

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-unième session

Rome, 21-22 avril 2004

RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. L'ÉCONOMIE, LE SECTEUR AGRICOLE ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. La situation économique	2
B. Le secteur agricole	3
C. La pauvreté rurale	6
D. Réduction de la pauvreté rurale: contraintes et perspectives	7
E. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	9
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	10
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	11
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	11
B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre de projets	12
C. Possibilités d'élargissement et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	15
D. Possibilités de liaisons avec d'autres donateurs et institutions	15
E. Questions à examiner avec le gouvernement	16
F. Mesures permettant d'améliorer la gestion du portefeuille	17
G. Cadre indicatif de financement et programme de travail à horizon mobile	17

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 (FFPM))	3
IV.	IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	5
V.	ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT EN COURS D’EXÉCUTION ET PRÉVUES)	7

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Kwacha zambien (ZMK)
1,00 USD	=	4 700 ZMK
1 000 ZMK	=	0,2127 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

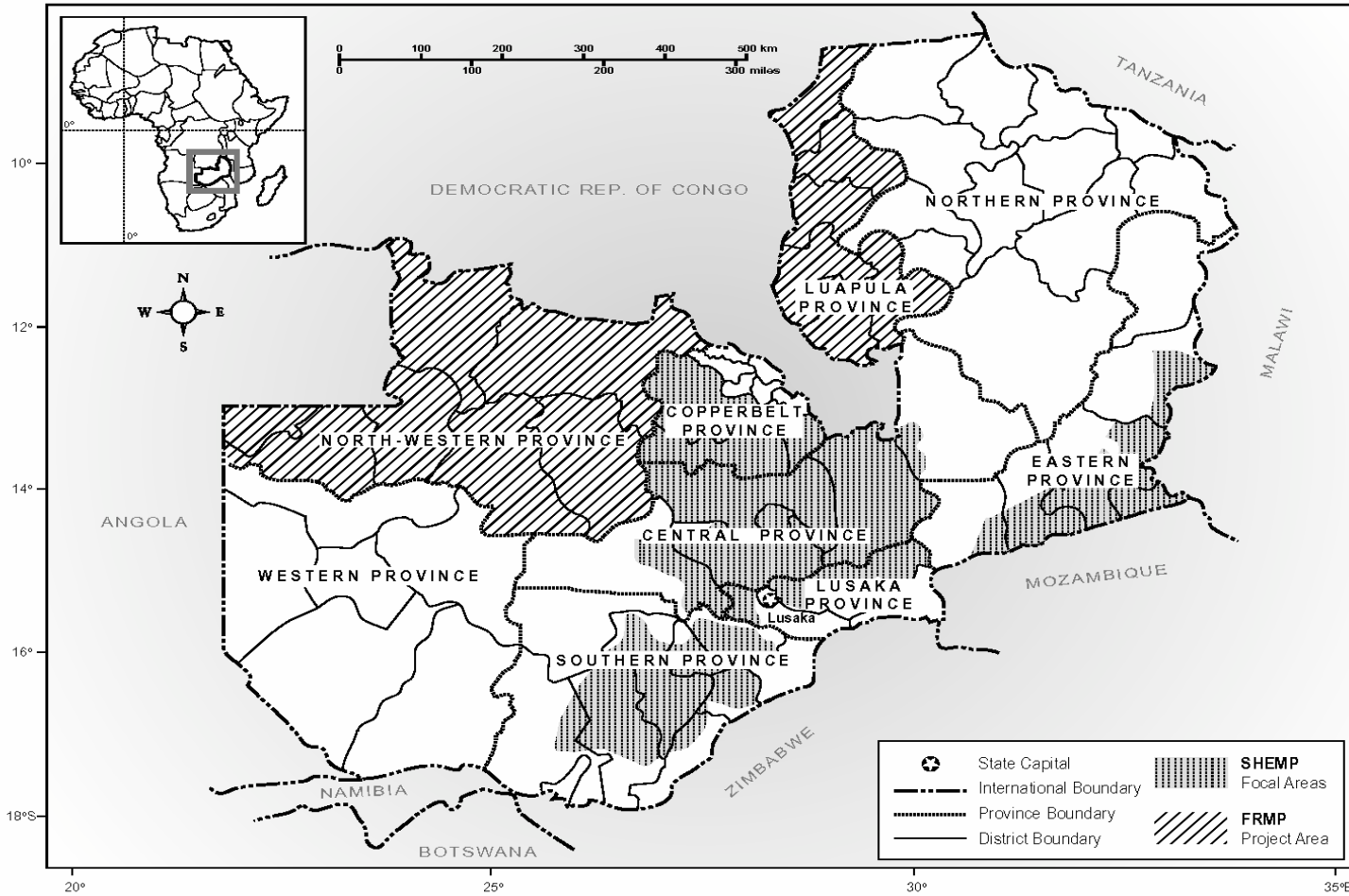
SIGLES ET ACRONYMES

COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE
Année budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA



Source: FIDA

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

RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé) au 31 déc. 2003
Projet de développement agricole de la province orientale	Banque mondiale: BIRD	Banque mondiale: BIRD	I	22 avr. 81	11 mars 82	30 juin 88	L-I-66-ZA	9 000 000 DTS	100,00
Projet de développement régional de la province du Nord-Ouest	FIDA	Banque mondiale: IDA	PF	14 sept. 82	03 mars 83	31 juil. 92	L-I-104-ZA	11 950 000 DTS	100,00
Projet de remise en état des services destinés aux petits exploitants	FIDA	Banque mondiale: IDA	Don	03 déc. 87	24 sept. 87	31 déc. 88	G-S-7-ZA	71 000 USD	100,00
			PF	09 sept. 87	15 avr. 88	31 déc. 95	L-I-206-ZA	9 100 000 DTS	100,00
			PF	09 sept. 87	27 avr. 88	31 mai 96	L-S-7-ZA	7 100 000 DTS	100,00
Projet de développement régional de la province du Nord-Ouest – Phase II	FIDA	UNOPS	Don	12 déc. 91	14 janv. 92	01 avr. 92	G-S-27-ZA	100 000 USD	100,00
			PF	11 déc. 91	26 juin 92	31 déc. 00	L-I-293-ZA	9 250 000 DTS	100,00
			PF	09 sept. 87	26 juin 92	31 déc. 00	L-S-28-ZA	2 750 000 DTS	100,00
Programme de sécurité alimentaire des ménages dans la province méridionale	FIDA	UNOPS	PF	05 déc. 94	28 mars 95	30 juin 03	L-I-368-ZM	10 400 000 DTS	94,53
Programme d'irrigation et d'hydraulique paysannes	Banque mondiale: IDA	UNOPS	PF	12 avr. 95	09 avr. 96	31 déc. 02	L-I-377-ZA	4 300 000 DTS	85,92
Projet de gestion des ressources forestières	FIDA	UNOPS	Don	23 déc. 99	16 fév. 00	30 juin 02	G-I-88-ZM	85 000 USD	100,00
			PF	09 déc. 99	26 juin 02	31 déc. 08	L-I-520-ZM	9 150 000 DTS	19,62
Programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation	FIDA	FIDA	Don	22 déc. 99	16 fév. 00	30 juin 08	G-I-89-ZM	80 000 USD	100,00
			PF	09 déc. 99	07 nov. 00	30 juin 08	L-I-521-ZM	11 550 000 DTS	32,53

Note: BIRD = Banque internationale pour la reconstruction et le développement
DTS = Droits de tirage spéciaux
IDA = Association internationale de développement
PF = particulièrement favorables
I = intermédiaires
UNOPS = Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

RÉSUMÉ

1. Pays autrefois prospère par rapport au reste de la région, la Zambie est en perte de vitesse depuis plus de 25 ans. Le revenu par habitant est tombé à 320 USD, 75% des zambiens vivent au-dessous du seuil de pauvreté et le pays est classé dans la catégorie des pays les moins avancés. La pauvreté sévit surtout, et plus durement qu'ailleurs, dans les campagnes, où elle frappe 83% de la population. Les indicateurs non monétaires de la pauvreté affichent des tendances inquiétantes. L'espérance de vie à la naissance, qui était de 43 ans au moment de l'indépendance (1964), est passée à 51 ans en 1980, mais elle est aujourd'hui retombée à 33 ans — la plus faible du monde. La mortalité des enfants de moins de cinq ans a suivi la même évolution: de 213 décès pour 1 000 naissances vivantes à l'indépendance, elle est tombée à 150 en 1980 pour remonter ensuite à 202. De même, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire, qui était de 73% à l'indépendance, est aujourd'hui revenu à ce niveau après avoir connu une amélioration à 76% en 1980. Environ la moitié des enfants du pays souffrent de troubles de croissance et ce nombre qui n'a cessé d'augmenter au cours des dix dernières années, témoignant de la gravité et de l'ampleur croissante des problèmes de malnutrition. Le risque est aujourd'hui bien réel que tous les progrès réalisés en matière de santé et d'éducation depuis l'indépendance ne soient bientôt plus qu'un souvenir du passé.

2. La faible productivité de l'agriculture paysanne, principale cause de la pauvreté rurale, a plusieurs explications: manque de compétences techniques et commerciales des petits exploitants; accès limité à la force de traction; méconnaissance des techniques agricoles améliorées à faible consommation d'intrants; mauvais fonctionnement des marchés d'intrants et de produits; coût élevé des transports; absence de services de soutien. Une autre cause importante de la pauvreté rurale réside dans l'accès de plus en plus restreint de la population aux services sociaux, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, en particulier pour les plus pauvres.

3. Le pays a toujours été extrêmement dépendant des exportations de cuivre et d'autres minéraux pour ses recettes en devises et ses finances publiques. Dans les dix premières années qui ont suivi l'indépendance, le pays s'est doté d'un régime de planification centralisée, des entreprises parapubliques ont été créées et les services sociaux ont été développés, le tout grâce aux recettes tirées du cuivre. Cependant, la dégradation des termes de l'échange, notamment après la chute des cours du cuivre sur le marché mondial en 1975, s'est accompagnée dans un premier temps, faute d'ajustement, d'un niveau d'endettement international insoutenable. Bien que des mesures de restructuration aient été prises dans les années 80, il a fallu attendre le début des années 90 pour que soit engagé un vaste mouvement de réformes. Depuis lors, la déréglementation a fait de grands progrès et l'économie a commencé à se diversifier, mais il reste encore beaucoup à faire — notamment au niveau institutionnel. Dans ce contexte général, l'État s'est progressivement et partiellement désengagé des marchés agricoles au cours des années 90 et un certain nombre d'entreprises publiques du secteur ont été privatisées. Dans les régions ayant accès aux marchés, les producteurs agricoles, parmi lesquels un certain nombre de petits exploitants, ont réaménagé leurs systèmes de culture, tandis que de nouvelles entreprises de transformation et de commercialisation sont apparues dans les zones de production excédentaire. Les paysans ont commencé à commercer avec le secteur agroalimentaire, la plupart du temps dans le cadre de contrats passés pour la production de coton, de sucre, de paprika et d'autres produits rentables à l'exportation. Du coup, l'ensemble du secteur agricole a connu une croissance annuelle moyenne de 4,5% dans les années 90, alors que le produit intérieur brut progressait en moyenne d'environ 1% au cours de la même période, et sa contribution aux exportations non traditionnelles a été multipliée par trois. Toutefois, dans les zones les plus reculées du pays, où les paysans bénéficiaient d'intrants et de crédits subventionnés avant la libéralisation, la diversification de la production a été extrêmement limitée, sauf, peut-être, en ce qui concerne les cultures non commerciales (le maïs ayant laissé place au manioc, par exemple) et le bilan des réformes semble donc jusqu'à présent négatif. Faciliter l'intégration de ces zones aux marchés est donc à la fois une priorité et un défi pour les autorités.

4. Les autorités ont préparé un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) dans lequel elles déclarent avoir pour objectif de promouvoir une croissance économique aussi large que possible et de réduire la pauvreté, tout en s'attaquant à un certain nombre de problèmes de portée générale, tels que le VIH/sida et l'inégalité entre les sexes. Dans cette optique, le secteur agricole est décrit comme celui qui offre le plus de possibilités. Le pays dispose de vastes étendues de terre et les conditions agroécologiques y sont relativement favorables dans de nombreuses régions, ce qui offre de bonnes perspectives de croissance économique. Comme la majorité des pauvres vivent dans les campagnes si le secteur agricole se développe et si l'on parvient à associer les pauvres à ce développement, leur situation ne pourra que s'améliorer. Les autorités zambiennes ont fixé deux grandes priorités pour le secteur. La première est de développer l'agriculture à grande échelle et les petites plantations pour contribuer à la croissance économique générale et offrir des possibilités d'emploi aux populations rurales. La seconde est d'introduire davantage d'équité et d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones rurales où le potentiel de croissance de l'économie marchande est très limité, en s'efforçant pour l'essentiel de faciliter l'accès des paysans à des technologies abordables, aux marchés d'intrants et de produits, ainsi qu'aux services financiers, de telle manière qu'ils puissent fonctionner à terme de façon autonome. Pour le gouvernement, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé constituent à cet égard la meilleure approche à adopter, mais on ignore encore pour le moment quelles doivent en être les modalités pratiques.

5. Dans le secteur rural et le secteur agricole, la situation institutionnelle se caractérise par des services publics de plus en plus limités, particulièrement depuis qu'il a été mis fin au vaste programme d'investissement dans le secteur agricole que le Ministère de l'agriculture et des coopératives s'est efforcé de mener à bien au cours de la période 1995-2001. Cette situation s'explique en partie par un manque de moyens, mais elle tient aussi au fait que l'on n'a pas donné la priorité au secteur dans le budget, ni aux services de développement dans les crédits accordés au ministère. La plupart des services agricoles (peu nombreux) dont peuvent disposer les petits exploitants sont actuellement assurés par le secteur privé, essentiellement dans le cadre de contrats de production. Plusieurs organismes privés ont vu le jour au cours des années 90, notamment la *Zambian National Farmers Union*, l'*Agribusiness Forum*, l'*Agricultural Consultative Forum*, ainsi que des associations de planteurs de tabac, de café et d'autres cultures d'exportation. En outre, plusieurs sociétés fiduciaires (trusts) quasi publiques de création récente participent désormais à la production commerciale, à la recherche et au développement rural. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), locales et internationales, jouent également un rôle actif dans le développement rural. Dans le secteur des services financiers, en revanche, depuis l'effondrement dans les années 90 des grandes institutions sur lesquelles reposaient les programmes publics de financement du secteur rural, rares sont désormais les structures en mesure d'offrir les services nécessaires pour développer la production rurale et les activités commerciales exigeant l'achat d'intrants.

6. Jusqu'ici, les interventions appuyées par le FIDA ont eu pour but de contribuer autant que possible à réduire durablement la pauvreté rurale dans le cadre des institutions en place et des politiques en vigueur. Dans un premier temps, on a cherché à amortir les effets du système de planification centralisée sur les populations pauvres et à accompagner le processus d'ajustement structurel, mais les interventions suivantes, notamment les deux projets qui se sont achevés récemment, ont surtout été conçus pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages et rendre les ruraux pauvres moins vulnérables en les aidant à accroître et à diversifier leur revenu grâce à des services de soutien et à un accès plus large aux biens de production et aux connaissances techniques. Toutes ces interventions s'inscrivaient dans le cadre du programme d'investissement dans le secteur agricole et reposaient sur les structures publiques existantes pour leur exécution. Toutefois, faute de moyens suffisants pour concrétiser et gérer les services et les investissements prévus, il a été très difficile de mener les activités à bonne fin: dans certains cas, la situation des petits exploitants pauvres s'est certes améliorée, mais les résultats des projets et programmes n'en n'ont pas moins été décevants, et les avantages qui en ont découlé n'ont généralement pas duré.

7. Compte tenu de cette expérience et des leçons générales qu'il en a tiré dans les années 90, alors que la libéralisation gagnait progressivement le secteur agricole, le FIDA a réorienté sa stratégie et son soutien au profit du développement commercial de l'agriculture paysanne. Parallèlement, un deuxième axe de son action a consisté à améliorer l'accès des femmes rurales aux biens de production et à alléger leur charge de travail. Les compétences et les moyens requis par cette nouvelle stratégie, à laquelle répondent les deux interventions en cours dans le pays (approuvées l'une et l'autre en 2000) allant bien au-delà des capacités des ministères, il a été décidé d'en confier l'application à d'autres organismes, principalement des ONG, capables d'assurer les services et les investissements nécessaires. Ainsi, le gouvernement conserve la responsabilité générale des projets et des programmes, mais ce sont des unités de gestion quasiment autonomes qui se chargent de les mettre en œuvre au jour le jour. Cet arrangement a considérablement allégé le poids de l'administration directe par les services de l'État des projets et des programmes. Il a aussi entraîné une nette amélioration de la planification et de la supervision des activités, fonctions que l'on s'efforce à présent d'intégrer dans l'ensemble du dispositif de gestion. La lourdeur des procédures de passation des marchés publics et le manque de familiarité avec la gestion contractuelle continuent de poser des problèmes pour l'exécution des projets et des programmes, mais les nouvelles dispositions permettent peu à peu d'obtenir de meilleurs résultats.

8. Dans l'avenir, il est prévu de renforcer le premier axe de la stratégie d'intervention dans le pays, à savoir l'ouverture au marché de l'agriculture paysanne, moyennant en particulier l'instauration de relations équitables entre les petits exploitants et le secteur agroalimentaire. Parallèlement, un nouvel effort sera également engagé pour aider les populations rurales les plus isolées à augmenter leur productivité, leur production vivrière et leur revenu. Dans cette optique, on s'efforcera en particulier d'étendre le champ des services et des investissements et de faire en sorte qu'ils répondent mieux aux besoins des ménages de producteurs ruraux les plus pauvres, notamment ceux qui ont à leur tête une femme ou qui sont touchés par VIH/sida. La stratégie que le FIDA envisage pour l'avenir tient compte dans ses orientations des capacités limitées, voire déclinantes, dont dispose le pays pour mettre en œuvre des programmes de développement, ainsi que de la nécessité de privilégier un petit nombre d'interventions importantes pour les ruraux pauvres, et qui peuvent s'appuyer sur les compétences existantes. Elle reflète aussi les enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cadre du portefeuille, notamment en ce qui concerne les modalités d'exécution et la nécessité de mettre l'accent sur les capacités d'organisation des pauvres. Telles sont les bases sur lesquelles le FIDA entend poursuivre son dialogue avec les autorités sur les politiques et sur les mesures institutionnelles et législatives à adopter pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets et des programmes. À l'heure actuelle, ce dialogue porte principalement sur l'ouverture au marché du secteur paysan, domaine dans lequel les projets et programmes conçus et exécutés avec l'appui du FIDA ont largement inspiré le vaste programme d'investissement sous-sectoriel mis au point par le gouvernement. Dans l'avenir, il faudra aussi aborder avec les autorités divers aspects réglementaires et institutionnels concernant la supervision des services financiers ruraux et la mise au point de mécanismes administratifs, réglementaires et institutionnels pour la lutte contre les maladies du bétail. Enfin, aux côtés d'autres intervenants, le FIDA engagera un débat plus large, à partir de faits concrets sur les grandes orientations de l'action publique susceptibles d'avoir une incidence sur l'agriculture et le secteur rural.

9. Au cours de la période 2004-2007, le FIDA envisage d'apporter son soutien au pays dans les domaines suivants: i) amélioration de l'accès aux services financiers et ruraux, selon une démarche prudente qui cherchera, dans un premier temps, à consolider le cadre réglementaire mis au point avec l'aide d'autres donateurs et à renforcer les capacités des ministères et des institutions publiques, des réseaux de financement rural et des communautés, afin de créer des circuits autonomes d'épargne et de crédit, puis, lorsque les conditions macroéconomiques s'y prêteront, à mener plus loin cette action en fournissant des cofinancements aux institutions viables qui assurent des services financiers ruraux. Le FIDA entend devenir le principal donateur dans ce domaine; ii) relance de l'élevage paysan, qui a beaucoup souffert de problèmes sanitaires récurrents depuis que l'État s'est désengagé des services vétérinaires dans les années 90. Il s'agit à la fois de favoriser la mise en place, principalement sous

l'impulsion des communautés et du secteur privé, de systèmes zoosanitaires durables et de réaliser des investissements pour améliorer la production animale paysanne; iii) diffusion parmi les petits exploitants de pratiques de gestion des ressources naturelles, en particulier de méthodes de conservation, qui leur permettent à la fois de développer leurs activités agricoles et d'accroître leur production vivrière et leurs revenus. On s'efforcera tout spécialement à cet égard d'étendre et d'adapter les services existants pour les rendre accessibles aux ménages les plus pauvres qui manquent de main-d'œuvre, notamment ceux qui ont à leur tête une femme ou qui sont touchés par le VIH/sida; iv) intensification des activités commerciales du secteur paysan et développement de la filière agroalimentaire si la performance du portefeuille et l'évolution de l'action gouvernementale le permettent.

10. L'élaboration de projets et de programmes dans ces quatre domaines dépendra de la performance du portefeuille et, par conséquent, de la façon dont seront résolus les principaux problèmes qui se posent du point de vue de l'action publique et au plan institutionnel. Le scénario de base prévoit une intervention en faveur des services financiers ruraux en 2004, suivie de deux projets, l'un consacré au redressement de l'élevage paysan et l'autre à la familiarisation des petits exploitants avec les pratiques de gestion des ressources naturelles, qui seraient respectivement présentés au Conseil en 2005 et en 2006. Dans le scénario bas, qui correspond soit à un niveau de performance insuffisant du portefeuille, soit à des difficultés dans la mise en place des politiques et des institutions requises à l'appui du secteur de l'élevage paysan, seuls les projets consacrés à la finance rurale et à la gestion des ressources naturelles seraient mis au point et présentés dans les délais indiqués ci-dessus. Dans le scénario haut – qui repose sur l'hypothèse que la performance du portefeuille est généralement acceptable, que le rôle de l'État sur les marchés des intrants et des produits agricoles a été clarifié et, plus spécialement, que le bilan conduit au deuxième tiers de la période d'exécution du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation, c'est-à-dire en 2005, aura démontré les résultats positifs de cette intervention – le programme du scénario de base sera complété par un prêt en faveur de l'ouverture au marché de l'agriculture paysanne et du développement du secteur agroalimentaire. Selon le scénario retenu, le montant total des nouveaux engagements de ressources sur les quatre années considérées se chiffrera entre 20 et 50 millions de USD pour deux à quatre interventions. Après une période de trois ans durant laquelle le pays n'a bénéficié d'aucun nouveau prêt, ce cadre de financement conditionnel offrira au FIDA la possibilité d'augmenter considérablement le niveau du soutien qu'il apporte à la réduction de la pauvreté rurale en Zambie.

RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION

1. Le FIDA a commencé à apporter son soutien à la Zambie avec le projet de développement agricole de la province orientale, approuvé en 1981, et depuis maintenant 22 ans qu'il est présent dans le pays, il a accordé aux autorités zambiennes un total de 10 prêts en faveur de 8 interventions axées sur la réduction de la pauvreté rurale. Le premier exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP), préparé en 1997, délimitait le cadre dans lequel les deux interventions menées actuellement avec l'appui du FIDA ont été conçues. Le présent COSOP s'inscrit dans le prolongement de ce premier document et tient compte, dans ses conclusions et dans les stratégies qu'il préconise, de l'expérience acquise et des résultats des interventions en cours. Il a été préparé en concertation avec les parties prenantes selon un processus en trois étapes: définition des priorités avec les autorités, les donateurs et d'autres intervenants en janvier 2003, examen de la stratégie avec tous les intéressés à Lusaka, en juillet 2003, et présentation du projet de COSOP au gouvernement en octobre de la même année.

II. L'ÉCONOMIE, LE SECTEUR AGRICOLE ET LA PAUVRETÉ RURALE

2. La Zambie est un vaste pays enclavé d'une superficie de 752 610 km² situé sur les plateaux du centre de l'Afrique australe. Elle est entourée par huit pays: l'Angola, le Botswana, la République démocratique du Congo, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la République-Unie de Tanzanie et le Zimbabwe. Sa population, chiffrée à 10,3 millions d'habitants dont 45% de moins de 15 ans, s'est accrue en moyenne de 2,3% par an au cours de la période 1997-2001. Pour des raisons historiques liées au développement de l'extraction minière et des activités apparentées, la population est concentrée à 60% le long de ce que l'on appelle la "ligne de chemin de fer", construite avant l'indépendance pour relier la Rhodésie du Sud et les villes de Livingstone et de Lusaka à la "Copperbelt". Pour les mêmes raisons, le pays est l'un des plus urbanisés d'Afrique, avec seulement 60% de ruraux dans l'ensemble de sa population.

3. Lorsque la Zambie a accédé à l'indépendance en 1964, héritant alors d'une économie dominée par le secteur minier, c'est un pays prospère par rapport au reste de la région, et donc dans une position assez favorable pour lutter contre les inégalités sociales, conformément à la première des priorités du moment. Pendant les années 60, marquées par l'adoption d'un régime de planification centralisée, l'exploitation du cuivre est de loin la principale source de recettes de l'État, et elle permet alors de financer les entreprises parapubliques, les services sociaux, les subventions agricoles, les infrastructures publiques et le développement industriel des centres régionaux. La situation économique s'améliore très nettement. En 1975, l'espérance de vie s'est allongée pour beaucoup de Zambiens et leur niveau de vie a augmenté, mais près des deux tiers de la population continuent de vivre dans la pauvreté et la malnutrition reste un grave problème. Depuis cette date, le revenu par habitant n'a pas cessé de baisser. Au cours des années 80, la dégradation de la situation économique oblige le gouvernement à procéder à un certain nombre de restructurations. Des réformes structurelles de plus grande portée sont ensuite mises en œuvre à partir de 1991, mais les restructurations institutionnelles ont du mal à se mettre en place et, encore aujourd'hui, l'action publique ne cadre pas toujours avec les objectifs affichés.

A. La situation économique

4. Au moment de l'indépendance, l'économie est dominée par l'exploitation du cuivre et d'autres minéraux, qui représente environ la moitié du produit intérieur brut (PIB), les deux tiers des recettes publiques et 90% des exportations. À l'heure actuelle, le PIB se répartit comme suit entre les différentes activités: agriculture, exploitation forestière et pêche, environ 22% (2001); industrie manufacturière, 11%; extraction minière, 4%; services, 52%; autres secteurs, 11%. Les exportations totales, qui avaient atteint 1,1 milliard de USD en 1997, sont tombées à quelque 870 millions de USD en 2001, principalement en raison de la chute des ventes de cuivre et de cobalt. Cette tendance masque toutefois un triplement des exportations non traditionnelles, qui atteignent aujourd'hui 300 millions de USD. Les principaux marchés d'exportation de la Zambie sont l'Union européenne (53% du total des exportations), le marché commun des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) (22%) et l'Afrique du Sud (12%). Les importations de marchandises, qui s'élèvent au total à environ 1,25 milliard de USD, contre 1,0 milliard de USD en 1997, se composent pour l'essentiel de biens d'équipement, de combustibles et de métaux. La plupart des biens importés proviennent d'Afrique du Sud (46% du total), de l'Union européenne (23%) et du COMESA (15%). Ces dernières années, les flux nets d'aide publique au développement ont oscillé entre 350 et 800 millions de USD par an. Au fil du temps, les institutions de Bretton Woods sont devenues les principales sources d'aide extérieure de la Zambie, mais un certain nombre de donateurs bilatéraux comme l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni restent néanmoins des bailleurs de fonds importants.

5. Le PIB par habitant a reculé de 13% entre l'indépendance et 1980, puis à nouveau de 20% au cours des dix années suivantes, parallèlement à l'accumulation d'une dette extérieure très importante. Depuis 1991, une gestion économique plus rigoureuse a apporté une amélioration de la situation avec un début de diversification. Toutefois, la mauvaise performance du secteur minier a eu une incidence négative sur la croissance économique. Après une contraction initiale liée aux réformes, le PIB a augmenté d'environ 2% par an au cours de la période 1996-2000. Le retard pris dans les opérations de privatisation, en partie responsable de larges déficits publics et le niveau à la fois élevé et fluctuant des taux d'intérêt réels, dissuasif pour l'investissement, expliquent cette situation. La croissance du PIB s'est établie à 2,8% en 2002 et elle devrait être de l'ordre de 3 à 4% par an dans les années à venir, d'après les prévisions.

6. Le pays a préparé un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et il a atteint en 2000, le point de décision arrêté dans le cadre de l'Initiative renforcée pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Il applique actuellement un programme de stabilisation macroéconomique pour lequel il bénéficie du soutien de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI). Ce programme, essentiellement axé sur la gestion des finances publiques, comporte plusieurs éléments: affectation prioritaire des crédits en faveur des pauvres, privatisation des grandes entreprises publiques, lutte contre l'inflation pour en ramener le taux à moins de 10% et adoption des mesures énoncées dans le DSRP, y compris en ce qui concerne le VIH/sida. Au point d'achèvement du programme d'ajustement, initialement prévu pour fin 2003 sous réserve des progrès accomplis dans le cadre des réformes appuyées par le FMI et la Banque mondiale, les créanciers du pays se sont engagés à effacer les deux tiers de sa dette extérieure, qui s'élève à 5,7 milliards de USD. Cependant, suite à l'augmentation considérable, en 2003, des dépenses publiques au titre des traitements et indemnités par rapport au niveau prévu, le FMI a suspendu son soutien au programme de stabilisation, et la date envisagée pour le point d'achèvement a été reportée à 2004.

7. Pays autrefois prospère par rapport au reste de la région, la Zambie a connu un long déclin et elle fait aujourd'hui partie de la catégorie des pays les moins avancés. Avec un revenu annuel par habitant de 320 USD, elle se classe au 163^{ème} rang des 175 que compte l'indice du développement humain établi pour 2003. L'espérance de vie à la naissance y est tombée à 33 ans, la plus faible du

monde, principalement à cause du VIH/sida, qui touche 21,5% de la population adulte, soit le quatrième taux de prévalence le plus élevé du monde. La Zambie est le seul pays qui ait reculé depuis 1975 dans le classement établi selon l'indice du développement humain, et l'on estime son rythme de progression insuffisant par rapport au niveau requis pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Il sera en effet extrêmement difficile pour ce pays de diversifier rapidement son économie, alors qu'il continue de rencontrer des difficultés dans son principal secteur d'exportation et qu'il semble avoir du mal à mobiliser la volonté politique nécessaire pour améliorer la gestion du secteur public, ce qui suppose notamment une plus grande transparence en matière de dépenses et la mise en place des capacités requises pour assurer efficacement la fourniture des services.

B. Le secteur agricole

8. Le pays s'étend pour l'essentiel sur un vaste plateau herbeux, à tendance semi-aride dans l'ouest et marécageuse dans le nord-est, découpé par les trois grandes vallées fertiles du Zambèze, de la Kafue et de la Luangwa. Il se compose de trois grandes zones agroécologiques: la zone I, qui recouvre une partie des provinces orientale, occidentale et méridionale, reçoit entre 600 et 800 millimètres de pluie par an et connaît une courte période de végétation caractérisée par des températures élevées et un risque important de sécheresse. L'élevage extensif et les cultures résistant à la sécheresse et nécessitant peu d'intrants sont les activités les plus adaptées à cette région qui regroupe 48% de la population rurale. La zone II se compose pour l'essentiel de la province centrale et de celle de Lusaka, ainsi que d'une partie des provinces orientale, méridionale et occidentale. Elle bénéficie d'une pluviométrie plus stable comprise entre 800 et 1000 millimètres par an, et les sols y sont modérément fertiles. C'est là que se concentre la majeure partie de la production agricole commercialisée, ainsi que la moitié des revenus monétaires du secteur paysan, et la situation y est propice à un vaste éventail d'activités agropastorales. La zone couvre 58% des terres du pays et regroupe 43% de la population rurale. La zone III correspond aux provinces du Nord, de Luapula, de la Copperbelt et du Nord-Ouest. Les précipitations annuelles y sont supérieures à 1 200 millimètres et la période de végétation dure longtemps, mais les sols sont pauvres. On y trouve 9% de la population rurale, qui produisent néanmoins un tiers des revenus monétaires de l'ensemble du secteur paysan.

9. Les autorités zambiennes classent les producteurs agricoles en plusieurs catégories: i) les petits exploitants, au nombre d'environ 800 000, qui cultivent 1 à 5 hectares (ha) de terre, le plus souvent à la houe à main et avec la main-d'œuvre familiale, et qui consomment la majeure partie de leur production. Ces paysans assurent 65% de la production totale de maïs et ils fournissent aussi 75% de l'arachide, 85% du sorgho, 95% du millet, 55% du tournesol et 95% du coton produits dans le pays; ii) les nouveaux exploitants, au nombre de 50 000, qui cultivent 5 à 20 ha en utilisant la traction animale et des intrants achetés, dans les régions en bordure de la ligne de chemin de fer; iii) les grandes exploitations, au nombre de 600 à 750, familiales pour la plupart, qui cultivent entre 50 et 150 ha à l'aide de moyens mécanisés, dans les régions en bordure de la ligne de chemin de fer; iv) les grandes fermes commerciales, qui sont environ une douzaine, pour la plupart intégrées à la filière de transformation. Les exploitants commerciaux qui ont quitté le Zimbabwe et s'installent actuellement en Zambie dans les secteurs du tabac, de la floriculture, de l'horticulture et du café, entre autres, ne sont pas comptabilisés dans ces catégories.

10. Après l'indépendance, le gouvernement a commencé à soutenir l'agriculture dans le but d'amener le pays à l'autosuffisance alimentaire, en s'efforçant pour cela de procurer des aliments bon marché aux travailleurs du secteur minier et aux populations urbaines, tout en favorisant une redistribution de la richesse au profit des zones rurales. À l'époque, les aides publiques destinées à la recherche, à la vulgarisation et à la commercialisation agricoles sont presque exclusivement réservées à la culture du maïs et sont distribuées dans le cadre d'un système caractérisé, à partir des années 70, par un contrôle officiel des prix applicable en toute saison sur l'ensemble du territoire, par la centralisation de la fourniture d'engrais et de semences à crédit, ainsi que d'autres intrants, de la

vulgarisation et de la commercialisation, et par le contrôle de l'État sur les différents secteurs au travers d'entreprises parapubliques. Ce système entraîne une augmentation substantielle de la production de maïs, y compris dans les régions peu propices à cette culture, mais à la fin des années 80, il s'avère finalement inefficace et bien trop lourd à supporter pour les finances publiques. En 1991, un nouveau gouvernement entreprend de réformer la politique agricole afin de réduire le poids des subventions et de stimuler la croissance du secteur en privilégiant dorénavant l'initiative privée. Les premières mesures, au cours de la période 1992-1995, consistent à supprimer le contrôle des prix et les subventions et à privatiser les entreprises parapubliques. Elles sont suivies d'une seconde phase de réformes, allant de 1995 à 2001, au cours de laquelle le Ministère de l'agriculture et des coopératives entreprend de restructurer ses propres services dans le cadre du vaste programme d'investissement dans le secteur agricole mis en place parallèlement. Une aide lui est accordée pour lui permettre de mieux administrer et de mieux coordonner le soutien qu'il apporte au secteur, d'améliorer la fourniture des services par le biais de structures opérationnelles décentralisées et d'effectuer des investissements dans les infrastructures locales. Cependant, le programme d'investissement dans le secteur agricole souffre de certaines erreurs de conception, et son exécution s'avère finalement un échec, en partie du fait de résistances institutionnelles. La libération générale des prix des produits agricoles entraîne une hausse des prix des intrants dans l'ensemble du pays, et cela se traduit par de profondes transformations dans les systèmes de production des petits paysans et d'autres exploitants. Au niveau national, la superficie plantée en maïs diminue de 20%, car les agriculteurs diversifient leur production ou bien optent pour des cultures qui nécessitent l'achat de moins d'intrants et/ou sont mieux adaptées aux conditions locales (par exemple, le manioc). Face à la montée des prix des intrants, les exploitants commerciaux des zones I et II adoptent des techniques viables à haut rendement et des méthodes de production conservatoires moins gourmandes en consommations intermédiaires. Dans les régions bien reliées aux marchés, de nombreux producteurs agricoles, parmi lesquels des petits paysans, s'adaptent à la nouvelle situation en se lançant dans les cultures de rapport, et l'on voit alors apparaître des petites unités de broyage et d'extraction d'huile, des structures locales de négoce agricole et des entreprises de commercialisation liées aux exploitations. D'autres liens commerciaux s'instaurent également entre l'agriculture paysanne et le secteur agroalimentaire, notamment dans le cadre de contrats passés pour la production de coton, mais aussi, quoique dans une moindre mesure, de sucre, de paprika et de légumes frais destinés à l'exportation. Dans les régions plus reculées, c'est-à-dire en fait sur la majeure partie du territoire, où les petits exploitants avaient auparavant accès à des intrants et des crédits subventionnés, la diversification de la production et la prise en charge de la commercialisation par le secteur privé restent des phénomènes isolés, et beaucoup de paysans se remettent à pratiquer une agriculture essentiellement destinée à leurs besoins.

11. À l'heure actuelle, l'agriculture contribue pour environ 22% au PIB, soit une nette progression par rapport à la situation d'il y a vingt ans où sa part était de l'ordre de 15%, et le complexe agroalimentaire dans son ensemble représente plus de 40% du PIB. Les années 90 ont été assez favorables pour le secteur agricole, dont la croissance annuelle moyenne atteint alors 4,5%. L'agriculture emploie 67% de la population active et produit des matières premières pour les autres branches d'activité. Sa part des exportations non traditionnelles est passée de 22% à 39% en l'espace de dix ans, les principaux produits d'exportation du secteur étant le coton-fibre, les fleurs, le sucre, le tabac et les légumes. L'agriculture et l'élevage contribuent respectivement pour 65% et 35% à la valeur ajoutée du secteur primaire.

12. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la production annuelle de maïs, principal aliment de base en Zambie, s'est établie à environ 1,0 million de tonnes en moyenne au cours des dix dernières années. Cependant, le maïs est une culture extrêmement sensible à la pluviométrie. Autrefois, le pays en importait uniquement pendant les années déficitaires, mais, comme on l'a vu ci-dessus, la superficie plantée en maïs a diminué au profit d'autres cultures résistant à la sécheresse et à faible consommation d'intrants comme le manioc. Les effectifs du cheptel ont également beaucoup diminué, les petits paysans étant les premières victimes

des pertes de bétail dues avant tout aux maladies infectieuses, en particulier la théilériose. Ces problèmes sanitaires ont coïncidé avec la mise en place du programme d'investissement dans le secteur agricole et le déclin rapide des services vétérinaires publics qu'il a entraîné, le Ministère de l'agriculture mettant alors un terme à ses campagnes de vaccination et arrêtant de fournir aux éleveurs les médicaments et les produits contre les tiques dont ils avaient besoin pour les bains antiparasitaires. Dans les petites exploitations, la réduction des effectifs bovins a naturellement limité le recours des paysans à la force de traction animale, entraînant ainsi une réduction des superficies cultivées dans de nombreuses régions du pays. Ces évolutions ont eu des conséquences particulièrement graves dans les zones arides, où l'élevage extensif est l'une des activités les plus importantes des petits paysans.

13. Le projet de politique nationale pour le secteur agricole, qui couvre la période 2002-2010, met l'accent sur les investissements à réaliser pour accroître la rentabilité des exploitations agricoles, petites et grandes, notamment en améliorant l'accès des petits paysans et des entreprises rurales aux services financiers. Il souligne également la nécessité de corriger les inégalités et d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones rurales, essentiellement par des mesures permettant aux petits exploitants des campagnes reculées d'avoir plus largement accès, si possible à terme sans aucune assistance spécifique, à des technologies plus efficaces, appropriées et peu coûteuses, aux marchés d'intrants et de produits et aux services financiers. L'intégration au marché des zones reculées étant jugée importante pour accroître la productivité des ruraux pauvres, les autorités entendent promouvoir la création de partenariats public-privé dans le secteur des intrants agricoles. Les modalités précises de ces partenariats restent cependant à déterminer. Dans le cadre de la politique nationale envisagée, le Ministère de l'agriculture et des coopératives a préparé un programme de développement commercial de l'agriculture qui vise à promouvoir une croissance durable et aussi large que possible du secteur agricole sur la période 2002-2005, en s'efforçant d'accroître les revenus tirés des activités agricoles moyennant une série d'améliorations dans les domaines suivants: accès aux marchés, commercialisation, transformation des produits agricoles, services financiers, infrastructures, technologies appropriées et information. Pour les petits paysans, ce programme prévoit de développer les possibilités d'activités sous contrat avec le secteur agroalimentaire, ainsi que l'emploi extra-agricole dans les grandes fermes commerciales. Il ne fixe pas vraiment de priorités entre les différents domaines d'intervention, et appelle encore un certain nombre de précisions quant à ses modalités d'exécution. Cependant, il est déjà à l'origine d'un effort important en faveur des petites exploitations, tout comme le programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation, l'une des principales initiatives actuellement menées dans le secteur avec l'appui du FIDA.

14. Malgré les mesures de réforme adoptées dans les années 90, l'État continue d'intervenir sur les marchés agricoles, en particulier en ce qui concerne la commercialisation des engrais et du maïs. Jusqu'à une date récente, son action consistait principalement à fournir des engrais et des semences à crédit à une partie du secteur paysan, mais, faute de règles suffisamment rigoureuses, le taux de recouvrement des prêts est tombé à des niveaux très bas, ce qui a finalement conduit à substituer au dispositif, à partir de 2002, une subvention de 50%. En 2003, les autorités ont intensifié leurs interventions sur le marché du maïs, fixant notamment un prix plancher sans lien direct avec l'offre et la demande. Depuis que le gouvernement a annoncé son intention de créer un organisme de commercialisation de la production agricole, certaines inquiétudes se font jour quant à la façon dont il envisage pour l'avenir son rôle sur les marchés agricoles.

15. La situation institutionnelle du secteur se caractérise par une quasi-absence de services publics de développement, surtout depuis qu'il a été mis fin au programme d'investissement dans le secteur agricole. Cette situation est en partie imputable au manque de moyens, mais elle tient aussi au fait que l'on n'a pas accordé la priorité à l'agriculture dans le budget, ni aux services de développement dans l'enveloppe accordée au Ministère. Celui-ci manque cruellement de moyens opérationnels, ce qui l'a obligé à suspendre ses services dans de nombreuses régions, et il souffre en outre d'une forte rotation de son personnel, de plus en plus mis à mal par le VIH/sida. Avec l'évolution du secteur sont

apparues dans les années 90 un grand nombre d'institution privées et d'associations, parmi lesquelles la *Zambian National Farmers Union*, qui regroupe actuellement des exploitants de toutes catégories et englobe en particulier la *Conservation Farming Unit*, un organe technique consultatif et de coordination créé en 1995 pour faciliter la mécanisation des petites exploitations et les aider ainsi à améliorer leur rendement en achetant un minimum d'intrants. La *Conservation Farming Unit* travaille en coopération avec des planteurs et des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans le conseil agricole, ainsi qu'avec les services locaux du Ministère de l'agriculture et des coopératives. Parmi les autres organismes du secteur, on notera également l'*Agribusiness Forum*, l'*Agricultural Consultative Forum* et les associations de planteurs de tabac, de café et d'autres cultures d'exportation. En outre, plusieurs sociétés fiduciaires (trusts) de création récente, dont le *Golden Valley Agricultural Research Trust* et le *Livestock Development Trust* contribuent de leur côté à la production commerciale, à la recherche et au développement rural en finançant leurs activités sur leur fonds propres et à l'aide de dons extérieurs. Enfin, il existe dans le pays un grand nombre d'ONG locales et internationales qui se consacrent au développement rural et agricole. À l'heure actuelle, le secteur privé assure la majeure partie des services de soutien dont les petits paysans ont besoin.

16. Toutes les activités économiques rurales qui exigent l'achat d'intrants sont gravement pénalisées par la rareté et le coût élevé du capital, en termes réels. À une époque, le secteur public fournissait des crédits subventionnés aux petits exploitants par l'intermédiaire de diverses institutions de financement rural, qui se sont toutes effondrées dans les années 90, tandis que des entreprises parapubliques se chargeaient de la commercialisation des intrants et des produits agricoles. Aujourd'hui, cependant, si les producteurs commerciaux à grande échelle et les grandes entreprises rurales ont accès dans une certaine mesure aux services financiers, tel n'est pas le cas des petits exploitants et des petites structures commerciales et autres qui ont vu le jour, pour beaucoup d'entre elles, depuis le milieu des années 90. C'est pourquoi les autorités accordent un degré de priorité élevé au développement d'un secteur financier rural qui réponde aussi aux besoins des petits exploitants et des petites entreprises rurales, comme en témoigne le cadre réglementaire qu'il vient de mettre au point pour les établissements de microfinance et autres institutions financières non bancaires qui sont en train de se mettre en place dans le pays.

C. La pauvreté rurale

17. À l'heure actuelle, 75% de tous les Zambiens vivent au-dessous du seuil de pauvreté et 58% appartiennent à la catégorie des personnes extrêmement pauvres. La pauvreté sévit surtout, et plus durement qu'ailleurs, dans les campagnes, où 83% des habitants sont pauvres et 71% extrêmement pauvres. On dénombre plus de 4,5 millions de ruraux pauvres en Zambie, et plus de 4 millions de ruraux extrêmement pauvres. Au cours des dix dernières années, cependant, si la pauvreté s'est aggravée dans les villes, elle a légèrement reculé dans les campagnes étant donné la situation relativement satisfaisante du secteur agricole et le déclin des activités minières et apparentées. L'évolution des indicateurs non monétaires de la pauvreté depuis l'indépendance n'en est pas moins inquiétante. L'espérance de vie à la naissance, qui était de 43 ans en 1964, n'est plus que de 33 ans aujourd'hui, alors qu'elle était passée à 51 ans en 1980. De même, la mortalité des enfants de moins de cinq ans est tombée de 213 à 150 décès pour 1 000 naissances vivantes entre l'indépendance et 1980, mais elle est depuis lors remontée à 202. Quant au taux d'inscription dans l'enseignement primaire, il est aujourd'hui au même niveau qu'à l'époque de l'indépendance, à savoir 73%, alors qu'il s'était amélioré, à 76% en 1980. D'autre part, la proportion des enfants qui souffrent de troubles de croissance est passée de 40% à 47% au cours des années 90, reflétant les problèmes de plus en plus graves que pose la malnutrition.

18. La pauvreté rurale est associée à plusieurs facteurs, dont l'isolement géographique, qui limite l'accès aux services et aux marchés, et l'insuffisance des facteurs de production tels qu'intrants, main-d'œuvre et savoir technique, ou encore bœufs et outillage agricole. Elle est plus répandue dans les provinces éloignées de la ligne de chemin de fer, c'est-à-dire les provinces orientale, de Luapula,

du Nord, du Nord-Ouest et occidentale. À elles seules, les trois provinces orientale, du Nord et méridionale concentrent en fait plus de la moitié de la population rurale pauvre. Dans les régions qui ont accès aux marchés, un grand nombre de petits exploitants ont pu tirer parti des avantages de la libéralisation, mais ceux-ci ont été extrêmement limités dans les zones reculées, où la suppression des subventions générales dont bénéficiaient les prix des intrants et des produits agricoles a infligé des pertes nettes aux paysans. L'une des priorités de l'action gouvernementale est aujourd'hui d'améliorer la situation monétaire et alimentaire de ces populations, en encourageant l'adoption de meilleures techniques de production.

19. Depuis quelque temps, certains signes donnent à penser qu'une situation de précarité chronique est en train de s'installer parmi les populations les plus désavantagées, dont font partie notamment les ménages ayant à charge des personnes gravement malades et ceux qui sont dirigés par une femme. Ces derniers sont particulièrement exposés à la pauvreté pour plusieurs raisons, en particulier leur faible niveau d'instruction et leurs moindres chances d'avoir accès à des emplois déclarés correctement rémunérés. Dans les zones rurales, les femmes représentent 75% de la main-d'œuvre agricole, et c'est également à elles qu'incombe la corvée d'eau et de bois de feu, sans compter leurs multiples autres tâches domestiques. En outre, les ménages qui ont à leur tête une femme sont généralement moins à même d'utiliser la force de traction animale, ce qui limite les surfaces cultivées. En milieu rural, ces ménages ont donc de gros problèmes de main-d'œuvre. Ils sont souvent contraints d'acheter 40% à 50% de la nourriture qu'ils consomment, ce qui montre à quel point il est important de développer en dehors de l'agriculture des activités qui puissent leur procurer un revenu. Le fait est que, dans ce domaine, les possibilités sont actuellement très limitées et la situation difficile à améliorer. C'est pourquoi les ménages dirigés par une femme ont souvent moins à manger et connaissent des périodes de disette plus prolongées.

20. Bien que le taux de prévalence du VIH/sida soit moins élevé dans les campagnes que dans les villes, les conséquences de l'épidémie dans les villages sont telles que l'on ne peut pas comprendre la gravité de la pauvreté sans en tenir compte. Des enquêtes récentes montrent que 30% des ménages ont à leur charge un adulte atteint d'une maladie de longue durée, et chez les plus aisés ce chiffre passe à 40%. Un ménage sur quatre compte au moins un orphelin et 8% des ménages pauvres ont récemment perdu un parent adulte. Par rapport aux autres ménages ruraux, ceux qui ont à leur charge un malade chronique cultivent une surface moitié moins grande et ont un rendement de 30% à 50% moins élevé. Ce n'est donc pas la terre, mais bien la main-d'œuvre disponible qui constitue le problème le plus important. Il est extrêmement difficile pour ces ménages de se procurer la nourriture et les ressources suffisantes pour prendre soin d'un malade et, en cas de décès, de payer les frais d'enterrement sans avoir à vendre, comme c'est souvent le cas, le peu de biens qu'ils possèdent, en particulier leur bétail, au risque de ne jamais pouvoir s'en remettre. Il faut donc prévoir des aides en matière d'information et de prévention, et développer les possibilités d'activités rémunératrices à faible risque, surtout pour les femmes. La principale contrainte qui pèse sur la production alimentaire étant la pénurie de main-d'œuvre, améliorer l'accès aux technologies à faible intensité de travail devrait être une priorité de tout programme d'assistance.

D. Réduction de la pauvreté rurale: contraintes et perspectives

21. **Contraintes.** En Zambie, les possibilités de développement agricole et de réduction de la pauvreté rurale, dans un contexte caractérisé par des services publics très peu développés et qui ne le seront guère plus dans l'avenir, se heurtent à une série de problèmes que l'on peut classer en quatre catégories. Premièrement, le faible niveau du pouvoir d'achat se traduit par une rapide saturation de la demande sur les marchés urbains des produits agricoles. Deuxièmement, la situation géographique du pays entraîne des coûts de transport élevés qui renchérissent les intrants importés. Le même problème se pose pour les exportations d'un grand nombre de produits vers les marchés européens, car il y a peu de vols internationaux et guère d'autres possibilités pour acheminer les marchandises. Troisièmement, les infrastructures publiques et les transports sont sous-développés, et l'entretien des structures

existantes laisse de plus en plus à désirer. En outre, les combustibles et l'électricité coûtent chers, et le réseau électrique est très limité, surtout dans les zones rurales. Quatrièmement, le pays subit aujourd'hui les retombées de l'ancien système de contrôle par l'État de la filière rurale, avec un secteur agroalimentaire fragmenté, une population rurale généralement dépourvue de connaissances et d'expérience dans le domaine commercial, et des petits paysans qui continuent de dépendre du secteur public.

22. Au niveau local, les problèmes varient selon les circonstances. L'isolement géographique, la pénurie de main-d'œuvre saisonnière, l'accès limité aux marchés des intrants et des produits, et la vulnérabilité face à la sécheresse sont les maux les plus courants. Les ménages les plus pauvres, parmi lesquels ceux qui ont à leur tête une femme ou qui sont touchés par le VIH/sida, souffrent en outre de pénurie alimentaire chronique et d'un manque aigu de main-d'œuvre, et ne possèdent que très peu de biens. Bien que les plus vulnérables d'entre eux n'aient que peu de chances de parvenir à nourrir leur famille sans aucune aide extérieure, ils pourraient accroître sensiblement leur production vivrière en adoptant des techniques leur permettant d'améliorer leur rendement sans trop exiger de main-d'œuvre, notamment des pratiques agricoles de conservation. Les ménages un peu moins démunis, qui possédaient autrefois du bétail et pouvaient donc s'en servir comme moyen de traction, sont eux aussi confrontés de plus en plus souvent à des pénuries alimentaires saisonnières. Depuis la suppression des services publics de santé animale, et la réduction du cheptel qu'elle a entraînée, les petits paysans se trouvent en effet privés de l'un des principaux moyens dont ils disposaient pour placer leur épargne et en tirer un revenu pendant les périodes de sécheresse. Comme on l'a vu précédemment, les petits exploitants qui vivent dans des régions où ils ont facilement accès aux marchés et qui ont des excédents à écouler se trouvent souvent dans l'impossibilité de réaliser leur potentiel faute de services financiers.

23. **Perspectives.** Malgré ces problèmes, il existe bel et bien des possibilités de développement de l'agriculture paysanne et de réduction de la pauvreté rurale. On pourrait réduire dans une large mesure les importations d'aliments de base et de produits à forte valeur marchande que consomme la population urbaine en leur substituant des productions locales, et il serait également possible d'accroître les exportations vers les marchés régionaux, dont certains comptent une population urbaine importante et relativement aisée et importent actuellement toute une série de produits d'origine végétale et animale. Enfin, la culture du coton, du tabac, du café, du paprika et d'autres produits à forte valeur marchande comme les huiles essentielles, les fleurs et les produits horticoles pourrait être développée au bénéfice de l'exportation, notamment en direction des États-Unis, où l'adoption de l'African Growth and Opportunities Act offre dorénavant des possibilités d'accès au marché. Le développement de l'horticulture et de la production de coton montre que lorsqu'ils ont accès à la technologie, au capital et aux marchés, et qu'ils sont bien organisés, les petits paysans sont capables de réagir rapidement aux sollicitations du marché.

24. Les petits paysans qui vivent dans les régions ayant accès aux marchés et qui disposent d'animaux de trait sont généralement les mieux placés pour tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à eux en diversifiant leur production au profit de la demande locale et de l'exportation. Comme cette évolution prend souvent la forme de contrats passés avec le secteur agroalimentaire, qui préfinance les intrants et fournit les services de vulgarisation, les petits paysans essaient généralement de se regrouper pour tirer parti d'économies d'échelle et renforcer leur pouvoir de négociation. Les efforts déployés par plusieurs ONG pour aider ces groupes à s'organiser et à mieux gérer les aspects commerciaux de leur activité montrent que l'on peut obtenir dans ce domaine d'excellents résultats. Dans les régions qui sont bien reliées aux marchés, l'amélioration des services zootechniques et vétérinaires est un autre investissement qui peut s'avérer très rentable, et il est également possible de remédier à certains problèmes que rencontrent les nouveaux exploitants pour leur permettre d'accroître leur production, ce qui ouvre du même coup des perspectives d'emploi extérieur et donc de revenu pour les petits paysans.

25. Dans les régions reculées, l'amélioration de la production vivrière et l'autosuffisance sont les deux premières pistes à explorer. Les petits paysans pourraient en effet accroître sensiblement leur sécurité alimentaire et leur revenu, et être mieux à même de faire face à la sécheresse, s'ils géraient de façon plus efficace leurs systèmes actuels de production végétale et animale à faible consommation d'intrants. Dans une grande partie de ces régions, la terre est suffisamment abondante pour permettre le développement des méthodes de culture extensive existantes, à condition que l'on parvienne à régler les problèmes de main-d'œuvre. L'amélioration passerait dans ce cas par l'adoption de techniques de conservation, ainsi que la mise en place au plan local de services de multiplication des semences et de services zootechniques. Beaucoup de paysans pourraient reprendre des activités d'élevage ou améliorer leur production végétale s'ils disposaient d'animaux de trait. Dans les zones où le potentiel agricole est très limité, la création de services vétérinaires et zootechniques serait le meilleur moyen d'agir sur la sécurité alimentaire et les revenus. L'économie monétaire est déjà assez développée le long de la ligne de chemin de fer, mais elle commence aussi à pénétrer dans les zones plus reculées, ne serait-ce que parce qu'une contribution financière est maintenant demandée aux usagers des services publics, y compris dans le domaine de l'éducation et de la santé. Face à ces évolutions, les habitants des zones isolées sont souvent relativement désavantagés, mais un certain nombre d'initiatives appuyées par des ONG ont montré qu'il est possible de les aider à se familiariser avec l'économie monétaire et à y participer dans de meilleures conditions en optimisant les ressources locales et en permettant aux communautés de créer et de gérer, par l'intermédiaire d'institutions autonomes d'épargne et de crédit, les revenus monétaires dont elles ont besoin pour l'achat des biens et des services essentiels.

E. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

26. En mars 2002, le gouvernement de la Zambie a mis au point un DSRP dans lequel il déclare avoir pour objectif général de promouvoir une croissance économique aussi large que possible pour réduire la pauvreté, en s'efforçant plus particulièrement de créer des conditions propices à l'expansion de l'activité et à la diversification de la production et des exportations, de développer les services sociaux et de s'attaquer à un certain nombre de problèmes de portée générale, tels que le VIH/sida et l'inégalité entre les sexes. La démarche envisagée dans cette optique prévoit d'associer une série d'investissements dans les principaux secteurs économiques, en privilégiant plus particulièrement l'agriculture et d'autres activités rurales, et des interventions en faveur des infrastructures, de l'amélioration qualitative et quantitative des services sociaux, de la gouvernance et de la généralisation des politiques relatives au VIH/sida, à la promotion de l'équité entre les sexes et à l'environnement.

27. Dans le secteur rural, la stratégie de réduction de la pauvreté s'articule autour des objectifs suivants: i) réduire les coûts de production en améliorant les infrastructures rurales, notamment les routes; ii) créer des possibilités d'emploi en encourageant l'agriculture à grande échelle, les activités de transformation et les projets dans le domaine du tourisme; iii) renforcer l'articulation de l'agriculture paysanne avec la production à grande échelle et le secteur agroalimentaire, principalement dans le cadre de contrats de production; iv) promouvoir les petites entreprises rurales; v) mettre en place des services de soutien pour aider les populations les plus pauvres, qui n'ont guère la possibilité de participer à l'économie marchande, à se nourrir; vi) renforcer les services sociaux dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'assainissement. La mise en œuvre du DSRP reposera sur différentes stratégies et différentes approches selon les circonstances. En ce qui concerne les investissements dans le secteur agricole et la mise en place de services destinés aux petits exploitants, il paraît impossible, compte tenu des capacités et de l'expérience existantes, de s'en remettre uniquement au secteur public pour la réalisation et la gestion directes des investissements ou la fourniture des services.

28. La mise en œuvre du DSRP obligera en outre les autorités à élaborer et à appliquer des mesures détaillées, en tenant compte de la réalité des faits, ce qui suppose au préalable un renforcement des capacités d'analyse mobilisables dans le secteur public. Sur ce plan, en effet, l'expérience des années 90 a montré que la situation laisse parfois à désirer. Les déclarations politiques ne s'accompagnent pas toujours de plans d'action détaillés, ni d'indications précises quant aux modifications à apporter aux procédures ou aux lois existantes, et le caractère dualiste des intentions et de l'action a pu être souligné. Ces problèmes représentent un risque pour la mise en œuvre du volet agricole et rural de la stratégie pour la réduction de la pauvreté.

29. Jusqu'à présent, les interventions des différents donateurs dans les secteurs agricole et rural ont rarement été coordonnées. C'est la Banque mondiale qui a encadré l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'investissement dans le secteur agricole, assurant aussi à cette occasion la liaison entre les différents bailleurs de fonds, et elle prépare actuellement une intervention au titre du programme de développement commercial de l'agriculture, mais il est peu probable qu'elle continue d'assumer ce genre de rôle dans l'avenir. La situation est donc en train de changer, en particulier avec la montée en puissance du secteur privé, de sorte que la coordination entre donateurs et la concertation avec les autorités passent de plus en plus désormais par des initiatives bilatérales liées à la formulation et à l'exécution des programmes et par le canal plus général de l'Agricultural Consultative Forum, qui réunit des représentants du gouvernement, du secteur privé et des donateurs.

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

30. Les interventions menées auparavant avec l'appui du FIDA avaient pour but de contribuer dans la mesure du possible à réduire durablement la pauvreté rurale compte tenu des politiques en vigueur et du cadre institutionnel en place. Les premières interventions visaient à atténuer les effets de la planification centralisée sur les ruraux pauvres et à accompagner le processus d'ajustement structurel. Elles ont été suivies d'interventions destinées à renforcer la sécurité alimentaire des ménages et à réduire leur vulnérabilité grâce à la création de services d'appui, à l'amélioration de l'accès aux biens productifs et aux savoirs techniques ainsi qu'à une aide à la diversification des revenus. L'exécution de ces projets, tous achevés aujourd'hui, s'appuyait sur les structures publiques existantes. D'une façon générale, les progrès en vue des objectifs fixés se sont heurtés au manque de capacités locales pour assurer et gérer les services et les investissements. La situation macroéconomique et structurelle difficile du pays a pesé sur les résultats. L'exécution s'est heurtée à de sérieux retards et à des difficultés administratives au niveau de la passation des marchés et des décaissements ainsi que du financement de contrepartie de l'État; bien souvent, des problèmes de personnel ont freiné la mise en œuvre, le transfert des ressources jusqu'aux exécutants sur le terrain s'est avéré difficile et les comptes ont été vérifiés avec retard. La supervision de l'exécution des projets n'a pas toujours apporté les orientations nécessaires. D'autre part, le FIDA reconnaît que, dans certains cas, la conception défectueuse des projets a contribué aux difficultés d'exécution, notamment pour les deux interventions achevées récemment, qui avaient été conçues et exécutées dans le cadre du programme d'investissement dans le secteur agricole. Même si certains petits exploitants sont moins pauvres aujourd'hui, les résultats ont été insuffisants et, dans l'ensemble, les avantages pour les ruraux pauvres ne se sont pas inscrits dans la durée.

31. Mises à part ces observations générales, le FIDA a plus précisément tiré de son expérience dans le pays les enseignements suivants:

- la conception des programmes doit s'appuyer sur une connaissance approfondie de la situation socioéconomique, et il faut privilégier le renforcement des capacités au niveau local;
- face à l'échec des méthodes classiques de vulgarisation, il faudra à l'avenir opter pour des méthodes adaptées aux besoins des paysans et gérées localement et prendre en compte les savoirs autochtones;

- avant d'introduire des techniques qui sont nouvelles pour une communauté, il faut procéder à une évaluation financière et technique respectueuse des spécificités locales;
- l'insuffisance des capacités institutionnelles limite les possibilités d'exécution des interventions à composantes multiples destinées à assurer la complémentarité entre activités;
- les institutions qui coopèrent avec le FIDA n'ont pas assez de temps et de compétences pour infléchir et réaménager les processus fondamentaux mis au point sans que les problèmes locaux aient été suffisamment pris en compte;
- la pratique actuellement suivie par les donateurs, qui consiste à coordonner les activités sous la direction du Ministère de l'agriculture et des coopératives et à s'efforcer d'assurer une coordination étroite chaque fois que possible, est mieux adaptée que ce qui était prévu par le programme d'investissement dans le secteur agricole;
- la planification, le suivi et l'évaluation des programmes devraient faire partie intégrante de la gestion et prendre prioritairement en compte les points de vue des bénéficiaires.

32. Les deux interventions actuellement menées avec l'appui du FIDA ont été mises au point compte tenu des enseignements ci-dessus. Les responsabilités en matière d'exécution ont été confiées par voie contractuelle à des organismes dotés des moyens nécessaires pour réaliser les investissements et assurer les services dont ont besoin les ruraux pauvres, l'ensemble des activités étant coordonné par une unité rattachée à un ministère. La planification ainsi que le suivi et l'évaluation ont ainsi pu être intégrés à la gestion. Toutefois, pour les deux interventions, il faut avoir recours aux filières publiques de passation des marchés, d'où de nouveaux retards d'exécution. Le projet de gestion des ressources forestières, qui a débuté il y a seulement 18 mois n'a livré que peu de données d'expérience utiles. D'un autre côté, le programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation, qui est directement supervisé par le FIDA, a débuté il y a trois ans et a fait l'objet d'un bilan en août 2003. Ce bilan, qui a confirmé la viabilité de la conception, a débouché sur une série de recommandations visant à améliorer l'exécution, notamment en appliquant des règles plus strictes pour la passation des contrats avec les principaux prestataires de services, en adoptant une approche plus dynamique de la gestion des contrats et en privilégiant le renforcement des institutions dans l'optique de la promotion des entreprises paysannes et du secteur agroalimentaire.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

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

33. Étant donné les nouveaux défis et chances que comporte la libéralisation pour le développement des entreprises paysannes et la très faible capacité du secteur public à donner accès aux services nécessaires au développement, le FIDA axe de plus en plus son appui sur le renforcement des structures reliant les petits exploitants aux fournisseurs et aux marchés de produits. Selon ce grand axe, la stratégie adoptée précédemment dans le pays comportait une deuxième orientation stratégique dont le but était de donner aux femmes rurales plus largement accès aux moyens de production et de les aider à résoudre leurs problèmes de main-d'œuvre. Les deux interventions en cours suivent ces orientations stratégiques mais insistent particulièrement sur la première. L'expérience de l'exécution des activités en cours confirme d'une façon générale la viabilité de l'axe principal et des mécanismes d'exécution. Les autorités accordent un rang de priorité plus élevé à l'adoption d'une approche de la croissance orientée vers le marché dans le secteur des entreprises paysannes pour réduire durablement la pauvreté rurale et favoriser la croissance économique. Comme on l'a vu plus haut, certaines contradictions subsistent entre les politiques officielles annoncées et les mesures prises. En ce qui concerne l'appui qu'apportera à l'avenir le FIDA à la Zambie, le principal axe stratégique devrait être de soutenir la commercialisation de la production paysanne et notamment d'aider à mettre en place des liens équitables entre les petits exploitants et les intermédiaires du marché et d'améliorer leur accès aux services financiers ruraux. Dans cette optique, l'accent sera mis sur l'élargissement des activités à la périphérie et sur l'amélioration des conditions d'exploitation des plantations paysannes

ainsi que sur la mise au point de mécanismes novateurs de financement et d'organisation tout au long de la chaîne de valorisation des produits des plantations paysannes.

34. L'expérience positive faite par d'autres organismes, y compris des ONG qui travaillent avec les couches les plus pauvres de la population rurale — ce qui est également l'objectif du projet de gestion des ressources forestières — offre une base d'application pour le deuxième axe stratégique envisagé, qui sera d'aider les petits paysans pauvres des zones plus reculées à mieux exploiter les ressources naturelles locales pour améliorer leur production et leur sécurité alimentaires. Selon cette grande ligne, les investissements contribueront en même temps à assurer la commercialisation de la production paysanne, en fonction de l'avantage comparatif des zones concernées et des ressources naturelles dont elles sont dotées.

35. Il est impératif pour le succès des programmes agricoles et ruraux de s'attaquer aux problèmes particuliers de l'équité entre hommes et femmes et du VIH/sida — les deux principaux problèmes transectoriels mis au premier rang dans le DSRP. Dans le passé, les interventions menées avec l'appui du FIDA ont toujours cherché à favoriser l'accès des femmes aux techniques, aux actifs et aux débouchés pertinents, et des mesures spécifiques ont été prévues pour atténuer les contraintes qui pèsent particulièrement sur les femmes. À l'avenir, les interventions s'efforceront de renforcer cette ligne d'action, notamment par des mesures destinées à résoudre les principaux problèmes que rencontrent les femmes et à leur offrir des chances dans les domaines qui sont pour elles prioritaires. La prise en compte des spécificités hommes-femmes sera particulièrement importante dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, où la priorité ira à l'amélioration immédiate de la production alimentaire grâce à des techniques économes en main-d'œuvre, et dans celui du développement de l'élevage, où l'on pourrait offrir aux femmes des possibilités d'activités rémunératrices en mettant à leur disposition davantage de petit bétail. Jusqu'ici, les projets ou programmes ne comprenaient généralement pas d'assistance axée particulièrement sur les ménages touchés par le VIH/sida mais les deux interventions en cours comprennent des mesures de sensibilisation. Des mesures du même ordre seront prévues dans toutes les futures interventions. De plus, on s'efforcera tout particulièrement dans le cadre de l'intervention proposée dans le domaine de la gestion des ressources naturelles d'augmenter la production alimentaire des ménages qui connaissent de sérieux problèmes de main-d'œuvre. Il s'agira pour le FIDA et la FAO d'œuvrer conjointement afin de cerner les problèmes de main-d'œuvre dans les ménages touchés par le VIH/sida et de mettre au point des options viables.

36. L'expérience faite avec les projets ou programmes antérieurs et en cours permet de dégager de grands principes directeurs pour la conception des futures interventions. Dans la mesure du possible, l'exécution s'inscrira dans le cadre de partenariats contractuels fondés sur les résultats avec les prestataires de services. L'autonomisation en matière d'organisation qui permettra aux communautés de prendre leurs affaires en main et de susciter des initiatives sera le facteur décisif pour introduire la prestation des services et réaliser les investissements. C'est ce qu'a toujours cherché à faire le FIDA dans ses activités d'appui mais les actions concrètes ont souvent manqué d'efficacité, du fait de problèmes au niveau des autorités et des ONG. Les axes envisagés sont reliés au *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006* et à la stratégie régionale pour l'Afrique orientale et australe, comme indiqué à l'appendice IV.

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

37. Quatre possibilités d'interventions et d'innovations ont été dégagées pour l'avenir. Ces possibilités — services financiers ruraux, renforcement du petit élevage, gestion des ressources naturelles, y compris pratiques agricoles de conservation et, enfin, maintien de l'appui à la commercialisation de la production paysanne — représentent toutes de larges domaines d'intervention inscrits en priorité dans le DSRP et supposent différents infléchissements le long des deux grands axes stratégiques esquissés plus haut. En particulier, l'engagement dans le financement rural et les services

de production animale nécessitera la résolution de problèmes politiques et institutionnels complexes qui, jusqu'à présent, ont freiné les progrès dans ces domaines.

38. **Services financiers ruraux.** En raison de l'intervention pratiquée depuis longtemps par l'État sur les marchés d'intrants et de produits agricoles des niveaux élevés et de la volatilité des taux d'intérêts réels liés à l'incapacité de maîtriser les dépenses publiques et, de ce fait même, du peu d'intérêt du système bancaire pour le secteur rural, le pays ne dispose que d'un secteur financier rural rudimentaire. Le manque d'accès à des services financiers ruraux empêche les petits exploitants de se lancer dans une production orientée vers le marché et freine le développement du secteur agroalimentaire et son expansion dans les zones périphériques. Les autorités n'ignorent pas que, pour développer le secteur rural et agricole, il faut offrir des services financiers en milieu rural. Elles savent également que ces services ont un rôle important à jouer au niveau communautaire, où l'autonomisation en matière d'organisation pourrait donner aux populations les moyens de créer et de faire fonctionner des initiatives autocentrées en matière d'épargne et de crédit, ce qui serait pour elles l'un des moyens de se libérer de la pauvreté. La mise en place d'un secteur financier rural complet, diversifié et pérenne exigera toutefois une stabilité et une prévisibilité relatives sur le plan macroéconomique.

39. Avec l'aide de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), les autorités ont pris une première mesure importante pour renforcer le secteur financier rural en établissant un cadre réglementaire pour la petite industrie naissante du microfinancement, qui englobera également les institutions financières non bancaires chargées d'assurer des services financiers ruraux. L'amélioration de l'accès aux services financiers ruraux est un élément essentiel de l'appui à long terme apporté par le FIDA à la commercialisation de la production paysanne et au développement du secteur agroalimentaire, dans le sillage du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation ainsi que du projet de gestion des ressources forestières. Les modalités d'appui seront déterminées en fonction de l'expérience acquise dans le cadre de plusieurs interventions menées récemment dans la région en la matière, et le FIDA prévoit de devenir l'un des principaux donateurs dans ce domaine. On adoptera pour l'intervention une approche progressive, l'assistance étant axée au départ sur le renforcement du cadre réglementaire, sur le développement des capacités au Ministère des finances et du plan, à la Banque de Zambie et dans d'autres organismes publics, dans les institutions de financement rural ainsi qu'au niveau communautaire (ce dernier pour les initiatives autocentrées en matière d'épargne et de crédit). Lorsque la situation macroéconomique se sera stabilisée, l'appui sera intensifié pour inclure un cofinancement à des institutions financières viables qui octroieront des prêts à de petits exploitants agricoles et à des entreprises rurales.

40. **Relance de l'élevage paysan.** Comme on l'a vu plus haut, la Zambie a connu une très forte diminution de son cheptel à la suite de plusieurs flambées de maladies infectieuses bien connues dans la région vers la fin des années 90. Ce sont surtout les paysans qui en ont été victimes. Les flambées ont coïncidé avec le désengagement des services publics vétérinaires dans le cadre du programme d'investissement dans le secteur agricole. La diminution du cheptel a eu de graves conséquences pour les petits exploitants qui ont perdu d'importants actifs de même que des possibilités de cultiver la terre pour se nourrir ou pour d'autres formes de production agricole.

41. Le FIDA aidera les autorités à revitaliser le secteur du petit élevage, notamment en organisant des services appropriés de lutte contre les maladies du bétail. Il s'agira notamment d'aider l'État, le secteur privé et les communautés à mettre en place un cadre politique et institutionnel pour la lutte contre les maladies du bétail et à trouver un bon équilibre entre services publics, services communautaires et services privés. L'investissement dans les services de lutte contre les maladies du bétail s'accompagnera d'investissements destinés à améliorer les systèmes d'élevage et de production paysanne et, éventuellement, d'une reconstitution limitée du cheptel et de la distribution de petit bétail aux ménages dirigés par une femme. Pour l'essentiel, les initiatives de lutte contre les maladies seront

menées dans le secteur privé ou en tant qu'activité autonome prise en charge par les éleveurs eux-mêmes. L'intervention, qui portera sans doute sur les principaux animaux d'élevage, encouragera le développement d'autres services de production animale en fonction des besoins commerciaux et des capacités du secteur privé, des communautés et des différents utilisateurs. Si cela est jugé possible et viable à long terme, on pourrait reconstituer en partie le cheptel de ménages ayant une expérience et des compétences en matière de gestion.

42. **Gestion des ressources naturelles, y compris pratiques agricoles de conservation.** Avec des débouchés locaux limités et des frais de transport élevés, la Zambie se trouve dans une position relativement défavorable pour l'intensification agricole à large échelle. Lorsque les subventions aux intrants agricoles ont été supprimées dans les années 90, les exploitants commerciaux se sont efforcés de réduire les coûts de production en adoptant des techniques et des méthodes exigeant moins d'intrants. À partir de 1996, des techniques permettant d'accroître les rendements tout en économisant les intrants (techniques accessibles aux petits exploitants) ont été mises au point et appliquées sous la direction technique et avec la coordination du service des pratiques agricoles de conservation créé à la *Zambian National Farmers Union*.

43. La pratique agricole de conservation la plus courante consiste à réduire le labour au moment de la préparation des terres, en laissant des résidus de cultures et de mauvaises herbes à la surface du sol pour constituer un paillis. Des "microretenues" sont préparées à intervalles réguliers durant la saison sèche. Elles permettent de recueillir l'eau au début de la saison des pluies, ce qui crée un microenvironnement plus favorable à la croissance des végétaux. On dépose du fumier et de petites quantités d'engrais dans la microretenue pour accroître les quantités d'éléments fertilisants tout en développant le plus possible l'efficacité d'application des intrants coûteux. Le système de culture implique une rotation des céréales, des légumineuses et d'autres végétaux. Appliquées de manière intégrée, les techniques donnent de meilleurs rendements tout en réduisant les achats d'intrants et en exigeant moins de main-d'œuvre en période de pointe. Elles sont donc adaptées à la situation des paysans pauvres confrontés à de graves problèmes de main-d'œuvre. D'après une évaluation récente, 75 000 petits exploitants des zones agroécologiques I et II utilisent des pratiques agricoles de conservation sur une partie ou la totalité de leurs terres et en tirent d'importants avantages, qu'il s'agisse d'amélioration des rendements ou de réduction de la vulnérabilité à la sécheresse. La généralisation des pratiques agricoles de conservation, qui pourrait être conjuguée à un appui destiné à améliorer les liens entre les petits exploitants et les débouchés, offre des possibilités de développement de la production agricole et de l'élevage. Ces techniques permettront d'autre part aux petits exploitants des zones périphériques d'accroître leur production agricole et leurs revenus et aux petits exploitants des zones exposées à la sécheresse d'être moins vulnérables à ce dernier phénomène.

44. **Appui supplémentaire à la commercialisation de la production paysanne.** Au cours des deux prochaines années, l'expérience acquise lors de l'exécution des activités du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation devrait livrer une base suffisante pour élargir l'appui à la commercialisation de la production paysanne et au développement du secteur agroalimentaire dans le cadre d'une intervention de suivi. Celle-ci, coordonnée avec l'intervention envisagée pour améliorer l'accès aux services financiers ruraux, visera d'autre part à mettre au point des approches innovantes pour accroître les bénéfices des exploitants des plantations paysannes. Il s'agira notamment d'instituer des mécanismes de marché pour inciter les détaillants de pays développés à acheter des produits de plantations paysannes en leur permettant d'appliquer leurs systèmes de valeurs institutionnels aux producteurs paysans et de satisfaire la demande des consommateurs.

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

45. De nombreuses ONG locales et internationales prêtent un appui au développement pour aider à réduire la pauvreté rurale, et plusieurs d'entre elles participent aux interventions actuellement menées avec l'appui du FIDA. Parmi les principales ONG internationales actives dans ce domaine figurent la Cooperative League des États-Unis d'Amérique (qui aide à développer des groupements d'entreprises paysannes dans le cadre du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation), l'African Reinsurance Corporation, qui mène des activités du même type dans le cadre du programme et du projet en cours en Zambie, et la Cooperative for Assistance and Relief Everywhere International, qui a déjà apporté une aide à des agents commerciaux ruraux dans le cadre d'activités menées avec l'appui du FIDA et prévoit une action du même type dans le cadre du programme mentionné ci-dessus. Il existe d'autre part de nombreuses ONG locales dont la plupart ont un champ d'action plus limité et une capacité moindre que les ONG internationales. On est en train de renforcer les capacités de plusieurs ONG locales dans le cadre du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation.

46. Les opérateurs du secteur privé et leurs organisations représentatives sont devenus des acteurs de premier plan dans le développement des entreprises paysannes et seront au cœur de la constitution des partenariats à l'avenir. Les principaux acteurs sont: la Zambian National Farmers Union, qui participe à des actions de développement comme l'application des pratiques agricoles de conservation par le biais de son service spécialisé et par ses contacts avec les divers groupements agricoles; la Zambian Agricultural Commodity Agency, qui fait office de courtier pour le commerce des produits agricoles et est en train d'introduire un système de récépissés d'entrepôt financé en partie par le programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation; enfin, des firmes telles que Dunavant, Agriflora et d'autres qui font appel à des entreprises paysannes pour la culture du coton, du paprika, du tabac et pour la production horticole.

47. Des liens pourraient d'autre part être établis avec divers groupes quasi publics de développement agricole dont les principaux sont le Golden Valley Agricultural Research Trust et le Livestock Development Trust. Ces groupes gèrent et utilisent des actifs publics à des fins commerciales et à des fins de développement. Le Golden Valley Agricultural Research Trust a aidé à faire adopter plus largement les techniques agricoles de conservation parmi les petits exploitants.

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

48. Comme indiqué plus haut, la principale instance qui coordonne les initiatives de développement agricole et rural est l'Agricultural Consultative Forum, institution regroupant différentes parties prenantes — gouvernement, secteur privé, donateurs et ONG. L'Agricultural Consultative Forum, qui reçoit des dons de bailleurs de fonds bilatéraux, notamment les Pays-Bas, la Norvège et les États-Unis, offre une tribune pour la définition des intérêts communs au sein du groupe de partenaires qui appuie le développement rural et la réduction de la pauvreté. C'est la principale instance de concertation avec les autorités pour l'élaboration et l'application de la politique agricole, et elle est pour le FIDA l'occasion de consulter d'autres donateurs et de coordonner avec eux son action de communication auprès du gouvernement au sujet de la politique agricole.

49. Plusieurs donateurs bilatéraux prêtent un appui au développement agricole et rural, en particulier l'Allemagne, les États-Unis, la Finlande, le Japon et la Suède. La coopération et la coordination avec les donateurs sont assurées pour les deux interventions en cours, et il s'offre des possibilités de coordination étroite et d'échanges techniques avec les interventions appuyées par d'autres donateurs. L'intervention relative au financement rural sera mise au point et exécutée en partenariat avec la Suède. Les Pays-Bas et la Norvège pourraient participer à l'intervention envisagée pour revitaliser le secteur de l'élevage. Pour le moment, le Royaume-Uni n'appuie pas activement le développement agricole et rural dans le pays mais il est en train d'étudier les modalités d'un

réengagement dans ce secteur pour aider à développer les emplois et à accroître les revenus en renforçant les conditions favorables à une croissance induite par le secteur privé, y compris par un appui à la commercialisation des produits agricoles.

50. Parmi les donateurs multilatéraux qui prêtent un appui en matière de développement agricole et rural figurent la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA). L'appui de la Banque mondiale a beaucoup diminué depuis l'achèvement du programme d'investissement dans le secteur agricole. Une nouvelle intervention est prévue dans le cadre du programme de développement commercial de l'agriculture et les préparatifs devraient être achevés en 2004. Le plan-cadre d'aide au développement des Nations Unies pour la Zambie, parachevé en 2002, porte sur la période 2002-2006. Les principaux axes stratégiques d'intervention pour les institutions du système des Nations Unies sont l'emploi, les services sociaux et la gouvernance, et les principaux problèmes transectoriels sont la prévention et le traitement du VIH/sida, l'égalité entre hommes et femmes et le renforcement de l'intégration et de la coopération régionales. Le PNUD fournit aux organismes publics une aide au renforcement des capacités dans bon nombre de ces domaines. On s'efforcera d'obtenir la collaboration du PNUD et de l'ONUSIDA pour mettre en place des mesures visant à améliorer l'accès à un revenu et à des denrées alimentaires pour les plus pauvres dans l'intervention envisagée au titre de la gestion des ressources naturelles.

E. Questions à examiner avec le gouvernement

51. Lors de la mise au point de ses interventions, le FIDA a dans le passé engagé un dialogue avec les autorités sur les mesures institutionnelles, politiques et législatives à prendre pour exécuter les activités. La principale action de cette nature, et aussi la plus exhaustive, s'est située dans le cadre du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation, dont la conception précédait et même anticipait la définition de bon nombre des principes essentiels du programme de développement commercial de l'agriculture. La stratégie proposée pour le pays consistera à poursuivre le dialogue au sujet des questions politiques et institutionnelles que soulève la liaison entre les petits exploitants et les marchés d'intrants et de produits. L'engagement du FIDA dans les activités de financement rural et les services de production animale s'appuiera dans un premier temps sur l'accord avec les autorités concernant les facteurs politiques qui ont jusqu'à présent freiné le développement dans ces domaines; à partir de là, des solutions organisationnelles et institutionnelles pourraient être trouvées lors de la conception et de l'exécution des interventions.

52. L'un des principaux problèmes politiques est l'affectation de recettes publiques aux actions concrètes de réduction de la pauvreté. La part des recettes locales qui leur est allouée reste faible malgré les priorités fixées dans le DSRP. D'autre part, les mécanismes budgétaires sont tels que, bien souvent, lorsque les financements n'arrivent pas comme prévu, une grande partie des ressources disponibles est dépensée au niveau central — de sorte que des activités essentielles ne sont pas exécutées ou ne le sont que de façon intermittente. Le rôle des autorités au niveau des marchés d'intrants et de produits est une autre grande question. L'avant-projet de politique agricole nationale et le programme de développement commercial de l'agriculture insistent sur le fait que le secteur privé sera le principal moteur de la croissance agricole et rurale, le rôle du secteur public étant en dernière analyse de faciliter les activités et de développer les infrastructures publiques. Comme on l'a vu plus haut, bien souvent l'action des pouvoirs publics s'écarte sérieusement de ces principes. Ainsi, le gouvernement a fait part de son intention de créer un organisme de commercialisation des cultures de manière à acquérir la part commercialisée de la récolte de maïs. Pour les donateurs, ces actions et ces intentions sont en contradiction avec l'avant-projet de politique et freinent le développement du secteur privé parce qu'elles introduisent des distorsions dans les modes de production agricole et renforcent la dépendance des petits exploitants à l'égard de l'État. Toutefois, le gouvernement considère qu'il doit intervenir à titre transitoire pour garantir l'accès aux intrants et aux débouchés jusqu'à ce que le secteur privé soit en mesure d'assumer ces fonctions. La résolution de ces problèmes

est cruciale pour le succès des efforts de développement agricole et rural. Outre la concertation avec les pouvoirs publics concernant le lancement, la conception et l'exécution des activités d'investissement, qui se poursuivra comme indiqué plus haut, le FIDA consultera le gouvernement sur ces questions en tant que membre et contributeur régulier de l'Agricultural Consultative Forum, notamment en participant aux réunions de cette instance lors de visites de représentants du Fonds dans le pays.

F. Mesures permettant d'améliorer la gestion du portefeuille

53. Bon nombre des interventions menées dans le passé avec l'appui du FIDA s'inscrivaient dans un contexte économique et institutionnel très difficile peu favorable au rendement et à l'efficacité. La conception et l'exécution des deux interventions récemment achevées au titre du programme d'investissement dans le secteur agricole ont beaucoup pesé sur la performance et n'ont donné au FIDA que peu de possibilités d'agir sur les résultats de la mise en œuvre. Les deux interventions en cours ont été conçues de manière à résoudre les problèmes généraux d'exécution auxquels s'étaient heurtées les interventions précédentes, à ceci près que la passation des marchés se fait encore selon les filières gouvernementales, ce qui continue de provoquer des retards de mise en œuvre. Ce sont les autorités qui restent chargées de l'exécution, et cette responsabilité générale est pour elles très difficile à assumer car les modalités d'action avec les petits exploitants, les opérateurs du secteur privé et les prestataires de services dans le cadre des interventions en cours diffèrent considérablement des approches adoptées pour les programmes classiques de développement.

54. Avec les dispositions désormais adoptées en matière d'exécution, la spécification et la gestion des contrats est un élément déterminant des résultats à ce niveau. Vu les difficultés d'exécution dans le pays, l'approche classique de la passation des contrats adoptée par le "secteur public" sur la base des intrants s'est avérée peu satisfaisante, et l'approche "apparemment idéale" fondée uniquement sur les résultats ne saurait être suivie parce qu'il s'agit ici d'interventions innovantes où les principaux résultats concernent le renforcement des institutions, qui est souvent difficile à mesurer. Le principal domaine propre à améliorer la performance du portefeuille est celui de la conception et la gestion des contrats. Avec des contrats fondés sur les résultats, il faut mettre en avant dans les rapports établis régulièrement les éléments livrables de projet en terme de résultats et de progrès en vue des objectifs de développement et il faut donner aux sous-traitants des incitations pour y parvenir. Le FIDA et l'institution coopérante aident les pouvoirs publics dans cette tâche lors des missions de supervision. Des visites sont organisées régulièrement dans le pays et, pour l'instant, le FIDA n'envisage pas de présence permanente sur le terrain.

G. Cadre indicatif de financement et programme de travail à horizon mobile

55. Pour la période 2004-2007, le FIDA envisage de prêter un appui à des interventions dans les domaines des services financiers ruraux, du petit élevage, de la gestion des ressources naturelles et de la commercialisation de la production paysanne. La mise au point des programmes dans ces quatre domaines dépendra des résultats des activités inscrites au portefeuille et de la résolution des principaux problèmes politiques et institutionnels qui pèsent sur les résultats. Avec le scénario de base en matière de prêt, une intervention portant sur le financement rural sera mise au point en 2004. Elle sera suivie de l'intervention destinée à revitaliser le secteur du petit élevage, qui sera soumise au Conseil d'administration en 2005, et de l'intervention destinée à renforcer les pratiques paysannes en matière de gestion des ressources naturelles, qui sera soumise au Conseil d'administration en 2006. Avec le scénario bas en matière de prêt, qui s'appliquera si les résultats ne donnent pas satisfaction ou s'il s'avère difficile de réunir les conditions politiques et institutionnelles nécessaires pour aider le secteur du petit élevage, seules les interventions relatives au financement rural et à la gestion des ressources naturelles seront proposées comme envisagé plus haut. Avec le scénario haut en matière de prêt — lequel suppose d'une façon générale des résultats acceptables, une clarification du rôle futur des pouvoirs publics au niveau des marchés d'intrants et de produits agricoles et, plus précisément,

une performance satisfaisante reposant sur la démonstration de l'impact du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation à la suite du bilan au deuxième tiers de la période d'exécution en 2005 — on introduira en plus l'intervention destinée à promouvoir la commercialisation de la production paysanne et le développement du secteur agroalimentaire. Pour les quatre années, le montant du nouvel engagement se situera entre 20 et 50 millions de USD pour deux à quatre interventions. Après trois années sans nouveau prêt, ce cadre de financement conditionnel offrira la possibilité d'une expansion majeure de l'appui du FIDA en vue de réduire la pauvreté rurale en Zambie.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

ZAMBIA

Land area (km² thousand), 2001 1/	743	GNI per capita (USD), 2001 1/	320
Total population (million), 2001 1/	10.28	GDP per capita growth (annual %), 2001 1/	-2.9
Population density (people per km²), 2001 1/	14	Inflation, consumer prices (annual %), 2001 1/	n/a
Local currency	Kwacha (ZMK)	Exchange rate: USD 1.00 =	ZMK 4 700
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1995-2001 1/	2.3	GDP (USD million), 2001 1/	3 639
Crude birth rate (per thousand people), 2001 1/	39	Average annual rate of growth of GDP, 1981-1991	1.0
Crude death rate (per thousand people), 2001 1/	22	1991-2001	1.0
Infant mortality rate (per thousand live births), 2001 1/	112	Sectoral distribution of GDP, 2001 1/	
Life expectancy at birth (years), 2001 1/	38	% agriculture	22
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	9.0	% industry	26
Poor as % of total rural population 2/	88.0	% manufacturing	11
Total labour force (million), 2001 1/	4.39	% services	52
Female labour force as % of total, 2001 1/	45	Consumption, 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	13
School enrolment, primary (% gross), 2001 1/	78 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	77
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2001 1/	21	Gross domestic savings (as % of GDP)	10
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 145	Merchandise exports, 2001 1/	870
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2001 1/	42 a/	Merchandise imports, 2001 1/	960
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2001 1/	24 a/	Balance of merchandise trade	-70
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2001 1/	6 a/	before official transfers, 2001 1/	-584 a/
Physicians (per thousand people), 1999 1/	n/a	after official transfers, 2001 1/	-553 a/
Population using improved water sources (%), 2000 3/	64	Foreign direct investment, net 2001 1/	122 a/
Population with access to essential drugs (%), 1999 3/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%), 2000 3/	78	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP), 2001 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP), 2001 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports), 2001 1/	8	Total external debt (USD million), 2001 1/	5 671
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 2000 1/	58	Present value of debt (as % of GNI), 2001 1/	115
Food production index (1989-91=100), 2001 1/	108	Total debt service (% of exports of goods and services), 2001 1/	12
Cereal yield (kg per ha), 2001 1/	1 459	Lending interest rate (%), 2001 1/	46
Land Use		Deposit interest rate (%), 2001 1/	23
Arable land as % of land area, 1999 1/	7		
Forest area as % of total land area, 2001 1/	42		
Irrigated land as % of cropland, 1999 1/	1		

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

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

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Development Goal	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>Goal</p> <p>To increase incomes, improve food security and reduce vulnerability in rural areas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Increased smallholder incomes and assets - Reduced incidence of stunting in rural areas - Increased food production by the poorest 	<ul style="list-style-type: none"> - National poverty monitoring statistics - National human development reports - Agricultural sector statistics and sector data 	<ul style="list-style-type: none"> - Improved macroeconomic framework conditions
<p>Objectives</p> <p>To improve smallholder access to input and output markets</p> <p>To increase smallholder income from non- timber forest products</p> <p>To improve access to rural financial services</p> <p>To reinvigorate the smallholder livestock sector</p> <p>To increase use of NRM and conservation farming techniques, mainly in outlying areas, including by woman-headed and HIV/AIDS-affected households, to increase food production</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultural production increased - Increased number of smallholders marketing produce - Increased number of crops marketed - Average farm-gate prices for outputs increased <p>As per the Forest Resource Management Project</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regulatory framework and oversight established - Sustainable rural finance institutions established - Increased saving among rural communities - Increased access to credit by rural communities <ul style="list-style-type: none"> - Public control of national/territorial livestock diseases - Private veterinary services strengthened - Community-based animal health care systems developed - Improved delivery of animal husbandry advice/extension - Increased livestock herd and livestock marketing by smallholders <ul style="list-style-type: none"> - Improved farmer knowledge of low input technologies - Increased smallholder use of labour-saving techniques - Extensive crop and livestock production expanded - Woman-headed and HIV/AIDS-affected households improve access to food 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultural statistics and sector data - Programme M&E reports - Programme impact assessments <p>- Programme M&E reports</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bank of Zambia reports - Financial sector surveys - Programme M&E reports - Programme impact assessments <ul style="list-style-type: none"> - Livestock and animal health statistics - Programme M&E reports - Programme impact assessments <ul style="list-style-type: none"> - Agricultural statistics and sector data - Programme M&E reports - Programme impact assessments 	<ul style="list-style-type: none"> - Attractive price/cost ratios between inputs and outputs - Satisfactory performance of SHEMP - Conducive policy and institutional environment to facilitate private-sector participation (*) <p>- Adequate management of implementing NGOs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reduced inflation and real interest rates - Adequate rural demand for financial services <ul style="list-style-type: none"> - Markets exist for livestock products - Government committed to a policy/institutional framework involving satisfactory balance between public, community-based and private services (*) <ul style="list-style-type: none"> - Smallholders have access to land for cropping and grazing, and to increased use of water resources

Note (*) To be established during programme inception.

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/threats	Remarks
General institutional issues	<ul style="list-style-type: none"> - General governance improving - Reduction in official corruption - Improved investment climate - Focus on poverty reduction - Focus on HIV/AIDS reduction - Ensured adequate food resources in drought year 	<ul style="list-style-type: none"> - Governance issues remain - Legal threats remain against Government - Inability to complete HIPC process - Incomplete public-sector reforms - Poorly targeted food relief effort may have increased market distortions 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - HIPC completion - Attract foreign direct investment <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Failure to complete HIPC process - Corruption and poor governance 	Relatively new government
Ministry of Finance and National Planning	<ul style="list-style-type: none"> - Mandate to influence macroeconomic policy - Mandate for sound policy development - Improving relationships with donors 	<ul style="list-style-type: none"> - Severe capacity and staff constraints - Inability to control inflation and ensure moderate interest rates - Punitive taxation rates on critical inputs, especially fuel 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provide conducive macroeconomic conditions and streamline taxes <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Failure to provide conducive macroeconomic conditions 	
Bank of Zambia	Can influence commercial banks' interest in rural finance through monetary instruments	Preoccupied with achieving performance benchmarks set by multilateral institutions at the expense of appropriate monetary policies that would encourage commercial banks to provide rural financial services	<p>Opportunities</p> <p>The newly established non-bank supervision department could participate in strengthening the rural finance subsector</p>	Bank has a major role to play in the establishment of a sound and dynamic rural finance industry through friendly monetary policies and selective prudential regulations
Ministry of Agriculture and Cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> - Influence and expertise in all facets of agricultural production - Sound draft policy framework - Sound commercialization programme - Focus on poverty reduction and household food security - Improved recognition of role of private sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacities, including management capacities, very limited - Inability to finalize and adopt policy - Lack of coherent and systematic relationships with major donors - Action often incompatible with policies - Inability to provide required services - Inappropriate focus on maize production 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopt and promote sound policies - Market opportunities for diversified exports - Appropriate private-sector role in inputs and produce markets - Broad-based export-led productivity and income generation <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Market intervention constrains private-sector development - Inability to provide services for livestock disease control - Continued focus on maize constrains diversification 	The Ministry has a history of intervention in markets. Changing this practice requires strong leadership
International NGOs	<ul style="list-style-type: none"> - Good track record - Ability to employ skilled staff 	- Limited knowledge of local environment	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Community mobilization - Rural finance initiatives <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limited local capacity 	
National NGOs	- Good understanding of the local environment	- Weak management	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacity-building programme - Build capacity through work with international NGOs <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inadequate capacity for impact 	Could be engaged in partnerships with international NGOs

Private sector (general)	<ul style="list-style-type: none"> - Generally relatively efficient - Growing interest in providing various services to smallholders 	<ul style="list-style-type: none"> - Limited access to credit - Limited outreach of services 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Extension and marketing services - Research and technical services <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Often limited interest in outreach 	
Banking system	<ul style="list-style-type: none"> - Ability to mobilize rural savings - Ability to leverage donor funds 	<ul style="list-style-type: none"> - Inadequate rural branch network - Limited liquidity due to the crowding-out effects of Government's borrowing from the banking system and tight monetary policy (i.e. high statutory reserves) - Minimum deposit for savings account high - Cumbersome procedures and requirements for opening a savings account - Commercial banks consider lending to smallholder farmers to be very risky 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Group lending can be used to lend to smallholder farmers - Tax incentives could encourage banks to open rural branches - Commercial banks could manage special rural funds <p>Risk-sharing arrangements could be developed</p> <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continued large fiscal deficits continue to constrain the banking system's interest in rural lending 	Commercial banks should not be left out of the rural financial services programme. The programme should include incentives such as lower statutory reserves and special provisioning for agricultural loans to encourage commercial banks to participate in rural finance
Traditional authority	<ul style="list-style-type: none"> - Very good understanding of and strong influence on community life 	<ul style="list-style-type: none"> - Limited technical capacity - Inexperience in market-based development 	<p>Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partner in community development <p>Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sometimes pursues own interests that are not representative of those of community members 	

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

1. IFAD's corporate thrusts emphasize the need to engage constructively with the rural poor themselves in order to empower them to work their way out of poverty. This requires focus on developing and strengthening the rural poor's organizations to better enable them to confront issues of critical importance; increasing their access to knowledge to enable them to identify and realize opportunities; expanding their influence on the shaping of policy and support provided by public institutions; and strengthening their position in market relationships. There is a dynamic synergy between the development of human and social assets, productive assets and technology, and financial assets and markets in the process of enabling the rural poor to overcome their poverty. This synergy may be strengthened by catalysing efforts towards rural poverty alleviation. These relations are captioned in the strategic framework objectives of enhancing the capacity of the rural poor and their organizations, improving their access to productive natural resources and technology, and improving their access to financial services and markets.

2. Within the strategic framework, and in response to opportunities and constraints applying broadly throughout the region, the regional strategy for Eastern and Southern Africa focuses on promoting efficient and equitable market linkages, developing rural financial systems, improving access to and management of land and water, and creating a better knowledge, information and technology system. The regional strategy also recognizes the importance of gender issues and the need to counter threats to livelihoods, including HIV/AIDS and conflict and post-conflict situations.

3. The country strategy for Zambia is based on the strategic framework and the regional strategy for Eastern and Southern Africa, recognizing the specific opportunities and constraints available in the country, the lessons learned from previous interventions, and the ongoing and planned activities of other donors and agencies. The conditions for reducing rural poverty in Zambia represent a unique constellation of opportunities and constraints. The country has relatively abundant natural resources for agricultural growth, of which only a fraction are being utilized. Although possibilities for general agricultural intensification are constrained by location and high costs of transport, opportunities for expansion of extensive forms of production are relatively good. The country has experienced a combination of limited past prioritization of agricultural and rural development (which is shared by many other countries in the region), a relative paucity of larger private agricultural production initiatives, and a relatively long delay in reorientating public institutions following a period of central planning.

4. The institutional capacity of the Ministry of Agriculture and Cooperatives, the main implementer of agricultural and rural development programmes in the 1990s, to manage investments and deliver services is limited, and government intervention has continued agricultural input and output markets after liberalization took place in the early 1990s. The ministry has limited ability to formulate evidence-based policy and see it through to implementation. These facts all contribute to making it a very difficult challenge for the public sector to effectively contribute to economic growth and poverty reduction in the agricultural and rural sector. In this environment, future IFAD-supported interventions need to be structured as performance-based contract partnerships with service providers, selected on the basis of having some demonstrated capacity to deliver the services and investments required by the rural poor.

5. The main strategic thrust to support smallholder commercialization, including improving the linkage of smallholders to markets and improving access to rural financial services, is a response to the very high incidence of poverty among smallholders, the low state of development of rural markets and the virtual absence of rural financial services in the country. High priority is also assigned to the linkages of smallholders to markets and to the development of rural financial services in the poverty

reduction strategy. A systematic long-term engagement in these areas offers important opportunities for IFAD to work with local stakeholders in an attempt to achieve consistency between government policy and action through an active policy dialogue.

6. The second strategic thrust, which focuses on assisting poor rural households in remote areas to raise their income, food production and productivity, will mainly focus on assisting smallholders in geographical areas with limited potential to participate in the ongoing expansion of commercial crop production, to improve the management of their own resources and optimize their production systems with the immediate objective of enhancing food production and food security. Investments to improve access to knowledge, appropriate techniques and technical services will be of key importance under this thrust.

7. Addressing issues specifically related to gender and HIV/AIDS is very important under the second thrust. Future interventions will adopt measures to alleviate the major constraints faced by women and provide opportunities in areas of priority to them. Gender aspects are particularly important in the areas of NRM, where immediate improvements to food production through labour-saving technologies will be prioritized, and in livestock development where income-generating opportunities for women are likely to be provided through distribution of small stock. Major efforts also will be made to increase food production for severely labour-constrained households, including HIV/AIDS-affected households, drawing on work done by IFAD and FAO to identify labour constraints in these households and develop feasible technical options.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/agency	Name/Nature of Intervention	Coverage	Status	Potential complementarities and synergies
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> - Zambia Social Investment Fund Project - Agricultural Development Support Program - Cotton Development Trust 	<ul style="list-style-type: none"> - Countrywide - Countrywide - Southern, Eastern, Central and Lusaka Province 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing - Preappraised August 2002, Appraisal 2004 - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Rural poverty alleviation initiatives - Demand-driven agricultural services for communities, strengthening of market linkages for smallholders - Crop diversification and markets
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> - HIV/AIDS control - Gender/equal opportunity 	<ul style="list-style-type: none"> - Countrywide - Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Assisting affected communities to cope with the consequences of HIV/AIDS and install preventive measures - Assist women to gain equal opportunities in employment and enterprises
FAO	<ul style="list-style-type: none"> - Technical assistance 	<ul style="list-style-type: none"> - Project-specific 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Crop diversification, conservation farming and wetland/irrigation development
European Union	<ul style="list-style-type: none"> - Export Development Programme - Support to Conservation Farming Unit 	<ul style="list-style-type: none"> - Nationwide - Countrywide/Southern Province 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing - To start in 2003 	<ul style="list-style-type: none"> - Export opportunities for agriculture - NRM, including conservation farming
DFID	<ul style="list-style-type: none"> - No current programme, in preparation 	<ul style="list-style-type: none"> - To be determined 	<ul style="list-style-type: none"> - Under preparation 	<ul style="list-style-type: none"> - Improved donor/government dialogue
The Netherlands	<ul style="list-style-type: none"> - Livestock development assistance to MACO, including veterinary services and assistance to the Livestock Development Trust - Golden Valley Agricultural Research Trust - Support to Zambian Agricultural Commodity Agency, Zambia Export Growers Association and Agricultural Consultative Forum 	<ul style="list-style-type: none"> - Countrywide - Countrywide - Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> - Support to MACO ending 2003; support to thrust continuing - Ending 2003 - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Livestock/veterinary services - Agricultural research and extension - Smallholder commercialization and general rural and agricultural policy and strategies
Germany	<ul style="list-style-type: none"> - Smallholder empowerment 	<ul style="list-style-type: none"> - Southern Province 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - NRM/livestock services
Japan	<ul style="list-style-type: none"> - Mongu Rural Development Programme - Agriflora Small-Scale Scheme 	<ul style="list-style-type: none"> - Sefula in Mongu District - Lusaka Province 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Irrigation development - Outgrower scheme for exports
Norway	<ul style="list-style-type: none"> - Farmers' Associations Project, including support for Agribusiness Forum and outgrower schemes - Support to Conservation Farming Unit 	<ul style="list-style-type: none"> - Ten districts - Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> - To end in 2004 - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Smallholder commercialization - Farmer self-help capacity
Sweden	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultural Support Programme 	<ul style="list-style-type: none"> - Five districts in each of four provinces 	<ul style="list-style-type: none"> - To end in 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation farming, extension, crop diversification, seed supply, farmer training
United States	<ul style="list-style-type: none"> - Food Security Research - Rural Business Groups Programme, CLUSA - Zambia Agribusiness Technical Assistance - Natural Resource Management and Agroforestry - Zambia Trade and Investment Enhancement 	<ul style="list-style-type: none"> - Countrywide - Four districts in Central and Southern Province - Countrywide - Countrywide - Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> - Ongoing - Ongoing - Ending 2004 - Ongoing - Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultural policy development - Smallholder commercialization - Agribusiness and market development - NRM - Agricultural trade and investment