécurité alimentaire.

10. La plupart des ménages sont quasiment sans revenu et n'ont aucune sécurité alimentaire véritable, surtout pour ceux d'entre eux dirigés par une femme. La vaste majorité des **femmes rurales** (90%) travaillent dans l'agriculture. Elles s'occupent essentiellement des cultures vivrières, qui leur offrent peu de possibilité de rémunération. La Loi foncière de 1997 stipule expressément que les femmes jouissent d'un accès égal à la terre, mais dans la pratique, elles méconnaissent leurs droits et l'absence de moyens d'application de la loi ne leur garantit aucune sécurité foncière. Elles n'ont par ailleurs qu'un accès encore plus restreint au crédit, aux services de vulgarisation et à la technologie. Outre leurs activités agricoles, les femmes ont la charge d'approvisionner la famille en nourriture, en fourrage, en eau et en bois de feu, d'où une charge de travail plus importante que celle des hommes. Leur santé est précaire en raison de taux de fécondité élevé, de l'absence de soins de santé maternelle et infantile ainsi que de leur état de faiblesse physique dû à un régime alimentaire inadapté et à leur

travail pénible. Les femmes sont également moins instruites et ne participent pas sur un pied d'égalité aux décisions du ménage.

D. Difficultés et possibilités en matière de réduction de la pauvreté rurale

11. **Accès aux marchés.** Le manque d'accès à des filières commerciales rentables est l'un des principaux obstacles au développement de la production agricole et des revenus des petits exploitants. Faute de débouchés, les petits paysans ne sont pas motivés pour produire. La disparition des négoce ruraux et le démantèlement de l'appareil commercial étatique, associés au très mauvais état du réseau routier, ne leur ont laissé que de rares liens commerciaux, qui de toutes façons sont peu fiables et souvent peu rentables. Ils manquent également d'information sur les débouchés et les prix, et n'ont guère de compétences en matière d'organisation et de négociation. Divers opérateurs peuvent jouer un rôle pour mettre en place de nouveaux circuits de distribution mais se heurtent à des difficultés particulières. Les **petites et moyennes entreprises agro-industrielles** peuvent offrir de nouveaux débouchés pour la production agricole et créer de nouveaux emplois, apportant un revenu et des avantages supplémentaires aux petits exploitants, comme l'ont montré les expériences associant l'organisation américaine à but non lucratif TechnoServe et l'institution mozambicaine de crédit non bancaire qu'est la Société pour la promotion des petits investissements (GAPI). Toutefois, le développement de ces entreprises est entravé par l'absence d'un cadre législatif et réglementaire approprié, par la faible capacité technique et gestionnaire du secteur et par le peu de connaissances des marchés d'exportation, ainsi que par le manque de concours financiers et d'incitations encourageant à investir dans un environnement rural où le risque n'a pas disparu. Les **associations agricoles** peuvent fournir de multiples services à leurs adhérents, lesquels vont de l'appui au développement de leur production à la commercialisation et à la fourniture de crédit. Elles doivent également résoudre de nombreuses questions urgentes, qui sont examinées ci-après. Les **grandes entreprises agro-industrielles faisant appel à des exploitations satellites** offrent également d'importants débouchés commerciaux mais plusieurs problèmes doivent être résolus pour garantir une répartition équitable des bénéfices au profit des petits exploitants. Il faudrait à cette fin: adapter le cadre réglementaire, qui favorise actuellement l'inefficacité, l'absence de transparence et l'inobservance des conditions contractuelles; développer les associations agricoles, comme moyen d'accroître leur pouvoir de négociation; et organiser des services d'appui mutuellement rentables, y compris la recherche, la vulgarisation et la fourniture du crédit.

12. **Productivité agricole.** Afin de tirer parti des nouvelles possibilités de commercialisation dans le pays et à l'exportation, les petits exploitants doivent développer tant leur productivité que la qualité de leur production. Trois facteurs principaux font néanmoins obstacle à l'amélioration de la productivité et de la qualité des produits. Premièrement, la **prestation des services publics** reste médiocre. Le système public de vulgarisation agricole ne touche que 18% des familles agricoles. Il ne répond pas à la demande et s'appuie sur des effectifs limités de personnel insuffisamment formé qui se concentre sur la production agricole, au détriment du développement commercial, et qui ne prend pas en compte la problématique hommes-femmes. Le système de recherche n'a pas été en mesure de renouveler l'ensemble des technologies disponibles; en outre, il garde des méthodes de planification verticale, et a des liens limités avec la vulgarisation. La réforme du système de recherche est prévue dans le cadre du programme gouvernemental d'investissement dans le secteur agricole mais ne progresse pour l'instant que lentement. Les possibilités de mise en place d'autres sources viables de services de conseil technique et de recherche destinés à la petite agriculture sont cependant nombreuses, non seulement dans le cadre des organisations non gouvernementales financées par les donateurs mais également dans celui des grandes sociétés agro-industrielles et, bien que dans des proportions infimes à ce jour, dans celui des petites et moyennes entreprises (PME) et des associations agricoles. Il conviendrait d'évaluer l'impact et les avantages comparatifs des diverses expériences mises en œuvre dans tout le pays. Deuxièmement, les petits exploitants n'ont **guère accès aux technologies et aux intrants** en raison de la faiblesse des réseaux commerciaux en milieu rural; ils souffrent également de l'absence de débouchés sûrs qui leur permettraient de recouvrer leurs coûts.

De nouvelles solutions voient le jour, avec des associations agricoles qui fournissent des outils et des intrants à leurs adhérents, des entreprises agro-industrielles (y compris des PME) qui fournissent des intrants à crédit aux petits exploitants, et des sociétés privées qui tirent parti des régimes d'incitation offerts pour s'installer en milieu rural et qui fournissent des services d'appui à l'agriculture (y compris la location de matériel pour la traction animale ou de machines).

13. **Accès aux services financiers.** De plus en plus d'opérateurs ruraux se voient confrontés à une demande accrue de toute une gamme de services financiers, notamment d'épargne, d'investissement, de crédit pour assurer le fonds de roulement ou régulariser la consommation, et de transferts financiers. Au fur et à mesure du développement des débouchés, la viabilité des investissements dans la technologie et les intrants modernes s'accroît et augmente la demande de prêts pouvant bénéficier d'un concours bancaire des petits exploitants et des artisans pêcheurs. La demande de services financiers à l'appui des activités rurales extra agricoles est également en progression, en particulier dans les PME, dont le développement est entravé par le manque de moyens abordables de financement de l'investissement et du capital de roulement. De même, les négociants ruraux sont gênés par le manque d'accès au crédit et aux autres services financiers. Les politiques qui régissent le secteur rural reconnaissent que l'accès à toute une gamme de services financiers est essentiel pour stimuler la production et les revenus de la population rurale, mais il n'existe aucune politique financière rurale expressément définie; il n'existe pas non plus de cadre global qui rassemblerait les acteurs principaux et assurerait la coordination. En outre, seuls quelques services financiers sont disponibles en milieu rural, où tant les coûts de transaction que les risques sont élevés. Les institutions formelles, par exemple les banques commerciales, interviennent presque uniquement dans les grandes agglomérations urbaines. Le secteur de la microfinance, malgré une croissance impressionnante au cours des dernières années, est de taille réduite et presque entièrement orienté sur les milieux urbains. Les grandes sociétés agricoles qui fournissent à leurs exploitants satellites des crédits en nature sous forme d'intrants saisonniers sont de loin les principaux fournisseurs de crédit à la petite agriculture. D'autres solutions innovantes voient le jour, par exemple la participation d'une société locale de financement du développement qui fournit des prêts saisonniers aux exploitants satellites, ou l'acheminement du crédit par le biais des PME.

14. **Infrastructure économique.** Les carences de l'infrastructure économique empêchent les ménages ruraux d'avoir accès aux biens et aux services requis pour améliorer leur production et commercialiser leurs produits, et augmentent de manière alarmante les coûts des transactions. Dans le centre et le nord du Mozambique en particulier, faute de moyens d'accès les négociants ne peuvent s'aventurer à l'intérieur des terres, hors des routes principales. La distance moyenne aux marchés est de 15 kilomètres à l'échelle du pays, et de plus de 20 kilomètres dans les provinces du nord. Les grands axes sont en relativement bon état, sauf dans les zones exposées aux inondations et dans certaines parties du nord. Le problème crucial reste les voies de desserte reliant les grands axes aux villages de l'intérieur. Bien que les donateurs aient apporté un appui considérable à ce sous-secteur depuis la fin de la guerre, on estime que 10 000 à 12 000 kilomètres supplémentaires de routes rurales de desserte doivent être remis en état pour qu'existe un réseau routier digne de ce nom. Un fonds routier a été juridiquement constitué et la proportion des appels d'offres ouverts concernant la passation des marchés d'entretien de routine a augmenté de 25% à 50%; en 2002-2003, 80% de l'entretien de routine a eu lieu. Il n'existe pas de sous-secteur des transports spécifiquement axé sur le commerce des produits agricoles. Les grands négociants ont leurs propres véhicules, et les petits commerçants du secteur informel doivent organiser leur propre transport, la période d'attente étant désormais de un à deux jours, contre deux semaines dans le passé. Les travaux de remise en état des installations portuaires ont commencé au début des années 1990, mais la capacité en reste faible. Les coûts d'expédition vers les destinations nationales restent prohibitifs pour tout développement des échanges commerciaux entre le nord et le sud. Il n'existe pas de voie ferrée nord-sud. L'Institut mozambicain des céréales dispose d'une capacité d'entreposage considérable, dont l'essentiel est actuellement loué à des négociants privés. Les grandes entreprises commerciales privées ont souvent des entrepôts dans les villes principales mais n'ont guère d'installations de stockage ailleurs. Les

entrepôts ruraux qui existaient autrefois n'avaient qu'une faible capacité; la plupart d'entre eux ont été détruits et la reconstruction est lente. L'entreposage sur les exploitations est un problème majeur, les ravageurs et la détérioration entraînant des pertes. En 2003, l'électrification de 120 des 128 capitales de district est achevée, mais compte tenu des difficultés d'entretien et d'approvisionnement des réseaux électriques isolés, le service est restreint (ne couvrant que 60 à 70% du temps).

15. Nombre des difficultés recensées ci-dessus sont aggravées par le manque d'organisation des petits exploitants et des artisans pêcheurs et par leur peu de participation à la définition des priorités du développement rural au niveau local. Les femmes sont encore plus exclues de la prise des décisions. On examine ci-après les principaux obstacles à la démarginalisation des parties prenantes locales.

16. **Faiblesse des organisations agricoles.** Les organisations agricoles sont une solution viable pour fournir une assistance technique, des prêts, un accès aux intrants et pour organiser la commercialisation collective, et sont donc une solution de rechange possible à l'agriculture sous contrat. Dans le contexte du programme d'agriculture sous contrat, elles sont cruciales pour renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs et assurer une répartition plus équitable des bénéfices, tout en réduisant les coûts de transaction pour la société contractante. Avec le développement des filières produits axées sur l'exportation, il est également de plus en plus nécessaire de disposer d'organisations agricoles fortes pouvant défendre les intérêts de leurs membres et négocier avec les autres acteurs de la filière. Toutefois, ces organisations restent peu développées et ont des moyens limités. Leur développement est rendu difficile par l'absence de statut juridique appropriée et la bureaucratie excessive en ce qui concerne l'enregistrement, par le manque de compétences techniques et gestionnaires, l'absence de fonctionnement démocratique interne, le nombre limité de femmes membres et le peu de participation de ces dernières à la prise des décisions, ainsi que l'ampleur de l'analphabétisme. Les agriculteurs sont dispersés et peu organisés: cinq pour cent d'entre eux seulement sont membres d'une association. Le mouvement est néanmoins en progression et l'Union nationale des agriculteurs – une association créée pour renforcer les capacités et l'organisation des agriculteurs et pour représenter leurs intérêts – gagne en importance à l'échelle nationale et participe de plus en plus souvent aux consultations menées en vue d'élaborer les politiques.

17. **Décentralisation limitée.** La Loi sur l'administration locale de 2003 a attribué aux provinces et aux districts des responsabilités cruciales dans les domaines du développement local et de la coordination des activités des ministères responsables de l'exécution, mais les ressources et la capacité sont insuffisantes, en particulier à l'échelle des districts. De plus, l'absence d'une culture locale de la démocratie se voit encore aggravée par le manque d'organisation de la société civile en milieu rural. Toutefois, l'évolution récente donne à penser que la déconcentration et la participation des communautés progressent, même si le Mozambique reste un État à planification centrale où les organes locaux, les communautés et les agents économiques opérant au niveau local participent peu à la planification et à la mise en œuvre des actions de développement. Il existe donc des possibilités évidentes de participation accrue des collectivités locales et de leurs mandants. D'une part, le gouvernement a indiqué son intention de renforcer les autorités de district par des moyens tels que des dotations forfaitaires à répartir à l'échelle du district. De l'autre, il est de plus en plus nécessaire de coordonner les activités de développement au niveau local et d'encourager les synergies entre les diverses interventions sectorielles et les divers partenaires. Comme l'a montré le projet gouvernemental d'appui aux marchés agricoles, des autorités de district dynamiques sont essentielles pour promouvoir le développement économique local. Mais la plupart des administrations de district n'ont pas les moyens institutionnels et la culture nécessaires pour établir des partenariats avec les acteurs institutionnels et économiques.

18. **Absence de processus participatifs.** L'évolution récente de la législation et de la réglementation (par exemple la reconnaissance du rôle des autorités traditionnelles) offre de nouvelles possibilités de participation des communautés et de création de conseils locaux à divers niveaux de

l'administration. Mais les communautés sont mal organisées et n'ont guère de moyens, ce qui les empêche d'en tirer pleinement parti. Dans le même temps, les administrations de district n'ont pas une culture démocratique et ne recourent pas aux processus participatifs pour définir les priorités de développement local ou arrêter les priorités sectorielles au niveau central en fonction des besoins locaux effectifs. De même, les activités du Ministère de l'agriculture et du développement rural au niveau local restent fortement déterminées par l'offre.

19. **Problématique hommes-femmes et développement rural.** Les femmes jouent un rôle crucial dans la production vivrière et la création de richesses mais n'ont guère accès aux ressources productives, sur lesquelles elles ont un droit de regard limité. Elles sont moins qualifiées que les hommes puisque l'instruction, les soins de santé et les services de vulgarisation leur sont moins accessibles. Elles ont également un statut inférieur et participent moins que les hommes à la prise des décisions. Ces facteurs se répercutent sur les moyens de subsistance non seulement des femmes elles-mêmes mais également de leurs familles, en particulier du fait qu'un tiers d'entre elles sont chefs de famille. Jusqu'à présent, cependant, le programme gouvernemental d'investissement dans le secteur agricole n'a guère corrigé les déséquilibres entre les sexes et le projet le plus récent de deuxième étape de ce programme n'a toujours pas de stratégie claire à cet égard.

20. **Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida).** Il est estimé que 12,2% de la population sexuellement active du Mozambique était infectée par le VIH/sida en 2000, soit 1% de plus que dix ans auparavant. Chez les adultes, la prévalence devrait s'accroître et finalement se stabiliser à une moyenne nationale d'environ 16% en 2010, laissant environ 1,1 million d'orphelins. En touchant les membres les plus productifs des ménages et en ponctionnant les ressources déjà maigres pour s'occuper des malades ou compenser le décès des adultes, le VIH/sida aggrave la pauvreté et la malnutrition. L'incidence du VIH/sida accroît la demande de services sociaux, en particulier dans le secteur de la santé, mais également de mesures visant à réduire la pauvreté.

21. **Le secteur privé en milieu rural.** Les grandes sociétés commerciales et agro-industrielles jouent un rôle central dans la production de cultures de rapport par les petits exploitants en recourant au système d'agriculture sous contrat et aux concessions, qui concernent 400 000 familles, soit 12% de la population rurale. Si l'agriculture sous contrat permet aux petits exploitants d'accéder aux marchés internationaux et d'accroître leurs revenus, elle les rend aussi totalement dépendants des sociétés agro-industrielles et entraîne une répartition non équilibrée des bénéfices (en particulier dans le cas des entreprises fonctionnant par concession). Les petites et moyennes entreprises commerciales et agro-industrielles peuvent remplacer le système de concessions. Leur développement est actuellement limité par le manque de moyens financiers, la bureaucratie excessive et les compétences limitées en matière de gestion d'entreprise, mais leur potentiel de développement est en progression avec l'ouverture de liaisons commerciales plus internationales.

22. **Organisations non gouvernementales (ONG).** Les ONG complètent bien l'action du secteur public et fournissent des ressources importantes et un appui technique en milieu rural. Leur rôle est reconnu par le gouvernement, non seulement en ce qui concerne la vulgarisation et la démarginalisation des ruraux pauvres, mais également dans les domaines de la commercialisation et du financement où elles proposent des solutions innovantes pour résoudre les principales difficultés. Les ONG participent également aux activités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, sous l'égide des institutions publiques qui en assurent la coordination.

E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté

23. **Plan d'action national de lutte contre la pauvreté absolue et réforme du secteur public.** Le plan national d'action de lutte contre la pauvreté absolue (PARPA) – qui est le document de stratégie du Mozambique pour la réduction de la pauvreté – représente le cadre de planification à moyen terme

(2001-2005) qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté dans l'attribution des ressources publiques. Il entend réduire le taux de pauvreté absolue à 52% d'ici à 2005 par les moyens suivants: en favorisant la stabilité économique et une croissance forte tous secteurs confondus; en améliorant l'accès à l'instruction et aux services de santé; en développant l'infrastructure essentielle pour stimuler l'économie de marché et multiplier les possibilités offertes aux pauvres; en favorisant le développement agricole et rural pour accroître les possibilités de création de revenus, en particulier dans le secteur de l'agriculture familial (petits exploitants); en encourageant la bonne gouvernance moyennant la décentralisation et le transfert des pouvoirs de l'administration publique, la réforme des institutions publiques et la lutte contre la corruption; en diminuant la vulnérabilité; et en encourageant la démarginalisation des pauvres. Conscient des faiblesses du secteur public (et de la nécessité d'en transformer le rôle), le PARPA donne la priorité aux producteurs ruraux – et au secteur privé – tout en reconnaissant que le secteur public peut aider à développer les marchés, à abaisser les coûts de transaction et à assurer la formation des agriculteurs.

24. **Programme d'investissement dans le secteur agricole (PROAGRI).** Ce programme, qui couvre la période 1999-2004 a donc précédé le PARPA, constitue le cadre de financement et de programmation privilégié du gouvernement pour l'agriculture et la sécurité alimentaire et a bénéficié de l'appui de divers donateurs, y compris du FIDA, en tant que charnière centrale de la structure de collaboration entre les pouvoirs publics et les donateurs. Ce programme a été moins une intervention sectorielle qu'une intervention de changement des institutions pour le Ministère de l'agriculture et du développement rural; il a développé avec succès la capacité institutionnelle du ministère, instauré un système de gestion financière et fait progresser la planification décentralisée. Dans d'autres domaines, toutefois, le PROAGRI reste problématique, notamment en ce qui concerne les aspects ci-après: absence de stratégie globale d'intégration des composantes concernant les divers sous-secteurs; manque d'impact sur les agriculteurs; peu de délégation des pouvoirs vers les districts; absence de restructuration de l'organisation; et absence de système de suivi et d'évaluation.

25. Un programme donnant suite au PROAGRI est actuellement en cours de formulation avec une forte participation des donateurs. Le PROAGRI II s'inspirera fondé du PARPA, du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et de la Vision du développement agricole (2003) du gouvernement, qui est l'aboutissement d'un processus de consultations à l'échelle de tout le pays et, tout comme la stratégie régionale du FIDA, repose sur quatre piliers: les marchés, les services financiers, la technologie et l'accès aux ressources naturelles. Le PROAGRI II devrait servir de cadre global à l'appui au développement rural; il s'agira d'un programme agricole de nouvelle génération à l'échelle de tout le secteur définissant les orientations, donnant cohérence et fournissant un dispositif d'exécution commun à tous les donateurs. Ce programme est encore en cours de formulation, mais un accord s'est dégagé sur certaines de ces caractéristiques principales, notamment sur le fait qu'il devra répondre à une demande, être axé sur les résultats et reposer sur des mécanismes souples permettant d'adapter les interventions à un environnement en mutation. L'approche plus globale du développement rural du PROAGRI II nécessite la participation d'autres ministères et la définition d'une stratégie cohérente assortie de résultats escomptés clairement définis. Bien qu'il n'en soit encore qu'au tout début, le dispositif qui permet de définir les priorités, d'élaborer les programmes et de mobiliser les fonds pour le développement agricole au Mozambique est vital pour coordonner l'action des donateurs afin d'atteindre au plus tôt les Objectifs de développement du Millénaire dans un pays qui est essentiellement rural. La stratégie du FIDA est de mettre au point des interventions d'appui dans le cadre du PROAGRI II, au fur et à mesure de son évolution, en accordant une attention spéciale à la manière dont les principes de l'engagement en faveur des pauvres peuvent être concrètement mis en œuvre et suivis.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA

26. Le FIDA a financé huit projets et programmes financés par des prêts au Mozambique (voir page iv). Après le règlement de paix de 1992, la première série de projets du FIDA – le projet de développement agricole de la province de Niassa, le programme de développement de l'élevage familial et le projet de pêche artisanale de la province de Nampula – ont mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté rurale, le relèvement et la sécurité alimentaire dans un contexte régional et sous-sectoriel. La mise en place d'un environnement politique et économique favorable, y compris l'évolution progressive du gouvernement vers la mise en œuvre de programmes à l'échelle de tout le secteur (PROAGRI), a permis de passer à des programmes plus stratégiques et thématiques. À compter de 1998, compte tenu de l'expérience acquise en cours d'exécution et de l'évolution de la stratégie régionale du FIDA, il a été donné au portefeuille une orientation plus thématique; le projet d'appui au PAMA a été le premier de cette nouvelle série de programmes, suivi par le programme d'appui au financement rural, à aborder des aspects stratégiques de la commercialisation et du financement en milieu rural. Associé à son portefeuille de prêts, le FIDA a trois projets financés par des dons à l'appui des opérations suivantes: le projet de pêche artisanale de la zone du banc de Sofala, qui aide à élaborer des approches appropriées pour lutter contre le VIH/sida; le projet d'appui aux marchés agricoles du gouvernement, par le biais d'une activité expérimentale de microfinancement mise en œuvre par la GAPI et l'Association mozambicaine de développement rural; et Ikuru, une organisation locale appartenant aux agriculteurs, pour produire et commercialiser des cultures de rapport, en association avec la Ligue coopérative des États-Unis (CLUSA).

27. Les principaux enseignements applicables au COSOP qui en ont été tirés peuvent se résumer comme suit:

- a) L'évolution rapide de l'environnement économique et institutionnel requiert une conception réactive et souple de l'aide au développement, avec des mécanismes de ciblage et de rétro-information internes permettant aux gestionnaires et aux planificateurs d'établir des bilans réguliers des progrès et de modifier les procédures, les approches et les plans de travail dès que nécessaire. La mise en œuvre d'un système de suivi et d'évaluation est extrêmement importante, tant pour la gestion au quotidien qu'à titre de contribution aux évaluations périodiques.
- b) L'un des moteurs importants du lancement du PROAGRI a été le besoin de rationaliser l'appui des donateurs pour permettre au gouvernement de jouer un rôle plus efficace de coordination et de facilitation. Il reste toujours très important d'assurer une coordination rigoureuse de l'aide fournie par les donateurs à l'appui des processus cruciaux de transformation en milieu rural, mais l'expérience montre que les résultats sont lents à venir et que la persévérance est nécessaire. Les procédures de décaissement et de passation des marchés des donateurs doivent être harmonisées afin de réduire les délais et les coûts. Des ressources humaines adéquates sont requises pour assurer la gestion financière afin de rationaliser la budgétisation, les dépenses et les flux financiers, y compris l'affectation des ressources et des contributions du gouvernement.
- c) La mise à l'essai à titre expérimental de nouvelles approches à une échelle limitée permet d'éviter de coûteuses erreurs et peut aboutir à des changements durables. Laisser le secteur privé et les forces du marché entraîner le développement là où cela est possible, au lieu de s'en remettre de manière excessive aux interventions de l'État pour forcer le rythme du développement, peut atténuer les blocages de l'exécution dans le secteur public et permettre au gouvernement de se concentrer sur son rôle de facilitation.
- d) L'expérience acquise auprès des organisations locales a très clairement montré qu'il fallait se pencher de très près sur le développement des organisations rurales. Faute de structures internes, de responsabilités et d'actions de sensibilisation appropriées, tant l'autonomie des organisations que leur pérennité et leurs résultats pourraient se voir compromis. La mise en

place de partenariat, avec le secteur privé et les organisations locales, demande du temps et nécessite un investissement adéquat de ressources financières et humaines.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

28. Au Mozambique, l'impératif le plus pressant est de mettre en place un cadre global et efficace d'initiatives privées et publiques offrant aux petits exploitants et aux ruraux pauvres de nouvelles possibilités et filières économiques pour faire entendre leur voix. Les ressources de l'État sont limitées, tout comme ses moyens institutionnels et humains. Il est donc impératif pour le gouvernement de recevoir une aide concertée axée sur les principaux problèmes de développement rural auxquels se heurtent les pauvres. Le document du gouvernement sur la Vision du développement agricole est un exposé précis des défis à relever et des actions à mettre en œuvre dans le cadre du PARPA, et constitue un précieux point de départ pour le FIDA et les donateurs, particulièrement en ce qui concerne la préparation du PROAGRI II.

A. Créneau stratégique du FIDA et axes proposés

29. Le programme actuel du FIDA au Mozambique porte pour l'essentiel sur quatre grands domaines stratégiques: i) les services d'appui à la production agricole; ii) la pêche artisanale (gestion des ressources et création de revenus); iii) liaisons commerciales en milieu rural; et iv) développement des services financiers ruraux. Ce sont là les principaux problèmes recensés par le gouvernement dans sa Vision du développement agricole, et la stratégie future du FIDA visera essentiellement à multiplier et à amplifier les moyens et activités essentiels dans ces domaines en ce qui concerne les principaux problèmes des petits exploitants recensés plus haut. On encouragera les partenariats efficaces avec le secteur privé plutôt que de confier des responsabilités accrues au secteur public, au-delà de ses capacités et de sa mission.

30. **Accroître la production marchande.** De manière à accroître la part commercialisée de la production des petits exploitants et des artisans pêcheurs, il faut améliorer tant la quantité que la qualité de la production. Cette action doit être directement liée à l'existence des marchés, qui détermineront le type de produits pour lesquels existe une demande. À cette fin, les petits producteurs recevront une assistance pour définir et développer les produits les plus prometteurs compte tenu des avantages comparatifs locaux et de l'accessibilité de marchés, tant nationaux qu'internationaux. Pour améliorer leur productivité et la qualité de leurs produits, les petits producteurs devront mettre leurs techniques à niveau en utilisant des intrants modernes ainsi qu'un matériel et des technologies améliorées. Le FIDA peut jouer un rôle novateur en encourageant les partenariats entre les services publics, les organisations agricoles et les sociétés agro-industrielles afin de développer les nouvelles technologies et d'en assurer le transfert aux petits exploitants. Ces partenariats avec le secteur privé associeraient les moyens et les ressources complémentaires des divers partenaires, le FIDA se chargeant du renforcement des capacités et du partage des coûts initiaux. Le succès de l'exécution des programmes novateurs pourrait amener à les reproduire à une plus grande échelle et contribuer à l'élaboration des politiques dans les domaines de la recherche et de la vulgarisation, à un moment où le gouvernement se consacre à une vaste restructuration du secteur.

31. **Développer les liens avec les opérateurs du secteur privé en ce qui concerne la fourniture et la commercialisation des intrants.** Le FIDA appuiera la mise en place d'un environnement politique, institutionnel et législatif favorable à la création de filières commerciales dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche artisanale. Cet appui, y compris des actions ponctuelles concernant l'infrastructure, sera fourni en vue de **développer les PME s'occupant de commercialisation et de transformation** en vue d'encourager la diversification de l'économie rurale et la création de nouvelles sources de revenus et d'emplois, d'offrir de nouveaux débouchés pour la production agricole commerciale et de développer l'offre d'intrants et de services d'assistance technique. Le deuxième axe est **d'améliorer l'agriculture sous contrat** des grandes sociétés recourant aux

exploitations satellites pour augmenter la part des bénéfices revenant aux petits exploitants et diminuer la dépendance des agriculteurs.

32. **Améliorer durablement l'accès aux services financiers.** Pour répondre à la demande accrue de services financiers ruraux à l'appui des activités rémunératrices et des entreprises rurales des ruraux pauvres, le FIDA visera deux objectifs complémentaires: il favorisera la mise en place d'un environnement institutionnel et politique favorable au développement durable des services financiers ruraux, et il lancera à titre expérimental des initiatives novatrices pour renforcer durablement l'accès aux services financiers des particuliers, des groupes et des entreprises en milieu rural. Cette série d'interventions constitue un cadre complet et souple au sein duquel de nouvelles approches répondant aux besoins réels et à l'évolution de l'environnement économique seront élaborées. **Appuyer l'investissement privé dans les zones rurales** pourrait être un nouvel axe d'intervention. Les possibilités de lancer des entreprises rurales viables existent, mais les risques liés à l'investissement en milieu rural dissuadent dans une large mesure tant les banques commerciales que les chefs d'entreprises potentiels. Le FIDA pourrait promouvoir le financement de PME rurales en aidant à élaborer des mesures de politique générale et des plans de financement attractifs. Un autre domaine prometteur en ce qui concerne l'expansion de l'accès au crédit en milieu rural serait l'appui à l'**offre de crédit par des sociétés privées**, en concevant des plans de financement à l'intention des sociétés recourant aux entreprises satellites ou des PME du secteur agro-industriel afin qu'elles puissent accorder des prêts à court terme aux petits producteurs pour financer les intrants agricoles. Le choix des axes spécifiques d'intervention sera dicté, entre autres choses, par l'expérience acquise dans le cadre des programmes mis en œuvre (un rôle joué par le projet gouvernemental d'appui aux marchés agricoles, dans le cas des liaisons commerciales avec les opérateurs du secteur privé).

33. **Démarginalisation des ruraux pauvres et renforcement de leurs organisations.** Par le biais de ses diverses opérations, le FIDA appuiera la décentralisation et le renforcement des capacités des ruraux pauvres pour leur permettre de définir leurs besoins et leurs objectifs, de construire les stratégies pour y parvenir, et de nouer des partenariats. Plus précisément, le FIDA se concentrera sur les quatre domaines décrits plus haut, sans oublier que le développement des associations de petits producteurs est crucial pour assurer le succès de toutes les autres orientations stratégiques. Le premier aspect qu'il lui faudra privilégier est la **prestation des services aux membres**. Il faudra créer des organisations de petits producteurs fournissant à leurs membres des services adaptés et peu coûteux, y compris fourniture des intrants, services de conseils techniques, collecte des produits, entreposage, commercialisation, contrôle qualité, etc. Le deuxième aspect est l'**intégration à l'économie de marché et à l'organisation des filières produits**. Les revenus des ruraux pauvres sont de plus en plus tributaires des marchés nationaux, régionaux et internationaux, et les petits producteurs sont confrontés à une dure concurrence. Pour renforcer leur capacité de commercialisation de leurs produits et s'assurer qu'ils reçoivent la part la plus élevée possible des bénéfices, il leur faut créer des organisations fortes à même de représenter les intérêts des petits exploitants et des artisans pêcheurs dans les filières produits. Le troisième aspect concerne la **participation à la prise des décisions**. Les organisations de petits producteurs recevront un appui pour participer de manière active à l'élaboration des politiques nationales et faire entendre leur voix dans la formulation des politiques et des stratégies en faveur des pauvres. Le FIDA aidera à renforcer leurs compétences et à faciliter leur participation aux principales structures de consultation, telles que les futurs conseils agricoles et ruraux regroupant les multiples parties prenantes du PROAGRI ou le cadre consultatif du PARPA. Un quatrième aspect concerne l'**appui à la décentralisation et aux partenariats locaux pour le développement**. À l'échelle des districts, le FIDA encouragera les partenariats entre les collectivités locales, les communautés, les agents économiques et les autres acteurs de la société civile pour promouvoir le développement local et accroître l'impact sur les pauvres.

B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets

Questions transversales: accorder une place centrale à l'égalité entre les sexes ainsi qu'à la prévention du VIH/sida et à l'atténuation de ses effets

34. **Équité entre les sexes.** Il est tout à fait possible d'aider à corriger les inégalités entre les sexes en mettant en œuvre des interventions du FIDA à l'appui de l'élaboration des politiques et d'approches novatrices visant à donner une place prépondérante aux préoccupations des femmes. Le premier but est d'**accroître l'égalité entre les sexes en matière d'accès aux ressources productives et aux possibilités de gain.** Il convient d'offrir aux femmes des possibilités égales d'accroître leur production agricole, ce qui signifie améliorer leur accès à la technologie et aux services d'assistance technique, au crédit et aux marchés. Le deuxième but est d'**encourager une participation accrue des femmes aux processus de prise des décisions.** Le FIDA appuiera la démarginalisation des femmes rurales en faisant en sorte que ses opérations favorisent la participation active des femmes à la planification et à l'exécution des activités de développement au niveau local ainsi que dans les institutions locales, y compris les organisations agricoles et les conseils consultatifs de district. L'alphabétisation, le renforcement des capacités et la formation concernant la problématique hommes-femmes seront cruciaux à cet égard.

35. **Prévention du VIH/sida et atténuation de ses effets.** Conformément au plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida, la contribution du FIDA tournera autour de deux questions centrales. Premièrement, le FIDA **encouragera la prévention du VIH/sida et les actions de sensibilisation** par le biais de l'information et de l'éducation, en privilégiant l'action à l'échelle des communautés et des districts ainsi que l'élaboration de programmes sur le lieu de travail à l'intention du personnel des projets bénéficiant de l'appui du FIDA. Deuxièmement, il appuiera les actions qui visent à **atténuer l'impact économique du VIH/sida** en privilégiant les activités rémunératrices et les produits financiers adaptés afin d'améliorer la sécurité des moyens de subsistance des ménages dont certains adultes sont des malades chroniques ou déjà décédés, et en développant des technologies agricoles améliorées demandant peu de main-d'œuvre et de capital et pouvant être plus aisément utilisées par les femmes, les enfants et les personnes âgées.

C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé

36. Plusieurs ONG travaillent déjà en partenariat avec le FIDA dans des zones sélectionnées d'un point de vue stratégique et expérimentent des approches innovantes pouvant permettre de développer de nouveaux programmes. TechnoServe exécutera un projet d'appui à la création et au renforcement de PME dans le sous-secteur de la production et de la transformation de la noix de cajou. La CLUSA lancera une intervention pilote pour organiser les filières de quatre produits par le biais d'une entreprise de Nampula dont les agriculteurs sont propriétaires et gestionnaires. L'Association mozambicaine pour le développement rural, une ONG du pays spécialisée dans la microfinance, créera et mettra en œuvre le nouveau fonds de roulement à l'appui des marchés agricoles en collaboration avec la GAPI, un organisme de crédit. Helvetas, une ONG suisse spécialisée dans l'appui à la société civile et les actions d'auto-entraide menées par les pauvres, élaborera une méthodologie participative par district pour promouvoir le développement rural. De nombreuses autres ONG mènent des actions importantes dans divers secteurs et sont potentiellement des partenaires de choix avec lesquels le FIDA pourrait nouer des alliances et partager les connaissances à l'appui des objectifs de développement. Des liens seront aussi créés avec les opérateurs privés dans le cadre d'autres programmes actuels ou futurs, tels que le projet gouvernemental d'appui aux marchés agricoles et le programme d'appui au financement rural.

D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions

37. Dans le secteur agricole, le PROAGRI et le groupe de travail des donateurs qui le financent constituent le cadre principal de coordination de l'appui des donateurs à l'agriculture et d'harmonisation; cette structure multilatérale de collaboration remplace dans une large mesure les partenariats du passé. Le FIDA gardera un rôle actif dans le PROAGRI, en relation étroite avec les autres donateurs. Le responsable du FIDA sur place permet de maintenir la participation en cours, de développer le partage des connaissances et, en liaison avec le siège, d'apporter un concours actif à la concertation avec les pouvoirs publics. On s'efforcera de nouer des liens stratégiques avec les organismes donateurs afin d'encourager la transformation des politiques et des institutions dans le cadre du PROAGRI par le biais du processus d'élaboration des programmes. À l'heure actuelle l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'Assistance danoise pour le développement international, l'Union européenne et la Banque mondiale travaillent sur les questions de la finance rurale et du développement des PME; la Banque mondiale, le Fonds d'équipement des Nations Unies et l'Agence canadienne de développement international participent à des initiatives de développement des districts et des communautés. On trouvera à l'appendice V la liste des activités en cours et prévues des donateurs et leur synergie avec la stratégie du FIDA.

E. Domaines de concertation

38. Tout au long du processus d'exécution, la concertation reposera sur l'expérience réelle et les besoins définis dans le cadre des programmes et visera à encourager une évolution de la législation et des institutions favorable aux pauvres, à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale. Le portefeuille en cours est déjà conçu pour favoriser la concertation et mettra l'accent sur: le **développement agricole**, le FIDA prenant une part active à la concertation sur les questions de politique générale dans le cadre du PROAGRI, privilégiant la poursuite du soutien à l'élaboration d'une stratégie de développement, concevant des modèles viables de partenariat entre les secteurs public et privé en vue de fournir des services-conseil aux petits exploitants, et mettant sur pied des dispositifs participatifs de planification et d'allocation des ressources dans chaque district; la **diversification des liens commerciaux**, le FIDA appuyant les transformations politiques et institutionnelles requises pour développer la gamme des débouchés viables pour les petits producteurs. La concertation portera essentiellement sur les principaux points de blocage politiques et institutionnels qui empêchent actuellement trois types d'agents économiques de jouer un rôle plus important dans la commercialisation des produits des petits producteurs: i) les PME; ii) les organisations de producteurs; et iii) les sociétés pratiquant la culture sous contrat. Dans le domaine de la **finance rurale**, le FIDA appuiera la mise en place d'un cadre politique et juridique favorable aux pauvres et d'un environnement institutionnel adapté au développement et à la fourniture, sur une base durable, de services financiers ruraux.

F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille

39. **Appui aux programmes.** En tant qu'organisme de prêt, le FIDA finance essentiellement ses programmes dans les pays au moyen de prêts, le principal instrument à sa disposition. Le portefeuille en cours, déjà correctement positionné et adapté aux objectifs recensés dans le présent COSOP, sera poursuivi et, là où ce sera nécessaire, orienté de manière plus précise sur la réalisation des résultats dans le cadre des processus annuels réguliers de planification et d'examen à mi-parcours. Le prochain programme de prêt, qui a déjà été défini et appuiera le PROAGRI II, donne la priorité à l'accroissement de la productivité, dans la mesure où le FIDA a déjà des programmes qui viennent en aide à la commercialisation et au financement rural. Les principaux partenaires publics du FIDA resteront le Ministère de la planification et des finances, le Ministère de l'agriculture et du développement rural, le Ministère de l'industrie et du commerce et le Ministère de la pêche. En s'appuyant sur le présent COSOP, la concertation avec le gouvernement et les partenaires continuera de répertorier les programmes pertinents pour l'avenir. Un système de suivi et d'évaluation bien

conçu pour capitaliser l'expérience est crucial, non seulement pour améliorer l'exécution et l'impact, mais également pour servir de fond à une concertation pertinente et au partage des connaissances.

40. **Élaboration de projets pilotes.** Des projets seront élaborés pour étudier les domaines dans lesquels sont nécessaires plus de compréhension et d'apprentissage, en recourant souvent au programme de dons et aux ONG partenaires. En 2003, diverses initiatives ont été lancées à l'appui du programme de prêt. Les enseignements tirés de cette expérience seront essentiels pour élaborer le programme futur du FIDA au Mozambique. Compte tenu des constatations et des besoins des programmes, le FIDA continuera à financer des projets pilotes ayant pour objet d'approfondir les connaissances et d'aider le programme de pays à réaliser ses objectifs.

41. **Gestion des connaissances et création de partenariats.** Dans le secteur agricole, le PROAGRI et son groupe de travail des donateurs constituent une structure efficace de coordination de l'appui fourni par les donateurs au secteur et d'échange des connaissances. Le FIDA continuera d'apporter son concours actif au PROAGRI, en collaboration étroite avec les autres donateurs. Le responsable du FIDA sur place permet de maintenir la participation en cours, de développer le partage des connaissances et, en liaison avec le siège, d'apporter un concours actif à la concertation avec les pouvoirs publics. On s'efforcera de nouer des liens stratégiques avec les organismes donateurs par le biais du processus d'élaboration des programmes et projets. Plusieurs ONG travaillent déjà en partenariat avec le FIDA dans des zones sélectionnées d'un point de vue stratégique et expérimentent des approches innovantes pouvant permettre d'élaborer de nouveaux programmes; ces contacts seront développés. Le potentiel de partenariat avec le secteur privé est également en pleine expansion.

G. Cadre provisoire de prêts et programme de travail à horizon mobile

Scénarios de prêt

42. **Scénario à hypothèse basse.** Dans ce scénario, la croissance économique s'essouffle et le gouvernement rencontre des problèmes de mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté, d'où un environnement moins favorable à l'élaboration des programmes. Un engagement moins conséquent de l'État se répercute sur la performance du portefeuille et sur le rythme des décaissements. Dans ce scénario, le FIDA réduirait ses engagements et privilégierait davantage le travail de mobilisation, la concertation et le développement des partenariats avec les agents potentiels du changement, en collaboration étroite avec les pouvoirs publics et les donateurs. Il réduirait le rythme d'élaboration des programmes et devrait définir les conditions minimales du démarrage de la formulation de nouveaux projets.

43. **Scénario à hypothèse haute.** Dans ce scénario, la croissance annuelle du PIB devrait se poursuivre à un rythme d'environ 7%, soit son taux moyen depuis 1997. Le gouvernement mène à bien l'exécution du PARPA, y compris une augmentation de la part des ressources dépensées en faveur des pauvres. Un cadre propice aux interventions en faveur des pauvres en milieu rural est progressivement instauré, notamment: restructuration du Ministère de l'agriculture et du développement rural, qui permet aux bureaux de district de fournir des services adaptés, avec un système efficace de suivi et d'évaluation de l'exécution du PROAGRI et de son impact sur les ruraux pauvres; des mécanismes de consultation ont été mis en place au Ministère de l'agriculture et du développement rural et au Ministère de l'industrie et du commerce pour garantir que les vues des ruraux pauvres sont bien prises en compte dans les processus d'élaboration des politiques. Dans ce scénario, l'exécution des programmes progresse sans incident et des montants substantiels peuvent être prêtés au pays. Les projets pilotes financés par des dons démontrent la faisabilité d'approches innovantes en ce qui concerne les organisations agricoles. L'élaboration des programmes débute en vue d'encourager les partenariats entre secteur public et secteur privé pour la fourniture des services à l'agriculture et pour soutenir le développement des organisations agricoles, à l'appui des objectifs du COSOP.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

MOZAMBIQUE

Land area (km² thousand) 2001 1/	784	GNI per capita (USD) 2001 1/	210
Total population (million) 2001 1/	18.07	GDP per capita growth (annual %) 2000 1/	11.5
Population density (people per km²) 2001 1/	23	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	9.1
Local currency	Metical (MZM)	Exchange rate: USD 1.00 =	MZM 23 200.00
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	2.2	GDP (USD million) 2001 1/	3 607
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	40	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	1.2
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	21	1991-2001	7.3
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	125	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2001 1/1	42	% agriculture	22
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	26
Poor as % of total rural population 1/	71.9	% manufacturing	12
Total labour force (million) 2001 1/	9.38	% services	52
Female labour force as % of total 2001 1/	48	Consumption 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	92 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	70
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	55	Gross domestic savings (as % of GDP)	20
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 183	Merchandise exports 2001 1/	703
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	1 063
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Balance of merchandise trade	-360
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	before official transfers 2001 1/	-2 261
Physicians (per thousand people) 1999 1/	n/a	after official transfers 2001 1/	-1 604
Population using improved water sources (%) 2000 3/	57	Foreign direct investment, net 2001 1/	139 a/
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	43	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	14	Total external debt (USD million) 2001 1/	4 466
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	37	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	28
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	124	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	3
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	821	Lending interest rate (%) 2001 1/	23
Land Use		Deposit interest rate (%) 2001 1/	15
Arable land as % of land area 2000 1/	5		
Forest area as % of total land area 2000 1/	39		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	3		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2003

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

LOGICAL FRAMEWORK

Strategic Goal	Objective	Outputs	Instruments	Main Indicators
<p>To empower the rural poor so that they can reduce their poverty.</p>	<p>To develop coherent and supportive national policies and a conducive institutional framework for smallholder development.</p>	<p>A. Increased income for the rural poor through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agricultural production • technology/knowledge • marketing and the private sector • access to finance <p>B. Empowerment of the rural poor through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • grass-roots organization • partnerships • participation • decentralization <p>C. Cross-cutting issues:</p> <p>Mainstreaming of gender in programmes through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gender balance • equity in access • participation <p>Mainstreaming of HIV/AIDS issues in rural development programmes through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevention • information 	<p>Policy dialogue</p> <p>Conducive and supportive policy and legislative frameworks and appropriate institutional environment for sustainable pro-poor development.</p> <p>Partnership development and knowledge management</p> <p>Linkages with strategic partners in the Government, donors, civil society and private sector for joint programme implementation and exchange of experiences.</p> <p>Programme support</p> <p>Within the framework of sector-wide programmes – uniting government and donor efforts – the current and future lending programme will support smallholder development with an eye to higher incomes and empowerment.</p> <p>Pilot project development</p> <p>Grant-based learning projects in areas where more experience or understanding is required.</p> <p>Monitoring and evaluation</p> <p>Strong monitoring and evaluation applied across all areas – including across other instruments – to facilitate better impact, learning/knowledge and reporting.</p>	<p>Increased income of smallholders</p> <p>Functional strategies for rural development, marketing and rural finance</p> <p>Financial services operational in rural areas</p> <p>Smallholders accessing markets</p> <p>Participation and representation of the rural poor in policy and political processes</p>

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Rural Development	<ul style="list-style-type: none"> • Joint donor programme support, based on improved coordination and openness. • Improved planning process at central and provincial level through PROAGRI. • Good network of provincial and district offices. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of an overall strategy integrating the various subsectors. • Weak deconcentration to district departments, which have few linkages with farmers. • Poor management of human resources. • Weak extension and research. • Lack of a monitoring and evaluation system. 	<ul style="list-style-type: none"> • PROAGRI II will continue to receive broad donor support to convert the ministry into a demand-driven and results-oriented institution. • Rural development strategy under preparation to define a multisectoral strategic framework for reorienting public investment in rural areas. • Emerging agribusiness companies, SMEs and farmers' organizations constitute possible alternatives to deliver advisory services and research. • Expected social cost could delay ministry's restructuring. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification of ministry's role with regard to overall rural development; restructuring of ministry and installation of a monitoring and evaluation system in the agricultural sector are key requisites for PROAGRI II.
Local governments	<ul style="list-style-type: none"> • Local Administration Act (2003) establishes districts as budget units and makes them responsible for local development and coordination. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralization is limited to urban municipalities. 128 rural districts are run by appointed administrators and are under the authority of provincial governments. • Lack of financial resources and capacity at both the provincial and district level. • Lack of participatory processes compounded by poor organization of rural communities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Public reform strategy identifies decentralization as a priority. • National strategy for decentralized planning and finance under preparation. • Increased need for coordination at the local level. 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor support for local governments and local coordination of development actions is key to ensure further progress with decentralization as well as the success of PROAGRI II.
Private sector	<ul style="list-style-type: none"> • Emerging agribusiness sector providing market linkages and agricultural support services. • Emerging SME sector offering new market outlets and jobs in rural areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Low efficiency, lack of transparency and poor contract enforcement in the agribusiness sector, with unbalanced distribution of profits to the detriment of smallholders. • SME development limited by lack of an appropriate legislative framework, lack of financing, excessive bureaucracy, and limited entrepreneurial and management skills. 	<ul style="list-style-type: none"> • Growing private-sector business opportunities in agricultural marketing and processing based on increasing international market linkages. • High dependence of small-scale producers in current organization of contract farming. 	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Financial institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of funds/liquidity 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited outreach in rural areas and general aversion to agricultural loans. • High transaction costs and interest rates that exclude a large part of the rural population. • Minimum deposit for opening savings account is too high. • Limited number of microfinance institutions in rural areas. • Lack of a conducive policy and legislative environment for the development of rural financial services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agribusiness companies offer new opportunities to develop credit access. 	
Farmers' organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Growing importance of the National Union of Farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Union continues to have limited outreach. • Lack of appropriate legal status and excessive bureaucracy for registration of farmers' organizations. • Lack of technical and management skills. • Limited participation of women. 	<ul style="list-style-type: none"> • Union is called by the Government and donors to participate in policy-making. • Innovative experiments with farmers' organizations delivering agricultural support services. • Illiteracy. 	
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Strong financial support from international donors. • Key role in rural areas, particularly with regard to extension, empowerment of the rural poor, marketing and microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> • High operational costs. 	<ul style="list-style-type: none"> • NGOs regarded as major development partners and participate in policy-making. 	<ul style="list-style-type: none"> • NGOs play a crucial role in testing innovative approaches that can later be developed under loan-funded projects.

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Programme Response
<p>Very Poor</p> <p>Small-scale, predominantly subsistence producers and crews on artisanal fishing boats</p> <p>Female-headed households</p>	<p>Poverty level</p> <ul style="list-style-type: none"> Cover less than 50% of food requirements Have only 4-6 weeks of food reserves Own few small animals and sell their labour <p>Causes of poverty</p> <ul style="list-style-type: none"> Lack of assets and access to factors of production Lack of significant surplus to sell Illiteracy Poor nutrition/health, HIV/AIDS Women-headed households cultivate smaller surfaces, have fewer assets, less access to productive resources and lower productivity 	<ul style="list-style-type: none"> Risk minimization through diversification of productive activities Trading of labour for food, other goods or cash Reduction of meals and consumption of wild fruits and plants 	<ul style="list-style-type: none"> Food security Risk reduction Savings generation Beginning of asset creation 	<ul style="list-style-type: none"> Demand-driven support services Promotion of marketable production Solidarity group and savings and loan association development Literacy training Gender strategies and gender awareness Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness
<p>Mid-Level Poor</p> <p>Small-scale cash crop producers, artisanal fishers, small-scale traders and entrepreneurs</p>	<p>Poverty level</p> <ul style="list-style-type: none"> Combine crop and non-crop income, including petty trade and sale of labour Few assets <p>Causes of poverty</p> <ul style="list-style-type: none"> Limited marketable surplus Limited access to labour and other factors of production Lack of organization and 	<ul style="list-style-type: none"> Risk minimization through diversification of productive activities, including petty trading and handicrafts Contract farming and labour on other people's farms Labour migration / itinerant trade Women's savings and loans associations 	<ul style="list-style-type: none"> Access to improved and appropriate production methodologies Increased assets Access to savings facilities and credit on viable terms Access to organized markets and market information Organizational skills Increased participation in 	<ul style="list-style-type: none"> Demand-driven support services Promotion of marketable production Development of market linkages Support for farmers' organizations Promotion of rural financial services Gender strategies and gender awareness

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Programme Response
	negotiating power <ul style="list-style-type: none"> Periodic poor health, HIV/AIDS 		decision-making and negotiating of economic transactions	<ul style="list-style-type: none"> Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness
Less Poor Medium-scale producers, traders, processors and artisanal fishing gear/boat owners and captains	<i>Poverty level</i> <ul style="list-style-type: none"> Cover up to 80% of food requirements Have most basic family assets and different types of animals, including cattle Combine several income-generating activities, including the sale of agricultural production or animals, cash crops, formal employment and trade <i>Causes of poverty</i> <ul style="list-style-type: none"> Limited access to markets, limited negotiating power Lack of access to technology, poor communications and weak organization Minimal access to savings and credit facilities Impact of HIV/AIDS, asset depletion 	<ul style="list-style-type: none"> Marketing of own products Resorting to formal employment, including emigration Joining associations or other groups to improve crop marketing and increase bargaining power 	<ul style="list-style-type: none"> Linkages and access to institutions, markets and financial institutions Organizational development Increased participation in decision-making and negotiating of economic transactions 	<ul style="list-style-type: none"> Demand-driven support services Promotion of marketable production Development of market linkages Credit and development of flexible financial products Promotion of partnerships with private sector to access services, credit and marketing Support for delivery of financial services (incl. insurance) and enhanced institutional and policy framework Gender strategies and gender awareness Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor	Strategic Areas	Most recent Country Assistance Strategy	Status of Implementation	Potential for Synergy with IFAD
World Bank	Private and financial sector, infrastructure, agriculture and rural development, environment, education, HIV/AIDS, public sector, judiciary and legal reform	2003-2008	Under way	Strong
European Community	Agriculture and rural development, infrastructure, budget support, transport and health	2002	Mid-term review to be carried out during 2004	Strong
African Development Bank	Private and financial sector, infrastructure, health, education and social protection	2002		Strong
Austria	Agriculture and rural development, social protection and public sector	2002		Moderate
Australia	Agriculture and rural development, health and education	2003		Moderate
Canada	Agriculture and rural development, environment, education and HIV/AIDS	2003		Strong
Belgium	Agriculture and rural development, public sector and infrastructure	2000-2004	Bilateral country program to be revised in 2004 and the Belgian Survival Fund for the Third World by 2010	Strong
Denmark	Agriculture and rural development, infrastructure, education, judiciary and legal reform, peace and safety	2000	Under way, with review taking place during 2004	Strong
Finland	Health, forestry, budget support and education	2002	Under way	Moderate
Germany	Agriculture and rural development, education and HIV/AIDS			Strong
Japan	Agriculture and rural development, infrastructure, education and health	2003		Moderate
Ireland	Agriculture and rural development, education, health, infrastructure, HIV/AIDS, rural finance budget support, education, gender and good governance	2002- 2006	Under way	Strong
Italy	Private and financial sector, infrastructure, agriculture and rural development			Strong
Netherlands	Public sector, water, education and health	2000		Moderate
Norway	Health, fisheries, energy, budget support, public sector, private sector and cross-cutting issues (environment, HIV/AIDS)	2001-2004	Under way, to be revised during 2004	Moderate
Portugal	Education, budget support, public-sector institutional capacity-building, health, agriculture and rural development, community development culture, good governance, judiciary and legal reform and infrastructure	2004- 2006	Under way, recently revised in 2004	Strong

Donor	Strategic Areas	Most recent Country Assistance Strategy	Status of Implementation	Potential for Synergy with IFAD
Spain	Agriculture and rural development, health, education, judiciary and legal reform, peace and safety	2001		Moderate
Sweden	Infrastructure, agriculture and rural development, health, education, public sector, good governance, civil society, HIV/AIDS, peace and safety	2002- 2006	Under way	Strong
Switzerland	Agriculture and rural development, health and public sector	2002 -2008	Under way	Moderate
United States	Private and financial sector, good governance and democracy, infrastructure, agriculture and rural development, environment, HIV/AIDS and health	2003 -2010	Under way	Strong

RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL SECTOR ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Agricultural production	<ul style="list-style-type: none"> • Small holding size, with small proportion of available land cultivated due to difficulty in accessing markets. • Extension services are inefficient, outreach is limited and adapted technological packages are lacking, resulting in low productivity and quality. • Very limited use of improved inputs in agricultural production. • High vulnerability to disasters. • Recurrent spread of animal diseases. 	<ul style="list-style-type: none"> • Link increased productivity and quality improvements to market opportunities by promoting cultivation of high-value commodities, based on identification of local comparative advantages and market demand. • Improve public extension and research services by making them more demand-driven and results-oriented. • Promote partnerships among public services, farmers' organizations and agribusiness companies for new technology development, delivery of advisory services to smallholders, input supply and marketing. • Develop smallholders' income and assets by fostering better performance in agriculture and promoting rural SMEs.
Fisheries production	<ul style="list-style-type: none"> • Low catches in artisanal fisheries because of poor equipment and limited skills. • Limited access to markets and lack of refrigeration and marketing facilities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop access to credit and financial services. • Develop technical advisory services. • Build economic infrastructure. • Promote catch of fresh, high-value fish and shellfish and develop market linkages.
Economic infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Very poor road network, especially north-south linkages and feeder roads. • Lack of storage facilities for agricultural products. • Lack of market infrastructure. 	<ul style="list-style-type: none"> • Build infrastructure to support community demand and market opportunities.
Marketing of agricultural and fisheries products	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of market access for small-scale producers. • Policy and legislative environment not conducive to development of a dynamic market. • Lack of roads and marketing facilities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop a policy, institutional and legislative environment that is conducive to development of market linkages in the agricultural and artisanal fisheries sectors. • Increase market linkages for smallholders and artisanal fishers by empowering producers' organizations, facilitating access to markets and credit, and promoting small-scale processing activities. • Support the development of marketing and processing SMEs and improve contract farming with major outgrowing companies to provide new market outlets. • Improve road network, storage and market infrastructure.

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Farmers' organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of appropriate legal status and excessive bureaucracy for registration of small-scale producers' organizations. • Lack of technical and management skills; illiteracy. • Limited participation of women. • Unbalanced distribution of profits in contract farming with outgrower companies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modify the legislative status of producers' associations and simplify the registration process. • Support the professionalization of small-scale producers' organizations so that they can provide cost-effective, responsive and gender-balanced services to their members (input supply, technical advisory services, product collection, storage, marketing, quality control, etc.), interact with markets and commodity-chain actors, and enter into profitable partnerships with public and private entities. • Support second-level organizations, including the National Union of Farmers and its provincial/district unions. • Promote literacy programmes, especially for women.
Rural finance	<ul style="list-style-type: none"> • Difficult operational environment: large distances, poor road network and low monetization. • Near total absence of financial services in rural areas, due to high risk and transaction costs. • Lack of harmonized government policy for rural financial services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Create an institutional and policy environment that is conducive to sustainable development of rural financial services. • Pilot innovative approaches in rural finance: group savings mobilization and credit, development of new financial products, formation or strengthening of rural finance institutions. • Promote financing for rural SMEs by helping to develop policy measures and attractive financial packages that combine affordable financing and other types of incentives. • Develop credit supply through outgrower companies or agribusiness SMEs to finance agricultural inputs.
Gender	<ul style="list-style-type: none"> • Limited access to and control over productive resources. • Higher vulnerability to food insecurity. • Limited membership in farmers' organization and low participation in decision-making. • Low female literacy levels, especially in rural areas. • Lack of a gender strategy in the agricultural sector and of gender-balanced agriculture policies and programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Design detailed gender strategies and action plans to ensure that projects provide gender-balanced approaches in these areas. • Ensure that women producers have access to technological advances and technical assistance and are not adversely affected by the introduction of new crops and practices. • Support the empowerment of rural women by promoting their active participation in local planning and implementation of development activities and in local institutions, including farmers' organizations and district consultative councils. • Promote literacy programmes. • Develop gender awareness and gender policies in sectors of IFAD involvement.
HIV/AIDS	<ul style="list-style-type: none"> • Increasing prevalence expected to reach 16% by 2010. • Loss of adults leads to decrease in cultivated surfaces, selling off of assets and higher vulnerability. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mainstream HIV/AIDS in IFAD-financed projects and provide required technical assistance. • Promote HIV/AIDS prevention and awareness. • Mitigate the economic impact of HIV/AIDS through the promotion of adapted income-generation activities.

