



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration – Soixante-dix-huitième session**  
Rome, 9-10 avril 2003

**RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DÉMOCRATIQUE DE SRI LANKA**

**EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION PAR PAYS**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DU PAYS: IMPLANTATION DES PROJETS DU FIDA À SRI LANKA</b>	<b>iv</b>
<b>PORTEFEUILLE DU FIDA</b>	<b>v</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>vi</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE</b>	<b>1</b>
A. La situation économique du pays	2
B. Le secteur agricole et le développement rural	3
C. La pauvreté rurale	6
D. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	6
<b>III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA</b>	
A. Stratégies et opérations actuelles	8
B. Enseignements tirés	9
<b>IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA</b>	<b>10</b>
A. Créneau stratégique et axes proposés	10
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Possibilités de mobilisation et de partenariats avec les ONG et le secteur privé	13
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs	13
E. Domaines de concertation	14
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	15
G. Liens avec les orientations stratégiques institutionnelles et régionales	16
H. Cadre provisoire de prêt et programme de travail à horizon mobile	16
<b>APPENDICES</b>	
<b>I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)</b>	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES (FFPM))</b>	<b>3</b>
<b>IV. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS D'AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT - EN COURS ET PRÉVUES)</b>	<b>10</b>
<b>V. MAIN OPPORTUNITIES FOR INTERVENTION (PRINCIPALES OPTIONS D'INTERVENTION)</b>	<b>12</b>



### TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Roupie sri-lankaise (LKR)
1,00 USD	=	96,10 LKR
1,00 LKR	=	0,0104 USD

### POIDS ET MESURES

Système métrique

### SIGLES ET ACRONYMES

BAsD	Banque asiatique de développement
BJCI	Banque japonaise pour la coopération internationale
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
EPP	Évaluation de portefeuille de projets de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Mouvement de libération des Tigres tamouls)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PDRI	Projet de développement rural intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
S&E	Suivi et évaluation
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté

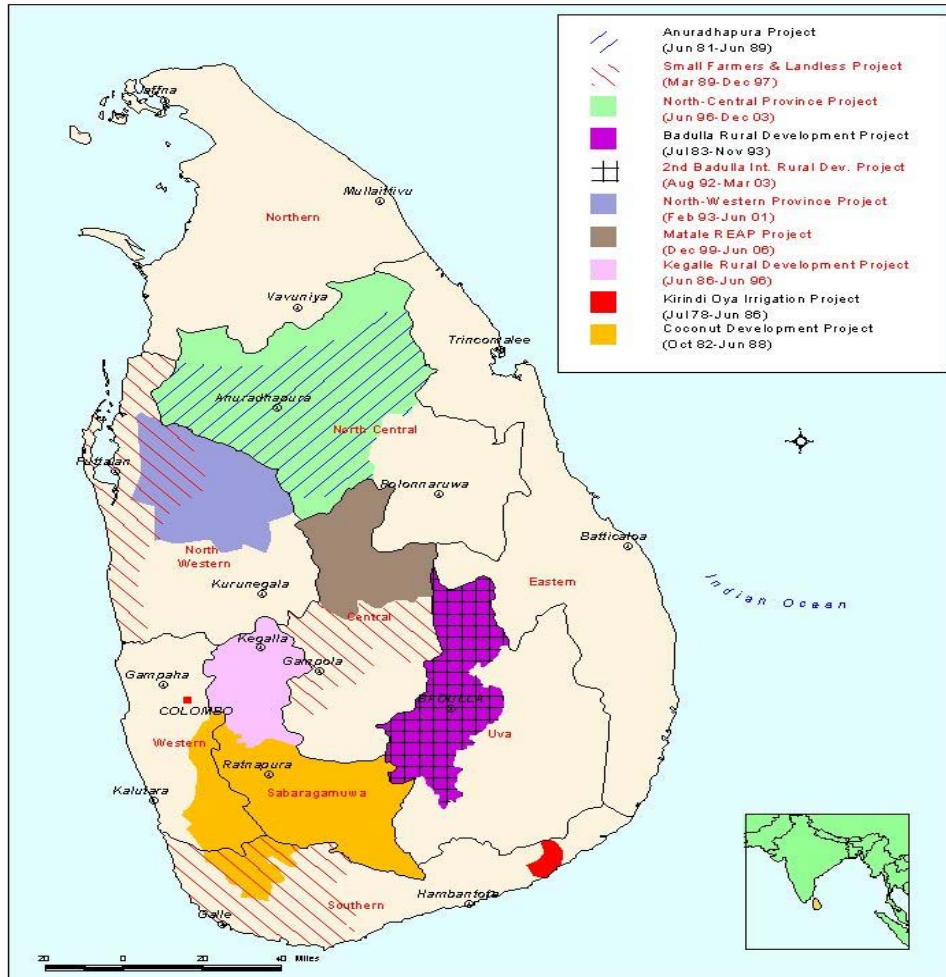
## GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DÉMOCRATIQUE DE SRI LANKA

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

## CARTE DU PAYS

LOCATION OF IFAD PROJECTS IN SRI LANKA



**Source:** IFAD  
 The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof

**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.*

## PORTEFEUILLE DU FIDA

Ident. du projet	Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation du Conseil
1	Projet d'irrigation et de colonisation de Kirindi Oya	BAsD	BAsD	PF	12 avr 78
58	Projet de développement agricole de la zone sèche d'Anuradhapura	BAsD	BAsD	PF	05 déc 80
85	Projet de développement de la production de noix de coco	BAsD	BAsD	PF	17 déc 81
111	Projet de développement rural de Badulla	FIDA	Banque mondiale BIRD	PF	09 déc 82
179	Projet de développement rural de Kegalle	FIDA	Banque mondiale BIRD	PF	05 déc 85
219	Projet de crédit pour les petits exploitants et les paysans sans terre	FIDA	UNOPS	PF	26 avr 88
283	Deuxième projet de développement rural intégré de Badulla	FIDA	UNOPS	PF	04 avr 91
309	Projet de développement participatif de la zone sèche de la province du Nord-Ouest	FIDA	BAsD	PF	09 sep 92
473	Projet de développement rural participatif dans la province du centre-nord	FIDA	UNOPS	PF	13 sep 95
1 113	Projet régional de promotion économique de Matale	FIDA	UNOPS	PF	03 déc 98

Λ



## RÉSUMÉ

Le présent exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) est le fruit d'un processus de consultation de deux ans qui a comporté une évaluation de portefeuille de projets de pays (EPP) et une série d'études et d'enquêtes préparatoires. Ce processus a abouti à un atelier d'évaluation conjointe avec les parties prenantes et à une réunion de haut niveau tenue avec la participation de conseillers principaux et de cadres de l'administration ainsi que de représentants d'organisations de la société civile, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de donateurs bilatéraux et multilatéraux actifs à Sri Lanka.

Le Sri Lanka est un État insulaire d'une superficie relativement réduite situé au large de la pointe sud-est de l'Inde. Il couvre à peine plus de 65 000 km<sup>2</sup> et sa population, estimée à 19,4 millions d'habitants (2000), augmente au rythme de 1,3% l'an. Plus de 80% de la population vit en milieu rural. C'est un pays au climat tropical avec des précipitations variant en moyenne entre 2 500 mm dans la zone humide et 1 200 à 1 900 mm dans la zone dite sèche. L'ethnie cinghalaise, de religion bouddhique, prédomine, mais on compte aussi d'importantes communautés tamoules (généralement hindouistes), musulmanes et chrétiennes. L'indice de développement humain est bon, avec un taux d'alphabétisation des adultes de 92%, une espérance de vie de 73 ans et une situation relativement favorable des femmes. Les luttes civiles qui ont opposé les Cinghalais aux Tamouls pendant 19 ans ont cependant causé 65 000 morts et 800 000 personnes déplacées.

En dépit de l'insurrection et d'un certain nombre de chocs externes, l'économie du pays s'est bien portée dans les années 90, enregistrant une croissance réelle du produit intérieur brut de 5,3% l'an accompagnée de taux inférieurs pour le chômage et l'inflation. Cette performance est imputable au secteur manufacturier (textiles et vêtements) qui fournit l'essentiel des exportations. Le Sri Lanka a l'économie la plus libérale d'Asie du sud, mais la situation de ses finances publiques est préoccupante. Plusieurs années marquées par l'absence de discipline budgétaire, une fonction publique pléthorique, un système inefficace de collecte de l'impôt et d'autres facteurs exogènes ont abouti à un déficit budgétaire insoutenable. Le budget de 2002 se caractérise donc par l'assainissement des finances publiques, la déréglementation, la libéralisation et la privatisation.

Le secteur agricole de Sri Lanka est formé de quatre grands sous-secteurs: le secteur des plantations qui fournit les cultures de rapport (comme le thé), le secteur domestique, dominé par le riz irrigué, et les secteurs des forêts et des pêcheries. Depuis les années 90, la contribution du secteur manufacturier à l'économie nationale a cependant dépassé celle de l'agriculture, bien que celle-ci garde son importance puisqu'elle représente 21% de la production nationale, emploie 35% de la main-d'œuvre et est un important stimulant pour d'autres secteurs. De plus, en tant que principal employeur dans les campagnes, où vivent plus de 90% des ruraux pauvres, l'agriculture offre la meilleure chance de faire reculer la pauvreté dans tout le pays. Alors que les petits exploitants assurent l'essentiel de la production agricole et sont de loin les acteurs les plus dynamiques dans ce secteur, leur système de production est entravé par le manque d'attention, de médiocres économies d'échelle, un faible niveau d'investissement et une technologie peu appropriée. La politique agricole actuelle du gouvernement vise donc à améliorer la productivité de l'agriculture, à relever les revenus des exploitants et à assurer la sécurité alimentaire en transformant l'agriculture traditionnelle en une entreprise commercialement viable. Pour ce faire, le gouvernement prévoit d'améliorer les marchés fonciers et les régimes d'occupation des terres, de renforcer les services de vulgarisation et les filières commerciales, d'harmoniser les services financiers ruraux, d'encourager la décentralisation et de mieux cibler les programmes d'assistance sociale vers ceux qui en ont besoin.





Près de 5 millions d'habitants ou 25% de la population vivent sous le seuil de pauvreté de 12 USD par personne et par mois. Ce chiffre monte à 8 millions d'habitants ou 32% si on inclut dans la catégorie des pauvres ceux qui vivent avec 15 USD seulement par personne et par mois. Néanmoins, les indicateurs sociaux du pays restent bons dans l'ensemble grâce aux importants investissements des gouvernements dans le passé. Environ 42% de tous les ruraux sont de petits exploitants concentrés dans les provinces du Centre, d'Uva, de Sabaragamuwa et du Sud où la croissance de l'agriculture a été lente et où les infrastructures rurales sont extrêmement médiocres voire absentes. Les luttes civiles ont fortement aggravé le sort des pauvres en privant la population de ses moyens de subsistance et laissant dans leur sillage des milliers d'orphelins et de femmes chefs de ménage quasiment ou totalement dépourvus de stratégies de survie.

Le Sri Lanka offre depuis longtemps une protection à ses pauvres, depuis les cartes de ravitaillement et les programmes Jana Saviya des années 70 et 80 jusqu'au Programme d'assistance Samurdhi actuel lancé en 1994. En dépit de leurs faiblesses, ces programmes attestent la volonté du gouvernement de réduire la pauvreté. Lors du Forum du développement de Sri Lanka de juin 2002, le gouvernement a présenté une nouvelle stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRP) qu'il consolide maintenant à l'aide de stratégies de secours plus spécifiques (le Cadre national de secours, de redressement et de reconstruction ou *National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconstruction (3Rs)*) et de croissance économique (L'Avenir, reconstruire le Sri Lanka ou *The Future – Regaining Sri Lanka*) après la solution pacifique du conflit civil. La nouvelle SRP a six grands objectifs: i) créer un environnement macroéconomique pour stimuler les investissements privés; ii) réduire la pauvreté liée au conflit en favorisant le développement et l'harmonie sociale; iii) mettre les pauvres en mesure de participer à la croissance économique et d'en bénéficier; iv) améliorer les services sociaux et les filets de sécurité en faveur des pauvres; v) autonomiser les pauvres et assurer une meilleure gouvernance; et vi) mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation (S&E) pour évaluer les progrès dans la voie des Objectifs de développement du Millénaire qui ont inspiré la SRP.

Depuis 1978, lorsque le Sri Lanka a été le premier bénéficiaire d'un prêt du FIDA, le Fonds lui a fourni 10 prêts à des conditions particulièrement favorables pour un engagement total de 112 millions de USD. La Banque asiatique de développement (BASD), le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme alimentaire mondial et les Gouvernements du Canada, de l'Allemagne et du Japon ont apporté un cofinancement d'un montant total de 161 millions de USD. Sept projets sont déjà clôturés et deux autres devraient l'être d'ici la fin de 2003. Environ 69% des fonds engagés ont été décaissés, mais 27% environ ont été annulés. Les premières tentatives du FIDA pour définir une stratégie de pays pour le Sri Lanka remontent à la Mission spéciale de programmation de 1979, qui avait présenté des propositions pour des projets taillés sur mesure et destinés à des groupes homogènes. En 1993, une analyse approfondie des causes de la pauvreté a conduit à adopter une optique plus globale, qui permettait de cibler de larges groupes de pauvres (paysans sans terre, petits exploitants, pêcheurs artisanaux, etc.). En outre, on mettait pour la première fois l'accent sur les activités génératrices de revenus non agricoles, le développement des entreprises, la participation de la communauté et l'inclusion des ONG.

L'EPP pour le Sri Lanka a conclu que la réalisation avait été satisfaisante dans l'ensemble, les projets ayant eu un impact sensible en termes d'autonomisation des groupes cibles, femmes en particulier, et ayant atteint de nombreuses cibles (développement des infrastructures, production agricole, apport du crédit) en dépit du fait que, bien souvent, les résultats obtenus étaient restés inférieurs à l'attente. Les principales faiblesses relevées étaient la formulation complexe et rigide du projet, les attentes péchant par optimisme, un S&E insuffisant et une pérennité intrinsèque douteuse. La participation des bénéficiaires au projet et leur prise en charge des activités du projet s'est lentement améliorée avec l'abandon des méthodes traditionnelles du sommet vers la base, utilisées dans les premiers projets de développement rural intégré, au profit des méthodes plus participatives et axées sur la demande qui ont été adoptées pour les projets ultérieurs. L'EPP a néanmoins conclu que



les structures de gestion d'un grand nombre de projets étaient trop centralisées, avec de multiples niveaux de décision (division, province et centre).

Les premiers résultats des consultations au sujet du COSOP offrent un ensemble de critères essentiels que le FIDA pourra prendre en considération pour établir un ordre de priorité dans ses interventions futures à Sri Lanka: la probabilité pour que l'intervention ait un impact sur les pauvres; la durabilité de l'intervention par l'autonomisation du groupe cible; l'accent mis sur les femmes; et on recherchera un degré élevé d'innovation et un rôle potentiel de catalyseur. Pour satisfaire à ces critères, le meilleur créneau stratégique et l'axe des interventions du FIDA consistent à centrer l'action sur trois secteurs ruraux: i) la zone sèche, où l'on trouve la majorité des 'pauvres structurels'; ii) le secteur des plantations et les villages avoisinants, où persistent des poches de pauvreté extrême et chronique parmi les travailleurs et les petits exploitants; et iii) les zones côtières et leur arrière-pays, où les pêcheurs pauvres et d'autres habitants gagnent maigrement leur vie, notamment dans les régions touchées par le conflit. Étant donné le montant élevé des engagements sous-utilisés des donateurs qui avaient été affectés aux secours et à la reconstruction dans les zones du conflit, il a été convenu que le FIDA n'ignorerait pas complètement ces régions, même s'il ne se concentrera pas sur elles.

Conformément à la SRP et à la stratégie régionale du FIDA pour la région Asie et Pacifique, les approches novatrices dans les domaines essentiels ci-après seront soutenues: i) l'accès aux ressources (terres abandonnées ou sous-exploitées sur les plantations et dans les zones sèches, eaux côtières, etc.) pour les ruraux pauvres et les groupes marginalisés; ii) les femmes, en tant qu'angle d'attaque privilégié, mais en veillant à ne pas les surcharger; iii) les techniques de mobilisation sociale (par exemple la méthode de 'l'enquête d'appréciation' utilisée ailleurs en Asie); iv) les méthodes simples de transfert direct des fonds aux communautés; v) la formulation et l'exécution souples reposant sur les programmes et les processus; vi) les liaisons commerciales avec les zones rurales et entre elles; et vii) les partenariats entre les ruraux pauvres et les acteurs du secteur privé et du secteur informel. En outre, on a recensé quatre interventions qui pourraient faire l'objet de projets à inscrire dans la réserve du FIDA, à savoir: un programme de soutien aux moyens durables de subsistance dans la zone sèche qui mettra à profit l'expérience passée du FIDA et permettra de toucher une population nombreuse, notamment les femmes; un fonds pour le développement des initiatives rurales ciblé sur les femmes, qui devrait faciliter l'intégration de la problématique hommes-femmes et exploiter plus largement les atouts des femmes; un programme de développement des plantations des petits exploitants qui sera ciblé sur les couches les plus marginalisées de la population et leur permettra de s'intégrer dans la société; et un programme de gestion des ressources dans les zones côtières, qui ciblera les sociétés les plus isolées vivant dans une écologie fragile et gravement menacée par des facteurs externes.

Lors des consultations sur le COSOP, on a cerné plusieurs possibilités de partenariat avec les partenaires de développement, notamment avec la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en vue d'améliorer l'accès à la terre comme aux ressources côtières et aux services de vulgarisation; avec la BASD pour soutenir le microfinancement et relier les petits planteurs et les plantations commerciales; avec l'Agence japonaise de coopération internationale, le Département du développement international (Royaume-Uni), le Comité d'Oxford de secours contre la famine (Royaume-Uni) et la Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde en vue d'élaborer des systèmes durables de subsistance, et l'Office allemand de la coopération technique pour le développement de la microentreprise. Les principaux domaines de concertation avec le Gouvernement et d'autres comprendront le régime d'occupation des terres et les droits d'accès à la terre pour le groupe cible du FIDA, le ciblage et la réalisation des programmes d'assistance sociale, pour permettre aux communautés de choisir elles-mêmes ceux qui en bénéficieront, la décentralisation et la dévolution des pouvoirs, et le renforcement du ciblage de la SRP sur le secteur rural et agricole.



La performance du portefeuille montre que le Sri Lanka est un bon emprunteur des ressources du FIDA. De plus, même après 19 années de conflit, c'est l'un des dix pays en développement qui ont le plus contribué aux ressources du Fonds. C'est pourquoi, afin de continuer à appuyer les efforts de développement rural, de consolidation de la paix et de prévention des conflits que déploie le pays dans le sillage de la guerre civile, on a fixé à 60 millions de USD le volume indicatif de l'aide financière du FIDA à Sri Lanka pendant la période quinquennale de 2003-2007, sous réserve que les ressources soient disponibles, en vue de financer les trois opérations retenues parmi les quatre mentionnées plus haut. Sur ce montant, 1,5 million de USD serait réservé au financement de dons (assistance technique, Mécanisme spécial d'intervention, Programme de coopération élargie FIDA/ONG et dons liés à des projets) en vue d'entreprendre des activités pilotes ou des activités d'appui à la préparation/formulation pour des projets et programmes futurs. En outre, et pour apporter un soutien supplémentaire à ces interventions, il faudrait mobiliser plus de ressources sous forme de dons auprès du Fonds pour l'après-conflit actuellement à l'étude.



## I. INTRODUCTION

1. En Consultation étroite avec les parties prenantes concernées, le Bureau de l'évaluation et des études du FIDA a entrepris une évaluation de portefeuille de projets de pays (EPP) pour le Sri Lanka qui a été menée à bien en juillet 2001. Au cours de la période mi-2001 à octobre 2002, un nouveau processus de consultation a été engagé par la Division Asie et Pacifique en vue d'élaborer un exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) pour ce pays. Ce travail a commencé par une série d'études et d'enquêtes sur le portefeuille du FIDA et a inclus des thèmes comme les moyens de subsistance durables sur les plantations de thé, principalement dans la région du Centre; un examen des arrangements et pratiques en matière de jouissance de la terre dans le Sri Lanka rural; et les problèmes et options pour le développement des périmètres des petits planteurs de thé. En outre, des études générales ont été faites sur la situation macroéconomique actuelle du pays et, en particulier, sur l'impact des 19 années de conflit civil sur les économies des provinces du nord et du nord-est du pays. Les consultations ont été couronnées par un atelier d'évaluation conjointe avec les parties prenantes<sup>1</sup> suivi d'une réunion de haut niveau<sup>2</sup> à Colombo, à Sri Lanka, à la mi-octobre 2002, dont les participants ont souscrit aux conclusions et recommandations du COSOP.

2. Les consultations ont bénéficié de la promesse d'une paix réelle, attestée par le succès du dialogue entre le Mouvement de libération des Tigres tamouls (Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)), et les trois documents de politique générale<sup>3</sup> adoptés récemment par le Gouvernement au sujet de la réduction de la pauvreté, de la solution du conflit, de la construction et la consolidation de la paix et du développement macroéconomique basé sur la croissance. Le fait que ces politiques aient été élaborées parallèlement au COSOP a offert l'occasion de mener un dialogue constructif et de forger des partenariats avec un grand nombre de partenaires du développement. En outre, le COSOP a bénéficié du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, achevé au début de 2001 et maintenant appliqué par l'ensemble du système des Nations Unies.

3. Le COSOP devrait servir de fondement à toutes les interventions nouvelles du FIDA et aux activités financées par des dons et liées à des projets qui seront réalisées à Sri Lanka pendant les années à venir.

## II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE

4. Le Sri Lanka est un État insulaire en forme de poire situé au large de la pointe sud-est de l'Inde. C'est un pays relativement petit pour l'Asie, avec une superficie à peine supérieure à 65 000 km<sup>2</sup>. Sa population, estimée à 19,4 millions d'habitants (2000), dont 80% vivent en milieu rural, croît au rythme modeste – pour un pays en développement – de 1,3% l'an. La densité de la population est d'environ 300 habitants au km<sup>2</sup>. La topographie est irrégulière, coupée en deux par un massif central. Une frange côtière (de moins de 100 m d'altitude), suivie d'un moutonnement de basses collines (de 100 à 500 m d'altitude) de largeur variable, s'étend jusqu'au pied du massif central. Le climat est équatorial ou tropical, selon l'altitude. Les pluies sont irrégulières et leur régime divise le pays en deux zones climatiques, une zone dite humide au sud-ouest et une zone sèche sur le reste du territoire. Les précipitations annuelles atteignent en moyenne 2 500 mm dans la zone humide et 1 900 mm dans

---

<sup>1</sup> Avec la participation de représentants des départements de l'administration, des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales (OSC et ONG) et de plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux.

<sup>2</sup> Avec la participation de conseillers de haut niveau auprès du Premier Ministre, des ministres compétents, des Secrétaires de tous les ministères concernés et des Directeurs généraux à la planification nationale et aux ressources extérieures (Ministère de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques).

<sup>3</sup> Voir: a) *Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy*, juin 2002; b) *National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconstruction (3Rs)*, juin 2002; et c) *The Future – Regaining Sri Lanka*, octobre 2002.



la zone sèche. L'ethnie dominante est formée des Cinghalais, de religion bouddhiste, mais on compte aussi d'importantes communautés tamoules (généralement hindouistes), musulmanes et chrétiennes. Les frictions entre communautés tamoules et cinghalaises ont troublé les 19 années les plus récentes de ce pays au long passé.

5. Le Sri Lanka a de bons indices de développement humain, avec des taux d'alphabétisation des adultes de 92% (1998), de 98% pour la scolarisation primaire et une espérance de vie de 73 ans en moyenne (plus élevée pour les femmes). Il a aussi des indicateurs relativement favorables pour la situation des femmes, avec des taux d'alphabétisation de 88% et une espérance de vie de 75 ans. La présence des femmes dans la population active est passée de 26% en 1971 à 37% en 2000. La discrimination à l'égard des femmes persiste cependant à Sri Lanka par suite de facteurs socioculturels qui n'ont pas encore été entièrement surmontés.

6. Les 19 années de conflit opposant la LTTE et la majorité cinghalaise ont eu un impact désastreux sur tous les aspects de la vie à Sri Lanka. Plus de 65 000 personnes ont perdu la vie et 800 000 ont été déplacées. Des milliers d'habitants de toutes les ethnies et de tous les groupes religieux ont subi de graves violations des droits de l'homme, le plus lourd tribut étant payé par les groupes vulnérables comme les femmes, les enfants, les adolescents et les pauvres. La guerre a détruit une bonne partie de l'infrastructure économique et sociale et détourné une proportion importante des ressources nationales vers des fins militaires. La Banque centrale de Sri Lanka estime que le conflit a réduit de 2 à 3% par an le taux annuel de croissance économique du pays. Le processus de paix enclenché par le nouveau gouvernement et la LTTE en décembre 2001 apporte déjà ses bienfaits à la population.

### **A. La situation économique du pays**

7. Malgré le conflit civil qui s'étendait et divers chocs externes causés par l'économie mondiale, le Sri Lanka a réussi à conserver un taux annuel de croissance du produit intérieur brut (PIB)<sup>4</sup> de 5,3% pendant les années 90, avant la soudaine récession de 2001. Le revenu national brut (RNB) par habitant était estimé à 870 USD en 2000. Le chômage est tombé de 16% en 1990 à moins de 8% en 2000-2001. L'inflation a été contenue à un chiffre pendant la plus grande partie de cette période et est tombée à 5-6% en 1999-2000, avant de bondir à 14% en 2001. C'est le secteur manufacturier qui a été le moteur de cette performance, en croissant au taux annuel moyen de 8% au cours de la période 1990-2000. Bien qu'il ait perdu de son importance, le secteur agricole assure encore une part importante du PIB, spécialement sous l'angle de sa stimulation du secteur manufacturier (transformation des produits arboricoles et agricoles) et des services. De plus, le secteur agricole continue d'employer plus de 35% de la population active totale, alors que la part du secteur manufacturier n'est que de 23%.

8. Le Sri Lanka est l'économie la plus libérale de toute l'Asie du sud en matière d'échanges commerciaux. Les contrôles quantitatifs n'existent que pour une poignée d'articles, où ils sont maintenus pour des raisons de sécurité ou d'environnement. Le ratio échanges/PIB est passé de 60% au début des années 90 à une moyenne de 70% au cours des cinq dernières années. De tout temps, les importations ont été supérieures aux exportations, se traduisant par un déficit commercial persistant qui a dépassé 8%, en moyenne, au cours des cinq dernières années. Les exportations sont dominées par le secteur manufacturier, textiles et vêtements en particulier, qui représentent plus de 75% du total des recettes d'exportation. L'agriculture perd peu à peu de son importance dans les exportations, dont elle ne constituait plus que 20% en moyenne au cours de la période 1996-2000, essentiellement à cause de la faible croissance des secteurs du caoutchouc et de la noix de coco. Le thé, principale source des apports nets en devises jusqu'au début des années 90, se porte bien, venant au deuxième rang des sous-secteurs d'exportation et représentant 70% environ de toutes les exportations agricoles.

---

<sup>4</sup> Voir les données concernant le pays à l'appendice I.



9. L'état des finances publiques de Sri Lanka est un problème majeur. Plusieurs années d'excès budgétaires, une fonction publique pléthorique, un système inefficace de collecte de l'impôt et l'habitude d'utiliser les mesures budgétaires pour obtenir un gain politique ou électoral ont conduit à des déficits budgétaires graves qui ne peuvent se maintenir. C'est sans doute l'une des principales causes de la mauvaise performance de l'économie en 2001. Pour la première fois depuis l'accès à l'indépendance en 1948, le taux de croissance du PIB a été négatif (-1,4%), alors qu'on avait prévu +4,5%. D'autres facteurs y ont contribué: récession générale dans le monde depuis 2000 qui a aggravé les termes de l'échange pour les pays en développement, spécialement ceux dont l'économie est ouverte comme celle de Sri Lanka, 'sécheresse' de 2000 et 2001 et, jusqu'à la fin de 2001, détérioration de la situation sur le plan de la sécurité dans le pays.

10. L'économie sri-lankaise a été libéralisée à la fin des années 70 – avant d'autres pays en développement – mais a perdu depuis son avantage concurrentiel en raison de l'application sans conviction des réformes et de 19 années de conflit civil. Lorsque le taux de croissance du PIB est tombé à 3,8% en 1996, le processus de réforme a été relancé et d'importants progrès ont été faits en matière de déréglementation et de libéralisation de l'économie. Plusieurs grands programmes de privatisation, dont celle des plantations, ont été entrepris depuis lors. Le rythme des réformes s'est cependant ralenti à nouveau en 1999-2001 avec l'escalade de la guerre civile et les élections qui ont détourné l'attention du Gouvernement de l'économie, mais en janvier 2001 le taux de change de la roupie sri-lankaise a été libéré en prévision d'un soutien du Fonds monétaire international à la balance des paiements. Les principaux thèmes du budget 2002 du nouveau gouvernement ont été recentrés sur l'assainissement des finances publiques, la déréglementation, la libéralisation et la privatisation à large échelle. En 2002, le Gouvernement a commencé à rechercher le soutien d'autres donateurs à sa stratégie de lutte contre la pauvreté et de croissance, par laquelle il s'est engagé à élargir et approfondir les réformes économiques, parmi lesquelles il convient de citer le passage graduel d'une agriculture de subsistance à faible productivité à une agriculture de caractère commercial. L'enjeu consiste à aider les pauvres à obtenir leur part des bénéfices attendus de la croissance.

## **B. Le secteur agricole et le développement rural**

11. Le secteur agricole (y compris les forêts et la pêche) a progressé au rythme de 2,5% l'an au cours des années 1990-2000, même si son importance relative dans l'économie continue de diminuer dans l'ensemble. Tout comme le reste de l'économie, ce secteur a enregistré une croissance négative (-3%) en 2001. Il reste néanmoins un facteur important du PIB, comptant directement pour 21% de la production nationale et employant environ 35% de la population active. La stimulation indirecte qu'il apporte à d'autres secteurs comme le secteur manufacturier (transformation des produits arboricoles et agricoles) et les services en fait un secteur plus important encore que ne l'indiquent ces données. En outre, l'agriculture offre la meilleure chance de réduire la pauvreté dans tout le pays puisqu'elle absorbe la plus grande proportion de la main-d'œuvre pauvre.

12. Le secteur agricole se divise en quatre grands sous-secteurs: i) les plantations qui fournissent notamment les trois principales cultures d'exportation (thé, caoutchouc et noix de coco); ii) l'agriculture domestique, qui produit principalement du riz paddy, mais comprend aussi un large éventail d'autres cultures annuelles de plein champ, la culture maraîchère et un peu d'élevage; iii) le secteur forestier, et iv) la pêche. Parmi les grandes cultures de plantation, seul le thé présente un potentiel de croissance. Les plantations de thé ont été privatisées en 1995 et, pendant les cinq années suivantes, elles ont connu de nouveaux records de production, sauf en 2001, lorsque la tendance s'est inversée à cause d'une sécheresse prononcée. Le thé de basse altitude (62% de la production totale en 2001), produit essentiellement par les petits planteurs privés, reste la catégorie la plus dynamique, avec des rendements de 2 212 kg/ha – près du double de celui des grandes sociétés de plantation. Plus de 66% des plantations d'hévéas et 75% des plantations de cocotiers sont aux mains des petits exploitants, et ces deux activités souffrent de négligence, de faibles économies d'échelle et du manque de capitaux d'investissement faute de services financiers. Le secteur de l'agriculture domestique est



freiné par une faible productivité, due à une variété de problèmes, dont l'accès limité au crédit et la rareté des techniques modernes appropriées et des semences de haute qualité, ou leur faible taux d'adoption. D'autres facteurs négatifs sont le morcellement des exploitations, les pertes après-récolte qui peuvent atteindre jusqu'à 40% selon les estimations, les politiques de fixation des prix et d'échanges commerciaux qui manquent de cohérence, et les difficultés de commercialisation.

13. Les cultures de plantation représentent environ 20% de toute la production agricole. Le paddy, ou riz non décortiqué, domine le secteur hors plantation et représente 15-20% de la production agricole totale, selon les conditions climatiques. Les autres cultures, dont les cultures de plein champ et un certain nombre de cultures d'exportation de haute valeur, comptent pour environ 40%, le reste se répartissant entre les pêcheries (environ 10%) et l'exploitation forestière (légèrement plus de 5%).

14. **La politique agricole.** Le cadre d'orientation actuel de l'agriculture a pour objectifs d'améliorer la productivité agricole, de relever les revenus des exploitants et d'assurer un approvisionnement en vivres à des prix abordables<sup>5</sup>. Il a pour objectif secondaire de faciliter la transformation de l'agriculture traditionnelle en une entreprise commercialement et économiquement rentable. Ce cadre reconnaît par ailleurs l'importance de la petite agriculture en tant que moyen de réduire la pauvreté en milieu rural. Les mesures proposées par le Gouvernement pour donner son plein effet à la contribution de l'agriculture au recul de la pauvreté consistent à : améliorer les marchés fonciers et à renforcer les régimes d'occupation des terres; mettre les techniques améliorées à la disposition des petits exploitants par une recherche adaptative intense sur les technologies qui ont fait leurs preuves ailleurs; confier au secteur privé la responsabilité d'assurer la production commerciale des semences, les services vétérinaires, etc.; rationaliser les services publics de vulgarisation à l'échelon local, en recourant autant que possible à la gestion privée; introduire le recouvrement partiel des coûts et d'autres mécanismes locaux de financement pour rendre les services de recherche et de vulgarisation plus attentifs aux besoins des petits exploitants; et, enfin, améliorer le système de commercialisation des produits agricoles.

15. **Commercialisation et prix des produits agricoles.** La stratégie de lutte contre la pauvreté du Gouvernement fait une large place aux mesures tendant à relier les communautés pauvres et marginalisées aux marchés intérieurs et nationaux en expansion. Pour ce faire, le Gouvernement entend créer les conditions voulues pour **que le secteur privé s'engage dans des activités de commercialisation et de transformation** en vue de stimuler l'économie rurale. En outre, il veut établir un système de fixation des prix et d'incitations plus orienté vers le marché, réduire son intervention directe sur les marchés de produits de base et l'emploi de prix administratifs, réduire graduellement le niveau de protection des marchés intérieurs des produits agricoles, rationaliser les subventions aux engrais et rendre la politique commerciale agricole plus stable et plus transparente. Dans le contexte d'une mondialisation croissante et d'une rude concurrence sur les marchés internationaux, il faut toutefois accorder plus d'attention que jamais aux négociations de l'Organisation mondiale du commerce et aux accords commerciaux bilatéraux ou régionaux dans le but exprès de protéger l'agriculture intérieure contre la volatilité du marché mondial.

16. **Accès à la terre.** L'État possède environ 1,38 millions d'ha (61%) de toutes les terres de culture de Sri Lanka (soit le tiers de la superficie totale), tandis que 880 332 ha (39%) sont propriété privée. La croissance démographique a conduit à réduire la superficie moyenne des exploitations. En 1982, près des deux tiers de toutes les exploitations avaient moins de deux acres (0,8 ha), mais ce chiffre a dû diminuer encore depuis lors avec l'héritage et le recul des terres productives au profit des habitations ou suite à la dégradation. L'accès des travailleurs résidents et non-résidents aux terres des plantations occupe une place éminente dans les négociations entre syndicats et employeurs des sociétés de plantation (à savoir Janatha Estates Development Board; Sri Lanka State Plantations Corporation; et les Regional Plantation Companies). En outre, avec le retour de la paix dans tout le

<sup>5</sup> Plan des investissements publics 1999–2001.





pays, il y a lieu de se demander ce qu'il adviendra lorsque les nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du pays viendront reprendre possession de leurs terres et de leur maison. Le Gouvernement a deux grandes initiatives en cours en matière de réforme agraire et de régularisation: le projet pilote de délivrance de titres fonciers et de services connexes financé par la Banque mondiale et lancé au début de 2002, et l'élaboration d'une politique nationale d'utilisation de la terre avec la participation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les politiques spécifiques dans le cadre de la politique nationale d'utilisation de la terre comprennent un programme d'allocation des terres pour répondre aux besoins véritables en terres agricoles et en terrains résidentiels, et la distribution des terres sous-exploitées et inutilisées confiée aux pouvoirs publics.

17. **Services financiers ruraux.** Depuis la fin des années 80, le Gouvernement a accordé un rôle central au microfinancement dans ses programmes de lutte contre la pauvreté, mais il l'a fait en admettant un large éventail d'acteurs, notamment les institutions formelles de financement, les coopératives, les organisations non gouvernementales (ONG), d'autres organisations informelles et différents organismes et projets publics – sans prévoir cependant de mesures adéquates de contrôle. C'est pourquoi on peut classer les institutions financières de Sri Lanka en trois grandes catégories: les institutions financières réglementées par la Banque centrale en vertu de la loi bancaire de 1988, comprenant toutes les banques commerciales, les huit banques régionales de développement et deux banques d'épargne et de développement; les coopératives, réglementées par le Département des coopératives; et les ONG formelles qui travaillent dans un cadre 'souplement réglementé' en vertu de l'arrêté loi sur les sociétés et de la loi d'organisation des services sociaux bénévoles. Cette situation est source de risques pour les institutions dynamiques de microfinancement et pour la protection de l'épargne et des dépôts des clients. Le Gouvernement restructure actuellement le secteur du microfinancement avec l'aide de partenaires comme la Banque asiatique de développement (BASD). Cet effort a pour objectif premier d'harmoniser et d'accroître la transparence du cadre législatif et réglementaire existant et d'encourager les pratiques optimales et une gestion financière rigoureuse afin de favoriser l'émergence d'un secteur de microfinancement efficace et pérenne.

18. **Décentralisation rurale.** Encadrée par le 13<sup>e</sup> Amendement de la Constitution, la dévolution des pouvoirs aux provinces a commencé en 1987. Les efforts pour aboutir à une dévolution et une décentralisation rationnelles ont cependant été entravés par l'absence d'une délégation bien précisée des pouvoirs administratifs et budgétaires aux échelons locaux<sup>6</sup>. Dans le domaine de la gouvernance politique et sociale, un enjeu majeur tient à la nécessité d'obtenir une participation plus efficace de tous les citoyens à la prise de décisions, à la gestion et la fourniture des biens et services sociaux, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des activités du secteur public. Il est aussi très important d'améliorer l'exigence de responsabilité et la transparence des institutions publiques.

19. **Organisations de la société civile (OSC) en milieu rural.** Le Sri Lanka possède une longue tradition des sociétés et organisations villageoises à l'activité et l'efficacité d'un niveau variable. Les groupes les plus anciens sont les organisations d'agriculteurs, bien que les programmes et projets des gouvernements successifs en aient fait naître d'autres, comme les groupes Samurdhi, les organisations villageoises et les organisations communautaires intégrées. Divers autres groupes et sociétés opèrent dans le pays, dont certains offrent des services de crédit et de financement rural et d'autres des services sociaux comme les traditionnelles '*sociétés de don en cas de décès*' qui sont très respectées. Il est courant d'être membre de plusieurs organisations. Bien qu'elles exercent leurs activités depuis longtemps, la plupart des organisations à assise communautaire manquent, semble-t-il, de moyens administratifs, techniques et financiers. Les gouvernements passés ont contribué dans une certaine mesure à cet état de choses car la longue habitude des subventions publiques au secteur de l'eau, les grands programmes d'assistance sociale, l'absence de récompenses et de sanctions, le manque d'empressement à adopter des approches participatives, l'importance moindre donnée à l'agriculture

<sup>6</sup> Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de Sri Lanka (2002-2006), janvier 2001.

et le manque de ressources pour financer le renforcement des capacités seraient les principales raisons de la faiblesse des organisations d'agriculteurs<sup>7</sup>.

20. **Environnement.** La dégradation des terres, l'érosion côtière et la disparition du couvert forestier ont eu un effet défavorable sur la biodiversité du pays, tandis que les déchets industriels et le ruissellement des eaux usées des centres urbains polluent les ressources en eau douce et les habitats côtiers. Le manque de rigueur dans l'application des réglementations environnementales a réduit l'efficacité d'une politique bien étudiée en matière d'environnement, qui prévoit l'obligation de réaliser des évaluations d'impact sur l'environnement de tous les projets d'infrastructure et industriels. Dans les régions rurales, les pauvres sont victimes de la dégradation des terres, même s'ils y contribuent puisqu'ils sont nombreux à empiéter sur les terres domaniales pour en tirer leur subsistance. N'étant pas propriétaires de ces terres et n'ayant que rarement accès au crédit et à la formation, ces populations sont contraintes d'adopter des modes non viables d'utilisation des terres. En outre, les ruraux pauvres consacrent une bonne partie de la journée à la collecte du bois de feu, ce qui accroît la pression sur les zones protégées.

### **C. La pauvreté rurale**

21. Près de 5 millions d'habitants ou 25% de la population vivent sous le seuil de pauvreté de 1 153,2 LKR (12 USD par personne et par mois) et 3 millions d'autres vivent avec 1 441,5 LKR (15 USD) par personne et par mois. Malgré une pauvreté aussi généralisée, l'indice de développement humain – qui tient compte d'autres aspects, y compris l'accès aux services – est relativement bon. Environ 90% des pauvres de Sri Lanka résident dans les zones rurales et environ 42% d'entre eux sont de petits paysans<sup>8</sup>. Exception faite des zones touchées par le conflit, la plupart des pauvres se concentrent dans les provinces du Centre, d'Uva, de Sabaragamuwa et du Sud où la croissance agricole a été lente et où l'expansion des activités non agricoles a été entravée par la grande faiblesse des infrastructures, spécialement les routes, l'électrification, l'irrigation et les communications. Les enfants y souffrent aussi de malnutrition. Dans six des sept provinces (à l'exclusion des provinces du nord et de l'est), et avec des variations considérables entre elles, environ 60 à 75% de la population n'a pas accès à l'électricité, 27 à 48% n'a pas d'eau de boisson salubre et 20 à 34% manque d'assainissement hygiénique.

22. Les luttes civiles dans le nord et l'est du pays ont eu un fort impact sur la pauvreté, entraînant le déplacement de 800 000 personnes loin de leur maison et de leurs moyens de subsistance et rendant des milliers d'enfants orphelins de l'un de leurs parents ou des deux. Elles ont aussi fait progresser le nombre de ménages dirigés par une femme qui sont les plus exposés à la pauvreté. Selon le recensement de 1981 (les derniers chiffres disponibles), environ 2,8 millions d'habitants, soit 15% de la population du pays, vivent dans les provinces du nord et de l'est.

### **D. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale**

23. Le Sri Lanka a depuis longtemps pour politique de soutenir les revenus des groupes pauvres et de les aider à progresser économiquement. Près de 20% des dépenses courantes du Gouvernement servent à des transferts en faveur des ménages. Le Gouvernement a parrainé ses propres programmes de lutte contre la pauvreté, notamment le programme des cartes d'alimentation (FSP) en 1979, le vaste programme Jana Saviya (PJS) en 1989 et sa nouvelle version sous la forme du programme national d'assistance Samurdhi en 1994. Si le FSP et la première phase du PJS visaient principalement à assurer la sécurité alimentaire des groupes vulnérables, les versions ultérieures de ces programmes ont eu de multiples objectifs. Le PJS a relié les prestations à la participation à des programmes productifs comme les travaux ruraux, les services communautaires et/ou l'amélioration des compétences et la

---

<sup>7</sup> Évaluation de portefeuille de projets de pays: Sri Lanka, FIDA, janvier 2002.

<sup>8</sup> *Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy (PRS)*: Gouvernement de Sri Lanka, 2002.



formation. Le Gouvernement a lancé récemment un processus de consultation visant à obtenir la participation et la mobilisation de la société civile, du secteur privé, des donateurs et de tous les organismes pertinents de l'administration à l'établissement d'un cadre national pour la lutte contre la pauvreté. La stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) qui en est issue a été officiellement présentée au Forum du développement de Sri Lanka en juin 2002<sup>9</sup>. Elle est maintenant renforcée par deux autres stratégies, le *Cadre national de secours, de redressement et de reconstruction (3R)*, qui est en cours d'élargissement pour former le *Cadre national de rapatriement, de réconciliation, de relèvement et de reconstruction (les 4R)*, auquel s'ajoute *L'Avenir – Reconstruire le Sri Lanka* qui met l'accent sur la croissance économique (8-10%) comme thème principal. La SRP qui en résulte repose sur six axes principaux:

- créer un environnement macroéconomique favorable et encourager les investissements du secteur privé en éliminant les entraves à la productivité et améliorer les possibilités d'ascension économique et sociale des pauvres;
- réduire la pauvreté liée au conflit en favorisant le développement et l'harmonie sociale par la négociation d'un règlement politique du conflit, l'élaboration d'un cadre constitutionnel acceptable pour tous et l'accélération du développement dans les zones ravagées par la guerre;
- offrir aux pauvres et aux communautés marginalisées la possibilité de participer à la croissance économique par des investissements dans les infrastructures sociales qui les relient aux marchés et encourager les changements structurels dans l'économie rurale pour convertir les systèmes de production utilisant peu d'intrants et d'un faible rendement en systèmes à caractère commercial;
- investir dans la population pour enrichir les ressources humaines afin d'édifier une société juste et prospère par un meilleur accès à des services sociaux de qualité (santé publique, éducation, eau de boisson salubre, ciblage attentif des filets de sécurité sociale comme le programme d'assistance Samurdhi, etc.);
- autonomiser les pauvres et consolider le système de gouvernance pour en améliorer l'exigence de responsabilité, la transparence, la prévisibilité et la participation de la population aux affaires publiques tout en décourageant le parrainage et les interventions à des fins politiques;
- mettre en place un système efficace de suivi et évaluation (S&E) utilisant des cibles et indicateurs bien définis pour déterminer si le Sri Lanka se conforme aux Objectifs de développement du Millénaire sur lesquels se fonde la stratégie à long terme de réduction de la pauvreté du Gouvernement.

24. La SRP repose sur l'hypothèse qu'il faut une macroéconomie stable et compétitive pour faire reculer durablement la pauvreté. À moyen terme, la principale tâche macroéconomique consiste à réduire le déficit budgétaire, étant donné l'importance de la dette publique, et un recours moins fréquent aux sources de financement à des conditions de faveur. Il faudra aussi mener à bien la privatisation des entreprises commerciales semi-publiques, améliorer la gestion commerciale et les normes de gouvernance dans les banques d'état et les entreprises publiques, adopter des règles plus souples pour le marché du travail, améliorer la viabilité du système de retraites du secteur public et accroître la portée des initiatives du secteur privé dans les services non bancaires. Il s'agit là de réformes complexes sur le plan technique et dont les coûts d'ajustement peuvent être élevés et imprévisibles. Pour progresser dans ces domaines, il faudra un soutien sans faille aux investissements, une assistance technique et une concertation pendant de longues années. En outre, l'incertitude subsiste quant aux effets de ces réformes sur les pauvres et la mesure dans laquelle la croissance

<sup>9</sup> Le Forum du développement de 2002, connu sous le nom de réunion du groupe consultatif, s'est tenu à Colombo pour la première fois avec la participation de représentants de 39 organismes donateurs.



attendue profitera effectivement aux pauvres, comme l'envisage la SRP. Ainsi, devant la nécessité de réduire les dépenses budgétaires et l'obtention de résultats inférieurs à l'attente des réformes envisagées (régime d'imposition, systèmes de subventions, etc.), on sera peut-être contraint d'amputer d'autres dépenses publiques comme les services sociaux ou de démanteler le système de transferts en faveur des pauvres, ce dont ils pâtiront. De plus, l'exemple d'un grand nombre de pays d'Asie montre que les **inégalités de revenus** augmentent lorsque la croissance économique est rapide. En revanche, si la mondialisation et la libéralisation économique ont entraîné une croissance rapide de l'économie, elles ont aussi **accru la vulnérabilité** de ces économies aux chocs externes. Dans sa contribution à la SRP, le FIDA s'efforcera donc d'atténuer les effets négatifs reconnaissables que le programme de croissance peut avoir sur les pauvres en insistant pour que la croissance bénéficie aussi aux pauvres et pour que des institutions soient prévues à cet effet et en s'efforçant de forger des coalitions en leur faveur.

### III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA

#### A. Stratégies et opérations actuelles

25. Depuis 1978, lorsque le Sri Lanka fut le premier pays à bénéficier d'un prêt du FIDA, le Fonds lui a fourni dix prêts en faveur de projets à des conditions particulièrement favorables pour un engagement total de 112 millions de USD. Sept projets sont déjà clôturés et deux autres doivent l'être pour la fin de 2003. Si l'assistance du FIDA à Sri Lanka est relativement modeste comparée à celle de plus grands donateurs comme la BASD, le Japon et la Banque mondiale, elle a néanmoins contribué largement au développement de certains des districts et secteurs de la société les plus pauvres et a fait l'essai de méthodes novatrices que d'autres donateurs regardaient d'un œil réprobateur. En octobre 2002, environ 77,3 millions de USD, soit 69% du total des engagements, avaient été entièrement décaissés, alors que 27% des allocations initiales en faveur des projets clôturés avaient dû être annulées au moment de la clôture. Outre les ressources du FIDA, les dix projets précités ont bénéficié d'un cofinancement de 161 millions de USD fourni par la BASD, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les Gouvernements allemand, canadien et japonais. Les institutions coopérantes qui ont administré le prêt étaient la BASD (quatre projets, tous clôturés), la Banque mondiale (deux projets, tous deux clôturés) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (quatre projets, dont l'un est clôturé). La durée moyenne des projets est de 8,2 ans et, en moyenne, ils ont été prolongés 1,4 fois de sept mois. Les dix opérations comptaient quatre projets de développement agricole, quatre projets de développement rural intégré (PDRI), une activité de développement de l'irrigation et un projet de développement du microfinancement. Trois d'entre eux étaient situés dans la zone sèche.

26. Les premières tentatives du FIDA pour définir une stratégie de pays pour le Sri Lanka remontent à la mission spéciale de programmation de 1979. Celle-ci a conclu que la pauvreté rurale ne pouvait être réduite qu'en aidant la population à participer à des activités économiques génératrices d'un surplus et a proposé des projets taillés sur mesure pour des groupes plus ou moins homogènes (taille égale des exploitations au statut similaire et occupations similaires). En 1993, une analyse approfondie des causes de la pauvreté et des moyens de subsistance a conduit le Fonds à adopter une approche plus globale et plus complète qui lui permettait de cibler des groupes aussi vastes que **"toutes les catégories pauvres en ressources"** en milieu rural, englobant les paysans sans terre, les petits exploitants, les pêcheurs artisanaux, etc. Cette stratégie recommandait que:

- l'on poursuive les projets de développement rural concernant une zone déterminée, mais en insistant davantage sur les activités non agricoles par des composantes de microentreprises;
- tout soit mis en œuvre pour encourager la participation de la communauté, associée à l'apport d'un crédit;



- l'on veille tout particulièrement à inclure les ONG;
- les instruments de la planification participative soient développés par la décentralisation et la dévolution des pouvoirs.

27. Les projets nés de cette nouvelle stratégie, y compris le plus récent, le projet régional de promotion économique de Matala, ont des objectifs de développement plus spécifiques, axés davantage sur les pauvres, que les projets de la première génération qui étaient tous cofinancés<sup>10</sup> et provenaient de la réserve de la BASD et de la Banque mondiale.

## **B. Enseignements tirés**

28. L'exécution des projets a été satisfaisante dans l'ensemble. L'EPP constate qu'il y a eu des progrès et un impact tangibles et importants en termes d'autonomisation des pauvres (spécialement les femmes), de développement des infrastructures et de l'agriculture et d'apport de crédit, même si ces réalisations sont restées inférieures à l'attente dans de nombreux cas. Alors que les premières opérations avaient manqué leurs objectifs initiaux dans une mesure non négligeable, les projets plus récents ont atteint un nombre de bénéficiaires bien plus élevé que ne l'avait prévu l'évaluation prospective. Les interventions spécifiques en matière d'agriculture, de régularisation foncière, d'irrigation (remise en état des réservoirs et puits à usage agricole), de bétail (chèvres), et de production de paddy et de thé ont été remarquées pour leur contribution à l'amélioration du bien-être et des revenus des petits paysans. Ces opérations, en particulier celles de la zone sèche, ont réussi à enrayer la dégradation des sols, à conserver l'humidité du sol et à instaurer des systèmes d'exploitation viables de culture pluviale en remplacement de la culture itinérante. En outre, les bénéficiaires rapportent qu'ils ont plus de moyens d'action grâce aux institutions locales d'épargne et de crédit. Les principales faiblesses signalées au niveau de la conception résident dans la complexité des opérations et l'excès d'optimisme par rapport à l'attente dans certains cas, dans le fait qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte de la capacité d'absorption des organismes d'exécution ou de leur orientation vers la pauvreté, et dans l'insuffisance du S&E, la rigidité de la conception et les incertitudes quant à leur durabilité, en particulier dans le cas de la remise en état des réservoirs.

29. Concernant les stratégies suivies pour associer les bénéficiaires à ces opérations, on relève trois grandes phases et modèles. De 1978 à 1982, les PDRI de la première génération ont adopté l'approche descendante traditionnelle avec une participation minimale de la communauté à la planification, à l'exécution et à la prise de décisions. Par la suite, de 1983 à 1995, les projets de la deuxième génération ont utilisé l'approche participative modifiée des PDRI consistant à promouvoir activement la participation de la communauté. Et plus récemment, à partir de 1995, les opérations se sont fondées de plus en plus sur le capital social existant (une variété d'organisations villageoises) que les projets venaient soutenir dans une mesure limitée. Sur le plan de l'expérience en matière de gestion et d'organisation, certains projets se sont appuyés sur une structure de gestion très centralisée, faisant généralement appel aux organismes et services administratifs du pouvoir central et provincial, aux ONG, aux banques régionales et aux prestataires des services du secteur privé. La multiplicité des niveaux de pouvoir aux échelons de la division, de la province et du centre, résultat de plusieurs tentatives infructueuses de décentralisation et de dévolution des pouvoirs, a été cause de doubles emplois. Pour remédier à ces insuffisances, l'EPP a proposé d'envisager de soutenir les mécanismes appropriés afin d'encourager un leadership local et de renforcer les capacités des institutions de base pour en faire des partenaires du développement efficaces et responsables.

---

<sup>10</sup> Voir le rapport de l'évaluation de portefeuille de projets de pays, janvier 2002.

## IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

### A. Créneau stratégique et axes proposés

30. Lors du processus consultatif qui a conduit à la rédaction du COSOP, on s'est d'abord entendu sur un certain nombre de **critères essentiels** qui devraient servir à établir un ordre de priorité dans les interventions futures du FIDA à Sri Lanka. Ils prévoient notamment d'accorder la priorité aux opérations réunissant les caractéristiques suivantes (non rangées par ordre d'importance): opérations ayant un impact raisonnablement tangible sur les moyens de subsistance des pauvres; durabilité des initiatives par l'autonomisation entière des communautés locales qui seraient alors responsables de la gestion et de l'entretien de leurs propres investissements; accent mis sur les femmes et les régions les moins favorisées de Sri Lanka; et opérations ayant un haut degré d'innovation et un rôle potentiel de catalyseur.

31. Une analyse plus poussée faite à l'aide des critères précités a révélé que trois secteurs pourraient servir de créneaux aux opérations du FIDA. Le premier est la **zone sèche**, où étaient situées trois des dix opérations du FIDA. En outre, c'est là que vit, signale-t-on, la majorité des populations rurales structurellement pauvres, notamment les paysans quasiment sans terre des zones marginales de plateau et les ménages marginalisés dirigés par une femme. Le deuxième est le secteur des **plantations et les villages avoisinants**, où l'on trouve des poches de pauvreté chronique ou extrême parmi les travailleurs des plantations et les petits planteurs de thé mal reliés au marché. Le troisième, enfin, est la **zone côtière et son arrière-pays**, où vivent les pêcheurs pauvres et d'autres habitants pauvres, spécialement dans les régions du nord et du nord-est marquées par le conflit. Si ces communautés sont souvent considérées comme rendues pauvres par le conflit (par opposition aux communautés structurellement pauvres), il ne fait pas de doute qu'il faudra les aider à gérer attentivement et de façon équilibrée les ressources naturelles (poisson en particulier) à leur portée, maintenant que le conflit (qui a peut-être protégé involontairement ces ressources) a pris fin. Durant les consultations sur le COSOP, il est apparu qu'un certain nombre de donateurs, dont la Banque mondiale, la BAsD, le PNUD et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (pour n'en citer que quelques-uns) se sont déjà engagés à soutenir des activités de secours et de reconstruction de grande ampleur dans les régions du nord et du nord-est touchées par le conflit. Le Gouvernement éprouve tout au plus des difficultés à absorber les engagements pris au titre des divers programmes et projets financés par les donateurs. Il a donc été conseillé au FIDA, au stade présent, de ne pas centrer son action sur les zones du conflit qui semblent avoir besoin d'une assistance revêtant davantage un caractère d'urgence. On s'est cependant accordé à reconnaître que toutes les opérations du FIDA devraient inclure, lorsque c'est possible et approprié, des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

32. Parmi les trois secteurs considérés comme des créneaux pour les interventions du FIDA, la priorité première sera donnée à un programme de soutien aux moyens de subsistance durables centré sur les femmes dans la zone sèche, suivi immédiatement d'un autre dans le secteur des petits planteurs et d'une opération de gestion des ressources (halieutiques en particulier) dans la zone côtière. Compte tenu, toutefois, du travail préparatoire réalisé par le FIDA dans le secteur des plantations et les villages avoisinants et de l'intérêt constant du FIDA comme du Gouvernement pour une intervention éventuelle dans ce domaine, un certain nombre d'actions pilotes seront réalisées pendant l'instruction du premier projet concernant la zone sèche. Pour ce faire, un don d'assistance technique sera fourni afin de faire l'essai de différentes formules d'intervention, ce qui aidera à tirer des enseignements d'une expérience pratique concernant l'accès aux ressources naturelles, la réduction de la vulnérabilité et l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition, l'intégration de la communauté (plantation/villages), l'autonomisation des femmes, etc. Ces enseignements pourront alors servir à la formulation du projet de deuxième priorité. Des activités préparatoires de ce genre pourraient aussi



être encouragées en vue d'une intervention éventuelle en faveur des pauvres vivant dans la frange côtière.

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

33. Le consensus qui s'est dégagé à la fin du processus de consultation fait apparaître trois possibilités pour les interventions futures, choisies parmi les quatre idées ci-après étudiées lors des consultations sur le COSOP<sup>11</sup>, qui seront incluses dans la réserve de projets et programmes du FIDA pour le Sri Lanka.

### **Intervention de soutien des moyens d'existence durables dans la zone sèche**

34. Dans la **zone sèche**, où vivent 40% des ruraux pauvres, le but serait de consolider certains des résultats obtenus par les interventions passées du FIDA tout en introduisant diverses approches novatrices et technologies convenant aux pauvres. En renforçant un certain nombre d'organisations locales existantes et viables, on consoliderait le capital social qui pourrait être mobilisé pour donner une formation à d'autres communautés ciblées. On pourrait encourager et faciliter par un soutien l'accès aux ressources et aux marchés de la zone sèche en améliorant les droits d'exploitation de la terre pour les pauvres, en installant des infrastructures productives et sociales, et en fournissant une formation professionnelle pour créer des emplois hors exploitation, en instaurant des systèmes de financement rural pour les initiatives des femmes, etc. En intervenant dans la zone sèche, le FIDA encouragerait aussi le développement d'une technologie appropriée par la recherche participative et la diffusion dans le cadre de services de vulgarisation adaptés aux systèmes de cultures pluviales viables fondés sur la gestion des ressources naturelles, des techniques de collecte de l'eau, l'intégration culture/élevage et les pratiques de lutte intégrée contre les ravageurs. On pourrait introduire et adapter des méthodes novatrices de mobilisation sociale, comme les 'enquêtes d'appréciation' utilisées dans d'autres parties de l'Asie du sud. Étant donné que la zone sèche couvre les deux tiers du pays, il faudrait étudier avec soin l'emplacement géographique de tout projet proposé. Il a cependant été recommandé d'accorder la priorité aux villages marginaux des plateaux et aux zones à l'intérieur ou limitrophes des secteurs touchés par le conflit et qui, de ce fait, n'ont reçu que très peu d'assistance de l'extérieur, voire aucune.

### **Intervention dans le secteur des plantations**

35. Une nouvelle intervention du FIDA à l'appui des activités de lutte contre la pauvreté dans le secteur des plantations se justifie par l'extrême pauvreté, qui va croissant, des travailleurs de ces plantations et des communautés de petits paysans dans les villages avoisinants. C'est tout particulièrement nécessaire dans les plantations marginales fortement endettées qui ont généralement été exclues des efforts de développement et où la plupart des travailleurs salariés sont des femmes. Le FIDA a mené un certain nombre d'études préparatoires au COSOP à l'aide de ressources du Département du développement international (DFID) (Royaume-Uni), pour analyser les stratégies de subsistance durables des travailleurs des plantations, des petits planteurs de thé et des planteurs d'hévéas, ainsi que des communautés des villages voisins. Ces études ont repéré un certain nombre d'interventions qui pourraient avoir un impact sensible sur les couches les plus pauvres des communautés. L'intervention proposée dans le secteur des plantations est cependant délicate à plusieurs égards. Premièrement, elle soulève des questions critiques comme celle de l'accès des paysans sans terre et des petits exploitants aux domaines non productifs ou non attribués. Deuxièmement, les petits planteurs et les grandes plantations puisent dans le même réservoir de main-d'œuvre, ce qui pourrait soulever des problèmes pour les deux groupes. Troisièmement, les considérations politiques, qui pourraient être sources de controverses, concernant les relations entre les plantations et les villages avoisinants (tout aussi pauvres) risquent de soulever des difficultés.

<sup>11</sup> Voir à la matrice de l'Appendice V un résumé des principales possibilités d'intervention mises en évidence.



36. Il reste cependant tout à fait possible d'élaborer une opération pilote pour les petits planteurs de thé, hévéas et épices afin d'ouvrir la voie à une opération de plus grande envergure par la suite. On pourrait ainsi mettre à profit les résultats du projet, financé par la Banque mondiale, pour la délivrance de titres fonciers et les services connexes, et soutenir les initiatives du Gouvernement en matière de réforme agraire. Ce projet pilote ciblerait les travailleurs des grands domaines et les ménages marginalisés des villages voisins. Il pourrait aussi servir à surmonter les obstacles d'ordre institutionnel, élaborer un cadre directeur et formuler le projet de règles et procédures pour la collaboration entre le secteur privé (agents de gestion des plantations) et les petits exploitants (coopératives) sur des questions comme les baux, les subdivisions et les arrangements applicables aux plantations industrielles qui pourraient ensuite servir à une opération plus vaste.

### **Intervention concernant la gestion des ressources des zones côtières**

37. Les communautés côtières qui vivent de la pêche ont fort souffert de la guerre civile, surtout dans les régions au nord et du nord-est du pays. Un grand nombre de familles ont dû fuir parce que les villages étaient bombardés et les familles qui sont restées tout comme celles qui reviennent éprouvent de grosses difficultés puisque leur maison, leur bateau et leur matériel de pêche ont été détruits. Or ces familles ne peuvent vivre que de la pêche, puisqu'elles n'ont pas de terre à cultiver. Les communautés côtières qui n'ont pas souffert de la guerre civile sont principalement des groupes isolés dont les ressources halieutiques s'épuisent peu à peu suite à la surexploitation. La situation est aggravée par d'autres facteurs externes comme la pollution par les eaux d'égout et les produits utilisés en agriculture, le développement sauvage du tourisme, etc. Par une intervention ciblée sur les communautés côtières, le FIDA aiderait ces populations à trouver le moyen de nourrir leur environnement fragile, d'élargir et de diversifier leurs sources de revenus et d'améliorer les relations sociales internes et externes. Une telle intervention, qui ne se matérialiserait sans doute pas avant deux ans au moins, pourrait rechercher des synergies et s'appuyer sur les investissements préalables que planifient maintenant dans la zone plusieurs donateurs, comme la FAO avec le projet de développement communautaire de la pêche côtière. Cela permettrait d'avoir accès aux informations techniques pertinentes à tirer des initiatives communautaires en cours et aiderait aussi à trouver des éléments communs en vue d'une concertation<sup>12</sup>. Les interventions prioritaires pourraient être: renforcement des anciennes coopératives de commercialisation et création de nouvelles coopératives; diversification des activités rémunératrices (pour les hommes et les femmes) autres que la pêche; développement de l'écotourisme; restauration des infrastructures (sites d'accostage); fourniture de matériel pour améliorer la qualité des produits; méthodes de gestion des ressources naturelles, etc.

### **Intervention ciblant les femmes rurales comme angle d'attaque**

38. On a montré à plusieurs reprises que les initiatives appuyées par les femmes rurales pauvres réussissent mieux et qu'elles ont souvent un impact durable au niveau du ménage en termes d'amélioration de la sécurité alimentaire et de développement économique et social. On trouve à Sri Lanka de nombreux exemples de réussite quand on a associé les femmes rurales au microfinancement, aux industries agro-alimentaires, au jardinage, au développement de l'agriculture et de l'élevage, à la création d'activités rémunératrices en dehors de l'exploitation, etc. On sait fort bien que ces activités ont un impact sur la nutrition et la santé et aident à faire reculer l'alcoolisme. Il est bien connu aussi que les femmes ne sont pas représentées comme il conviendrait dans les structures de décision et de pouvoir au sein de leur communauté ou dans la société en général, faute d'organisation et de représentation appropriées au niveau institutionnel. Dans un programme de soutien des initiatives des femmes rurales pour lutter contre la pauvreté, le FIDA pourrait utiliser le Mécanisme flexible de financement (MFF) qui se prêterait à l'emploi d'une approche graduelle pour renforcer pendant le premier cycle les institutions et procédures à assise locale des femmes afin de

<sup>12</sup> Par exemple pour l'application du Code de conduite pour l'exploitation responsable des ressources halieutiques.





s'assurer qu'elles aient effectivement la maîtrise de leurs ressources et du fruit de leur travail. Dans une deuxième phase, on pourrait réaliser un vaste programme d'investissement en faveur des femmes pour inclure certains aspects comme les filières commerciales, la transformation des produits agricoles et le transfert de technologie.

### **C. Possibilités de mobilisation et de partenariats avec les ONG et le secteur privé**

39. Le FIDA a acquis une riche expérience à Sri Lanka en travaillant avec les ONG et en encourageant les initiatives locales, notamment les Services Sarvodaya pour le développement économique des entreprises, le Mouvement des mutuelles d'épargne et de crédit à Sri Lanka (SANASA), et plusieurs petites ONG prestataires de services. L'un des axes stratégiques mentionnés plus haut consiste à encourager les organisations locales et à consolider le capital social des pauvres, car c'est la seule stratégie durable pour éliminer la pauvreté. Pour y parvenir, il faudra forger de solides partenariats entre le FIDA et les pouvoirs locaux, les ONG et les OSC. Parmi les ONG internationales travaillant à Sri Lanka, il semble qu'on pourrait collaborer utilement avec la Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde pour promouvoir les systèmes de subsistance durables dans les zones sèches, et avec le Comité d'Oxford de secours contre la famine pour soutenir le développement dans le secteur des plantations dans l'intérêt des travailleurs salariés pauvres. Il convient toutefois d'explorer auparavant à fond ces possibilités.

### **D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs**

40. Le Gouvernement japonais, la BAsD et la Banque mondiale sont les principaux donateurs à Sri Lanka et tendent à se concentrer sur les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles, les grands projets d'infrastructure et les interventions de soutien budgétaire – même s'ils soutiennent certaines interventions en faveur des pauvres dans le secteur rural. Une assistance importante est également fournie par les organismes des Nations Unies<sup>13</sup> et par plusieurs donateurs bilatéraux, notamment l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et l'Union européenne. Parmi ces derniers, certains s'attachent cependant davantage à réduire la pauvreté consécutive au conflit, aux questions de gouvernance et d'autonomisation des pauvres et aux services sociaux. Le FIDA continue de jouer un rôle de chef de file dans le développement agricole et rural dans les régions les plus pauvres du pays et pour les couches les plus pauvres de la société.

41. Le processus de consultation sur le COSOP a été l'occasion d'engager des discussions avec les donateurs pertinents pour cerner les domaines de collaboration possibles. On s'est accordé en particulier avec le Gouvernement pour rechercher des synergies et forger des partenariats entre le FIDA et d'autres membres de la famille des Nations Unies, la BAsD et la Banque mondiale. On a recensé en outre un certain nombre d'importants donateurs bilatéraux qui soutiennent la stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement et avec lesquels il faudrait poursuivre les discussions et consultations lorsque les nouveaux projets et programmes du FIDA seront établis au cours des années à venir. Les possibilités<sup>14</sup> ainsi mises en évidence comptent en particulier la Banque mondiale et la FAO pour l'amélioration de l'accès à la terre et aux ressources côtières, des services de vulgarisation agricole et des activités des groupes villageois d'entraide. Avec la BAsD, les domaines de coopération les plus probables concernent les réformes du secteur financier, notamment la promotion de services de microfinancement, et l'établissement de liens entre le développement des petites plantations satellites et celui des grandes plantations privées qu'elles soutiennent. Il ressort des entretiens préliminaires que l'Agence japonaise de coopération internationale serait disposée à rechercher des synergies avec le FIDA au sujet des systèmes de subsistance durables dans les zones sèches, pour

---

<sup>13</sup> Voir l'Appendice IV.

<sup>14</sup> Pour d'autres possibilités détaillées, se reporter à la section sur la concertation (paragraphe 42 à 46) et à l'Appendice IV.

lesquelles elle formule actuellement une nouvelle intervention. Il serait aussi possible d'obtenir des fonds supplémentaires sous forme de dons du DFID pour la promotion des systèmes de subsistance durables dans le cadre des interventions proposées, tandis que l'Office allemand de la coopération technique possède un atout en matière de développement des microentreprises et de suivi de l'impact sur la pauvreté. Des contacts ont été établis avec les Ambassades des Pays-Bas et de Suède à Colombo, sans qu'on ait toutefois défini les domaines précis de collaboration à étudier plus avant.

### **E. Domaines de concertation**

42. Afin de consolider les opérations de prêt du FIDA dans les zones rurales de Sri Lanka, aucun effort ne sera épargné pour établir une concertation avec le Gouvernement et ses partenaires du développement sur quatre grands fronts. Les questions abordées seront le régime d'occupation des terres et l'accès à la terre des paysans pauvres marginaux et sans terre, le Programme d'assistance Samurdhi, la décentralisation et la dévolution des pouvoirs de décision au niveau local et, enfin, le renforcement des activités du secteur rural et agricole dans le cadre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté du Gouvernement. Ces questions sont brièvement exposées ci-après.

#### **Occupation des terres et accès à la terre**

43. Étant donné que les insuffisances du régime foncier du pays sont la cause principale de la faible performance du secteur agricole, l'occupation des terres et l'accès à la terre sont des questions importantes qui se retrouvent dans tous les domaines dont le FIDA traitera avec le Gouvernement et ses partenaires du développement. Le FIDA peut apporter à ce dialogue le fruit d'une expérience pratique précieuse, acquise en particulier par ses activités de régularisation des questions foncières dans ses projets intéressant la zone sèche. En outre, la participation du FIDA à une telle concertation serait particulièrement utile dans le contexte actuel, où les arrangements foncières équitables pour les deux sexes et l'accès à la terre prennent une importance de plus en plus grande alors que le pays sort d'un régime caractérisé de tout temps par une politique restrictive et centralisée par l'État. Il y a peu de domaines où cette nouvelle orientation vers une approche plus souple, visant un marché ouvert, est plus visible, ou plus importante, que celui de la jouissance des ressources en terres et de l'accès à la terre, si l'on sait que jusqu'à 85% de toutes les terres et 61% des terres agricoles appartiennent encore à l'État. De plus, la jouissance de la terre et l'accès à la terre pourraient occuper une place éminente dans des partenariats novateurs entre le FIDA, la Banque mondiale, la FAO et le Gouvernement sri-lankais.

#### **Programme d'assistance Samurdhi**

44. On s'accorde de plus en plus à reconnaître dans le pays qu'il faut réformer les structures du Programme d'assistance Samurdhi qui, malgré ses faiblesses, montre que le Gouvernement veut fournir un filet de sécurité aux groupes extrêmement pauvres et vulnérables qui vivent dans les zones marginales et les moins favorisées du pays. Les études et enquêtes révèlent que ce programme, qui couvre plus de 50% de la population, présente des problèmes de ciblage: 60% seulement des ménages du quintile de dépenses le plus bas bénéficient des transferts de revenus, et moins de 60% du total des cartes d'alimentation Samurdhi vont aux deux quintiles les plus bas. S'il est correctement restructuré, ce programme (dont les dépenses totales représentent près de 2% du PIB) pourrait devenir un outil précieux pour faire reculer la pauvreté. Pour y parvenir, le Gouvernement devra concrétiser son engagement (pris par la SRP) d'améliorer l'efficacité et le ciblage (et de réduire le nombre) des transferts de revenus et accroître la prise en charge par les communautés des investissements dans les infrastructures villageoises. Le FIDA aura là l'occasion d'aider le Gouvernement à poursuivre ces objectifs à titre pilote dans des régions choisies du pays. On pourrait le faire en expérimentant, dans le cadre de projets soutenus par le FIDA, un certain nombre d'approches et de mécanismes novateurs pour permettre aux communautés de décider des critères de choix des bénéficiaires et pour renforcer



la planification, la gestion et l'exécution des activités de développement des infrastructures communautaires.

### Processus de décentralisation et de dévolution

45. Alors que le Gouvernement a mis en place des politiques et des lois appropriées pour assurer la décentralisation, la dévolution des pouvoirs et le transfert des décisions à l'échelon local, la mise en œuvre de ces réformes prend du retard. Un soutien minimal a été apporté aux communautés par divers programmes d'assistance et par le développement des infrastructures sociales, mais, faute d'un ciblage attentif, ces mesures tendent à créer une mentalité d'assistés auprès des communautés rurales. Elles sont considérées comme des investissements publics et non pas comme le patrimoine de la communauté. Le FIDA a étudié dans le passé avec le Gouvernement la question de l'organisation des associations d'irrigants et d'autres groupes spéciaux d'intérêt qui s'occupent du développement à l'échelon de la communauté, ainsi que la rédaction d'un cadre juridique définissant le rôle et les responsabilités des groupes, et il poursuivra ce dialogue. Les efforts visant à autonomiser les communautés rurales seront un élément essentiel de toute intervention proposée par le FIDA. De plus, la concertation sera engagée avec le Gouvernement dans le but de consolider le processus de décentralisation et de renforcer les moyens d'action des communautés rurales par des **mécanismes de financement direct**. Cet élément novateur dans la formulation des projets suppose de nouveaux schémas pour faciliter le contrôle budgétaire, la tenue des dossiers et la transparence des procédures opérationnelles, ainsi que la mise en place de mécanismes de S&E.

### Renforcement du ciblage de la SRP sur le secteur rural et agricole

46. Les grandes lignes de force indiquées dans la SRP sont, entre autres, la gestion macroéconomique, les réformes structurelles, la croissance favorable aux pauvres, l'investissement dans la population et la bonne gouvernance. Étant donné, toutefois, que ce document a été rédigé peu après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement et avant les récents progrès du processus de paix, il présente un certain nombre de faiblesses. La **première** est l'absence de ciblage sur les stratégies pour les régions du nord et du nord-est, qui semblent à présent devenir accessibles. La **deuxième** est la nécessité d'accélérer encore plus la croissance économique du pays pour surmonter l'énorme fardeau de la dette et d'autres entraves à une productivité accrue et durable. La **troisième et dernière** est la nécessité de renforcer davantage les stratégies du Gouvernement pour cibler les activités du secteur rural et agricole. Les deux premières de ces liaisons absentes de la SRP sont prises en compte par le document *The Future – Regaining Sri Lanka* (L'Avenir – reconstruire le Sri Lanka) publié en octobre 2002, et par les efforts pour réduire le fossé entre secours et développement grâce au Cadre national de rapatriement, de réconciliation, de relèvement et de reconstruction (*National Framework for Repatriation, Reconciliation, Recovery and Reconstruction (4Rs)*). Concernant ce dernier, le FIDA, la FAO et d'autres pourraient soutenir les efforts en s'attachant au renforcement des institutions et aux cadres d'action qui donneront aux couches pauvres de la société, lesquelles décident de continuer à vivre en milieu rural, la possibilité d'avoir mieux **accès au patrimoine, à la technologie et aux marchés** afin qu'elles puissent contribuer de façon constructive à la croissance de l'économie.

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

47. Afin d'améliorer la gestion de son portefeuille de projets à Sri Lanka en fonction des enseignements fournis par l'EPP, le FIDA jouera un rôle d'anticipation en encourageant les moyens novateurs et simples pour faciliter le transfert direct de fonds aux communautés rurales les plus pauvres. Pour ce faire, il encouragera les processus participatifs pour repérer les initiatives/investissements à l'échelon local, les ranger par ordre de priorité et transférer progressivement la responsabilité de leur gestion aux communautés. En outre, on offrira une formation pratique et un apprentissage afin de renforcer rapidement les capacités des organisations

locales ainsi que des organes de l'administration locale et centrale qui fournissent directement leurs services aux pauvres. Par ailleurs, le FIDA incitera à formuler plus simplement les projets qui s'appuieront davantage sur la capacité des intéressés à construire des partenariats locaux et à augmenter ainsi leur capacité d'absorption.

### G. Liens avec les orientations stratégiques institutionnelles et régionales

48. Les créneaux et orientations stratégiques qui devront être soutenus dans le cadre de la stratégie actuelle du FIDA pour le Sri Lanka sont liés aux divers piliers du Cadre stratégique du FIDA (2002-2006) et de la stratégie régionale pour la région de l'Asie et du Pacifique, récemment approuvée en 2002. On y trouve, en particulier, les thèmes essentiels suivants: renforcer l'accès équitable aux ressources productives, spécialement les ressources naturelles (terres des grands domaines, eau d'irrigation, etc.), à la technologie et aux marchés; consolider le capital social et humain par le renforcement des capacités et l'autonomisation; concentrer les efforts sur les femmes et les autres groupes marginaux comme les travailleurs des plantations et les petits exploitants pauvres des villages voisins des grands domaines; et s'attacher aux régions les moins favorisées (zone sèche, grands domaines, zone côtière et leur hinterland). Un autre thème constant à retenir dans la formulation et l'exécution des programmes concerne la prévention de conflits et les efforts de consolidation de la paix, le cas échéant.

### H. Cadre provisoire de prêt et programme de travail à horizon mobile

49. Le Sri Lanka est considéré comme un bon emprunteur des ressources du FIDA. Selon l'EPP, il a réussi à donner un impact solide aux interventions, qui ont souvent servi de catalyseur pour obtenir des fonds d'autres sources dans un environnement risqué. On citera l'Agence japonaise de coopération internationale, qui a continué de reproduire les réalisations du projet de crédit pour les petits exploitants et les paysans sans terre longtemps après sa clôture en décembre 1997. De plus, le Sri Lanka a toujours rempli ses obligations au titre du service de la dette et est l'un des dix pays en développement qui ont le plus contribué aux ressources du FIDA, même pendant les 19 années du conflit civil. Et pourtant, à la fin de 2003, il ne restera à Sri Lanka qu'une seule intervention du FIDA encore opérationnelle. Il faudra donc reconstituer rapidement la réserve des projets du Fonds pour aider le pays au sortir d'une guerre civile longue et dévastatrice.

50. En se fondant sur les conclusions et recommandations issues du processus de consultation du COSOP, le FIDA mettra au point trois nouvelles opérations pour le Sri Lanka au cours de la période quinquennale 2003-2007. Le volume indicatif de l'assistance financière exigée par ces opérations est fixé à 60 millions de USD, sous réserve que les ressources soient disponibles. Cette allocation comprendra une composante dons de 1,5 million de USD au total, qui serviront à financer des dons (assistance technique, Mécanisme spécial d'intervention, Programme de coopération élargie FIDA/ONG et dons liés à des projets) en vue d'entreprendre des activités pilotes ou de soutien à la préparation/formulation concernant les opérations. Des ressources supplémentaires sous forme de dons devraient être mobilisées auprès d'autres sources, notamment le Fonds d'après-conflit, lorsqu'il sera opérationnel. On mobilisera aussi des fonds de contrepartie et un cofinancement auprès d'autres partenaires du développement, selon les besoins et si c'est possible. Les opérations seront choisies parmi les quatre possibilités d'interventions et d'innovations sous forme de projet mentionnées plus haut, ou sous forme d'une combinaison de leurs divers éléments. Le volume du financement du FIDA pour chaque intervention sera fixé en fonction des besoins et de la capacité d'absorption des institutions qui devront les réaliser.

51. L'instruction de la **première** opération, dans la zone sèche et ciblée sur les femmes (qui ne seront pas nécessairement le seul groupe cible) devrait être terminée pour la fin de 2003. Cette opération reposera sur l'expérience du FIDA dans la région. La date de clôture de l'unique opération restante, le projet de développement rural participatif dans la province du centre-nord, sera reportée



d'un an et fixée à la fin de 2003 pour assurer la transition harmonieuse avec la nouvelle génération des opérations soutenues par le FIDA dans ce secteur. La **deuxième** opération, dans le secteur des petits exploitants des grands domaines, devrait être prête à être réalisée en 2006-2007. Le démarrage dépendra en grande partie du succès des activités pilotes retenues lors des consultations avec les parties prenantes, qui devraient être soutenues par le FIDA pendant une période intérimaire qui débutera de préférence avant la fin de 2004. Il est recommandé en outre que l'opération pilote, qui s'appuiera sur l'expérience acquise avec les programmes des petits planteurs dans les provinces méridionales, soit réalisée dans les zones d'intervention du projet régional de promotion économique de Matala. La **troisième** opération, le long des zones côtières est centrée sur la gestion des ressources halieutiques par les communautés côtières (les pêcheurs artisanaux, notamment), bien qu'importante, devra être étudiée plus avant et être examinée par les partenaires. Le FIDA devrait envisager à cette fin de forger des partenariats avec d'autres pour entreprendre un certain nombre d'activités préparatoires avant de lancer une opération de plus grande envergure. Il faudrait viser à commencer sa préparation en 2007 au plus tard.



APPENDIX I

COUNTRY DATA

SRI LANKA

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand), 2000 1/</b>	65	<b>GNI per capita (USD), 2000 1/</b>	870
<b>Total population (million), 2000 1/</b>	19.4	<b>GNP per capita growth (annual %), 2000 1/</b>	2.4 a/
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>), 2000 1/</b>	300	<b>Inflation, consumer prices (annual %), 2000 1/</b>	4.7 a/
<b>Local currency</b>	Sri Lanka Rupee (LKR)	<b>Exchange rate: USD 1.00</b>	LKR 96.10
=			
<b>Social Indicators</b>			
Population (average annual population growth rate), 1980-99 2/	1.3	<b>Economic Indicators</b>	
Crude birth rate (per thousand people), 2000 1/	17 a/	GDP (USD million), 2000 1/	16 402
Crude death rate (per thousand people), 2000 1/	6 a/	Average annual rate of growth of GDP 2/, 1980-90	4.0
Infant mortality rate (per thousand live births), 2000 1/	15 a/	1990-99	5.3
Life expectancy at birth (years), 2000 1/	73 a/	Sectoral distribution of GDP, 2000 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	4.0	% agriculture	21 a/
Poor as % of total rural population 2/	27	% industry	27 a/
Total labour force (million), 2000 1/	8.4	% manufacturing	16 a/
Female labour force as % of total, 2000 1/	37	% services	52 a/
<b>Education</b>			
School enrolment, primary (% gross), 2000 1/	109 a/	Consumption, 2000 1/	
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2000 1/	8	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	9 a/
<b>Nutrition</b>			
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 302	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	71 a/
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	Gross domestic savings (as % of GDP)	20 a/
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
<b>Health</b>			
Health expenditure, total (as % of GDP), 2000 1/	3.1	Merchandise exports, 2000 1/	5 410
Physicians (per thousand people), 1999 1/	n.a.	Merchandise imports, 2000 1/	7 205
Population using improved water sources (%), 1999 4/	83	Balance of merchandise trade	-1 795
Population with access to essential drugs (%), 1999 4/	95	Current account balances (USD million)	
Population using adequate sanitation facilities (%), 1999 4/	83	Before official transfers, 1999 1/	-1 401
<b>Agriculture and Food</b>			
Food imports (% of merchandise imports), 1999 1/	15	After official transfers, 1999 1/	-493
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1998 1/	2 683	Foreign direct investment, net 1999 1/	193 a/
Food production index (1989-91=100), 2000 1/	116.9	<b>Government Finance</b>	
Cereal yield (kg per ha), 2000 1/	3 191	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP), 1999 1/	-6.9
<b>Land Use</b>			
Arable land as % of land area, 1998 1/	13.5	Total expenditure (% of GDP), 1999 1/	24.1
Forest area (km <sup>2</sup> thousand), 2000 2/	19	Total external debt (USD million), 1999 1/	9 473
Forest area as % of total land area, 2000 2/	30.0	Present value of debt (as % of GNI), 1999 1/	46
Irrigated land as % of cropland, 1998 1/	34.5	Total debt service (% of exports of goods and services), 1999 1/	7.9
		Lending interest rate (%), 2000 1/	6.3
		Deposit interest rate (%), 2000 1/	12.9

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2001

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2001

## LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks
<p><b>A. Strategic goal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty reduction in rural communities and improved household food security.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Per capita GDP</li> <li>Human morbidity rates</li> <li>Proportion of vulnerable population</li> <li>Families support under Samurdhi Programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National statistics</li> <li>Socio-economic surveys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continued Government focus on poverty reduction as a priority</li> </ul>
<p><b>B. Programme development objectives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promote sustainable livelihoods among communities living in least-favoured areas (dry zone, estate sector, coastal zone, and surrounding hinterland) through equitable access to productive resources (natural resources and technology); identifying opportunities for income and employment diversification, and access to markets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Income and asset levels</li> <li>Agricultural and off-farm income sources</li> <li>Income stability</li> <li>Calorie and protein intake</li> <li>Crop yields and productivity</li> <li>Reduced use of agro-chemicals</li> <li>More efficient water use in command area</li> <li>Stabilized upland production systems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Household income and expenditure surveys</li> <li>Subsector studies</li> <li>Beneficiary self-assessments</li> <li>Mid-term reviews/evaluations</li> <li>Final project evaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No multi-seasonal drought</li> <li>Resolution of civil strife</li> <li>No major outbreak of human disease</li> <li>No major market disruption in export crops (spice and horticultural crops)</li> <li>No external economic shocks</li> <li>Macroeconomic and political stability</li> </ul>





## STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

**Table 1: Priority Areas and Issues for Policy Dialogue**

Priority Area	Major Issues	Actions required
<b>Smallholder agriculture, livestock and fisheries production</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Small and diminishing size of holdings;</li> <li>• Importance of off-farm employment/income-generating activities as livelihood strategy for large majority of smallholder farmers</li> <li>• Poorest concentrated in the dry zone, where soils are less fertile and no irrigation facilities are available;</li> <li>• Low incomes in most rainfed cropping systems</li> <li>• Limited effectiveness and sustainability of past investments in productive infrastructure and extension</li> <li>• Research/demonstration focus not farmer-led</li> <li>• Scope exists for diversification into higher-value crops</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capitalize on IFAD's (and other donors') successful experience in developing alternative sustainable farming systems in dry marginal areas</li> <li>• Invest in land improvement schemes, including small-scale irrigation but with renewed efforts directed at WUAs</li> <li>• Facilitate private/NGO/cooperative sector goods/services provision</li> <li>• Encourage, foster and support farmer groups, self-help initiatives and the creation of higher-level associations</li> <li>• Support the introduction of, and diversification into, new alternative high-value crops;</li> <li>• Invest in education and promote off-farm income-generating activities</li> </ul>
<b>Land tenure and access to resources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 85% of all land and 61% of agricultural land still currently under state ownership; land tenure and people's access are in a dynamic phase</li> <li>• the slow, costly and uncertain deeds-based system still prevails</li> <li>• landless workers do not have access to land for home gardens and food security, even in the proximity of unutilized or underutilized plantations</li> <li>• inaccessibility of marginal areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Create assets for the poor by supporting land distribution plans</li> <li>• Implementation of land titling</li> <li>• Support transition from deeds-based system to an efficient survey-based land registry that would facilitate the preparation of a new national land-use policy</li> <li>• Draw lessons from ongoing pilot initiatives and partnerships</li> </ul>
<b>Focus on women</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High degree of vulnerability among women and children</li> <li>• Lack of higher-level organizations</li> <li>• Limited access to assets and employment opportunities</li> <li>• Limited understanding of their legal rights as citizens, wives and mothers</li> <li>• Excessive workload in rural areas</li> <li>• Women play an essential role in the livelihood of the poor; they represent great potential for improvement in terms of family food security, social and economic development</li> <li>• Although success stories and innovative experiences are spearheaded by women groups, representation at the higher level is still weak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Greater emancipation for women in social and community affairs; invest in social capital-building and women's group empowerment to participate in decision-making at various levels</li> <li>• Enhance education, literacy and skills/income-generation training</li> <li>• Improve provision of water, power supply and health services</li> <li>• Better access to financial services and related marketing/business advice</li> </ul>



Priority Area	Major Issues	Actions required
<b>Marketing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High level of post-harvest losses (poor storage/handling facilities, etc.)</li> <li>• Low farmgate prices, many steps in marketing chain, high profit margins for traders</li> <li>• Limited market access/trade competition in new/remote areas</li> <li>• Lack of transport and collection/marketing facilities</li> <li>• Market information/know-how inaccessible to farmers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improvement of market infrastructure and organization</li> <li>• Organize farmers to enhance their negotiating power/skills and to become more involved downstream in marketing/processing</li> <li>• Improve the transport network in remote rural areas</li> <li>• Set up simple and sustainable market information systems for farmers</li> </ul>
<b>Rural finance services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soft and non-transparent regulatory framework for microfinance institutions outside the mandate of the Central Bank</li> <li>• Concern about sustainability and soundness of financial practices of a number of important microfinance operators (e.g. Samurghi Banks)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy dialogue with Government (participation in dialogue already initiated by AsDB)</li> <li>• Promote best practices and invest in capacity-building of existing microfinance operators (AsDB project)</li> </ul>
<b>Conflict affected areas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High levels of poverty among population in conflict-affected areas;</li> <li>• Problems related to the return of internally displaced people to their original home areas</li> <li>• Large coastal areas in the conflict-affected areas and relative importance of the fishing community</li> <li>• Limited access to essential services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support local government and other stakeholders to restore economic and social services, including education, health and water</li> <li>• Support the resolution of problems related to land tenure issues</li> <li>• Restore fisheries and agricultural activities;</li> <li>• promote small-scale income-generating activities</li> <li>• Support microcredit/revolving funds (in-kind) schemes as start-up capital for economic activities</li> </ul>
<b>Decentralization and empowerment of vulnerable groups</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited participation of the population in local governance</li> <li>• Poor accountability and transparency of planning process</li> <li>• Insufficient organization and representation of civil society</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Build up community organizations and improve their capacity for self-reliance</li> <li>• Involve communities in participatory identification, planning and management of rural infrastructure, facilities and services</li> </ul>

**Table 2: Typology of Poverty, Causes, Priority actions**

Typology	Poverty Level And Causes	Coping Actions	Priority Interventions	Project / Programme Response
<b>Rural families in the dry zones (40% of the rural poor)</b>	<b>Severe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conflicts over land rights</li> <li>High vulnerability to climatic conditions (food insecurity)</li> <li>Limited access to basic services</li> <li>Low productivity;</li> <li>Poor diversification of agricultural production</li> <li>Insufficient off-farm employment;</li> <li>Lack of training and skills</li> <li>Lack of farmers' organisations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Food aid</li> <li>Migration</li> <li>Wage labour if possible</li> <li>Limit costs to essentials</li> <li>Support from relatives</li> <li>Take on debt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strengthening participatory process with existing and new CSOs, local government</li> <li>Scaling up successful interventions: CBO, land rights, micro irrigation, marketing, off-farm income-generating activities</li> <li>Community-based extension for sustainable agriculture and natural resources management</li> <li>Information and communication</li> <li>Agro processing</li> <li>Microfinance</li> <li>Water harvesting and management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provide assistance for returnees</li> <li>Promote peoples' organization and local development initiatives</li> <li>Support social and economic infrastructure rehabilitation, including upgrading of houses</li> <li>Support self-help initiatives and promote people's participatory processes for critical social infrastructure – schools, clinics, etc.</li> <li>Adopt a sustainable livelihood and programme approach to ensure flexibility to respond to peoples' initiatives and secure long-term impact</li> <li>Community-based extension and 'appreciative enquiry' techniques for social mobilization</li> </ul>
<b>Landless farmers and plantation workers in marginal dry areas</b>	<b>Severe social poverty and economic poverty, particularly in deteriorating estates</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of land</li> <li>Low wages and decreasing purchasing power</li> <li>Increasingly difficult to find off-farm employment</li> <li>Lack of training and skills</li> <li>Food insecurity</li> <li>Lack of organizations</li> <li>Social exclusion/marginalization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migration</li> <li>Loss of assets</li> <li>School drop-out/child labour</li> <li>Decreased number and quantity of food consumed</li> <li>Alcoholism</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invest in social capital building and community empowerment, both within the estates and in neighbouring villages</li> <li>Estate land reallocation to target groups</li> <li>Invest in small-scale irrigation and land development in general</li> <li>Promote diversification into high-value crops</li> <li>Provide training for non-farm income-earning activities to plantation workers and landless families in neighbouring villages</li> <li>Savings, credit and insurance schemes</li> <li>Support to development of sustainable rainfed farming systems</li> <li>Support tea industry's plan to upgrade product quality and marketing approaches and plan for greater long-term involvement of the estate workforce in the plantations</li> <li>Invest in rural electrification schemes and rural feeder roads</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Test land redistribution schemes on a pilot basis</li> <li>Involve neighbouring villages, and support small-scale and low-cost technology improvements – particularly in deteriorating estates, seed and plant multiplication</li> <li>Provide support for improved housing</li> <li>Promote income-generating activities and microenterprises</li> <li>Facilitate employment in agriculture and enterprises</li> <li>Advise on access to social welfare/development funds</li> <li>Group empowerment and sensitization campaigns</li> </ul>

5



Typology	Poverty Level And Causes	Coping Actions	Priority Interventions	Project/Programme Response
<b>Women spouses, Youth and other vulnerable groups</b>	<p><b>Moderate-to-severe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insufficient employment opportunities</li> <li>• Low wages and work overload for women</li> <li>• Lack of skills</li> <li>• Limited assets</li> <li>• Limited organization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration and remittances</li> <li>• Loss of assets;</li> <li>• Limit costs to essentials</li> <li>• Social support and welfare payments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skills training: literacy, home economics, health, management, marketing and business</li> <li>• Better access to rural finance and assets</li> <li>• Women's development; more women's organizations</li> <li>• Assured social services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undertake gender-oriented village/community consultation</li> <li>• Develop women's/disadvantaged group organizations</li> <li>• Set up credit and village banking initiatives, as appropriate</li> <li>• Construct, equip and operate social infrastructure via women's groups in collaboration with local government and appropriate agencies/ministries</li> </ul>
<b>Coastal fishing communities</b>	<p><b>Moderate-to-severe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fishing communities in the north were particularly affected by the civil war; elsewhere they suffer from social isolation and deprivation of basic assets (education, health, infrastructures)</li> <li>• The coastal eco-system (except in the north) is fragile and severely degraded by over-fishing and external factors (sewage, uncontrolled tourism, agriculture pollution, erosion)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Food aid</li> <li>• Migration</li> <li>• Wage labour if possible</li> <li>• Limit costs to essentials</li> <li>• Support from relatives</li> <li>• Take on debt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Building and strengthening existing social capital (former marketing cooperatives), and the creation of new women and youth groups</li> <li>• Provision of vocational training and sensitization campaigns (income-diversification opportunities in agriculture, irrigation (including aquaculture), livestock, agroforestry, eco-tourism, marketing, nutrition, health, etc.)</li> <li>• Technical and financial support to rehabilitate essential infrastructure (landing sites) and equipment for improving product quality (cold storage, transport, artisanal processing)</li> <li>• Community-based capacity-building to assist in the identification and design of self-help natural resource management initiatives (land improvement, agro-forestry, fishing, etc).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustainable livelihood and natural resources management approach</li> <li>• Community-based extension</li> </ul>



**Table 3: Institutional Capabilities Matrix**

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
1. <b>Multi/bilaterals/ NGOs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accumulated knowledge of the functioning of CBOs</li> <li>• Working in atmosphere of conflict resolution</li> <li>• Wide range of organizations operating at the field level</li> <li>• Country representation/presence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inability to cover large areas</li> <li>• Programmes concentrated in location-specific areas</li> <li>• Vested interests for development not always in concert with IFAD philosophies</li> <li>• Tendency to focus on commercial sectors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduce the sustainable livelihood approach to rural poverty eradication</li> <li>• Donor collaboration for wider coverage and extension of activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapid expansion of development and rehabilitation in former conflict areas following peace</li> </ul>
2. <b>Central government ministries<sup>1</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project implementation experience</li> <li>• Similar ongoing projects in the dry zone</li> <li>• Clearly defined national programmes for providing social security safety nets</li> <li>• Wide ministerial range concerned with rural development, primary industry and social service delivery</li> <li>• Well trained staff</li> <li>• Staff concentrated in Colombo</li> <li>• Well developed information technology and communications sectors</li> <li>• Most infrastructure, transport and equipment in place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poor targeting spreads available resources thinly among the needy</li> <li>• Political interference and patronage at all levels</li> <li>• Overlapping roles and responsibilities</li> <li>• Highly bureaucratic procedures</li> <li>• Difficulties in working as an inter-ministerial team</li> <li>• Policy of setting up parallel institutions to 'manage projects'</li> <li>• Chronic staff shortages</li> <li>• Slow disbursement of project funds</li> <li>• Suspicious of private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sharpened targeting would have an accelerated impact on poverty reduction</li> <li>• Confusion and turf wars over roles</li> <li>• Streamline flow of funds between central government and project beneficiaries</li> <li>• Strong and expanding private sector responding to commercial opportunities</li> <li>• Continuation of civil conflict draining government finances</li> <li>• Undeveloped policy and supporting legislation</li> <li>• Difficulties in raising counterpart funding</li> <li>• Government not prepared to transfer ownership of community assets to communities</li> <li>• Engineering/infrastructure lead development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Common ground for development of IFAD's strategic framework for poverty reduction</li> <li>• General tiredness following civil conflict and optimism of lasting resolution and peace</li> <li>• Policy development needed</li> </ul>

<sup>1</sup> A total of 13 Ministries involved in rural development and poverty reduction

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
3. <b>Agricultural research</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reasonable facilities and equipment available to support donor development programmes</li> <li>National agro-ecological zone coverage, including dry lowlands</li> <li>Highly trained scientists</li> <li>Progress made in upland farming systems with IFAD support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited experience in dryland farming technologies</li> <li>Funding has been limited in recent years due to war effort</li> <li>High turnover of staff</li> <li>Commodity-orientated programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erosion of accumulated knowledge through emigration of staff overseas</li> <li>Poor selection of venues for study tour/skills training</li> <li>No institutional twinning with dry zone technology development</li> <li>Capitalize on technology generation in similar south-east Asian agro-economic environments (shifting agriculture)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Study tours/cross visits to neighbouring countries</li> </ul>
4. <b>Financial services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adequate funds available</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Small-scale farming sector and poor households lack assets to offer as collateral</li> <li>Poor households have little experience in credit discipline with formal sector</li> <li>High cost of credit delivery and loan supervision</li> <li>Limited outreach</li> <li>Predatory nature of private moneylenders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poor credit ratings with formal sector</li> <li>Group lending peer pressure for credit discipline</li> <li>Use women's groups as the entry point</li> </ul>	
5. <b>Regional development administrations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Well placed for normal routine administrative functions</li> <li>No vested interests in development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Newly created institutions with ill-defined roles and responsibilities</li> <li>No environmental knowledge</li> <li>Poor understanding of development opportunities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional administration feedback can influence policy in favour of rural poor</li> <li>Inability to operate effectively across cultural divides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appoint coordination staff</li> <li>Mix of ethnic groups</li> </ul>
6. <b>Provincial public sector services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadre of well trained staff</li> <li>Willingness to work in collaboration with local groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>High extension ratios</li> <li>Limited development budget</li> <li>Poor pay/conditions</li> <li>Low incentives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competition from other line ministry staff</li> <li>Inject new ideas after skills acquisition</li> <li>Guide/supervise community programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflict in roles between ministry (project) staff and provincial staff</li> </ul>



Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
7. <b>Private-sector support services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Locally recruited staff</li> <li>• Keen to establish links with farmers/farming community</li> <li>• Extensive programme area coverage</li> <li>• Strong local entrepreneurial capacity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspicious of government involvement in development activities</li> <li>• Highly bureaucratic procedures exclude direct collaboration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Use agro-suppliers as resource persons and trainers</li> <li>• Knowledge of district resources</li> <li>• Familiarity with production system</li> <li>• Some limited project exposure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involve private sector in market-orientated interventions</li> <li>• Specific infrastructure to be contracted outside the public sector</li> </ul>
8. <b>Farming communities and CBOs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social organizations</li> <li>• High literacy level</li> <li>• Thorough knowledge of area</li> <li>• Traditional resource management</li> <li>• Irrigation experience from tanks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong traditional community hierarchy/authority structure</li> <li>• Inexperience in community programme initiation</li> <li>• Little experience in managing development funding and contracting service providers</li> <li>• No history of community asset management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open to accept proven technologies</li> <li>• Ongoing government dependency may negatively impact infrastructure sustainability</li> <li>• Strong gender views and attitude</li> <li>• Reluctance to function as groups for technology transfer, management of assets and developing self-help initiatives</li> <li>• Programme awareness to ethnic sensitivities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community sensitization</li> </ul>

## ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT (ONGOING AND PLANNED)

### Complementary Donor Initiatives/Partnership Potential

Donor/Agency	Nature of Programme	Programme Coverage	Status	Complementarity and Synergy Potential
<b>A. Multilateral programmes</b>				
<b>1. World Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land titling and related services</li> <li>• Watershed management</li> <li>• Agricultural extension support</li> <li>• Village self-help learning initiatives pilot programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National</li> <li>• Central Province</li> <li>• Countrywide</li> <li>• Mahaweli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commenced</li> <li>• Ongoing</li> <li>• Planned</li> <li>• On-going</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Value-added</li> <li>• Limited</li> <li>• Cofinance community-based extension/agro-suppliers</li> </ul>
<b>2. AsDB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocational training</li> <li>• Financial sector reform – microfinance</li> <li>• Rehabilitation in conflict-affected areas</li> <li>• Agricultural development – private estate sector</li> <li>• Perennial crops and smallholder tea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National</li> <li>• Nationwide</li> <li>• North and east</li> <li>• Large-scale estates</li> <li>• Wet Zone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planned</li> <li>• Ongoing</li> <li>• Ongoing</li> <li>• Ongoing</li> <li>• Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potential</li> <li>• Strong</li> <li>• Limited</li> <li>• Limited</li> <li>• Links to s/s out-grower schemes for support services</li> </ul>
<b>3. FAO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TCP 'Rehabilitation of Agriculture'</li> <li>• North and East Irrigated Agricultural Project</li> <li>• Special Programme for Food Security (farmer-fields schools)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaffna/Vanni Reg</li> <li>• Conflict Areas</li> <li>• Northern provinces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing</li> <li>• Ongoing</li> <li>• Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited</li> <li>• Limited</li> <li>• Potential</li> </ul>
<b>4. WFP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repairs to Irrigation Infrastructure and Rural Roads (German Credit Institution for Reconstruction)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaffna Area</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited</li> </ul>
<b>5. UNDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Women's group mobilization and microenterprise development</li> <li>• Proposed UNDP/International Labour Organization/UNHCR Integrated Local Economic Development Programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National (?)</li> <li>• National with clear focus on conflict areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing</li> <li>• Planned</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potential</li> <li>• Potential</li> </ul>
<b>B. Bilateral programmes</b>				
<b>1. JBIC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitation of Major (8), Medium (12) and Minor (9) Irrigation Tanks and SLA assistance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Northern Region (3 Districts)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong</li> </ul>
<b>2. DFID</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustainable livelihoods of communities in dry zones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dry Agro-ecological zone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planned</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide grant funding</li> </ul>







Donor/Agency	Nature of Programme	Programme Coverage	Status	Complementarity and Synergy Potential
3. Norwegian Agency for International Development (NORAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Water resource management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uva and more</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>
4. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natural resources management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National (?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medium</li> </ul>
5. German Agency for Technical Cooperation (GTZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Private sector one-stop business service support</li> <li>Vocational training for women and youth</li> <li>Microfinance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Central Province</li> <li>Countrywide</li> <li>Central Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> <li>Ongoing</li> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> <li>Strong</li> <li>Strong</li> </ul>
6. Canadian International Development Agency (CIDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Social capital and community capacity-building</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflict areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potential</li> </ul>
7. Australian Agency for International Development (AusAID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agricultural extension support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planned</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potential</li> </ul>
<b>C. NGOs</b>				
1. SANASA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thrift and cooperative societies for savings and credit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Central Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>
2. Co-operative for Assistance and Relief Everywhere	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estate workers' livelihoods</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tea Estates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medium</li> </ul>
3. SEEDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Savings mobilization and credit; enterprise development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Central Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>
4. Sarvodaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rural community development/capacity-building</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Central Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>
<b>D. Government of Sri Lanka</b>				
1. Samurdhi Welfare Programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welfare and social security safety nets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>
<b>E. Research</b>				
1. International Water Management Institute (IWMI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Water management</li> <li>WUAs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Small-scale sector</li> <li>Community managed schemes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> <li>Strong</li> </ul>
2. Research and development institutes (MoA&L)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programmes covering commodities for rainfed and irrigated production systems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongoing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong</li> </ul>

## MAIN OPPORTUNITIES FOR INTERVENTION

<b>Projects</b>	<b>Rationale</b>	<b>Innovation</b>	<b>Issues Pending</b>
Sustainable Livelihood Support in Marginal Dry Zones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structural poor</li> <li>• Two thirds of country</li> <li>• Two fifths of rural poor</li> <li>• Consolidation of IFAD's experience</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD's niche and maximum impact on International Millennium Goals</li> <li>• SLAs urgently need</li> <li>• Target marginal villages bordering conflict areas</li> <li>• Flexible Lending Mechanism (FLM)</li> </ul>	Coordination with others
Rural Initiatives Development Fund Focusing on Women	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender mainstreaming</li> <li>• Family development</li> <li>• Existing innovations</li> <li>• Learn from others (Tamil Nadu, SEWA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National programme approach with FLM</li> <li>• Direct financing easily adopted</li> <li>• Women as entry point but not exclusive target group</li> </ul>	Avoid over-burdening women even more
Smallholder Out-growers Estate Sector Development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abject social poverty</li> <li>• Further deterioration on some estates</li> <li>• Good potential for improvements exist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflict prevention</li> <li>• SLAs urgently needed</li> <li>• Market linkages for out-growers</li> <li>• Market niche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Highly politicized unions</li> <li>• Exacerbation of ethnic tensions</li> <li>• Links with others</li> </ul>
Resource Management in Coastal Zone Focusing on Conflict Areas in North and Northeast	<ul style="list-style-type: none"> <li>• War affected communities in North and Northeast</li> <li>• Social isolation due to remoteness</li> <li>• Fragile ecosystems</li> <li>• Harmless artisanal fishing techniques</li> <li>• Alternative income-generation activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peace consolidation/prevent conflict</li> <li>• SLAs possible</li> <li>• Natural resources management</li> <li>• Community-based extension</li> <li>• Pollution control in a fragile ecology</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination with others</li> <li>• Preparatory studies</li> </ul>



