

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingtième session

Rome, 17-18 décembre 2003

RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DU PAKISTAN

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA	iv
EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. Situation économique du pays	1
B. Secteur agricole	2
C. Pauvreté rurale	4
D. Réduction de la pauvreté rurale: contraintes et perspectives	4
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	5
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	6
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	9
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	9
B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre de projets	11
C. Possibilités d'élargissement et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Possibilités de collaboration avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Questions à examiner avec le gouvernement	13
F. Mesures permettant d'améliorer la gestion du portefeuille	14
G. Cadre indicatif de financement et programme de travail glissant	15

APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	4
IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	5
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS D'AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS ET PRÉVUES)	6
VI. FACTS ABOUT POVERTY IN PAKISTAN (DONNÉES SUR LA PAUVRETÉ AU PAKISTAN)	7

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Roupie pakistanaise (PKR)
1,00 USD	=	60 PKR
1,00 PKR	=	0,0167 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

AJC	Azad Jammu et Cachemire
BAsD	Banque asiatique de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
ONG	Organisation non gouvernementale

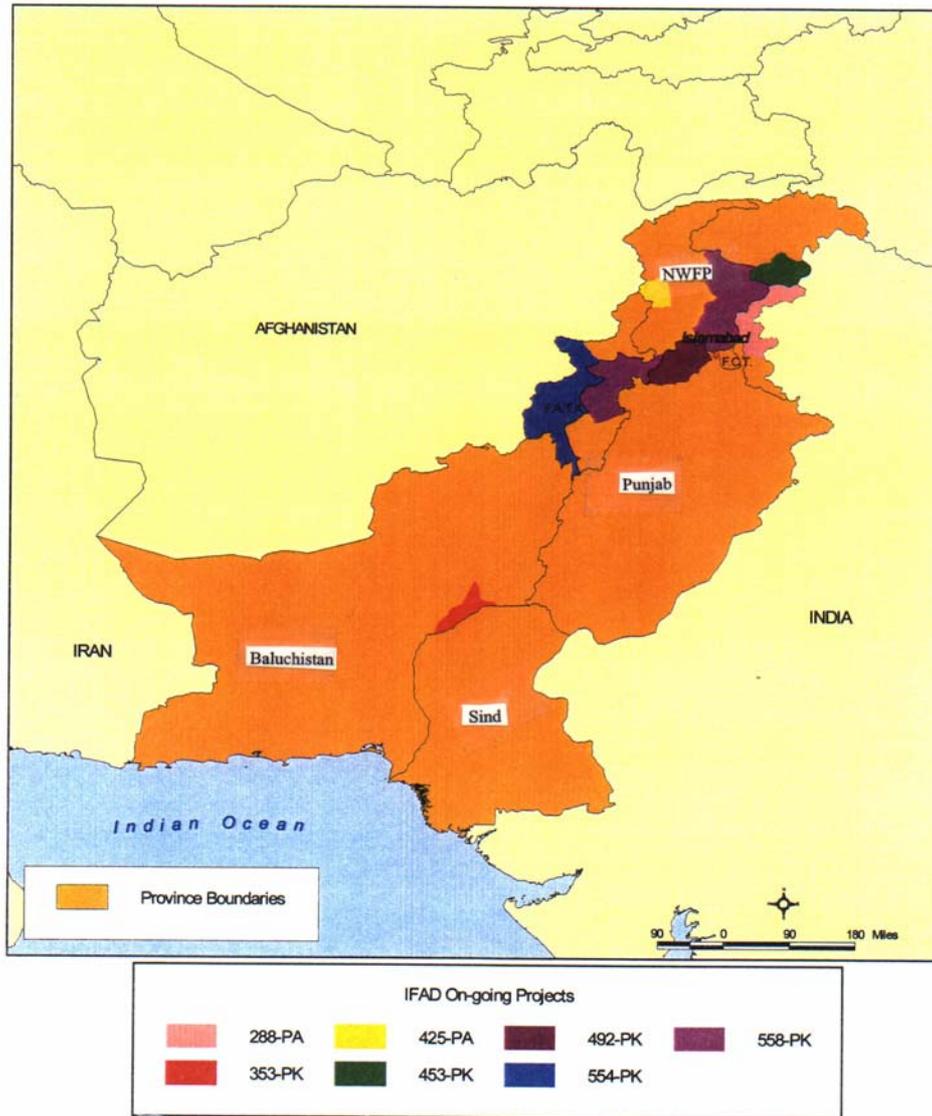
GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DU PAKISTAN
Année budgétaire

1^{er} juillet – 30 juin

**CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA
RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DU PAKISTAN**



ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN



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.

EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation du Conseil	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture prévue	Numéro du prêt/don	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
Projet de crédit destiné aux petits exploitants*	Banque mondiale: IDA	Banque mondiale: IDA	PF	27 juin 1979	04 juin 1980	31 déc. 1985	L - I - 18 -PA	DTS	23 750 000	100
Projet d'irrigation du Rohri méridional avec l'eau douce des nappes phréatiques*	BA sD	BA sD	PF	19 déc. 1979	28 mars 1980	31 déc. 1990	L - I - 33 -PA	DTS	12 400 000	37,2
Projet de mise en valeur de la zone Barani*	FIDA	BA sD	PF	3 déc. 1980	27 août 1981	31 déc. 1990	L - I - 48 -PA	DTS	9 800 000	48,1
Projet relatif à la gestion de l'eau au niveau de l'exploitation*	Banque mondiale: IDA	Banque mondiale: IDA	PF	17 déc. 1981	28 juil. 1982	31 déc. 1985	L - I - 83 -PA	DTS	10 500 000	84,8
Deuxième projet de crédit destiné aux petits exploitants*	Banque mondiale: IDA	Banque mondiale: IDA	PF	13 déc. 1983	9 juil. 1984	31 déc. 1987	L - I - 138 -PA	DTS	23 200 000	100
Projet de développement agricole de Gujranwala*	FIDA	BA sD	PF	12 déc. 1984	21 juin 1985	31 déc. 1993	L - I - 162 -PA	DTS	8 650 000	99,6
Projet de développement du district de Chitral*	FIDA	BA sD	I	10 sept. 1987	25 nov. 1988	31 déc. 1997	L - I - 209 -PA	DTS	8 700 000	78,1
Projet de développement des petites exploitations laitières au Punjab*	FIDA	BA sD	I	30 nov. 1988	18 fév. 1991	30 juin 1998	L - I - 234 -PA	DTS	12 050 000	47,4
Deuxième projet de mise en valeur de la zone Barani*	FIDA	BA sD	I	19 avril 1990	18 fév. 1991	30 juin 1998	L - I - 257 -PA	DTS	15 200 000	71,3
Projet de crédit rural pour les petits exploitants et les femmes*	FIDA	Banque mondiale: IDA	I	2 oct. 1990	19 juin 1992	30 juin 1996	L - I - 265 -PA	DTS	19 000 000	7,6
Projet de développement communautaire des vallées de Neelum et de Jhelum	FIDA	UNOPS	I	4 sept. 1991	5 juin 1992	30 juin 2004	L - I - 288 -PA	DTS	11 900 000	90,6
Projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra*	FIDA	UNOPS	I	3 déc. 1992	26 mars 1993	31 déc. 2000	L - I - 319 -PA	DTS	10 350 000	65,3
Projet de mise en valeur de la zone de desserte du Pat Feeder*	BA sD	BA sD	I	19 avril 1994	2 fév. 1995	30 déc. 2003	L - I - 353 -PK	DTS	20 250 000	79,8
Projet de soutien dans la zone de Dir	FIDA	UNOPS	PF	11 sept. 1996	15 avril 1997	30 sept. 2004	L - I - 425 -PK	DTS	11 350 000	41,9
Projet de développement des régions du nord	FIDA	UNOPS	PF	11 sept. 1997	11 sept. 1998	31 déc. 2005	L - I - 453 -PK	DTS	10 750 000	29,0
Projet de développement villageois dans les zones barani	FIDA	UNOPS	PF	3 déc. 1998	1 sept. 1999	31 déc. 2005	L - I - 492 -PK	DTS	11 150 000	28,0
Projet de développement dans le sud des zones tribales sous administration fédérale	FIDA	UNOPS	PF	7 déc. 2000	24 juil. 2002	31 mars 2009	L - I - 554 -PK	DTS	13 400 000	8,4
Projet de mise en valeur des zones barani dans la province frontière du nord-ouest	BA sD	BA sD	PF	26 avril 2001	9 mai 2003	31 déc. 2009	L - I - 558 -PK	DTS	11 150 000	

* Projets clos

RÉSUMÉ

1. Le Pakistan s'étend sur environ 796 100 km². Il compte à peu près 132 millions d'habitants, soit une densité de l'ordre de 165 habitants/km², dont environ 68% vivent en zone rurale, et qui augmente au rythme de 2,8% par an (1990-1997). Le pays comprend quatre provinces (Punjab, Sind, province de la frontière du nord-ouest et Baluchistan); un territoire (les zones tribales sous administration fédérale); un territoire capitale (le territoire capitale d'Islamabad); l'Azad Jammu et Cachemire (AJC); et les régions du nord. Jusqu'au coup d'État d'octobre 1999, le système politique était caractérisé par un parlement bicaméral, la chambre basse et le Sénat, et les provinces jouissaient d'une large autonomie. En juin 2001, l'Assemblée nationale et les assemblées provinciales avaient été dissoutes et le Premier ministre révoqué. Le général Pervez Musharraf a été nommé président et son mandat a été prorogé de 5 ans par referendum en avril 2002. Les provinces sont désormais gouvernées par des gouverneurs nommés par l'armée. Des élections nationales et provinciales ont été organisées en octobre 2002.

2. La situation économique est modérément satisfaisante avec un taux croissance qui s'est établi à 3,7%, selon les prévisions, en 2002. Les réserves en devises sont passées de 3,2 milliards de USD en juin 2001 à 5,2 milliards en avril 2002, et la croissance du secteur agricole aurait atteint 2,6% en 2002. L'inflation devrait passer d'environ 3,1% en 2001 à environ 7,9% en 2003. La politique économique du pays s'inscrit dans le cadre des réformes préconisées par le Fonds monétaire international (FMI). Le Pakistan a signé avec le FMI un accord de confirmation d'une durée de dix mois en septembre 2001, et l'accord de rééchelonnement de 12,5 milliards de USD conclu avec le Club de Paris lui a permis d'obtenir du FMI un prêt d'un montant de 1,3 milliard de USD sur trois ans au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. D'après les estimations, le revenu national brut par habitant s'établissait à 470 USD en 1998/99. D'après l'Economic Intelligence Unit, la dette du pays s'élevait à 35 milliards de USD en 2002 et le déficit courant à 1,6% du produit intérieur brut (PIB) en 2003. La pauvreté, qui selon les estimations touchait 32,6% de la population en 1998/99, s'étend, et plus de 70% de la population rurale est aujourd'hui considérée comme pauvre. La stratégie de développement du gouvernement s'articule autour de trois grands axes: i) un renforcement de la gouvernance et de l'intégrité du service public; ii) une accélération de la croissance de l'agriculture, le développement des petites et moyennes entreprises, l'adoption des technologies de l'information et le développement des secteurs du pétrole et du gaz; iii) une réduction de la pauvreté grâce à une relance de la croissance et à une réorientation des dépenses publiques en faveur du capital humain. Ces réformes sont présentées plus en détail dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

3. L'agriculture constitue le principal secteur de l'économie : elle représente 25% du PIB, 60% des recettes d'exportation et 48% des emplois. Environ 20,9 millions d'hectares (ha) (26% de la superficie totale du pays) sont cultivés, dont 76% sont consacrés à des cultures irriguées. Par le passé, la politique agricole était biaisée en faveur des grandes et moyennes exploitations, mais ces dernières années le gouvernement a pris conscience de l'avantage comparatif des petites exploitations et réoriente désormais sa politique en leur faveur. Les principaux obstacles à la croissance de l'agriculture sont un cadre général peu incitatif, la salinisation de nombreuses zones irriguées, le faible niveau de développement technologique, la dégradation des terres, notamment dans les zones d'irrigation pluviale et des parcours, l'inefficacité des services d'appui, et les problèmes posés par l'extension des zones de culture. La sécheresse qui a frappé le Pakistan ces deux dernières années s'est traduite par une baisse de 15% de la production de riz. Les agriculteurs se sont retournés vers des cultures qui nécessitent moins d'eau, telles que le blé, le coton et la canne à sucre, dont la production a augmenté. Si la sécheresse s'atténue, la production agricole devrait augmenter en 2003.

4. Depuis 1978, le FIDA a appuyé 18 projets au Pakistan, pour un montant total d'environ 313 millions de USD. Onze projets sont clos, six sont en cours et un n'est pas encore entré en vigueur. Treize projets sont cofinancés par d'autres donateurs, en particulier la Banque mondiale et la Banque

asiatique de développement (BASD). Ces projets concernaient en priorité des régions défavorisées, en particulier les régions tribales; les communautés rurales pauvres, notamment les populations sans terre ou pratiquement; les agriculteurs dont l'exploitation est inférieure à 5 ha; les éleveurs et les femmes. Ils ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire des ménages; à l'adoption et au transfert de nouvelles technologies; à l'accès au crédit et aux infrastructures rurales ainsi qu'à l'adoption de méthodes améliorées de conservation des terres et de l'eau ainsi que de gestion de l'environnement, notamment dans les zones d'agriculture non irriguées.

5. Les principaux résultats obtenus par le FIDA au Pakistan ont été d'appeler l'attention des organismes publics et d'autres donateurs sur le sort des pauvres, notamment des femmes; d'élaborer des mécanismes pour accroître les revenus et les moyens d'action des femmes sans pour autant susciter de réaction culturelle négative; et d'encourager un développement sous l'impulsion des communautés, notamment la formation d'organisations de villages/communautaires liées aux organismes officiels. Ces diverses approches ont été reprises aussi bien par le gouvernement que par d'autres donateurs.

6. S'appuyant sur les succès obtenus en faveur des ruraux pauvres, en particulier des femmes, le cadre stratégique du FIDA pour le Pakistan continuera de privilégier les régions défavorisées et les activités qui contribuent à accroître la productivité des pauvres; à faire en sorte que les pauvres aient davantage accès aux ressources physiques, aux ressources naturelles et aux moyens de financement; à améliorer l'infrastructure rurale, en particulier l'approvisionnement en eau potable qui contribue sensiblement à améliorer la situation des femmes; et à renforcer les institutions ainsi qu'à mettre en œuvre des mesures qui répondent d'une manière générale aux besoins des ruraux pauvres. On cherchera en priorité à assurer la pérennité des activités, ce qui impliquera de promouvoir les processus de développement participatifs et les partenariats, de renforcer les moyens d'action des groupes cibles par des activités de formation et d'assurer la complémentarité des ressources en coordonnant les investissements du FIDA avec ceux d'autres donateurs, du gouvernement et des bénéficiaires. Le présent Exposé, qui a été établi à l'issue d'un processus consultatif auquel ont participé des représentants des donateurs bilatéraux et multilatéraux, du gouvernement, d'organisations non gouvernementales, des partenaires de l'action rurale, des responsables des projets en cours du FIDA au Pakistan et des spécialistes des questions de parité, tient compte des préoccupations et suggestions exprimées lors de l'atelier sur la parité hommes-femmes et la réalité tenu à Islamabad en septembre 2002.

7. Les principales possibilités d'interventions sont les suivantes:

- Deux projets de gestion communautaire des ressources naturelles dans deux zones semi-arides qui ont été victimes d'une certaine dégradation des ressources naturelles mais où l'agriculture pluviale et irriguée, comme l'élevage pourrait en être développés. Les deux zones retenues devraient être la province frontière du nord-ouest ou le Baluchistan d'une part et l'AJC, d'autre part. Les différentes composantes concerneraient les mesures en faveur des communautés d'une manière générale et plus particulièrement des femmes – mobilisation, création d'organisations, formation et acquisition de compétences; le développement des cultures et de l'élevage, y compris la gestion des parcours; le développement de l'irrigation; la conservation des sols et de l'eau, y compris la lutte contre l'érosion et la gestion des ressources forestières; les activités de financement rural et le développement des microentreprises et des petites entreprises rurales.
- Un projet de développement de l'irrigation des petites exploitations au Baluchistan, où 20 000 ha sont déjà reliés au principal système de distribution d'eau. Il compléterait un programme de redistribution des terres en faveur des paysans sans terre, ou pratiquement sans terre, des petits exploitants et des femmes et faciliterait la mise en place de systèmes tertiaires de distribution d'eau dans les régions attribuées aux pauvres. Il donnerait lieu à un dialogue

avec le gouvernement, en étroite collaboration avec d'autres financiers/donateurs, concernant les politiques de développement et de gestion des réseaux d'irrigation, y compris le recouvrement des coûts, la redistribution des terres, la protection de l'environnement et l'assainissement. Il s'agirait d'un projet pilote susceptible d'être ensuite étendu à tout le Baluchistan et à d'autres régions.

8. Comme par le passé un cofinancement sera recherché auprès d'autres donateurs, notamment la Banque mondiale et la BAsD. Un appui en matière d'exécution sera recherché auprès d'organisations non gouvernementales et d'entreprises privées, y compris des banques de financement rural. Le Centre international de recherche agricole dans les zones arides, le Centre arabe d'étude des terres arides et non irriguées, l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides et le Centre international pour la recherche en agroforesterie seront encouragés à travailler en liaison étroite avec les instituts locaux de recherche en vue de mettre au point des méthodes améliorées de conservation des terres et de l'eau et d'agroforesterie, entre autres.

9. Il ne saurait y avoir de réduction durable de la pauvreté sans politique macroéconomique stable et prévisible. De ce fait, le FIDA engagera, avec d'autres financiers/donateurs, en particulier la BAsD et la Banque mondiale, un dialogue avec le gouvernement, concernant notamment la réforme du secteur financier; la diversification du secteur rural et de l'investissement rural; l'amélioration de la gouvernance et la poursuite de la décentralisation; et la réforme foncière, en particulier l'accès des pauvres aux terres irriguées, la gestion des ressources communautaires et le partage des fruits des réformes. Les politiques opérationnelles mettront l'accent sur les femmes et le développement, la constitution d'organisations communautaires ainsi que la réorganisation des institutions et la réorientation de leurs activités afin de mieux répondre aux besoins des pauvres.

RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DU PAKISTAN

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION

I. INTRODUCTION¹

1. Le Comité chargé des stratégies opérationnelles a examiné en juillet 2002² un projet d'Exposé des options et stratégies d'intervention pour le Pakistan (COSOP). Tout en approuvant en principe la stratégie qui y était décrite, il a exprimé un certain nombre de préoccupations qui sont reprises dans le présent exposé, qui contient également des informations sur l'évolution récente et les orientations de politique générale.

2. La révision du COSOP a été retardée par les troubles politiques qui ont marqué aussi bien le pays que l'ensemble de la région en 2000/01, ainsi que par les événements de septembre 2001 qui ont conduit à une révision totale de l'orientation politique et économique du Pakistan. Ainsi, en novembre 2001, le gouvernement a adopté un certain nombre de réformes de politique générale et de réformes institutionnelles et préparé un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Des progrès sensibles ont par ailleurs été réalisés s'agissant de la mise en place de gouvernements élus au niveau des districts et du transfert d'autorité aux gouvernements des districts et des provinces. Le redoublement des efforts d'éradication de la pauvreté et l'adoption de profondes réformes de politique économique ont permis au FIDA de renforcer son programme de réduction de la pauvreté au Pakistan et créé un environnement propice à l'élaboration d'une stratégie d'intervention à moyen terme dans le pays. Le présent COSOP est le résultat des discussions tenues avec des représentants des donateurs bilatéraux et multilatéraux, du gouvernement, d'organisations non gouvernementales (ONG) et des programmes d'appui rural ainsi qu'avec des responsables des projets exécutés par le FIDA dans le pays et des experts des questions de parité hommes-femmes, dans le cadre de l'atelier consacré à l'intégration de l'égalité hommes-femmes et à la confrontation avec la réalité tenu en septembre 2002, dont une session a spécifiquement porté sur l'examen du COSOP, donnant ainsi au gouvernement et aux autres principales parties prenantes le sentiment de participer véritablement à son élaboration. Celui-ci tient compte des observations des participants au sujet de la stratégie proposée et des suggestions formulées pour faire une plus large place aux questions de parité.

II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE

A. Situation économique du pays

3. Le Pakistan comprend quatre provinces (Punjab, Sind, province de la frontière du nord-ouest et Baluchistan); un territoire – (les zones tribales sous administration fédérale); un territoire capitale (le territoire capitale d'Islamabad); l'Azad Jammu et Cachemire (AJC); et les régions du nord. Il s'étend sur environ 796 100 km² et compte 132 millions d'habitants, soit une densité de 165 habitants/km². La population, qui est rurale à 68% et dont environ 46% est âgée de moins de 15 ans, augmente au rythme de 2,8% par an. Elle vit en majorité dans la plaine de l'Indus dans les provinces du Punjab et du Sind.

4. Jusqu'en octobre 1999, le système politique du Pakistan était un système parlementaire fédéral à deux chambres: la chambre basse, c'est-à-dire l'Assemblée nationale composée de 217 membres élus directement dont 10 membres représentant les minorités, et la chambre haute, c'est-à-dire le Sénat composé de 87 membres, soit 19 membres de chacune des quatre provinces et 11 membres élus par les zones tribales administrées par le gouvernement fédéral et par le territoire Capitale d'Islamabad.

¹ Voir l'appendice I pour plus d'informations

² OSC 2000/33/PI minutes, 4 juillet 2000

Jusqu'en octobre 1999, les provinces jouissaient d'une autonomie considérable. Elles étaient dirigées par un gouverneur et par un conseil des ministres dont le premier ministre était nommé par l'assemblée provinciale. En juin 2001 cependant l'Assemblée nationale, le Sénat et les gouvernements provinciaux ont été dissous. Un certain nombre de réformes administratives, dont tous les détails ne sont pas encore clairs, sont en cours.

5. Bien qu'indépendant depuis plus de 50 ans, le pays connaît encore de graves problèmes de développement. Au cours des années 90, l'économie s'est développée au rythme de 4,1% par an, soit une croissance par habitant de seulement 1,6%. La pauvreté, qui selon les estimations touchait 32,6% de la population en 1998/99, est en progression. Moins de la moitié (42%) des enfants âgés de 5 à 9 ans sont scolarisés, et seulement 50% de ceux âgés de 12 à 23 mois sont vaccinés. Les taux d'alphabétisation et de scolarisation sont profondément différents selon le sexe. L'état sanitaire laisse à désirer, notamment chez les femmes et les enfants, et l'accès à des services de base tels que l'eau potable et l'assainissement est limité. Pour dégager les ressources nécessaires aux investissements dans le capital humain et l'infrastructure de base, l'économie pakistanaise doit se développer à un rythme beaucoup plus rapide que pendant les années 90.

6. Après octobre 1999, le gouvernement a adopté un programme en sept points afin de relancer l'économie, d'éliminer la corruption endémique, de dépolitiser les institutions publiques, de transférer l'autorité au niveau local, de développer le système de contrôle et d'introduire des processus démocratiques dans la société. Sa stratégie de développement met l'accent sur le renforcement de la gouvernance et l'intégrité des fonctionnaires; la création d'activités rémunératrices par le biais de l'accélération de la croissance de l'agriculture et du secteur des petites et moyennes entreprises, l'adoption de technologie de l'information et le développement du secteur pétrolier et gazier; ainsi que la réduction de la pauvreté grâce à la relance économique et à la réorientation des dépenses en faveur du capital humain. Cette stratégie est décrite plus en détail dans le DSRP intérimaire.

7. L'orientation de la politique économique du Pakistan fait suite aux réformes préconisées par le Fonds monétaire international (FMI). En septembre 2001, le gouvernement a conclu avec le FMI un accord de confirmation de 10 mois d'un montant de 596 millions de USD, et l'accord de rééchelonnement de la dette conclu avec le Club de Paris et portant sur 12,5 milliards de USD lui a permis d'obtenir du FMI un prêt d'une durée de trois ans et d'un montant de 1,3 milliard de USD au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Le pays n'a toutefois pas réussi à rééchelonner son importante dette à l'égard des banques commerciales. Dans un rapport récent, le FMI relève trois motifs de préoccupations: la réduction continue des recettes publiques; les pertes d'exploitation des grandes entreprises du secteur public et la chute des dépenses sociales. Pour répondre à ces préoccupations, le gouvernement a entrepris de renforcer et de simplifier les conditions de fonctionnement de l'Office central des recettes publiques, a accéléré la privatisation des entreprises publiques et a porté les dépenses sociales à un niveau proche du montant inscrit au budget (114 milliards de PKR, soit 1,85 milliard de USD).

8. La situation économique est relativement satisfaisante. Les réserves de change sont passées de 3,2 milliards de USD en juin 2001 à 5,2 milliards de USD en avril 2002 et on escompte une croissance de 2,6% de l'agriculture en 2002. D'après les prévisions officielles, l'économie devrait progresser de 3,7% en 2003 contre environ 4% en 2001/02. L'inflation devrait passer d'à peu près 3% en 2001 à 7,92% en 2003 et le déficit courant devrait quant à lui atteindre 1,2% du produit intérieur brut (PIB) en 2002 et 1,6% en 2003.

B. Secteur agricole

9. L'agriculture est le principal secteur d'activité économique: elle contribue pour 25% au PIB, représente 60% des recettes d'exportation et 48% des emplois et fournit des matières premières ainsi qu'un marché intérieur à l'ensemble des principales industries agroalimentaires. Environ 20,9 millions

d'hectares, soit 26% de la superficie totale du pays, est cultivée. Les cultures ont représenté environ 54% de la valeur ajoutée du secteur en 1997/98, contre 33% pour l'élevage. L'agriculture repose en grande partie sur le vaste réseau de canaux dans les zones d'irrigation, complété par un grand nombre de puits publics et privés qui apportent l'eau nécessaire à près de 76% des superficies cultivées, principalement dans les provinces du Punjab et du Sind. Le secteur a enregistré une croissance d'environ 4% par an au cours des 30 dernières années grâce au développement rapide de l'irrigation, à l'introduction de variétés à haut rendement, au subventionnement des intrants et aux investissements publics dans les infrastructures rurales telles que routes et électricité. Néanmoins, le Pakistan est encore déficitaire en certains produits essentiels tels que le blé et les huiles alimentaires, dont l'importation a coûté 1,5 milliard de USD en 1994/95.

10. La sécheresse qui a frappé le pays au cours des deux dernières années a pénalisé l'activité de l'agriculture et des industries connexes telle que l'industrie textile. Les deux principales provinces agricoles, à savoir le Punjab et le Sind, ont dû faire face à de très importantes pénuries d'eau, qui ont contraint les agriculteurs à privilégier des cultures moins exigeantes à cet égard, avec pour résultat un recul sensible de la culture du riz au profit du coton. Les superficies consacrées au riz ont diminué de 15% en 2001/02, ce qui s'est traduit par une baisse de la production de 21%. La production de coton devait progresser légèrement pour s'établir à 10,9 millions de balles tandis que la production de blé devait augmenter de 5%, passant de 19 millions de tonnes en 2000/01 à 20 millions de tonnes en 2001/02. On prévoyait une hausse de la production de sucre de 7%, passant de 43,6 millions de tonnes en 2000/01 à 46,5 millions de tonnes en 2001/02. Une progression globale de 2,6% du secteur agricole était attendue en 2001/02, principalement sous l'effet de l'augmentation de la production de sucre et de blé. Cette croissance est importante, étant donné qu'elle fait suite à un repli de 2,5% en 2000/01. Le secteur devrait obtenir de meilleurs résultats en 2003 si la sécheresse recule ou si la réorientation en faveur de cultures qui réclament moins d'eau se poursuit.

11. Les principaux obstacles à la croissance de l'agriculture sont les politiques en matière de prix intérieurs qui ne prévoient aucune incitation; la salinisation de certaines régions irriguées, en particulier au Punjab et dans le Sind; la mauvaise qualité des semences et d'autres matériels de multiplication végétale; la lenteur avec laquelle sont adoptées de nouvelles variétés à plus haut rendement; le manque d'intrants et de sources d'énergie; l'inefficacité des services de vulgarisation; et les problèmes que posent l'expansion des superficies cultivées. L'agriculture irriguée comme l'agriculture pluviale souffrent de graves déficiences sur le plan technologique, et il est indispensable de chercher à identifier des cultures et des "ensembles" adaptés en particulier aux zones d'agriculture pluviale, côtière et de montagnes. Le potentiel de croissance de la productivité est considérable, mais suppose l'adoption de politiques plus énergiques de mise en valeur des terres. Il est également possible d'améliorer la collecte et l'utilisation de l'eau, notamment dans les petits systèmes d'irrigation communautaire, ainsi que de diversifier et d'intensifier la production des exploitations. Lors de l'atelier sur la parité hommes-femmes organisé à Islamabad mentionné précédemment (par. 2), les participants ont insisté sur le fait que le FIDA pourrait contribuer à la formulation de la stratégie nationale dans le domaine de l'eau, actuellement en préparation. Enfin, une meilleure gestion des parcours et des pratiques d'élevage permettrait d'accroître de façon considérable la production animale.

12. Afin de concrétiser pleinement le potentiel du secteur, le gouvernement a adopté une stratégie qui privilégie la promotion d'un développement coordonné de l'agriculture et des activités rurales non agricoles ainsi que le développement humain dans les zones rurales, en particulier en faveur des pauvres et des groupes défavorisés et assure une utilisation durable, efficace et équitable de l'eau et des ressources naturelles. Dans ce contexte, la priorité sera accordée à la réforme des institutions publiques afin qu'elles fournissent plus efficacement des services aux utilisateurs et qu'elles soient responsables de leur action; à la réorientation des dépenses publiques dans les zones rurales de façon à appuyer le développement des infrastructures et des services qui encouragent le développement des activités agricoles et non agricoles en faveur des pauvres; et à l'amélioration des services de base.

Tout cela implique de faire preuve d'innovation, de mettre en œuvre des réformes institutionnelles et de poursuivre la décentralisation au niveau local. Les principales institutions qui interviennent dans le domaine du développement agricole et rural sont désorganisées, et doivent donc être restructurées et renforcées, ce qui n'ira pas sans problèmes mais offre l'occasion de favoriser le développement rural. Les instruments susceptibles d'être utiles à cet égard sont: les services de recherche et de vulgarisation dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage; les services financiers ruraux; les programmes d'appui au secteur rural, ainsi que le secteur privé, y compris les organisations communautaires et les ONG. Le transfert de pouvoirs aux nouveaux gouvernements des districts permettra au FIDA d'établir un dialogue avec ces derniers et d'en faire de nouveaux agents du changement. L'atelier organisé en septembre 2002 a recommandé que les membres élus des nouveaux gouvernements de districts et les *nazims* (coordinatrices élues) soient priés d'aider le FIDA, leur participation à la redistribution des ressources étant susceptible de conforter l'appui en faveur des projets dans les régions "difficiles".

C. Pauvreté rurale

13. Environ 70% des pauvres au Pakistan vivent en zone rurale, et leur nombre serait en augmentation. Bien que la pauvreté varie d'une région à l'autre, elle est structurelle dans les zones irriguées de la vallée de l'Indus en raison de la structure fortement biaisée de la propriété foncière, et tient à la faiblesse des ressources dans les zones semi-arides et de hauts plateaux, où les exploitations sont généralement de petite taille et exploitées directement par leurs propriétaires. Les familles les plus vulnérables parmi les pauvres sont les paysans sans terre, les paysans pratiquement sans terre, les petits exploitants cultivant moins de 5 ha, et les femmes.

D. Réduction de la pauvreté rurale: contraintes et perspectives

14. Les principaux obstacles auxquels les pauvres ont à faire face sont: un accès insuffisant aux ressources productives, en particulier aux terres agricoles et au crédit; l'analphabétisme et le manque de qualifications; la faiblesse des infrastructures en milieu rural; le manque d'efficacité des services d'appui technique; le manque d'organisation et l'absence de moyens d'action. Pour ce qui concerne plus particulièrement les femmes, l'un des principaux problèmes tient au fait qu'au Pakistan, comme dans les pays islamiques semblables, le "développement en faveur des femmes" est un concept étranger, occidental, qui n'a pas de sens dans les sociétés et cultures locales³. Les femmes constituent un pourcentage disproportionné des pauvres en raison de leur isolement et de leur statut social, et aussi parce qu'elles ne possèdent pratiquement pas de terres ni d'actifs productifs et n'ont qu'un accès limité aux services sociaux et aux activités économiques.

15. Le gouvernement a adopté diverses mesures en vue d'éliminer la pauvreté. Les réformes de politique économique générale et institutionnelles récentes ont notamment pour but d'améliorer l'accès des familles rurales pauvres à la terre et au crédit; de développer l'infrastructure rurale; de décentraliser les organismes publics et les centres de contrôle budgétaire et financier et d'encourager la participation en étendant la gouvernance au niveau local et en mobilisant les communautés. S'appuyant sur l'expérience acquise à l'occasion de projets communautaires, notamment des projets bénéficiant d'un appui du FIDA, le gouvernement a créé un fonds de lutte contre la pauvreté et adopté des programmes d'appuis ruraux, comme indiqué ci-après.

- **Le fonds pakistanais de lutte contre la pauvreté**, créé en 1997, est un organisme à but non lucratif dirigé par un conseil d'administration composé de trois représentants de l'État et de neuf représentants du secteur privé, essentiellement d'ONG, qui joue le rôle d'une organisation de tête, fournissant des microcrédits aux organisations communautaires,

³ Maria Protz, consultant du FIDA, "Gender Impact Analysis Study of the IFAD-financed North West Frontier Province Barani Area Development Project and the Neelum and Jhelum Valleys Community Development Project", octobre 2001.

normalement par l'intermédiaire d'ONG. L'Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale) qui appuie le Fonds depuis 1999, a accordé un prêt de 90 millions de USD pour le financement de microcrédits et d'infrastructures communautaires de petite taille et le renforcement des capacités du Fonds et de ses organisations partenaires.

- **Les programmes d'appui rural**, qui sont de loin les programmes de développement les plus importants au Pakistan, s'inspirent du programme d'appui rural de l'Aga Khan. Ils supervisent des "organisations divisionnaires d'appui rural" qui à leur tour supervisent et appuient des "unités d'organisation sociale" responsables de la mobilisation sociale/création d'organisations communautaires au niveau du district/du projet. Les dépenses d'administration des futurs programmes seront financées par le gouvernement, probablement par l'intermédiaire du Fonds de lutte contre la pauvreté, alors que les activités de développement seront cofinancées par des donateurs. Trois programmes sont actuellement en vigueur: le programme national d'appui rural du gouvernement fédéral, la Sarhad Rural Support Corporation (SRSC) du gouvernement de la province frontrière du nord-ouest et le programme du gouvernement du Baluchistan. Le gouvernement de la province du Punjab a également créé récemment 18 programmes d'appui rural, mais aucun ne concerne le développement communautaire. Tous ces programmes dépendent fortement des projets multilatéraux ou bilatéraux auxquels ils participent largement. Les activités concernées sont généralement la création d'organisations de village/communautaires/de femmes et la fourniture d'un appui à ces organisations ainsi que la promotion de l'épargne et du crédit pour les activités génératrices de revenus, notamment en faveur des femmes. Les services d'appui technique fournis dans un premier temps (vulgarisation dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, santé animale), en particulier par le programme d'appui rural de l'Aga Khan, n'ont pas donné les résultats escomptés et sont désormais de plus en plus fréquemment remplacés par des activités de formation du personnel technique des organismes régionaux et locaux et par un travail avec les divers groupes, suivant en cela la démarche adoptée par le FIDA dans le cadre de plusieurs projets.

E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

16. Le gouvernement prépare actuellement une stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale qui fait intervenir toutes les parties prenantes et qui débouchera sur l'adoption de stratégies et de programmes aux niveaux de la province et du district⁴. Le processus de consultation a déjà commencé au Baluchistan et dans la province du Sind, et servira de base aux activités futures de planification.

17. Le DSRP intérimaire décrit une approche globale pour surmonter les deux problèmes fondamentaux que connaît actuellement le Pakistan et parvenir ainsi à une croissance économique et à une réduction de la pauvreté durables. Le gouvernement y précise qu'un accroissement des revenus, que ce soit par la création d'emplois ou l'aide financière, ne peut à lui seul éliminer la pauvreté et qu'il faut par conséquent s'attaquer également aux causes de la pauvreté, ce qui est conforme à l'approche adoptée par le FIDA. L'accent mis sur la stabilisation macroéconomique et la réduction du déficit budgétaire signifie toutefois qu'il sera extrêmement difficile de dégager les ressources nécessaires à l'éradication de la pauvreté, et que cette question sera un facteur important du succès de la stratégie.

18. La stratégie actuellement élaborée par le gouvernement s'articulera autour des grands axes suivants:

- La croissance économique et l'emploi. Des politiques destinées à encourager l'investissement privé (étranger et national) dans tous les secteurs ont été adoptées.

⁴ Les gouvernements nouvellement élus participeront aux consultations au niveau du district.

- L'accélération de la croissance de l'agriculture. Pour cela, le gouvernement prévoit d'éliminer les principaux obstacles à la croissance, d'accroître les ressources consacrées à l'atténuation des effets des sécheresses et au développement de l'agriculture sur les terres arides, et d'accélérer la distribution de terres et d'intrants aux agriculteurs pauvres tout en leur facilitant l'accès au crédit et à des services techniques.
- Les activités non agricoles génératrices de revenus et les microcrédits.
- Le développement des ressources humaines, y compris par une amélioration des programmes d'enseignement et d'alphabétisation ainsi que des activités de formation; le développement des soins de santé primaires et d'autres services de santé dans les zones rurales; l'amélioration de l'approvisionnement en eau; l'adoption de mesures d'assainissement, de nutrition et de sécurité alimentaire; et le planning familial.
- La poursuite de la décentralisation de l'administration dont la transparence et la responsabilisation seront accrues; la décentralisation de la planification, de l'élaboration du budget, de l'exécution ainsi que de la gestion et du contrôle financiers; la participation de la population aux affaires locales; le renforcement des administrations locales et le développement de l'infrastructure administrative.
- L'adoption systématique d'un mécanisme de suivi des dépenses et d'évaluation des progrès.

19. Cette stratégie répond aux obstacles identifiés au développement agricole et rural, mais les mécanismes proposés devront être améliorés, en particulier ceux qui concernent les ménages pauvres particulièrement vulnérables, notamment les femmes. En outre, si les mécanismes décentralisés d'exécution proposés sont satisfaisants, leur succès dépendra de la structure politique et administrative. En conséquence, non seulement le FIDA élaborera des politiques opérationnelles qui évolueront avec le temps, mais également contribuera à la définition des mécanismes de ciblage et à l'adoption de mécanismes décentralisés de planification et de gestion.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS

20. **Activités du FIDA.** Avec 18 projets appuyés jusqu'à présent, pour un montant au total d'environ 313 millions de USD, le FIDA est l'un des principaux donateurs du Pakistan. Onze projets ont pris fin, six sont en cours et un⁵ n'est toujours pas entré en vigueur. Ces divers projets couvrent de nombreuses régions agroécologiques et diverses activités de développement: 10 concernaient le développement agricole; trois l'offre de crédit; trois l'irrigation; un la production laitière, et un le développement communautaire. Trois de ces projets ont été engagés par la Banque mondiale, trois par la BASD, et les autres par le FIDA. Les institutions coopérantes ont été la Banque mondiale et la BASD pour 12 projets et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets pour les six autres.

21. **La durée d'exécution** des projets a été comprise entre six et 10 ans. D'une manière générale, les décaissements ont été limités et peu rapides, seul trois des projets terminés ont bénéficiés de la totalité des décaissements prévus. L'un des principaux problèmes a été d'atteindre effectivement les groupes cibles, en particulier les femmes. L'objectif des examens réalisés et des dialogues engagés a donc été d'éliminer les obstacles limitant l'efficacité des projets en matière d'éradication de la pauvreté et de régler les problèmes de mise en œuvre d'ordre institutionnel et autres. Le dialogue a notamment porté sur les points suivants:

⁵ Projet de mise en valeur des zones barani dans la province frontière du nord-ouest, approuvé en avril 2001 et cofinancé par la Banque asiatique de développement.

- Les interventions du FIDA ont mis l'accent sur une participation accrue des institutions villageoises en encourageant un développement communautaire sur le modèle de l'action menée par la Fondation Aga Khan. Dans un certain nombre de projets, les interventions ont eu des résultats contrastés. Deux éléments ont reçu une attention particulière: i) une participation accrue des ONG et ii) le développement communautaire, en particulier la constitution de groupes de femmes et la participation active des ménages dont les caractéristiques correspondent au groupe cible.
- Le dialogue a mis l'accent sur la simplification des procédures de transfert de fonds et d'approbation – en consultation avec la Banque mondiale et d'autres donateurs. Bien qu'ils soient des facteurs d'efficacité et de motivation clés, les salaires et les incitations offerts au personnel n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritent. Toutefois, des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne la décentralisation des activités au niveau local, en étroite collaboration avec d'autres donateurs.
- Les activités de promotion de la femme sont restées limitées, principalement en raison de facteurs et d'attitudes culturels profondément enracinés, qui déterminent le comportement respectif des hommes et des femmes, ainsi que du faible niveau d'éducation.

22. **Enseignements tirés.** Les principaux enseignements tirés de l'évaluation du portefeuille de pays réalisée en 1995 et des projets plus récents appuyés par le FIDA et par d'autres donateurs sont les suivants:

- **Ciblage.** Les évaluations réalisées⁶ ont montré qu'il fallait mettre l'accent sur l'impact des projets sur diverses catégories de ménages. Le degré de participation des ménages pauvres a varié d'un projet à l'autre, mais les données disponibles montrent que les ménages les plus pauvres ne participent guère. Par exemple, dans le cas du projet de soutien dans la zone de Dir, dans le bas Dir, tous les villageois étaient membres d'organisations communautaires, contrairement à ce que l'on constatait dans le haut Dir. Des discussions avec des responsables de ces organisations ont révélé que certains propriétaires étaient peu enclins à laisser leurs fermiers en devenir membres. Dans le cas des projets concernant une région particulière, les activités devraient être ciblées sur les villages les plus pauvres sur la base de critères préalables tels que la taille de l'exploitation, les actifs productifs, l'infrastructure sociale, etc. Les projets peuvent être axés sur des activités qui intéressent plus particulièrement les couches les plus pauvres de la population rurale. L'expérience montre qu'il est plus facile pour cela de tirer parti des structures communautaires existantes telles que les *jirgas* (assemblées d'anciens) et en adoptant une approche qui ne suscite pas de réaction de résistance et n'exclue personne.
- **Participation des bénéficiaires.** Les projets devraient être conçus et exécutés de façon à encourager la création d'organisations communautaires durables et à appuyer les organisations existantes afin qu'elles assument progressivement la responsabilité du développement au niveau local et à ce qu'elles établissent des liens avec les organismes publics. Par exemple, dans le cadre du projet de soutien dans la zone de Dir, maintenant que des mécanismes officiels ont été mis en place au niveau du district et aux niveaux inférieurs, les pressions en faveur d'un développement et d'une exécution plus rapide des activités sont plus importantes. Par ailleurs, le soutien apporté par les autorités locales a contribué à la confiance et à l'enthousiasme des organisations communautaires.

⁶ Bien que seul un petit nombre d'évaluations internes aient été réalisées en ce qui concerne le projet de soutien au village de la zone de Mansehra, une étude indépendante de la formation d'organisations de femmes a été réalisée en 1998. Cette étude porte sur 68 organisations, dont 63 (93%) étaient actives à l'époque.

- **Mécanismes d'exécution.** Le formulaire I de la Commission de planification devrait être préparé, examiné et accepté au cours de la phase de préévaluation de façon à éviter tout retard d'exécution et toute contradiction avec le rapport d'évaluation. Il devrait également être révisé régulièrement en fonction de la réaffectation des fonds entre les diverses composantes et/ou catégories de dépenses. Ce point est particulièrement important dans le cas de projets qui répondent à une demande, où les allocations initiales sont susceptibles d'être revues en fonction des priorités de la communauté concernée.
- **Activités de développement communautaire.** À plus long terme, les organisations villageoises peuvent se transformer en conseils communautaires et faciliter l'administration des subventions accordées par les autorités locales. Ces conseils pourraient également assurer une corrélation entre plans de développement et allocation des ressources par l'intermédiaire de conseils de district et de comités de surveillance. Cela suppose toutefois que les mécanismes présidant à la constitution de ces groupes fassent une plus large place au principe d'équité, qui doit être compris et accepté par l'ensemble des membres; que les mécanismes de règlement des problèmes au sein des groupes soit clairement compris par les pauvres afin qu'ils puissent y participer activement; que les processus de prise de décisions portent également sur les questions qui présentent de l'importance pour les groupes défavorisés (pauvres et femmes, y compris les paysans sans terre); et qu'une plus grande diversité de parties prenantes participent à l'identification des besoins futurs. Pour contribuer à la pérennité des activités, le FIDA devrait aider les ONG locales à se doter des capacités nécessaires pour assumer les activités de base du développement local au cours de la période d'exécution du projet.
- Les premiers **crédits** fournis par le FIDA étaient destinés à aider les fermiers à se procurer des intrants ou à entreprendre des activités génératrices de revenus. Toutefois, compte tenu de la capacité limitée du secteur agricole à créer des emplois et de la productivité relativement faible des ressources agricoles, l'appui du FIDA consiste désormais à encourager le développement des microentreprises. Ces crédits devraient être intégrés avec l'épargne, servir éventuellement de garantie et prévoir une responsabilité solidaire des communautés pour le remboursement; être assortis de taux d'intérêt conformes aux taux en vigueur sur le marché et tenant compte des risques de défaut; être accordés rapidement, principalement sous forme de prêts à court terme; permettre à des agriculteurs sans terre et à des femmes de se livrer à l'élevage ou d'entreprendre des activités génératrices de revenus; être utilisés pour la création de petits ateliers, la commercialisation et le traitement de la production, etc. de façon à compléter les activités agricoles et améliorer l'offre de services.
- **Mise au point et diffusion de technologies.** Les projets devraient comporter une composante recherche agricole de façon à améliorer les conditions de culture et d'élevage en fonction de la situation socioéconomique et des caractéristiques agroécologiques de la zone du projet. La vulgarisation devrait en faciliter l'acceptation par les bénéficiaires.
- **Participation des femmes.** Les possibilités pour les femmes et les filles dans les zones rurales au Pakistan sont limitées par le strict respect des coutumes et des traditions qui prévalent dans les différentes régions. Étant donné qu'il est indispensable de contribuer à l'émancipation des femmes si on veut améliorer leurs conditions de vie, la création de petits groupes de femmes au sein des organisations communautaires et l'offre de services de formation et de conseils à leur intention devraient faire partie des principales composantes des projets. Les activités destinées aux femmes-fourniture d'eau; mesures, dans les limites des normes socialement acceptables, destinées à lutter contre leur isolement, accès aux marchés, programmes d'alphabétisation fonctionnelle, octroi de crédits et projets de prise en charge-donneraient aux femmes davantage de contrôle sur leurs conditions de vie. Le projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra, ainsi que le projet de développement communautaire des vallées de Neelum et de Jhelum ont montré que, tout en respectant les cultures locales, la participation active des femmes s'était traduite par une nette amélioration de l'image qu'elles avaient d'elles-mêmes, de leur confiance en elles, de leur sens de la mobilité et de leur perception du monde extérieur ainsi que de leur capacité à agir de manière

indépendante. L'atelier organisé en septembre 2002 à Islamabad a recommandé de mettre l'accent sur "la parité et le développement" plutôt que sur "les femmes et le développement" et de modifier les structures locales de pouvoir. Les politiques en faveur des ruraux pauvres devraient également privilégier les mesures en faveur des femmes.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés

23. La stratégie du FIDA en faveur du Pakistan découle de l'analyse de l'expérience acquise dans le pays et dans d'autres parties de la région. Ses orientations sont conformes aux priorités définies par le gouvernement dans le DSRP intérimaire ainsi qu'à sa stratégie générale et régionale pour l'élimination de la pauvreté. Sa spécificité tient à l'accent mis sur les zones défavorisées, en particulier les régions tribales; aux activités destinées à accroître la productivité des pauvres et au dialogue qu'il mène avec les autorités pour accroître les ressources des ménages pauvres. La pérennité des résultats, qui devrait être prioritaire, suppose la mise en place de processus participatifs et de partenariats; une action en faveur des ressources humaines afin de donner davantage de moyens aux groupes cibles; la décentralisation de la planification, de l'exécution ainsi que de la gestion et du contrôle financiers; et la coordination des investissements avec ceux de d'autres donateurs, du gouvernement et des bénéficiaires. Une définition claire des groupes pauvres et vulnérables ainsi que l'identification des obstacles auxquels ils doivent faire face et des moyens de les surmonter en sont des éléments essentiels.

24. **Du point de vue stratégique, l'action du FIDA** sera axée sur la définition de la pauvreté rurale au Pakistan et les obstacles auxquels doivent faire face les différents groupes cibles-groupes ethniques et tribus; petits agriculteurs, agriculteurs marginaux et agriculteurs sans terre, en particulier ceux vivant dans des régions arides ou de montagnes; et sur les femmes, qui sont généralement à la fois pauvres et sans moyens d'action. Ces groupes sont tous caractérisés par la pauvreté, le non accès à la terre, au crédit, aux moyens de production et à la technologie; le manque d'information sur le marché, d'expérience commerciale et d'expérience de la négociation et un accès insuffisant à l'eau potable, à l'éducation de base, aux soins de santé, au système d'assainissement et à des sources d'énergie appropriées. Les ménages ruraux pauvres sont en règle générale caractérisés par des familles nombreuses, des taux de dépendance élevés, un faible niveau d'éducation et un fort taux de chômage.

25. **Objectifs stratégiques du FIDA.** Afin de permettre aux ruraux pauvres d'échapper à la pauvreté, le FIDA met l'accent sur trois objectifs stratégiques clés: le renforcement des capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations; un meilleur accès aux ressources naturelles productives et aux technologies; et un accès plus large aux services financiers et aux marchés. La réalisation de ces objectifs dépend cependant de trois variables, à savoir, une stratégie nationale compatible avec ces objectifs et dont la maîtrise est assurée par le gouvernement et par d'autres parties prenantes du pays; le choix des zones d'intervention et des options en matière d'investissement; et la nature du projet et des procédures d'exécution et de contrôle, qui devront être définies de façon à répondre effectivement aux besoins du groupe cible. Au Pakistan, le véritable problème n'est pas tant d'identifier les objectifs et les activités prioritaires que d'obtenir l'appui local nécessaire à la mise en œuvre des stratégies et des programmes de réduction de la pauvreté, en particulier lorsqu'ils prévoient des mesures en faveur des femmes. La confiance et la crédibilité dont jouit le FIDA, aussi bien auprès du gouvernement que des communautés rurales pauvres, du fait de l'assistance déjà apportée par le passé devraient lui permettre de l'obtenir plus facilement, mais il lui faudra également engager un dialogue permanent et encourager l'adoption de processus participatifs pour que ses programmes se combinent de manière satisfaisante à ceux de l'élite rurale et de la bureaucratie, qui sont plus fréquemment opposées que favorable au changement. Toutefois, le transfert de pouvoirs aux nouveaux gouvernements de district ainsi qu'au *nazims* et aux conseillers offre de nouvelles possibilités à cet égard.

26. Les principales caractéristiques des programmes du FIDA sont: le choix de régions géographiques marginales et pauvres en ressources; un cadre institutionnel qui permet au groupe cible d'exercer une influence et l'élaboration de projets qui contribuent aux activités de réduction de la pauvreté; la mise au point et la diffusion de technologies conçues pour pouvoir être adoptées par les pauvres; des infrastructures rurales dont le développement vient appuyer les programmes; et la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus. De manière générale, la stratégie du FIDA est conçue de façon à fournir un appui au gouvernement dans cinq grands domaines:

- **Le développement agricole et rural.** L'accent sera mis sur une approche globale du développement agricole et rural plutôt que sur un programme concernant tel ou tel produit de base. Les programmes obtiendront de meilleurs résultats s'ils sont conçus de façon à éliminer les principaux obstacles existants. Ils devront donc chercher à accroître les ressources, y compris les ressources naturelles et les moyens financiers; à assurer une gestion durable des ressources pour permettre un accroissement de la productivité; à améliorer les ressources humaines et à développer l'infrastructure rurale.
- **Le renforcement des possibilités d'action des femmes.** Le problème de la pauvreté endémique ne peut être résolu si on n'accorde pas une attention particulière à la situation des femmes. Cette question sera au cœur des futurs programmes du FIDA, qui adoptera une stratégie opérationnelle à plusieurs niveaux. Au niveau de la politique générale, il s'associera avec d'autres donateurs de façon à sensibiliser les décideurs à la situation des femmes, encouragera les services opérationnels à développer leurs capacités et à former leur personnel aux questions concernant spécifiquement les femmes; et encouragera l'adoption de politiques de recrutement destinées à accroître le nombre de femmes à des postes de responsabilités dans les organismes publics de développement et les administrations locales. Au niveau de la société civile, il appuiera la formation d'organisations communautaires de femmes de façon à rétablir l'équilibre avec les organisations d'hommes, facilitera l'accès des femmes aux technologies et à l'information et encouragera les autorités locales à obtenir le soutien des *ulema* (dirigeants religieux) modérés. Au niveau des projets et des programmes, la stratégie du FIDA mettra l'accent sur la mise au point de nouveaux types de prêts non seulement pour les activités agricoles mais également en faveur des petites entreprises; la formation des femmes aux activités traditionnelles et la recherche de moyens pour accroître la valeur de leurs produits par des contacts avec des entreprises et une initiation à la création de débouchés; le renforcement des systèmes de suivi et d'évaluation de façon à faire le point des progrès réalisés; et des composantes et activités spécifiquement conçues pour les femmes. Enfin, le FIDA tiendra compte du conseil formulé lors de l'atelier tenu à Islamabad et fera preuve de prudence lorsqu'il cherchera à passer par l'intermédiaire des institutions traditionnelles, qui risquent de ne faire qu'une place limitée aux femmes. Les autres moyens susceptibles d'être utilisés seront la constitution de groupes d'épargne et de crédit, le développement des compétences, les programmes d'alphabétisation ainsi que les programmes dans le domaine de la santé et de la nutrition. Le FIDA encouragera également la mise en place d'un cadre général et réglementaire qui permette aux organisations de femmes d'avoir les mêmes droits que les organisations d'hommes en matière de prise de décisions et d'accès aux ressources productives, au crédit et aux infrastructures sociales, y compris à l'éducation et à la santé.
- **Sécurité alimentaire et diversification de la production.** L'accent sera mis sur la sécurité alimentaire des ménages plutôt que sur l'autosuffisance du pays. Les projets/programmes appuieront la production de produits de base pour lesquels les petits exploitants jouissent d'un avantage comparatif, ainsi que des systèmes agricoles qui, tout en assurant une production viable, contribuent à la sécurité alimentaire et aux besoins nutritionnels des familles pauvres.

- **Décentralisation.** L'accent sera mis sur la décentralisation de la planification et de l'exécution en fournissant un appui à la création et au renforcement d'organisations locales et au transfert de ressources humaines et financières aux gouvernements locaux.
- **Accès aux ressources.** Le FIDA encouragera l'accès des ménages ruraux pauvres aux ressources productives, y compris à la terre, à l'eau, au savoir-faire technologique et aux services financiers.

B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre de projets

27. Compte tenu de son expérience de plus de 20 ans, le FIDA est bien placé pour identifier les activités susceptibles de remédier au problème de la pauvreté rurale et élaborer des mesures qui bénéficient véritablement aux pauvres. Les possibilités d'interventions futures au Pakistan sont indiquées ci-après.

28. **Les hautes terres subtropicales** font partie des régions de hautes montagnes de l'AJC et des territoires du nord, où la production agricole dans les vallées et les petites plaines est intégrée à l'élevage – souvent fondé sur le pâturage en altitude l'été et l'utilisation des ressources forestières. Les exploitations sont généralement d'une taille inférieure à 1 ha, et donc trop petites pour faire vivre une famille. En raison des pressions exercées sur les terres agricoles, de la fragilité des sols pentus et d'une pluviométrie importante, ainsi que de la surexploitation des parcours et des ressources forestières, la dégradation de l'environnement constitue un grave problème. Certaines régions de hauts plateaux, notamment dans l'AJC, présentent un potentiel de mise en valeur considérable, mais une intervention des communautés est indispensable. L'action du FIDA devrait s'inspirer de l'expérience acquise à l'occasion du projet de développement communautaire des vallées de Neelum et de Jhelum, mais en mettant d'avantage l'accent sur la conservation des sols et de l'eau par une gestion intégrée de l'agriculture, des forêts et des parcours, ainsi que sur la création d'emplois grâce au développement des microentreprises et au financement rural.

29. **Les zones d'irrigation**, qui se trouvent principalement dans le Punjab et le Sind couvrent plus des deux tiers des terres cultivées et sont caractérisées par une structure de la propriété foncière fortement biaisée, la majorité des terres appartenant soit à de grands exploitants soit à de petits propriétaires. Du fait du développement de la mécanisation et de la rationalisation de la production commerciale, de nombreux propriétaires donnent congé à leurs fermiers, augmentant ainsi le nombre de paysans sans terre et de chômeurs. Le FIDA appuiera des activités qui permettent aux petits exploitants d'avoir d'avantage accès au système d'irrigation dans le Punjab et le Sind. Compte tenu des zones irriguées disponibles au Baluchistan et dans le Sind, il devrait être possible d'adopter une approche plus équitable de la question, notamment de procéder à des remembrements et d'allouer les terres excédentaires aux agriculteurs qui n'en ont pas ou peu ainsi qu'aux ménages dirigés par des femmes. Compte tenu cependant du peu d'intérêt manifesté par le gouvernement pour une telle approche, la tâche du FIDA ne sera guère aisée.

30. **Les zones semi-arides** sont principalement situées dans la province frontière du nord-ouest, le Baluchistan et les zones tribales sous administration fédérale, mais également dans certaines régions du Sind et du Punjab, à la limite des zones d'irrigation. Dans ces régions, les exploitations, qui couvrent généralement de 1 à 5 ha, sont principalement exploitées par leur propriétaire et consacrées à l'agriculture de subsistance. Le revenu monétaire provient généralement de la vente du bétail, des cultures de rapport irriguées et des fonds envoyés par des membres de la famille qui travaillent ailleurs dans le pays ou à l'étranger. Les sociétés de ces régions sont caractérisées par une cohésion et une interdépendance communautaire et/ou tribale marquées. Étant donné que la plupart de ses projets se trouvent dans ces régions, le Fonds y a accumulé une masse de connaissances en matière de réduction de la pauvreté par le biais d'approches participatives du développement communautaire, de mesures en faveur de l'irrigation à petite échelle, du développement des cultures, de la santé et de la

nutrition animales, de l'infrastructure rurale et - dans les projets plus récents - du développement des microentreprises à titre pilote. Il continuera son action dans ces domaines mais en mettant d'avantage l'accent sur le développement des microentreprises agricoles et non agricoles ainsi que sur la gestion des parcours de façon à améliorer la production animale et à réduire la dégradation des sols.

31. **Les femmes** constituent l'un des groupes les plus défavorisés au Pakistan. Les approches novatrices destinées à leur donner davantage de possibilités économiques et à développer leurs compétences, ainsi que les programmes d'alphabétisation, d'organisation et de mobilisation socialement et culturellement acceptables seront intensifiés. Dans certaines régions, le Fonds profitera du fait que les femmes occupent une place plus importante au sein de la communauté pour encourager leur participation au développement et dans les organismes de prise de décisions. Il encouragera également le gouvernement à intégrer dans ses politiques ainsi que dans le cadre institutionnel des pratiques acceptables qui ont fait leurs preuves.

32. **Renforcement et réforme des institutions.** Des liens seront établis entre les institutions locales et les services publics décentralisés, notamment les services de vulgarisation dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage ainsi que les administrations locales et les services de développement rural, ce qui facilitera la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités et garantira la pérennité des programmes d'éradication de la pauvreté. Par ailleurs, il sera indispensable de faire participer les ONG locales dès le début et d'assurer à leurs membres une formation appropriée, qui leur permette de participer au projet avec les autres organisations communautaires.

C. Possibilités d'élargissement et de partenariat avec les ONG et le secteur privé

33. **Liens avec le secteur privé.** La croissance de l'agriculture et le succès de la réduction de la pauvreté rurale dépendront de la capacité du secteur privé à fournir aux agriculteurs les services dont ils ont besoin. Étant donné que les engrais et d'autres produits agrochimiques sont de plus en plus facilement disponibles aux niveaux des districts ainsi que dans les principaux villages, l'un des principaux éléments de la stratégie de réduction de la pauvreté devrait être d'encourager les petites activités commerciales privées au niveau des villages, ce qui permettrait aux membres des organisations communautaires de participer à la vente et au stockage d'engrais et de pesticides et, après formation, de donner des conseils quant à leur utilisation. Les semences sont toujours exclusivement produites par des exploitations d'État, généralement mal gérées, qui souvent ne reçoivent pas en temps voulu le matériel essentiel et qui sont incapables de répondre à la demande de semences de qualité pour des variétés améliorées. Le FIDA devrait encourager le gouvernement à se retirer de la production de semences commerciales ce qui permettrait aux organismes publics de se concentrer alors sur la multiplication des semences mères à l'intention des producteurs privés. L'approche adoptée dans plusieurs projets du FIDA consistant à faire participer des organisations communautaires à la production et à la distribution de semences a obtenu de bons résultats et devrait être répétée. De même, la production de jeunes plants, y compris d'arbres fruitiers, s'est révélée beaucoup plus fiable et efficace lorsqu'elle faisait appel aux organisations communautaires. S'agissant de l'élevage, les vaccinations et les traitements antiparasitaires sont insuffisants et les services vétérinaires sont généralement incapables d'agir en temps utiles. L'expérience acquise dans le cadre des projets du FIDA comme du programme d'appui rural Aga Khan montre qu'il est possible de procéder préventivement à la vaccination, aux traitements antiparasitaires, etc. du bétail en formant des agents communautaires qui exercent sur la base du recouvrement intégral des coûts des vaccins/médicaments majoré d'une commission.

34. Au Pakistan, l'action des ONG est souvent freinée par leur faible capacité d'organisation et l'absence de visibilité. Toutefois, des donateurs étrangers les aident de plus en plus à renforcer leurs capacités en faisant transiter par leur intermédiaire des ressources destinées aux services de santé et d'éducation de base, à la formation professionnelle et aux activités génératrices de revenus. Les

grandes ONG participent au renforcement des capacités des organisations communautaires et des petites ONG. Il s'agit, notamment, de Strengthening Participatory Organisation, du Trust for Voluntary Organisations, du South Asia Partnership, du NGO Resource Centre créé par la fondation de l'Aga Khan et de la Sarhad Rural Support Corporation. Le FIDA collaborera avec ces ONG et avec d'autres dans le cadre de la mise en œuvre des projets comme pour renforcer les moyens des organisations communautaires et de femmes.

D. Possibilités de collaboration avec d'autres donateurs et institutions

35. **Partenariats multilatéraux et bilatéraux.** Jusqu'à présent, 13 des projets du FIDA ont bénéficié d'un cofinancement d'autres institutions internationales (Banque mondiale, BAsD, Banque islamique de développement et Programme de Nations Unies pour le développement (PNUD)). Le développement rural implique une approche globale, recouvrant une grande diversité d'activités, notamment la fourniture d'eau potable et l'amélioration des routes rurales. La coopération future entre le FIDA et le Pakistan se concrétisera principalement par de vastes projets diversifiés de développement, qui offriront par conséquent de très nombreuses opportunités de partenariat avec des organismes internationaux tels que la BAsD, le PNUD et la Banque mondiale, qu'il s'agisse de cofinancement ou de financement parallèle. Le FIDA se concentrera principalement sur le développement communautaire, les activités reposant sur l'agriculture, les petites infrastructures et les activités génératrices de revenus/développement de la microentreprise, les cofinanceurs se consacrant quant à eux à des infrastructures plus importantes et aux services sociaux. Parmi les partenaires susceptibles de collaborer directement avec le FIDA à l'avenir on peut citer l'Union Européenne et des donateurs bilatéraux qui souhaitent fournir des dons en complément des prêts du FIDA.

36. Pour mettre au point définitivement sa stratégie d'éradication de la pauvreté, le gouvernement doit encore aborder un certain nombre de grands problèmes d'ordre institutionnel et de politique générale, et notamment en matière **d'exécution**. Le FIDA collaborera activement avec d'autres donateurs, en particulier la Banque mondiale, la BAsD, et l'Union Européenne, afin qu'il soit tenu compte de ses préoccupations en ce qui concerne l'allocation des ressources, les processus participatifs et les partenariats, ainsi que la décentralisation de la gestion.

E. Questions à examiner avec le gouvernement

37. **Décentralisation et bonne gouvernance.** La bonne gouvernance est étroitement liée à la décentralisation dans la mesure où elle permet de renforcer le contrôle au niveau local sur la prise de décisions et l'exécution, l'affectation des ressources et les services fournis par l'État. La promotion du pluralisme institutionnel implique un appui aux institutions qui participent à la gouvernance au niveau local, c'est-à-dire les organisations communautaires et de femmes, le secteur privé (en particulier les petites entreprises), les autorités locales, les organismes techniques, les ONG et les donateurs. La participation de divers organismes et organisations du secteur public comme du secteur privé constitue l'un des moyens les plus sûrs de toucher effectivement les pauvres. Le FIDA, en collaboration avec d'autres donateurs, engagera un dialogue avec le gouvernement en faveur de la décentralisation, dans l'intérêt des ruraux pauvres.

38. Pour ce qui est de **l'accès aux ressources naturelles**, telles que forêts, terres agricoles irriguées et non irriguées, parcours et autres ressources communes, le FIDA s'efforcera de faire avancer les politiques concernant l'attribution des terres (terres irriguées et non irriguées et parcours) à des familles pauvres, en particulier aux paysans sans terre et aux femmes. Il existe entre la sylviculture, l'environnement, les modes de subsistance ruraux et les politiques de protection de l'environnement des liens qui concernent aussi bien les conditions de vie des pauvres et des populations marginales que la protection des ressources physiques et des ressources naturelles. Le FIDA appuiera les politiques qui encouragent la participation des ruraux pauvres à la prise de décisions concernant l'utilisation des biens communs.

39. Le gouvernement adopte une approche participative dans le cadre de sa stratégie de décentralisation des mécanismes de gouvernance. Le FIDA encouragera la mise en œuvre de réformes institutionnelles et de politiques opérationnelles qui répondent aux préoccupations des ruraux pauvres, efficaces par rapport à leur coût, et transparentes.

F. Mesures permettant d'améliorer la gestion du portefeuille

40. **L'exécution des projets du FIDA** au Pakistan a rencontré les problèmes suivants:

- des retards considérables pour ce qui est du respect des conditions préalables à l'entrée en vigueur des prêts au lancement des projets en raison de la lourdeur des procédures administratives. L'octroi de dons dans le cadre du Mécanisme spécial d'intervention pourrait contribuer à accélérer l'entrée en vigueur des prêts et permettre aux responsables de projet de résoudre plus facilement les problèmes initiaux;
- bien que le formulaire I de la Commission de planification soit généralement établi sur la base des tableaux détaillés de coûts qui figurent dans le rapport d'évaluation, les contradictions avec le rapport d'évaluation/l'accord de prêt se sont traduites par des retards d'exécution. La réticence à opérer des changements une fois le projet engagé est également un motif de préoccupation. Les projets du FIDA doivent être adaptés en fonction de l'évolution des conditions et des besoins des bénéficiaires. Le gouvernement devrait être prié d'adopter des procédures plus souples permettant de modifier si nécessaire les informations portées sur le formulaire I de la Commission de planification;
- le problème que pose le recrutement d'un personnel qualifié à de très graves conséquences, et les procédures appliquées par le gouvernement devraient être révisées. Il est parfois possible de trouver de bons candidats dans le secteur public, mais des salaires plus élevés sont nécessaires pour les inciter à accepter un poste.

41. **Conception et exécution des futurs projets.** Au vu de l'expérience acquise par le FIDA, aussi bien dans le pays que dans l'ensemble de la région, les futurs projets devraient :

- assurer véritablement la participation des bénéficiaires à l'identification, la conception, et l'exécution du projet;
- permettre d'allouer les ressources financières avec souplesse de façon à répondre aux besoins de la population cible;
- prévoir le renforcement des capacités de l'ensemble des principaux intervenants, en particulier au niveau local.

42. **Axes de la stratégie du FIDA et de la stratégie régionale⁷.** L'orientation et les éléments de base de la stratégie du FIDA pour le Pakistan correspondent étroitement à la stratégie institutionnelle du Fonds.

43. La stratégie pour le pays est aussi corrélée à la stratégie pour l'ensemble de la région pour ce qui est de la mobilisation et de l'organisation des communautés, de la promotion des entreprises rurales de façon à diversifier les sources de revenus des ménages ruraux pauvres et de l'expansion des services financiers ruraux.

⁷ Voir l'appendice IV pour le détail.

44. **Les questions intersectorielles**⁸ abordées par le FIDA au niveau international ont également été prises en compte dans la stratégie pour le Pakistan, qui correspond étroitement aux programmes d'action qui ont fait suite à la Conférence de 1995 sur la faim et la pauvreté puisqu'elles concernent le développement des organisations de la société civile et la participation directe des bénéficiaires au processus de prise de décisions.

G. Cadre indicatif de financement et programme de travail glissant

45. Le cadre stratégique proposé identifie trois opérations pour inclusion dans les futurs programmes.

46. Il s'agit de **deux projets** de développement dans les régions semi-arides de la province frontière du nord-ouest ou du Baluchistan et dans les hautes terres de l'AJC. Leurs composantes seront définies en fonction des besoins exprimés par les communautés rurales et les ménages pauvres. Étant donné que les activités seront fonction de la demande et feront l'objet d'évaluations annuelles participatives, les conditions d'exécution seront ajustées chaque année. Les principales composantes concerneront le développement des organisations communautaires et des organisations de femmes; le développement de l'agriculture et de l'élevage, y compris la gestion des parcours; le développement de l'irrigation (principalement dans les zones semi-arides); l'exploitation des ressources forestières (principalement dans les hauts plateaux sub-tropicaux); le développement des routes de liaison; les services financiers ruraux et la gestion des projets. Dans les deux cas, un dossier d'admission sera préparé en vue de parvenir à un accord avec le gouvernement au sujet des zones concernées et des composantes.

47. Le **troisième projet** sera un projet d'irrigation à moyenne/grande échelle, probablement au Baluchistan. D'après le gouvernement, bien qu'environ 20 000 ha dans cette province aient été reliés au système de distribution d'eau, les systèmes tertiaires et les exploitations sont encore insuffisants. Aucune donnée n'est pour l'instant disponible quant à la structure de la propriété foncière et à la taille des exploitations mais, comme dans la plus grande partie de la région, il est probable qu'elles sont fortement biaisées. Par conséquent, l'attribution de terres et le remembrement constitueront des préalables à l'acceptation du projet par le FIDA. Compte tenu de la volonté exprimée par le gouvernement de parvenir à une répartition plus équitable des terres, en dépit du manque d'expérience en la matière, la fourniture d'un appui – dans un premier temps à titre pilote – à un tel projet constituera un défi pour le FIDA. Le lancement de ce projet prendra un certain temps, étant donné que sa conception devra être précédée d'un dialogue avec les autorités afin de régler les problèmes liés à la propriété foncière et au remembrement. Toutefois, sur le plan stratégique, ce projet pourrait avoir un impact considérable sur les petites exploitations agricoles irriguées au Pakistan.

⁸ Idem

COUNTRY DATA

PAKISTAN

Land area (km² thousand) 2001 1/	771	GNI per capita (USD) 2001 1/	420
Total population (million) 2001 1/	141.45	GDP per capita growth (annual %) 2001 1/	0.3
Population density (people per km²) 2001 1/	183	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	3
Local currency	Pakistan Rupee (PKR)	Exchange rate: USD 1 =	PKR 60
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-2000 2/	2.6	GDP (USD million) 2001 1/	58 668
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	34	Average annual rate of growth of GDP 2/ 1980-1990	6.8
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	8	1990-2000	4.4
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	85	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	63	% agriculture	25
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	52.2	% industry	23
Poor as % of total rural population 2/	36.9	% manufacturing	16
Total labour force (million) 2001 1/	53.48	% services	52
Female labour force as % of total 2001 1/	29	Consumption 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	74 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	75
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	56	Gross domestic savings (as % of GDP)	15
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 224	Merchandise exports 2001 1/	9 242
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	10 617
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Balance of merchandise trade	-1 375
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	before official transfers 2001 1/	-4 411
Physicians (per thousand people) 1999 1/	1 a/	after official transfers 2001 1/	-1 112
Population using improved water sources (%) 2000 4/	88	Foreign direct investment, net 2001 1/	286
Population with access to essential drugs (%) 1999 4/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 4/	61	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	-5
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	22
Food imports (% of merchandise imports) 2000 1/	14	Total external debt (USD million) 2000 1/	32 019
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	1 392	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	44
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	144	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	26
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	2 287	Lending interest rate (%) 2001 1/	n/a
Land Use		Deposit interest rate (%) 2001 1/	n/a
Arable land as % of land area 2000 1/	28		
Forest area as % of total land area 2000 1/	3		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	82		

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

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

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2002

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p>Development Goal</p> <p>To eradicate poverty and enhance household food security through sustainable, self-managed agricultural and rural development in a gender-balanced institutional and legal environment</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage reduction in rural households below the poverty line • Percentage increase in rural household income, particularly of women • Percentage reduction in the number of landless and near landless households • The degree of rural economy diversification • Increased proportion of women with access to resources, technology and information 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodic rural household income and consumption survey • Project mid-term reviews (MTRs) and completion reports (PCRs) • Evaluation of land redistribution programme under the Government's poverty reduction programme • Agricultural sector review reports • Regular gender audits 	<ul style="list-style-type: none"> • Government policy and macroeconomic reforms conducive to agricultural development • Stable political and macroeconomic environment • Effective gender-balanced policies aimed at improving status of women • Sustained improvement in regional security situation • Effective implementation of democratic decentralized governance • Adherence to institutional reforms, land redistribution programme and increased resource allocation to poverty eradication strategy
<p>Project/Programme Objective</p> <p>To put in place sustainable, demand-driven partnerships and a replicable agricultural and rural development process that will ensure empowerment of the poor, increased resource allocations to poor households, gender balance and diversification of rural economy, including expansion of rural enterprises and financial system</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effective introduction of decentralized governance • Decentralized institutional reforms with focus on agricultural and rural development • Number of viable and gender-balanced CBOs established • Number of poor households receiving agricultural (rainfed and irrigated) land • Number of poor households, particularly women, undertaking rural enterprises • Increase in number of rural financing institutions • Percentage increase in rural credit 	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of provincial and local government administration • Country review studies • Studies on the role of women in the rural economy • Agricultural and rural sector study • National budget and policy review • Project M&E reports • Project MTRs and PCRs • State Bank of Pakistan (Central Bank) annual reports 	<ul style="list-style-type: none"> • Government effectively implemented its poverty eradication strategy • Adherence to democratic and decentralized political programme • New projects have gender mainstreaming guidelines, policies and balanced staffing • Increased resource allocation to agriculture and rural sector development • Institutional reform and strengthening to better respond to agriculture and rural development • Decentralized budgeting and

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
			financial control and management <ul style="list-style-type: none"> • Financial management transparent • Commitment to social reform policies that support women's access to knowledge and resources
Outputs			
<ul style="list-style-type: none"> • Increased allocation of agricultural land (rainfed and irrigated) to landless and near-landless households and women • Improvement in the productive capacity of poor rural households, particularly women • Improved access to rural financial services • Increased number of gender mainstreaming decision-/policy-makers at all levels <ul style="list-style-type: none"> • Engagement of rural households, particularly those headed by women, in off-farm income-generating activities • Better rural infrastructure • Agriculture and rural institutions and COs developed and accessible to the rural poor, particularly women • Agricultural and rural development policy and social reforms incorporated into the policy dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> • Number of landless and near-landless receiving agricultural land, by gender and age • Number of skills development and training programmes carried out for the rural poor, by gender and age • Number of financial institutions involved in agricultural and rural finance • Percentage increase in the volume of finance to agriculture and rural enterprises • Effectiveness of rural institutions in raising agricultural productivity and expanding rural enterprises • Number and type of rural infrastructure developed • Percentage increase in agricultural production • Improved natural resource management • Women involved in training and capacity-building activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Survey reports of irrigation development and land allocation • Agricultural and rural sector studies • Financial reports of financing institutions • Project M&E reports • Gender audits and gender-specific analytical reports • Project MTRs and PCRs • State Bank of Pakistan annual reports • Annual statistics of agricultural production • Annual gender audits 	<ul style="list-style-type: none"> • Macroeconomic, policy and political environment conducive to investment in agriculture and rural sector • Incentive policy framework put in place for rural financial services expansion • Administrative and institutional reforms consistent with decentralized governance • Government policies support gender development and encourage the participation of women leaders in local and village decision-making processes and institutions • National and regional security assured

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Country	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Islamic Republic of Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> • Pakistan has good agricultural land and a good water-resource base that can be exploited for irrigation • The irrigation systems have been extensively developed and can be better utilized • The rangelands are also extensive but will require improved management • 64% of the population live in the rural areas, suggesting that labour may not constitute a major constraint for agricultural development • Women play a major role in agriculture and livestock activities and other household income-generating activities • Government has undertaken positive policy reforms with IMF and has kept to their effective implementation • Government has put in place a forward-looking poverty eradication strategy • Decentralized governance is to be put in place 	<ul style="list-style-type: none"> • Major political reforms are ongoing and necessary structures may not be in place until early 2003 • Untested new political structure and administration • Unemployment is high, at close to 20%. This, if not addressed, may create political instability • Low level of literacy may limit implementation capacity and investment opportunities • Agricultural and financing institutions and allocation of irrigated land resources are biased against smallholders and this may limit full exploitation of smallholder agricultural/rural potentials necessary to address rural poverty, estimated at over 32% • CBOs and NGOs vary in weakness and strength and this may hinder the development of community-driven poverty eradication programmes • Role of women in the economy is not fully exploited or acknowledged • No policies for upland reform and an overall weak policy on land development for agriculture; and no defined strategies for each of the rainfed, irrigated, mountainous and coastal areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Government has undertaken economic reforms that will improve economic growth, increase employment opportunities and encourage external investment in all sectors that have been opened up • Ongoing political reforms will increase civil-society participation in economic and political decision-making process • Public enterprise reforms now being actively implemented will improve revenue base of Government while reducing budgetary burden. This will make more resources available for poverty alleviation • Government has established good relations with external financiers and donors, which will enhance external resource flows and stimulate exchanges of technical experience • Government is in the process of finalizing poverty eradication strategy, which includes policies and programmes for revitalizing smallholder agriculture and rural development • Development strategy gives necessary attention to improved education 	<ul style="list-style-type: none"> • Political stability is yet to be proved • Regional security deterioration, particularly increased tension with India, may constitute a major hold-up to economic development and poverty eradication • Drought and environmental degradation may constrain smallholder agricultural development • Deteriorating external relations may derail social, political and economic programmes • Lack of gender balance

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

1. **Corporate and regional strategic thrusts.** The orientation and basic elements of the Pakistan country strategy correspond closely to IFAD's current corporate strategy. The fundamental elements of the Pakistan country strategy, which constitute key links to the corporate strategy, are:

- higher levels of beneficiary participation through development of, and support to, local institutions and grass-roots organizations;
- continued focus on gender issues in agricultural production and local organizations; and
- development of rural on- and off-farm employment for the rural poor.

2. The country strategy for Pakistan is also linked to its strategy for the region as a whole in the areas of community mobilization and organization, promotion of rural enterprises to diversify the income sources of poor rural households, and expansion of rural financial services. The country strategy also includes helping poor rural people to cope with natural resource constraints and socio-economic limitations, and proposes to concentrate its activities in the marginal and uplands where most of the poor live. The strategy gives priority to area-based projects, particularly in the tribal areas, drought and erosion-prone regions subject to degradation, and irrigable areas where there is good potential for allocating land to landless and near landless people. Land reforms and redistribution will be placed on the Government's policy agenda, and efforts will be pursued to empower women and enhance their abilities as a means of achieving social reform and agricultural/rural development. An important regional strategy, which will be also be pursued in Pakistan relates to replicating project ideas that have contributed to eradicating rural poverty.

3. **Cross-cutting concerns** that IFAD debated at the international level have been reflected in the strategy. The Pakistan country strategy is closely aligned to the programme of action issuing from the 1995 Conference on Hunger and Poverty as it seeks to favour the promotion of civil society and direct beneficiary participation in decision-making processes¹. The country strategy focuses on the participatory management of natural resources in general, and helps to protect scarce soil and water resources and to halt desertification in arid, semi-arid and sub-humid areas resulting from climatic and human activities². The approaches to helping rural women and addressing gender issues follow IFAD's policies and inputs to various forums, including the Fourth World Conference on Women held in Beijing, People's Republic of China, in September 1995.

¹ "Conference on Hunger and Poverty: The Implications of its Programme of Action on IFAD Policies and Operations", Fifty-Eighth Session of the IFAD Executive Board, September 1996.

² Definition of desertification agreed at the 1992 Earth Summit and adopted by the United Nations Convention to Combat Desertification.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
IMF/World Bank	Macroeconomic stability programme	National – agricultural, financial and industrial sectors, public enterprises, private sector	Ongoing	Economic growth will impact on rural employment, macro policy in financial sector will influence rural financial services, and action on agricultural subsidy and on privatization will have budgetary impacts with implications for resource allocation to smallholder development and poverty eradication programme. IFAD will therefore collaborate with World Bank/IMF on policy dialogue and programme designs
IMF	Poverty reduction and growth facility	National – social services and infrastructure financing	Ongoing	Social and rural infrastructure financing – credit will complement IFAD support to rural infrastructure and rural financial services, which are major elements of all IFAD projects in Pakistan
World Bank	Pakistan Poverty Alleviation Fund	National – provides microcredit	Ongoing	Complementarity in policies and institutional framework will be sought
AsDB	Water resources management – development of new irrigation, rehabilitation of irrigation schemes	National – but mainly concentrating on Punjab and Sind provinces	Ongoing	Collaboration, including possible cofinancing, foreseen in the third project – Irrigation Development Project in Baluchistan
	Agricultural development and range management	National – rainfed and range management	Ongoing	Collaboration also expected in institutional reforms and strengthening, which cut across all IFAD interventions in Pakistan
World Bank	On-farm water management	Covering the four provinces of Pakistan	Ongoing	IFAD irrigation activities will be coordinated with efforts in areas of policy and institutions
German Credit Institution for Reconstruction/Bank of Khyber	Small business finance/microfinance	NWFP	Ongoing	Collaboration foreseen in rural financial services incorporated into IFAD programmes, particularly in NWFP

FACTS ABOUT POVERTY IN PAKISTAN

An analysis of poverty by socio-economic group reveals the following facts about poverty in Pakistan:

1. Poverty in Pakistan remained fairly stable during the 1990s, from 29.3% in 1993-94 to 32.2% in 1998-99.
2. Poverty is considerably higher in the rural areas compared with the towns and cities. According to calculations by FBS based on PIHS data, the poverty incidence in 1998-99 was 36.3% for rural areas and 22.4% for urban areas. Poverty incidences vary significantly among provinces. NWFP has the highest rural and urban poverty, followed by Punjab.
3. Poverty is closely related to lack of basic needs, especially education and cultivable land.
4. The poor have a higher dependency ratio. Households with a large number of children, and a single income-earning member, are more likely to be poor. On average, poor families have almost five members of less than 18 years of age, while the corresponding number for non-poor families is three. A poor woman will give birth to five children on average, compared to four for a non-poor woman.
5. More than one third of poor households are headed by aged persons who are dependent on transfer incomes, such as pensions and other forms of social support.
6. Education is the most important factor that distinguishes the poor from the non-poor. The percentage of literate household heads is 27% in poor households, while the corresponding figure for non-poor households is 52%.
7. The poor are also characterized by relatively limited access to health-related infrastructure such as sanitation. Some 76% of the poor live in households with no flush toilet, compared to 53% of the non-poor. The poor are also less likely to have access to electricity and gas connections; access to electricity and gas has been estimated at 75% and 24% for the poor and non-poor, respectively.
8. Relatively poor communities also seem to have less access to health facilities and immunization. In poor households, 45% of children aged one to five years have been fully immunized compared to 58% in non-poor households.
9. Poverty is (relatively) higher when heads of household are unskilled agricultural workers engaged in services, transport, production and sales occupations.
10. The non-poor own 0.84 acres of cultivable land per capita, while the poor own only 0.27 acres per capita. In addition, the poor are less able to diversify their agricultural production and are thus more susceptible to economic shocks.

Source: Pakistan, I-PRSP, p.6

