

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-cinquième session

Rome, 6-8 septembre 2005

RÉPUBLIQUE DU MALAWI

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: SITES DES OPÉRATIONS FINANCÉES PAR LE FIDA	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Le secteur agricole	3
C. La pauvreté rurale	4
D. Difficultés et possibilités en matière de réduction de la pauvreté rurale	6
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté	8
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	9
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	10
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	10
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	12
C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	13
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	14
E. Domaines de concertation	15
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	15
G. Cadre provisoire des prêts et programme de travail à horizon mobile	15

APPENDICES

I.	COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II.	LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III.	STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET MENACES, ANALYSE SWOT)	3
IV.	IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (AXES STRATÉGIQUES DU FIDA POUR LE PROGRAMME DE PAYS PROPOSÉ)	8
V.	ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT – EN COURS ET PRÉVUES)	9
VI.	TARGET GROUP PRIORITY NEEDS AND PROPOSED RESPONSES (BESOINS PRIORITAIRES DU GROUPE CIBLE ET INTERVENTIONS PROPOSÉES)	12
VII.	AGRICULTURAL SECTOR ISSUES (PROBLÈMES DU SECTEUR AGRICOLE)	14

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	kwacha (MWK)
1,00 USD	=	1 300 kwacha (MWK)
1 000 MWK	=	0,77 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

ADMARC	Office de développement de la commercialisation des produits agricoles
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
NASFAM	Association nationale des petits agriculteurs du Malawi
NORAD	Agence norvégienne de développement international
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SWAP	Approches programmes sectorielles
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI
Année budgétaire

1^{er} juillet – 30 juin

CARTE DU PAYS: SITES DES OPÉRATIONS 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

Région: Afrique orientale et australe, Division Afrique II

Pays: Malawi

Numéro du prêt/don	Nom des projets et programmes	Montant approuvé (USD)	Montant actuel (USD)	Approbation par le Conseil	Entrée en vigueur prêt/don	Date actuelle de clôture	Institution coopérante	Situation	% décaissé du montant approuvé
A. Projets d'investissement									
70	Projet de développement rural du Dowa occidental	10 800 000	8 686 000	8 sept. 81	12 oct. 81	30 sept. 93	BIRD	Clos	80%
120	Projet relatif à la fourniture d'engrais aux petites exploitations	10 280 000	10 080 000	21 avril 83	22 juin 83	31 mars 89	IDA	Clos	86%
158	Projet de développement agricole de Kasungu	13 600 000	15 750 000	12 déc. 84	26 avril 85	30 avril 94	IDA	Clos	* 116%
212	Projet de crédit agricole aux petits exploitants	6 900 000	6 710 000	2 déc. 87	2 sept. 88	30 juin 95	IDA	Clos	96%
S/35	Sous-projet de sécurité alimentaire des petits exploitants	13 002 000	13 002 000	15 sept. 93	30 juil. 94	30 juin 00	UNOPS	Clos	62%
338	Sous-projet de services financiers Mudzi	11 990 000	11 990 000	2 déc. 93	28 avril 95	30 sept. 01	UNOPS	Clos	70%
471	Programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants	12 459 000	12 459 000	23 avril 98	27 nov. 98	31 déc. 06	UNOPS	En cours	87%
565	Programme d'appui aux activités de subsistance des ruraux	14 780 000	14 780 000	12 sept. 01	30 août 04	31 mars 14	UNOPS	En cours	8%
Total		93 811 000	93 457 000						
B. Dons									
C-109-MW	Projet relatif à la fourniture d'engrais aux petites exploitations	1 047 000	854 000	21 avril 83	24 mai 83	31 mars 89	IDA	Clos	82%
C-166-MW	Projet de crédit agricole aux petits exploitants	526 000	526 000	2 déc. 87	4 mars 88	30 juin 95	IDA	Clos	100%
IE-471-MW	Programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants	1 000 000	1 000 000	12 juin 98	25 janv. 00	31 déc. 05	UNOPS	En cours	100%
Total		2 573 000	2 380 000						

* Le montant décaissé en USD dépasse 100% du montant approuvé en raison de la dévaluation de l'USD par rapport au DTS, dans lequel sont libellés les engagements du FIDA.

Note: BIRD = Banque internationale pour la reconstruction et le développement
 IDA = Association internationale de développement
 UNOPS = Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

RÉSUMÉ

1. **Généralités.** Avec 65% de la population vivant dans la pauvreté avec moins de 1 USD par jour, l'ampleur de la pauvreté est au Malawi un frein au développement et à la croissance. L'amélioration du développement humain constatée depuis les années 70 est compromise, et le Malawi est l'un des pays africains où, d'après une étude portant sur 15 pays, les adultes ne s'attendent pas que leurs enfants aient une vie meilleure que la leur. Depuis que le nouveau gouvernement est entré en fonction en mai 2004, l'optimisme est de mise en ce qui concerne les efforts de lutte contre la corruption, la réforme des politiques et la réduction de la pauvreté.

2. **Aide extérieure.** Le Malawi est dépendant de l'aide extérieure qui représente 14% du PIB chaque année depuis dix ans et se répartit à égalité entre prêts et dons. Les financements extérieurs ont été suspendus à plusieurs reprises pour non-respect des programmes du FMI. Bien qu'il soit admis à bénéficier de l'initiative PPTE, le pays n'a pu encore satisfaire aux conditions requises compte tenu des difficultés rencontrées précédemment pour adhérer aux objectifs macroéconomiques convenus. Il n'est pas encore certain que la date fixée à 2006 pour arriver au point d'achèvement pourra être respectée. La Banque mondiale et le FMI accordent un allègement transitoire de la dette depuis 2002, mais le FIDA ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de fournir une aide de ce type.

3. **Agriculture.** L'économie est dominée par le secteur agricole, qui devrait être le moteur de la croissance et de l'emploi pour réduire la pauvreté. Les petits exploitants restent très attachés à la production du maïs, pour laquelle ils ont besoin de semences améliorées et d'engrais pour atteindre la sécurité alimentaire sur les petites parcelles qu'ils cultivent. Les tentatives de libéralisation totale se sont vu compromises par des crises alimentaires répétées et par la distribution, par les donateurs et le gouvernement, de semences et d'intrants gratuits pour promouvoir la sécurité alimentaire. En raison de l'instabilité de l'environnement macroéconomique, les agriculteurs et les milieux d'affaires se sont habitués à ne pas prendre de risques, par exemple à diminuer progressivement leurs activités et à ne pas intervenir sur des marchés peu sûrs.

4. **Pauvreté rurale.** Au Malawi, on distingue trois groupes de pauvres: **les pauvres économiquement actifs (aptes)**, en âge de travailler et en bonne santé, mais qui manquent d'avoirs productifs; **les pauvres transitoires**, qui risquent de devenir pauvres à cause d'un choc périodique ou transitoire mais qui ont également la capacité de s'en extraire; et le **noyau dur des pauvres** qui n'ont aucun moyen d'obtenir un revenu et de s'en sortir, en particulier les personnes âgées, les malades et les handicapés. Près d'un tiers de la population appartient à ce noyau dur. Étant donné qu'environ 67% des ménages ruraux vivent au-dessous du seuil de pauvreté, les divers niveaux de pauvreté qui affectent ces groupes n'ont guère d'importance en termes relatifs puisque même les ménages légèrement mieux lotis couvrent à peine leurs besoins essentiels.

5. **Rôle et focalisation du FIDA.** Compte tenu de l'importance de l'aide accordée sous forme de dons au noyau dur des pauvres par les autres donateurs, et des types d'activités bénéficiant de cette assistance offerte à titre de dispositif de sécurité, le FIDA ciblera spécifiquement les pauvres des zones rurales dont la pauvreté est transitoire et qui sont capables de s'en sortir, et mettra l'accent sur le développement agricole et d'autres activités connexes pour appuyer la politique du gouvernement afin de promouvoir une croissance économique favorable aux pauvres. Il contribuera également à instaurer le cadre institutionnel approprié à tous les niveaux en milieu rural, de façon à créer les conditions préalables requises pour que les communautés rurales prennent efficacement part au processus de développement décentralisé, et à favoriser l'apparition d'organisations locales fortes qui permettront aux ruraux pauvres d'œuvrer ensemble pour améliorer leur propre sort.

6. **But.** Le programme de pays du FIDA visera à renforcer les moyens de subsistance des ruraux pauvres moyennant le développement de l'agriculture et la diversification de l'économie. S'inscrivant

dans la stratégie du gouvernement, le programme du FIDA visera à promouvoir une croissance favorable aux pauvres en milieu rural.

7. **Ciblage.** Le programme appuiera, sur la voie de la croissance, deux groupes cibles particuliers: i) les nouveaux pauvres parmi les petits exploitants (qui relèvent à la fois des deux catégories, les pauvres aptes et les pauvres transitoires), dont l'activité peut être économiquement viable et qui se situent dans les zones ayant un potentiel moyen à élevé; et ii) les agriculteurs marginaux et les ménages vulnérables (les pauvres transitoires), y compris ceux dirigés par une femme, des jeunes ou des orphelins. À cette fin, il entend:

- renforcer l'agriculture en tant que moyen de subsistance principal des nouveaux agriculteurs et de ceux dont l'activité est en partie commerciale par les moyens suivants: en intensifiant la production agricole moyennant le développement des compétences de façon à diversifier et à développer la production; en assurant une gestion plus rationnelle de l'eau dans les zones humides durant certaines saisons et dans les potagers familiaux; et en améliorant leur accès à des débouchés rentables;
- sécuriser et diversifier les moyens de subsistance ruraux des agriculteurs marginaux et des ménages vulnérables en les aidant à utiliser de façon optimale leurs maigres ressources pour arriver à une sécurité alimentaire partielle (intensification de la production agricole, culture de produits résistant à la sécheresse et nutritifs, accès à d'autres sources d'eau, petit élevage) et en développant les possibilités d'emploi hors exploitation; et
- renforcer les institutions locales et développer les ressources humaines, physiques et naturelles à l'échelle des ménages et des communautés en appuyant le processus de décentralisation pour que les actions de développement soient lancées à l'initiative des communautés par le biais des structures de gouvernance locales et des districts.

8. **Concertation.** Le FIDA entend stimuler la concertation avec les autres donateurs et le gouvernement sur les questions se rapportant à la croissance du secteur agricole induite par les marchés comme moyen de réduire la pauvreté, et sur la nécessité de cohérence dans la mise en œuvre des politiques en vue de favoriser l'apparition d'opérateurs privés et d'organisations agricoles. Avec les autres donateurs, il tentera de voir dans quelle mesure les secours d'urgence peuvent avoir des répercussions sur les politiques de développement à long terme, et dans quelle mesure les dons accordés au-delà de la période d'urgence nuisent à l'attrait des encouragements offerts aux petits exploitants pauvres. Le FIDA appuiera aussi le schéma général de coordination dans le secteur agricole de façon à promouvoir une collaboration plus étroite entre les donateurs. La concertation engagée avec le gouvernement portera sur les mesures d'incitation pour l'agriculture et sur la mise en œuvre des politiques existantes au niveau local.

9. **Prêts futurs du FIDA.** Le Malawi était l'un des pays de référence choisis durant la phase pilote de mise en œuvre du système d'allocation fondée sur la performance (SAFP) au milieu de 2004. Le bilan global du secteur agricole du pays réalisé par le FIDA à l'époque ne devrait pas changer de façon spectaculaire dans un avenir proche. L'évaluation du cadre politique et institutionnel du pays, établi par la Banque mondiale, ne devrait pas beaucoup évoluer non plus. La note sur la performance du portefeuille était très faible en 2002, mais s'est régulièrement améliorée à la suite de l'appui régulier fourni par le FIDA. Trois scénarios ont été élaborés à partir des notes du SAFP sur deux cycles de trois ans.

Scénario	Note de performance du pays	Prêt du FIDA sur six ans
Hypothèse basse	3,02	15,8 millions de USD
Hypothèse médiane	3,37	19,6 millions de USD
Hypothèse haute	3,72	23,7 millions de USD

10. **Hypothèse basse.** Si la performance de l'exécution se maintient à son niveau actuel, 15,8 millions de USD seront disponibles pour engagement au cours des six années à venir. Le FIDA envisage de cofinancer un projet avec la Banque mondiale et pourrait financer un autre projet de petite envergure. **Hypothèses médiane et haute.** Le FIDA ne se contenterait pas de cofinancer un projet avec la Banque mondiale mais élaborerait également deux autres programmes, dont l'un pour encourager la production commerciale des nouveaux exploitants agricoles pauvres et l'autre pour appuyer la décentralisation en renforçant les institutions et organisations rurales. Si l'environnement favorable à l'élaboration du programme se dégradait, les engagements de prêt se limiteraient au cofinancement actuellement prévu avec la Banque mondiale. Le FIDA axerait son action sur la concertation et les partenariats avec les agents potentiels du changement, en collaboration étroite avec le gouvernement et les donateurs. **Don.** Compte tenu de l'ampleur de la pauvreté et du faible degré de développement, le FIDA s'efforcera d'accorder une part maximale de son assistance sous forme de dons.

11. **Assistance accordée sous forme de dons par d'autres institutions financières internationales.** L'ampleur de l'assistance accordée de plus en plus sous forme de dons au Malawi rendra moins attractive l'aide accordée par le FIDA à des conditions particulièrement favorables. Il s'agit certes là pour le FIDA d'un problème institutionnel, mais il va lui falloir adapter sa stratégie de prêt en fonction de ce fait nouveau dans le cadre à moyen terme du présent COSOP.

RÉPUBLIQUE DU MALAWI

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION

1. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP) correspond aux priorités du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaboré par le Malawi, de sa stratégie pour la croissance économique et de sa Vision 2020. Il correspond également aux priorités du Cadre stratégique du FIDA, à sa stratégie régionale pour l'Afrique orientale et australe, aux objectifs du Millénaire pour le développement et au plan-cadre des Nations Unies 2002-2006 pour le Malawi. Le premier projet de COSOP reposait sur l'évaluation du cadre sectoriel du secteur rural menée au titre du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) au milieu de 2004, pour lequel le Malawi était un pays de référence. Le COSOP révisé a été examiné avec le gouvernement en novembre 2004 lors de la présentation des notes obtenues avec le SAFP, puis à nouveau en mai 2005, ainsi qu'avec d'autres donateurs. Il définit les interventions à moyen terme du FIDA dans le pays pour une période de six ans (2005-2011), soit deux cycles de trois ans du SAFP.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE

A. L'économie et le secteur agricole¹

2. Le Malawi est un petit pays sans littoral situé en Afrique australe, frontalier du Mozambique, de la République-Unie de Tanzanie et de la Zambie. Il compte 94 000 km² de terres et 24 000 km² de lacs intérieurs. Sa population, qui est de 12 millions d'habitants, est très jeune puisque 72% des Malawiens ont moins de 25 ans. Le Malawi est l'un des pays les plus densément peuplés d'Afrique (128 habitants au km², et 86% de ses habitants vivent en milieu rural. L'ampleur de la pauvreté y est un frein au développement et à la croissance, 65% de la population vivant dans la pauvreté avec moins de 1 USD par jour. L'espérance de vie à la naissance est tombée de 46 ans en 1996 à 38 ans en 2002 en raison de la progression de la pauvreté, du VIH/sida, de la malnutrition chronique, des services de santé qui laissent beaucoup à désirer et du manque d'eau potable salubre. L'amélioration du développement humain constatée depuis les années 70 est compromise, comme le montre la baisse de l'indice du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui est passé de 0,408 en 1995 à 0,388 en 2002. Le pays se classe désormais 165^e sur les 177 pays en ce qui concerne l'IDH, et 134^e sur les 144 pour ce qui est de l'indice sexospécifique du développement. Le Malawi est l'un des deux pays africains où, d'après une étude portant sur 15 pays, les adultes ne s'attendent pas que leurs enfants aient une vie meilleure que la leur². Depuis que le nouveau gouvernement est entré en fonction en mai 2004, l'optimisme est de mise en ce qui concerne les efforts de lutte contre la corruption, la réforme des politiques et la réduction de la pauvreté.

3. **L'économie.** L'économie est dominée par le secteur agricole, qui représente 85% de l'emploi, de 35 à 45% du PIB et plus de 90% des recettes d'exportation du pays. Le secteur manufacturier, essentiellement axé sur la transformation des produits alimentaires et les matériaux de construction, est en perte de vitesse ces dernières années et n'emploie plus désormais que 10% de la population, comptant pour environ 12% dans le PIB. La croissance est très variable du fait de l'instabilité macroéconomique et de la forte dépendance de l'agriculture, frappée par la sécheresse ces dernières années. Le rythme de la croissance annuelle du PIB (1,2% entre 1999 et 2003) est resté inférieur à celui de la croissance démographique (2,2%), ramenant le revenu national brut (RNB) par habitant à

¹ Voir les données sur le pays à l'appendice 1.

² Afrobarometer, 2004, cité par Tango International (2004), *Underlying Causes of Livelihood Vulnerability and Insecurity in Malawi*, Theme Paper I, Lilongwe: CARE Malawi.

160 USD en 2002. L'économie reste vulnérable face aux chocs exogènes, comme l'a montré la crise alimentaire de 2002.

4. Compte tenu de la base de ressources économiques limitée du pays et de l'étroitesse du marché intérieur, il est difficile d'atteindre un niveau de croissance économique qui permettrait de relever les revenus et de réduire la pauvreté, outre qu'un approvisionnement en électricité assez irrégulier, une infrastructure médiocre et des coûts de transport élevés compliquent encore la situation. Une forte inflation (30% par an depuis 1995), des taux d'intérêt réels élevés (autour de 30%), une épargne limitée, le lourd fardeau du service de la dette, la détérioration des termes de l'échange depuis 1995, la baisse de longue date du *kwacha* et un déficit structurel des paiements courants de l'ordre de 10% (transferts publics exceptés) continuent de compromettre les perspectives de croissance. Les entreprises parapubliques restent les principaux acteurs dans l'économie; elles emploient 500 000 personnes et fournissent 20% du PIB. En raison de l'instabilité de l'environnement macroéconomique, les agriculteurs et les milieux d'affaires se sont habitués à ne pas prendre de risques, par exemple à diminuer progressivement leurs activités et à ne pas intervenir sur des marchés peu sûrs.

5. **Politique générale.** La politique économique ne privilégie plus comme dans les années 70 et 80 le développement agricole et industriel, mais met l'accent depuis les années 90 sur la réduction de la pauvreté. À cette fin, le pays a libéralisé les marchés intérieurs, privatisé les entreprises parapubliques et mis en œuvre des réformes pour aider les petits exploitants agricoles.

6. **Conditionnalité extérieure.** Une facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance (FLPC) a été approuvée par le Fonds monétaire international (FMI) pour le Malawi en 2000 mais interrompue depuis pour non-respect des conditions imposées. Depuis l'instauration du nouveau gouvernement en mai 2004, un programme du FMI d'une durée de 12 mois suivi de près par le personnel de ce dernier a été mis en place en juin 2005, dans le cadre duquel des objectifs budgétaires ont été fixés au pays qui, s'ils sont atteints, lui permettront de bénéficier d'une nouvelle FLPC. Un examen semestriel effectué en mars 2005 a formulé des observations positives sur l'attachement du gouvernement à la rigueur budgétaire et à une tolérance zéro en ce qui concerne la corruption. À l'heure actuelle, les efforts des donateurs visent à aider le nouveau gouvernement à respecter le programme d'un an du FMI suivi de près par le personnel de ce dernier.

7. **Dette extérieure et initiative PPTE.** La dette totale du pays se chiffrait à près de 3 milliards de USD à la fin de 2001, le ratio dette/PNB étant de 156% en 2002 et le ratio dette/exportations de plus de 520%. La plupart des créanciers du pays sont des organismes multilatéraux, et le pays a bénéficié d'un allègement de 1 milliard de USD au titre du service de sa dette (soit 44% de l'encours de la valeur actuelle nette de sa dette à la fin de 1999) au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le pays ne peut être admis à bénéficier d'une réduction de l'encours de sa dette tant qu'il n'aura pas exécuté avec succès le programme du FMI durant une année, et il n'est pas encore certain que la date fixée à 2006 pour arriver au point d'achèvement pourra être respectée. Les ressources mises à disposition pour l'allègement transitoire de la dette ont servi à développer les programmes de dépenses en faveur des pauvres, notamment dans la santé et l'éducation. La Banque mondiale et le FMI mettent en œuvre un allègement transitoire de la dette, mais le FIDA ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de fournir une aide de ce type³.

8. **Assistance des donateurs.** Compte tenu de l'ampleur généralisée de la pauvreté, la base fiscale dont l'État pourrait tirer des recettes est limitée, et de fait le Malawi est plus tributaire de l'aide internationale que d'autres pays africains. Les financements extérieurs ont donc été suspendus à plusieurs reprises pour non-respect des programmes du FMI. Les ressources fournies par les donateurs représentent 80% du budget public (contre 52% en Ouganda) et plus de 33% des dépenses

³ En avril 2001, le FIDA s'est engagé à fournir 8,3 millions de DTS (valeur actuelle nette de 1999) au titre de l'allègement de la dette, mais cette aide ne sera versée qu'à compter du point d'achèvement.

récurrentes. Entre 1994 et 2002, l'aide extérieure représentait 14% du PIB chaque année (soit environ 266 millions de USD, se partageant à égalité entre dons et prêts). En 2003, les principaux donateurs étaient le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (soit 19% du montant total de l'aide), le groupe de la Banque mondiale (17%), l'Union européenne (16%) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (14%). Les organisations des Nations Unies mettent l'accent sur la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, et la lutte contre l'épidémie de VIH/sida fondée sur une approche du développement humain. La Millennium Challenge Corporation des États-Unis a approuvé un document conceptuel pour le Malawi au début de mai 2005.

B. Le secteur agricole

9. **Topographie, climat et utilisation des terres.** Le pays est situé dans la vallée du Rift, à une altitude comprise entre 300 et 600 mètres autour du lac Malawi, et jusqu'à plus de 1 200 mètres à l'ouest. Il y a une saison des pluies annuelle, les précipitations moyennes s'échelonnant entre 650 mm dans la vallée de la rivière Shire au sud à plus de 1 600 mm dans le Nord. On estime que, sur une superficie totale de 9,4 millions d'hectares, les terres arables représentent 3,6 millions d'hectares, dont 2,1 à 2,7 millions d'hectares sont cultivées. Sur plus de 98% de ces terres, on pratique une agriculture pluviale de subsistance, moins de 1% de la superficie totale cultivée bénéficiant de l'irrigation.

10. **Secteur des plantations.** Depuis l'indépendance, le secteur des plantations jouit d'un accès préférentiel à la terre, aux capitaux et aux marchés d'exportation, mais ne pratique la culture sous contrat que depuis la fin des années 90. On compte environ 36 000 plantations dans le pays, qui cultivent sur 120 000 à 150 000 hectares du tabac blond, du thé, du sucre, du café, du caoutchouc et des noix. Une grande partie des terres des plantations sont inutilisées (les estimations varient entre 500 000 et 1 million d'hectares), et des pressions s'exercent pour qu'une réforme agraire soit mise en œuvre et que les terres des plantations soient redistribuées au secteur de la petite agriculture.

11. **Secteur de la petite agriculture**⁴. Le pays compte entre 2,5 et 3 millions de petites exploitations qui cultivent 2,4 millions d'hectares sous régime foncier communal et génèrent environ 84% la valeur ajoutée agricole. On y trouve deux systèmes principaux d'exploitation: maïs mixte (85% des terres cultivées) et tubercules-céréales dans le Sud (15% des terres cultivées). Au départ, le créneau des petits exploitants était de produire un excédent de l'aliment de base, à savoir de maïs, pour nourrir les travailleurs des plantations et des villes, et la production de cultures de rapport de forte valeur leur était interdite. De nos jours, le maïs reste la culture principale (54% des terres cultivées), bien que d'autres cultures prennent progressivement de l'importance, telles que le sorgho et le millet (4% des terres cultivées), les légumineuses (17%), le manioc (6%) et la patate douce (5%). Depuis qu'il leur est possible de cultiver des cultures de rapport, un tiers des petits exploitants cultivent aussi le tabac burley (5%), l'arachide (5%) et le riz et le coton (2%). Les années où les conditions climatiques ont été favorables, les prix favorables et où ils ont eu accès aux intrants, les petits exploitants ont pu produire environ 2,3 millions de tonnes de maïs, quantité considérée comme le seuil de l'autosuffisance nationale.

12. Au Malawi, étant donné que 67% des ménages ruraux vivent au-dessous du seuil de pauvreté, les divers niveaux de pauvreté qui affectent ces groupes n'ont guère d'importance en termes relatifs puisque même les ménages légèrement mieux lotis couvrent à peine leurs besoins essentiels. Il existe un nombre croissant de petits producteurs pauvres produisant pour le marché. Ils louent la terre et la main-d'œuvre des paysans les plus démunis contre de l'argent ou des vivres. Les ménages les moins pauvres ayant des exploitations légèrement plus grandes ont été les principaux bénéficiaires de la libéralisation, et cultivent et commercialisent du tabac burley. Les messages de vulgarisation ont également eu tendance à favoriser ce dernier groupe dans la mesure où ils se concentraient sur les

⁴ Voir l'appendice VII concernant les problèmes du secteur agricole.

technologies de production du maïs, auxquelles ne pouvaient avoir accès que les 25% de petits producteurs bénéficiant du crédit. Bien que ces agriculteurs produisent des variétés hybrides de maïs et d'autres cultures de rapport, ils continuent de produire des variétés locales de maïs pour leur consommation personnelle et emploi de la main-d'œuvre locale. Les ménages les plus pauvres sont également engagés dans des relations marchandes, à la fois comme vendeurs et comme acheteurs, et sont pour la plupart des acheteurs nets de maïs. Les activités de subsistance et la commercialisation sont des stratégies interdépendantes pour les ménages dont la plupart sont estimés pauvres.

13. **Institutions agricoles**⁵. La principale institution publique intervenant dans le secteur agricole est le Ministère de l'agriculture et ses divers départements (planification, vulgarisation, irrigation et terres). Diverses initiatives financées par les donateurs visent à renforcer le secteur privé, telles que l'Organisation malawienne de développement de l'horticulture et l'Association nationale des petits agriculteurs du Malawi, mais elles n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements. De façon générale, le secteur privé se compose de nombreux petits opérateurs locaux n'ayant guère de possibilités de réaliser des économies d'échelle ou d'avoir une envergure nationale.

14. **Politiques régissant le secteur agricole**. La libéralisation s'est accélérée au milieu des années 90 avec l'autorisation donnée aux petits paysans de se lancer dans la production de cultures de rapport (en particulier, le tabac burley) et de vendre sur les marchés agricoles, ce qui a mis fin au monopole que détenait l'Office de développement de la commercialisation des produits agricoles (ADMARC) en tant que seul acheteur de la production de la petite agriculture paysanne et a assoupli les prescriptions s'appliquant aux régimes de licences d'importation et d'exportation qui s'appliquaient aux intrants et aux produits agricoles. La petite agriculture a réagi en augmentant sa production de tabac burley et en diversifiant les cultures résistant à la sécheresse autres que le maïs, devançant ainsi le secteur des plantations. La suppression des subventions aux prix des semences de maïs et des engrais, le retrait des services de l'ADMARC dans les zones rurales reculées et l'effondrement du système de crédit à la petite agriculture ont rendu très précaires les moyens de subsistance des petits paysans. Les efforts mis en œuvre par les donateurs pour élaborer une approche globale sectorielle pour l'agriculture ont été voués à l'échec compte tenu de la difficulté rencontrée par le gouvernement pour atteindre les objectifs macroéconomiques convenus au titre de la FLPC du FMI, et les discussions relatives au financement global du secteur agricole ont été interrompues jusqu'en 2006 en attendant de voir si le programme actuellement supervisé par le personnel du FMI sera mis en œuvre avec succès.

C. La pauvreté rurale

15. La pauvreté est fortement ancrée dans tout le Malawi et domine le paysage rural: 65% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et plus de 90% en milieu rural. L'incidence de la pauvreté est plus marquée en zones rurales (67%) qu'urbaines (55%) mais l'inégalité des revenus est plus forte en milieu urbain (avec un coefficient de Gini de 0,52 contre 0,37). Au Malawi, on distingue trois groupes de pauvres: **les pauvres économiquement actifs (ou aptes)**, en âge de travailler et en bonne santé mais qui manquent d'avoirs productifs; **les pauvres transitoires**, qui risquent de devenir pauvres à cause d'un choc périodique ou transitoire mais qui ont également la capacité de s'en extraire; et le **noyau dur des pauvres** qui n'ont aucun moyen d'avoir un revenu et d'y remédier, en particulier les personnes âgées, les malades, les handicapés et les enfants, notamment les orphelins. Un tiers au moins de la population appartient à ce noyau dur qui n'a même pas les moyens de satisfaire à ses besoins essentiels.

16. Les pauvres sont le plus souvent des familles nombreuses ayant beaucoup de personnes à charge, des exploitations de moins de 1 hectare, un faible niveau d'instruction et peu de travail hors de l'exploitation. Parmi les plus pauvres n'ayant pratiquement rien à manger, on trouve

⁵ Voir l'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) à l'appendice III.

proportionnellement plus de familles dirigées par des orphelins ou des personnes âgées, des familles monoparentales (en particulier des femmes), des familles s'occupant de malades ou accueillant des orphelins. L'ampleur de la pauvreté se traduit par le mauvais état sanitaire et nutritionnel de la population (en particulier des jeunes enfants), la diminution de l'espérance de vie, des taux de mortalité maternelle parmi les plus élevés au monde, une insécurité alimentaire généralisée et une dépendance croissante à l'égard de leur propre main-d'œuvre comme source de subsistance dans le cadre du système du *ganyu*, où le travail de la journée est rémunéré en espèces ou en nourriture.

17. **Égalité entre les sexes.** Les inégalités entre les sexes sont un facteur essentiel de pauvreté et de propagation du VIH/sida. Les femmes représentent une ressource importante dans le secteur agricole – elles représentent 70% de la main-d'œuvre agricole employée à temps plein. Les cultures traditionnelles et les usages culturels limitent gravement leur accès à l'instruction, au crédit, à la vulgarisation, aux intrants, aux débouchés et aux services de santé. Moins de la moitié des femmes sont alphabétisées (contre 75% pour les hommes), et le taux de mortalité maternelle est l'un des plus élevés au monde. Leur taux de séropositivité est supérieur à celui des hommes chez les moins de 30 ans, et plus de femmes sont infectées que d'hommes. Un tiers des ménages est dirigé par une femme divorcée, célibataire, veuve ou mariée sous le régime de la polygamie, ou de facto parce que son mari travaille loin. Si on les compare aux ménages dirigés par un homme, les ménages dirigés par une femme se caractérisent par le fait qu'ils ont moins de biens, un accès limité à la terre et aux intrants, un nombre plus important de personnes à charge, des possibilités limitées de gain et des périodes plus longues d'insécurité alimentaire.

18. **VIH/sida.** Un million de personnes sont déjà touchées par le VIH, et en 2003 près de 90 000 Malawiens sont morts du sida. On compte au Malawi 840 000 orphelins, dont 45% à cause du sida. Le VIH/sida anéantit les moyens de subsistance ruraux et est considéré comme l'un des facteurs principaux de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Les communautés s'efforcent de s'occuper des malades de longue durée, de faire face à la perte de main-d'œuvre adulte, de compétences, de connaissances et de biens de production, tout en prenant soin des orphelins.

19. **État nutritionnel et insécurité alimentaire des ménages.** Lorsque les pluies sont bonnes, le Malawi produit assez pour nourrir sa population, mais 40% de sa population totale a un pouvoir d'achat insuffisant pour satisfaire à ses besoins calorifiques quotidiens, les enfants et leurs mères étant les plus gravement touchés. Un enfant sur cinq meurt avant l'âge de 5 ans. Près de la moitié des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique et un quart de grave insuffisance pondérale. L'insécurité alimentaire, qui est plus marquée dans les régions du sud et du centre, touche surtout les ménages ayant moins de 1 hectare de terre, sans instruction, dirigés par une femme. La plupart des ménages ne connaissent la sécurité alimentaire que durant huit à dix mois de l'année. Durant la saison la plus dure (de décembre à février), les ménages les plus pauvres passent régulièrement la journée sans rien manger et la plupart des ménages ne font pas deux repas complets par jour.

20. **Différences régionales.** La province du Sud est la région la plus peuplée du pays (47% de la population totale, avec en moyenne 146 personnes au km²); les exploitations y sont très morcelées (d'après les estimations, 0,18 hectare par personne, contre 0,26 hectare dans les deux autres régions), plus de 45% des ménages y sont dirigés par une femme et les taux d'analphabétisme en milieu rural y sont les plus élevés du pays. La région du Nord est peu peuplée (12% de la population totale, avec en moyenne 46 personnes au km²) et c'est la moins développée du pays, bien que le taux d'alphabétisation y soit le plus élevé. La province du Centre, qui abrite la capitale administrative, Lilongwe, est celle où l'on trouve une partie des terres les plus fertiles et productives du pays, y compris bon nombre des plantations de tabac burley, et où vit 41% de la population totale, avec en moyenne 114 personnes au km². C'est dans le Sud que les ménages pauvres sont proportionnellement les plus nombreux (68% de la population est classée dans la catégorie pauvre et 32% dans le noyau

dur des pauvres), par rapport à la situation des deux autres régions (près de 63% et de 27%, respectivement).

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

Difficultés

21. Étant donné que 8 des 12 millions de Malawiens vivent au-dessous du seuil de pauvreté, l'ampleur et la gravité de la pauvreté dans le pays sont un défi majeur pour le développement. Il est reconnu qu'une proportion significative de la population représente le noyau dur des pauvres n'ayant aucun moyen de survivre, pour lesquels l'aide sociale et les programmes de protection sociale resteront le seul moyen de survivre dans un proche avenir. Malgré l'urbanisation rapide, l'absence de demande effective limite la production et la vente des excédents agricoles sur le marché intérieur. L'accès aux marchés internationaux est restreint faute d'information sur les débouchés et d'avantage comparatif de la région.

22. **Capacités.** Les moyens de la population rurale sont limités, en raison non seulement du faible taux d'alphabétisation, mais également du sida et de l'inégalité entre les sexes. Le manque d'instruction fait obstacle à la mobilité vers des emplois hors exploitation et limite même la capacité de passer à des cultures demandant des compétences améliorées en gestion. En outre, compte tenu de la jeunesse de la population et du taux de mortalité élevé, la formation et le développement des compétences doivent être une activité constante. Dans les communautés où l'impact du sida est très marqué, la toute première priorité des ménages est de se nourrir; ils sont généralement moins intéressés et moins à même de se lancer dans des activités axées sur les marchés qui comportent un élément de risque. La position subordonnée des femmes et des filles au sein de la société, qui restreint leur accès aux intrants et les empêche de tirer parti des activités productives, réduit leur capacité de production.

23. **Faiblesse des organisations rurales.** Au Malawi, les organisations communautaires rurales sont assez rares, et il n'existe pas de culture du travail en groupe, héritage des trois décennies d'exercice du pouvoir par le Président Hastings Banda et de son parti unique au cours desquelles les organisations locales étaient expressément interdites. Là où sont présentes des organisations rurales, elles ont souvent une forte orientation politique combinée à un comportement profiteur, et les membres les plus démunis des communautés en sont généralement exclus. Les ruraux pauvres sont également démoralisés par le manque de sécurité et par les vols qui compromettent les efforts qu'ils déploient pour développer leur base de ressources.

24. **Techniques d'agriculture archaïques.** En raison de l'absence généralisée de connaissances sur les techniques culturales, les agriculteurs sont très peu enclins à cultiver autre chose que le maïs, qu'ils préfèrent d'ailleurs d'un point de vue nutritionnel. La taille réduite et en diminution des parcelles empêche en outre d'adopter des technologies pour en améliorer la productivité. De nombreuses familles manquent de main-d'œuvre du fait de la maladie de longue durée ou du décès de certains de leurs membres (consécutifs au sida, à la tuberculose, au paludisme, à la bilharziose, à la mauvaise nutrition et au manque d'hygiène).

25. **Rareté des possibilités hors de l'agriculture.** Les possibilités de migrations de la main-d'œuvre masculine vers les destinations de l'Afrique australe (traditionnellement vers les mines), et les remises de fonds qui y étaient associées, se sont dans une large mesure taries en raison de l'évolution de la situation politique et économique régionale. La main-d'œuvre salariée des plantations malawiennes diminue aussi. Les possibilités d'emploi extra-agricole sont rares compte tenu du manque de compétences négociables ainsi que de la concurrence des importations bon marché en provenance des pays voisins, et la demande de main-d'œuvre est limitée par la faiblesse du pouvoir d'achat dans les zones rurales.

26. **Faiblesse des marchés.** Le secteur privé est sous-développé et les marchés des intrants et des produits agricoles sont faibles, particulièrement dans les zones reculées, en raison surtout de l'ancienne domination de l'ADMARC et des perturbations de l'offre périodique d'intrants privés. La majorité des petits exploitants ne sont guère intégrés dans le système commercial, faute d'avoir les compétences requises pour trouver des débouchés et pour négocier efficacement. Il n'existe guère au Malawi d'infrastructures commerciales (par exemple, de centres de collecte et de stockage), les routes de desserte sont en mauvais état, l'information est insuffisante et les compétences et équipements requis après la récolte font défaut, tout comme les activités de transformation des produits et d'ajout de valeur.

27. **Le dilemme des subventions en faveur de la sécurité alimentaire.** Malgré le rôle qu'ils jouent pour réduire l'insécurité alimentaire chronique et empêcher la flambée des prix durant la saison de famine, il apparaît de plus en plus clairement que les programmes de distribution de paquets de démarrage et de distribution d'intrants ciblés ont fait, et font toujours, obstacle au développement d'une économie de marché rurale au Malawi⁶. Par exemple, les agriculteurs des plantations achètent souvent les faibles quantités d'engrais distribuées dans le cadre du programme de distribution d'intrants ciblés, et avec le déblocage des stocks de la réserve stratégique de céréales, le maïs est parfois vendu à des prix inférieurs à celui des pays voisins. S'il est vrai que le changement de situation au Malawi fera nécessairement des perdants et des gagnants et que les ménages qui connaissent des déficits vivriers en pâtiront forcément, le scénario actuel n'entraîne que de rares gagnants et ne favorise pas la croissance à terme ni le relèvement des revenus ruraux.

Possibilités

28. **Décentralisation.** La décentralisation des services publics progresse et offre de nouvelles possibilités de desservir les populations rurales, tout en augmentant les possibilités de lancer des actions de développement à l'initiative des communautés, moyennant la participation locale dans les villages concernés et les comités de développement des zones. Le passage aux services de vulgarisation fournis en réponse à une demande et les investissements appuyés par le troisième projet de fonds d'action sociale au Malawi, financé par la Banque mondiale, permettront de répondre aux besoins des zones rurales en mettant en œuvre des activités de développement communautaire.

29. **Organisations rurales naissantes.** Si le peu d'intérêt pour le développement collectif est une difficulté au Malawi, on note de façon significative que des organisations rurales commencent à voir le jour, et qu'il s'agit d'organisations représentant des groupes de ruraux pauvres. Grâce à un appui extérieur et une formation, certains groupes, organisations et associations d'agriculteurs s'engagent activement et avec succès dans la production et la commercialisation de cultures de rapport, par exemple, par le biais de l'Association nationale des petits agriculteurs du Malawi (NASFAM). Dans les petits périmètres irrigués, les associations d'irrigants, une fois correctement mobilisées et avec un appui technique, s'avèrent être un moyen efficace de stimuler les sociétaires, de renforcer leur volonté de gérer les équipements et de mobiliser des fonds. Les groupements féminins aident les femmes à se libérer de certains des carcans traditionnels, et celles qui ont su prendre de l'autorité assument un rôle de dirigeante au sein de leur communauté. Les ménages dirigés par une femme, en ayant accès à la formation et aux intrants, sont aussi efficaces que les hommes pour exercer des activités économiques et prendre des décisions indépendantes.

30. **Potentiel d'accroissement de la production.** Les possibilités d'accroître les rendements faibles actuels sont considérables si l'on adopte des techniques culturales améliorées et des intrants modernes. Bien que le ratio actuel entre le prix des intrants et celui du produit ne soit actuellement absolument pas motivant pour ce qui est du maïs produit par la petite agriculture paysanne, il existe

⁶ Levy (2004), en collaboration avec Barahona C. et Chinsinga B. (2004), Food Security, Social Protection, Growth and Poverty Reduction synergies: the Starter Pack Programme in Malawi, *Natural Resource Perspectives* No. 95, Londres. ODI.

techniquement un potentiel considérable d'accroissement de la production, même des petites exploitations. Il existe aussi de grandes possibilités de diversification de la production, en passant à d'autres produits de subsistance tels que le manioc, des produits de remplacement des importations (tomate, tournesol et soja) et des produits d'exportation de forte valeur (paprika et noix de macadamia). En améliorant les compétences des agriculteurs (par exemple, par des stages aux champs) et en fournissant des services de vulgarisation efficaces, dans un environnement où les prix du marché sont attractifs, on peut accroître la production. Il existe aussi des possibilités de développement de l'élevage, qui vont de la production laitière commerciale en zones péri-urbaines à l'élevage de petits animaux (chèvres, brebis et porcs) en milieu rural pour la vente, et de petits animaux (lapins et volaille) principalement pour la consommation familiale dans les ménages vulnérables et marginaux. Une augmentation substantielle de la production peut aussi être réalisée par des activités de conservation de l'environnement telles que les initiatives communautaires, la protection des bassins versants et le reboisement, ainsi que les activités de conservation à l'échelle des exploitations (billonnage, plantation selon les courbes de niveau, agroforesterie, surfaçage et compostage).

31. **Irrigation.** Les ménages cultivent généralement une série de lopins dispersés, de sorte que l'irrigation d'une seule petite parcelle peut faire toute la différence pour la sécurité alimentaire familiale. Au total, le potentiel de terres irrigables a été estimé entre 200 000 et 500 000 hectares. Grâce à la dynamique engagée par la loi sur l'irrigation de 2001, il existe des possibilités de lancement d'initiatives locales pour créer de petits (moins de 50 hectares) et de microréseaux d'irrigation. La collecte de l'eau de pluie, technique relativement nouvelle au Malawi, ouvre des perspectives de distribution d'eau pour la consommation de la population et des animaux, d'irrigation à petite échelle et de cultures maraîchères intensives irriguées par des installations de goutte-à-goutte peu coûteuses. Ces dernières années, le gouvernement s'est engagé à créer de petits systèmes durables d'irrigation dans le cadre d'initiatives locales et à transférer la gestion des réseaux publics aux petits exploitants.

32. **Possibilités de commercialisation.** Les petits producteurs pauvres du Malawi ont montré qu'ils étaient capables de rebondir lorsque le marché était porteur, en pénétrant le marché du tabac burley au milieu des années 90, ainsi que pour diverses autres cultures de rapport, en particulier dans le cadre de la NASFAM. Au niveau local, des quantités importantes de produits (notamment de l'horticulture) sont vendues dans lesdits centres urbains ruraux et dans la capitale. Même dans les zones très reculées où le pouvoir d'achat est faible, les marchés se développent. L'existence de filières commerciales efficaces est une condition sine qua non pour parvenir à un accroissement de la production qui garantisse que le secteur agricole joue son rôle dans une croissance favorable aux pauvres, comme l'envisagent le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et la stratégie pour la croissance économique du Malawi.

33. **Accès à la terre.** L'exiguïté des parcelles empêche d'utiliser des technologies permettant d'augmenter la production. Il existe des possibilités à long terme de réforme agraire qui pourraient être l'un des éléments importants pour garantir l'accès des pauvres aux ressources. La législation adoptée en 1999 prévoit la privatisation des ressources dont la propriété était communale. Ces réformes pourraient transformer considérablement l'accès à la terre et à l'eau, ce qui pourrait être l'occasion de s'assurer de la sécurité du régime foncier pour les exploitations existantes et de distribuer les terrains inutilisés abandonnés par le secteur des plantations.

E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté

34. Le document **Vision 2020**, préparé par le gouvernement en 2000, définit les objectifs nationaux de développement concernant la bonne gouvernance, la croissance économique durable et le développement. Le DSRP du Malawi, élaboré en 2002, présente les quatre piliers de la réduction de la pauvreté: croissance économique durable rapide et favorable aux pauvres; développement du capital

humain; amélioration de la qualité de vie des plus vulnérables; et bonne gouvernance. Les pauvres exerçant une activité économique devraient améliorer leur production agricole et diversifier leurs moyens de subsistance. Le noyau dur des pauvres devrait être ciblé par les programmes nutritionnels destinés aux enfants et aux femmes enceintes/allaitant souffrant de malnutrition, et aux ménages dont l'insécurité alimentaire est chronique. Pour les pauvres dont la pauvreté est transitoire (c'est-à-dire ceux qui sont en mesure de s'en sortir), les instruments à utiliser sont l'accès à des intrants subventionnés (semences et engrais) et au travail rémunéré par le biais de programmes intensifs de travaux publics. La stratégie pour la croissance économique du Malawi préparée ensuite par le gouvernement et le secteur privé vise à affiner la stratégie définie dans le DSRP et explique comment le secteur privé pourrait être l'acteur principal dans un environnement macroéconomique général favorable à une croissance soutenue généralisée. Il y est reconnu que la production vivrière nationale est suffisante pour nourrir la population, mais que l'accès des pauvres est limité en raison surtout de leur faible pouvoir d'achat et de la médiocrité de l'infrastructure qui fait obstacle au bon fonctionnement des marchés. D'après le DSRP et la stratégie pour la croissance économique, le secteur agricole devrait jouer un rôle central pour assurer une croissance favorable aux pauvres. De ce fait, **le plan stratégique 2003-2008 du Ministère de l'agriculture** vise à accroître la productivité de l'agriculture par une gestion et une exploitation durables des ressources naturelles pour assurer la sécurité alimentaire, accroître les revenus et créer des possibilités d'emploi. La **décentralisation** est un aspect crucial si l'on entend orienter les ressources sur les zones rurales et démarginaliser les populations rurales pauvres pour qu'elles prennent en charge leur propre développement. La politique relative à la décentralisation a été adoptée en 1998 et la loi sur les collectivités locales en 1999. Les premières assemblées de district ont été élues en 2002, et diverses fonctions auparavant assumées par les autorités centrales ont été transférées aux districts dès 2004.

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

35. **Portefeuille du FIDA.** Le FIDA a engagé au total un montant de 96,4 millions de USD pour financer huit projets et trois dons d'assistance technique au Malawi. Au départ, il a investi dans des projets de développement agricole et rural locaux, l'amélioration de l'infrastructure, l'accès au crédit pour les petits paysans, ce qui a abouti à une utilisation accrue des engrais.

36. Deux programmes sont actuellement en cours. Le programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants, qui doit s'achever le 31 décembre 2006, appuie la création de petits périmètres paysans d'irrigation et la remise en état des réseaux publics, des associations d'irrigants ayant reçu une formation pour pouvoir en assurer l'exploitation et l'entretien. Le programme d'appui aux activités de subsistance des ruraux, approuvé le 12 septembre 2001 et appliqué depuis août 2004, appuie le processus de décentralisation moyennant le renforcement des capacités humaines et institutionnelles locales et la promotion de techniques écologiquement viables de gestion des ressources naturelles. L'une et l'autre de ces interventions sont exécutées par des unités de gestion indépendantes, avec l'appui d'ONG directement en prise avec les groupes/organisations/institutions sur le terrain.

37. **Enseignements.** S'il peut être difficile d'atteindre les objectifs physiques, la mise en place d'un cadre social et institutionnel adapté est encore plus compliquée. Les enseignements tirés de l'expérience sont les suivants :

- **La mise en œuvre en dents de scie des politiques macroéconomiques** et le manque de coordination entre les diverses initiatives (qu'elles soient financées par le gouvernement ou par les donateurs) peuvent nuire à l'exécution des activités sur le terrain.
- **Il est difficile d'atteindre les ménages ruraux les plus pauvres** par des interventions axées sur l'agriculture, étant donné qu'ils n'ont souvent pas les biens et les capacités requis pour participer aux activités, ou pour tirer parti des possibilités découlant de ces

dernières. Les interventions du FIDA ont profité aux agriculteurs pauvres, certes, mais légèrement mieux lotis que certains autres dans le contexte malawien.

- **La culture de l'assistanat et le fait que les bénéficiaires n'ont pas le sentiment de maîtriser les interventions.** Dans un environnement où la distribution gratuite des intrants est souvent la norme, les agriculteurs n'ont guère envie de prendre part aux activités en l'absence d'un intéressement direct. Lorsque les investissements sont appuyés par l'État, les communautés pensent généralement que les ouvrages créés appartiennent à l'État ou au donateur, et sont donc peu enclins à s'investir dans leur exploitation et leur entretien. De nets progrès ont été faits récemment pour donner aux communautés le sentiment d'appropriation en ce qui concerne les investissements du FIDA et d'autres donateurs, par exemple du troisième projet de fonds d'action sociale.
- **La capacité d'organisation limitée des communautés rurales.** La décentralisation offre de nouvelles possibilités de participation, par exemple pour préparer des diagnostics participatifs à l'échelon des villages et des plans de développement villageois qui s'insèrent dans les plans de développement des districts, la participation aux comités de développement locaux et la formation de groupes à l'échelon des villages et des districts pour la fourniture de services de vulgarisation répondant à la demande.
- **Peu de moyens institutionnels pour exécuter les interventions sur le terrain.** Les services de l'État sont très insuffisants, mais cette limite peut être compensée en mettant en place des unités de gestion des projets chargées de la coordination sur le terrain ainsi qu'en faisant appel aux ONG et au secteur privé pour certains aspects des services fournis.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

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

38. Plusieurs grands donateurs (en particulier le DFID et l'Union européenne, ainsi que des donateurs bilatéraux) fournissent des ressources importantes au Malawi sous forme de dons, et l'essentiel, voire l'intégralité, de cette assistance est axé sur l'aide au noyau dur des pauvres et peut être considéré comme une aide faisant office de filet de sécurité. La Banque mondiale, en finançant son troisième projet de fonds d'action sociale, appuie le développement de l'infrastructure de base (écoles, routes, dispensaires et eau potable) pour surmonter les difficultés socioéconomiques rencontrées en milieu rural. Pour que les actions de développement se rapprochent de la base et aident les communautés locales à prendre en charge leur propre développement, le PNUD est devenu le chef de file de l'appui au processus de décentralisation, avec l'Agence norvégienne de développement international (NORAD), l'Office allemand de la coopération technique, l'Institution allemande de crédit à la reconstruction, la Banque mondiale, le FIDA (dans le cadre de son programme d'appui aux activités de subsistance des ruraux, qui a démarré récemment) et plusieurs ONG. Compte tenu de l'importance de l'aide accordée sous forme de dons au noyau dur des pauvres, et des types d'activités bénéficiant de cet appui, le FIDA ciblera spécifiquement les pauvres aptes et les pauvres transitoires des zones rurales, et mettra l'accent sur le développement agricole et d'autres activités connexes afin de promouvoir une croissance économique favorable aux pauvres. Il agira également pour aider à instaurer le cadre institutionnel approprié à tous les niveaux en milieu rural, de façon à créer les conditions préalables pour que les communautés rurales prennent efficacement part au processus de développement décentralisé, et à favoriser l'apparition d'organisations locales fortes.

39. **But**⁷. Le programme de pays du FIDA mis en œuvre au cours de la période couverte par le présent COSOP (2005-2011) aura pour objet de renforcer les moyens de subsistance des ruraux

⁷ Voir le cadre logique à l'appendice VII.

pauvres moyennant le développement de l'agriculture et la diversification de l'économie. Ce programme axé sur la croissance sera destiné aux ruraux pauvres ayant des moyens de production, sera aligné sur le DSRP (en particulier les deux premiers piliers, à savoir, croissance durable favorable aux pauvres et développement du capital humain), sera conforme à la Vision 2020 du Malawi, à la stratégie nationale pour la croissance et au processus de décentralisation. Les activités du programme de pays du FIDA contribueront également à promouvoir l'égalité entre les sexes et la démarginalisation des femmes.

40. **Ciblage⁸**. Le programme appuiera, sur la voie de la croissance, deux groupes cibles particuliers: i) les nouveaux pauvres parmi les petits exploitants (pauvres aptes et pauvres transitoires) dont l'activité peut être économiquement viable et qui se situent dans les zones ayant un potentiel moyen à élevé; et ii) les agriculteurs marginaux et les ménages vulnérables (pauvres transitoires), y compris ceux dirigés par une femme, des jeunes ou des orphelins. Pour les nouveaux agriculteurs dont l'activité est en partie commerciale, l'objectif sera de faire de l'activité agricole leur principal moyen de subsistance, et pour les agriculteurs marginaux et les ménages vulnérables, de sécuriser et de diversifier leurs moyens de subsistance ruraux. Des initiatives visant à développer les ressources humaines et naturelles à l'échelle des ménages et des communautés appuieront cette démarche.

41. **Objectif 1: Renforcer l'agriculture comme moyen de subsistance principal des nouveaux agriculteurs et de ceux dont l'activité est en partie commerciale.** Pour permettre aux petits exploitants ayant la capacité de devenir plus productifs et de réaliser leur potentiel agricole, l'appui fourni visera à: i) intensifier la production moyennant le développement des compétences de façon à diversifier et à développer la production en recourant à des techniques améliorées et aux intrants, ainsi qu'à une gestion rationnelle de l'eau dans les zones humides à certaines saisons et dans les potagers familiaux (dimba/dambo); et ii) améliorer leur accès à des débouchés rentables en les aidant à créer des groupes et associations de commercialisation, en développant le savoir-faire des agriculteurs dans les domaines de la négociation et de la commercialisation, en développant les activités agroalimentaires pour ajouter de la valeur aux produits et diversifier les marchés et en améliorant les méthodes et installations de stockage ainsi que les flux d'information commerciale.

42. **Objectif 2: Sécuriser et diversifier les moyens de subsistance ruraux des agriculteurs marginaux et des ménages vulnérables.** Les moyens de subsistance des ménages de petits exploitants marginaux et vulnérables bénéficieront de deux groupes d'activités: i) celles qui les aideront à utiliser de façon optimale leurs maigres ressources pour arriver à une sécurité alimentaire partielle en cultivant leur terre de manière intensive, en cultivant des produits résistant à la sécheresse et nutritifs, et/ou en ayant accès à d'autres sources d'eau, en élevant de petits animaux et en recourant à des techniques utilisant moins de main-d'œuvre; et ii) celles qui leur permettront de trouver des emplois hors exploitation en développant et en diversifiant les microentreprises par le biais de la constitution de groupements, du développement des compétences techniques et commerciales, et en leur fournissant un accès aux capitaux de démarrage.

43. **Objectif 3: Renforcer les institutions locales et développer les ressources humaines, physiques et naturelles à l'échelle des ménages et des communautés.** Plusieurs activités aideront à atteindre les premier et deuxième objectifs: i) développer la capacité des communautés à être le moteur des actions de développement par le biais de la mobilisation et de la participation aux processus décisionnels des districts; ii) développer l'accès des agriculteurs aux services financiers et promouvoir une culture de l'épargne; iii) renforcer les ressources humaines rurales en appuyant l'alphabétisation fonctionnelle des adultes, les actions de sensibilisation à la problématique hommes-femmes ainsi que le développement et la démarginalisation des organisations locales; iv) améliorer l'information sur le VIH/sida et susciter des changements de comportement en favorisant des discussions collectives sur le VIH/sida; v) introduire des programmes sur le VIH/sida et le travail à

⁸ Voir les besoins prioritaires du groupe cible et les interventions proposées à l'appendice VI.

l'intention du personnel des projets, des institutions partenaires et des organisations des bénéficiaires; vi) faire comprendre l'importance d'une meilleure nutrition, en particulier pour ceux qui vivent avec le VIH/sida; vii) encourager la préservation des biens en participant à la concertation sur les lois successorales et les droits de propriété pour les veuves, les veufs et les orphelins, ainsi que sur le régime foncier; et viii) améliorer la base de ressources naturelles des agriculteurs en renforçant la conservation des sols et de l'eau, en développant les espaces boisés et en développant l'agroforesterie et l'amélioration des jachères.

44. **Approches participatives d'élaboration du programme.** Le programme du FIDA sera élaboré en consultant les communautés agricoles, le gouvernement central, les administrations des districts, les donateurs, les ONG et des représentants du secteur privé. Un vaste processus consultatif sera mis en place, par le biais des comités de développement villageois et des groupes locaux intéressés par la vulgarisation pour faciliter la mise en place d'initiatives communautaires et s'assurer que les besoins prioritaires des groupes cibles seront bien pris en compte.

45. **Adéquation avec le portefeuille en cours.** Les activités du portefeuille actuel du FIDA appuient déjà les objectifs du programme de pays, et les enseignements qui en ont été tirés ont été pris en compte pour le formuler. Le programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants, en particulier, met l'accent sur le développement de l'agriculture comme moyen de subsistance principal des nouveaux exploitants, et le programme d'appui aux activités de subsistance des ruraux soutient le processus de décentralisation et vise à renforcer la capacité d'organisation et d'apprentissage en milieu rural de façon à résoudre les problèmes essentiels de subsistance des agriculteurs marginaux et des ménages vulnérables. L'un et l'autre de ces programmes prévoient aussi des activités transversales, par exemple la formation relative à la problématique hommes-femmes, la sensibilisation aux problèmes du VIH/sida et les programmes en la matière sur les lieux de travail ainsi que le développement des ressources humaines⁹.

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

46. Pour formuler le programme de pays du FIDA de façon à atteindre les objectifs susmentionnés, des programmes spécifiques seront élaborés pour renforcer le cadre institutionnel et organisationnel dans lequel évoluent les pauvres, encourager les mesures d'incitation économique pour accroître les possibilités de gain financier et résoudre les problèmes transversaux posés par le VIH/sida et les inégalités entre les sexes.

47. **Renforcement du cadre organisationnel.** Pour faire face au faible degré général de développement des zones rurales au Malawi, les activités du FIDA aborderont trois aspects. Premièrement, l'action portera sur **la mobilisation et le développement des groupes** pour favoriser l'apparition d'institutions et d'intermédiaires pour la concertation avec les ruraux pauvres. L'appui dans ce domaine portera sur la constitution de groupements et la formation de base aux stades initiaux de l'exécution de façon à permettre aux groupes cibles de participer effectivement aux activités agricoles ou non concernant leurs moyens de subsistance. Deuxièmement, il s'agira d'assurer la **formation des groupements communautaires à la gestion durable des biens**. Par exemple, l'un des domaines dans lesquels le FIDA a déjà acquis une expérience reproductible est celui des associations d'irrigants, qui ont été créées compte tenu du cadre juridique et institutionnel en vigueur en vue d'assumer la charge de l'exploitation et de l'entretien des petits réseaux d'irrigation. Cette expérience sera développée plus avant et mise à l'essai pour de nouveaux types d'avois communautaires (par exemple, pour les investissements dans les installations de transformation alimentaire ou la gestion des avois naturels communaux comme les forêts et les terrains boisés). Un autre domaine dans lequel des essais seront faits est celui de l'épargne collective. Troisièmement, il s'agira de **renforcer la participation des communautés par le biais des structures décentralisées d'administration**

⁹ Voir les axes stratégiques du FIDA par rapport au programme de pays proposé à l'appendice IV.

locale. Le transfert des services de l'État aux districts offre des possibilités de développement à l'échelle des communautés. Dans les zones d'intervention, on mobilisera les communautés pour qu'elles participent à la conception et à l'élaboration des activités des projets. On accordera une attention particulière aux diagnostics villageois et à l'élaboration de plans de développement villageois, et au renforcement des groupes intéressés par la vulgarisation au niveau local et à celui des districts pour appuyer les efforts mis en œuvre par le gouvernement pour que les services soient fournis en réponse à la demande.

48. **Intégrer les pauvres sur les marchés des produits et du travail.** Pour appuyer *la production agricole commerciale*, on privilégiera une production agricole (cultures et élevage) axée sur la commercialisation, en privilégiant l'accroissement de la productivité et la pénétration des marchés, tant intérieurs qu'internationaux. Les options à étudier sont les suivantes: organiser des stages de formation agricole; trouver des débouchés pour la production irriguée; développer les liens commerciaux avec le secteur privé; appuyer la NASFAM et d'autres organisations de producteurs qui cherchent des débouchés à l'exportation; et créer différentes formes d'interventions commerciales (par exemple, les marchés à terme). Comme de nombreux ménages ruraux ne parviendront pas à la sécurité alimentaire en s'en remettant uniquement à l'agriculture, il faudra **diversifier les moyens de subsistance en envisageant des options extra-agricoles pour les agriculteurs marginaux et les ménages vulnérables**. Il faudra probablement à cette fin renforcer les capacités et dispenser une formation, pour faciliter le développement et la diversification des microentreprises et des activités extra-agricoles.

49. **Questions transversales.** On donnera la priorité au choix de cultures et d'espèces animales adaptées à la base de ressources limitée des petits paysans, à l'introduction de méthodes et de techniques permettant d'économiser la main-d'œuvre, et à des options de subsistance adaptées aux ménages touchés par le sida. On veillera à cultiver des produits nutritifs qui répondent spécifiquement aux besoins nutritionnels des personnes vivant avec le VIH/sida. À l'échelle des communautés, on formera des animateurs qui dirigeront des débats permettant de discuter des règles et usages culturels entraînant un risque d'exposition au virus et d'infection, pour voir comment faire évoluer les comportements pour réduire ces risques; les possibilités d'organiser des écoles élémentaires d'agriculture et d'apprentissage de la vie pour les jeunes seront étudiées dans les communautés où l'on trouve un nombre important d'orphelins et d'enfants vulnérables. Au niveau du programme, des programmes de sensibilisation au VIH/sida seront introduits pour le personnel des projets, des institutions partenaires et des organisations de bénéficiaires. Au niveau national, le FIDA participera à la concertation sur les lois successorales et les droits de propriété pour les veuves, les veufs et les orphelins. Pour prendre en compte la problématique hommes-femmes lors de la conception et de l'exécution du programme, on pourra notamment envisager de dispenser une formation en la matière, d'encourager les femmes à devenir membres ou dirigeantes de groupements et d'organisations et à appuyer les cours d'alphabétisation fonctionnelle des adultes.

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

50. Le secteur des ONG (dont des ONG internationales, telles qu'Africare, CARE Malawi, Concern Universal, OXFAM, Save the Children, et des ONG nationales) a un savoir-faire considérable dans le domaine du développement communautaire, du ciblage, des activités de renforcement des moyens de subsistance et des mesures d'atténuation de l'impact du VIH/sida. Dans l'un et l'autre des projets en cours du FIDA, une ONG internationale a été recrutée pour assurer le développement des ressources humaines et améliorer l'infrastructure communautaire.

51. Le secteur privé en est à ses tout débuts, en particulier en ce qui concerne la distribution des intrants agricoles et la commercialisation des produits, ce qui s'explique par la prédominance de l'ADMARC. Il pourrait exister des possibilités d'appui au secteur privé, en particulier pour ce qui est de la distribution des intrants et du développement de la commercialisation. Des liens pourraient être

créés avec des associations de commercialisation comme l'Association des fournisseurs d'intrants agricoles du Malawi, ou la Société de développement des marchés agricoles ruraux, qui privilégie les négociants locaux, la NASFAM, l'Union des agriculteurs du Malawi et l'Organisation de développement de l'horticulture du Malawi.

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

52. **Cadre général de la coordination.** Au Malawi, la coordination de l'aide extérieure au développement est fragmentaire. La dernière réunion consultative a eu lieu en 2000, et on espère que la prochaine se tiendra en 2005. Il existe divers groupes organisés selon des lignes thématiques ou sectorielles (problématique hommes-femmes, santé, VIH/sida, gestion économique et financière). Compte tenu des faiblesses de la gestion macroéconomique, l'élaboration d'approches programmes sectorielles (SWAP) a été lente, la première ayant été lancée en 2003 pour le VIH/sida, suivie par un plan pour un SWAP dans le domaine de la santé; un SWAP concernant l'éducation en est au stade initial mais les partenaires sont peu nombreux. Le nouveau gouvernement ayant la ferme intention d'appliquer le programme supervisé par le personnel du FMI, un certain nombre de donateurs ont commencé à réexaminer leurs stratégies au Malawi, dans l'espoir que des progrès réels soient faits dans la mise en œuvre des réformes macroéconomiques, puis sectorielles.

53. **Coordination dans le secteur agricole.** Il a été très difficile jusqu'à présent pour les donateurs de mettre en place et de maintenir au Malawi des partenariats stratégiques. Compte tenu du peu d'empressement du gouvernement à mettre en œuvre les politiques convenues, il n'a pas toujours été aisé pour les donateurs de maintenir les dispositifs de coordination, en particulier à cause des crises alimentaires périodiques qui appellent des interventions rapides dans les situations d'urgence, et faute peut-être d'avoir tenu compte comme il se devait des accords existants sur le front politique. De nets progrès ont été réalisés en ce qui concerne la transparence pour la réserve stratégique de céréales, avec l'appui de l'Union européenne (UE) et du DFID, et un consensus semble se dégager sur la nécessité de mettre progressivement un terme aux programmes de distribution d'intrants ciblés. La Banque mondiale a repris l'assistance au secteur agricole. L'UE appuie l'unité chargée de la sécurité alimentaire et de la nutrition du Ministère de l'agriculture, et il semblerait que la coordination soit en voie d'amélioration pour ce qui est du secteur agricole.

54. **Possibilités de collaboration**¹⁰. L'UE est le principal donateur intervenant dans le secteur agricole, avec trois grands projets d'appui au développement institutionnel et à la sécurité alimentaire (y compris la relance des services de vulgarisation après une analyse fonctionnelle de base), à la diversification des revenus ruraux et à la promotion des entreprises agroalimentaires, outre un programme de travaux publics à titre de dispositif de sécurité. Le programme de travaux actuel du Secrétariat technique à la sécurité alimentaire, qui bénéficie de l'appui de l'UE, a globalement les mêmes objectifs que le FIDA et pourrait être un moyen, pour ce dernier, de fournir une aide sous forme de don pour financer les activités de concertation sur les politiques. Le DFID réexamine actuellement son programme au Malawi, qui va être restructuré de façon à être axé sur les moyens de subsistance en rapport avec la pauvreté chronique et la sécurité alimentaire, tout en se concentrant sur le secteur agricole compte tenu de l'assistance accordée par l'UE. Le DFID n'envisage plus de venir en aide au programme de distribution d'intrants ciblés et devrait privilégier une approche davantage axée sur les marchés. La Banque mondiale a des activités très variées au Malawi (troisième projet de fonds d'action sociale, programme de lutte contre le sida couvrant plusieurs pays) mais n'aide que depuis peu le secteur agricole. Elle prépare un projet de développement de l'agriculture, des moyens de subsistance et de l'irrigation qui tire parti de l'expérience acquise dans le cadre du programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants financé par le FIDA, que le FIDA pourrait cofinancer. La NORAD envisage aussi d'investir à nouveau dans le secteur agricole, ce qui pourrait offrir des possibilités de collaboration avec le FIDA.

¹⁰ Voir les activités des autres partenaires au développement à l'appendice V.

E. Domaines de concertation

55. Le FIDA aura pour but de stimuler la concertation avec les autres donateurs et le gouvernement sur les questions susmentionnées. Avec les autres donateurs, il tentera de voir dans quelle mesure les secours d'urgence peuvent avoir des répercussions sur les politiques de développement à long terme. Le FIDA appuiera aussi le schéma général de coordination dans le secteur agricole de façon à promouvoir une collaboration plus étroite entre les donateurs. Il entend prendre part aux groupes de coordination des donateurs qui seront sans doute créés dans le secteur agricole. La concertation engagée avec le gouvernement portera sur les mesures d'incitation pour l'agriculture et sur la mise en œuvre des politiques au niveau local. Le travail du FIDA visant à influencer sur le choix des politiques publiques pourrait nécessiter des études stratégiques et/ou la mise en place d'un cadre réglementaire et législatif ainsi qu'un appui à la mise en œuvre des politiques déjà convenues dans le cadre de ses programmes d'investissement.

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

56. Bien que l'exécution des projets se soit nettement améliorée depuis 2001, un certain nombre d'actions ont été recensées pour améliorer encore les choses au cours de la mise à l'essai expérimentale du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), en 2004, à savoir: améliorer l'intégration des activités des projets et les axer davantage sur la pauvreté; établir des procédures plus rigoureuses de planification et de budgétisation, et améliorer la gestion financière pour assurer le respect des accords de prêt; fixer des objectifs intermédiaires précis dans le plan de travail et budget annuel; et utiliser plus efficacement le système de suivi et d'évaluation. L'élaboration du programme de pays correspondant au présent COSOP améliorera l'intégration des activités des projets et les axera davantage sur la pauvreté en tenant compte de la problématique hommes-femmes, dispensera une formation en gestion aux unités de gestion des projets, et l'amélioration de l'appui aux projets par l'UNOPS améliorera l'exécution. La taille actuelle du portefeuille d'activités du FIDA dans le pays ne justifie pas sa présence sur le terrain, mais les besoins et possibilités de recours à des opérateurs locaux pour fournir les services d'appui sont à l'étude, si les conditions de l'hypothèse haute du FIDA sont mises en place.

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

57. Le Malawi était l'un des pays de référence choisis durant la phase pilote de mise en œuvre du SAFP au milieu de 2004. Le bilan global du secteur agricole du pays réalisé par le FIDA à l'époque ne devrait pas changer de façon spectaculaire dans un avenir proche. Le cadre politique et institutionnel pour le pays de la Banque mondiale ne devrait pas beaucoup évoluer non plus. La note sur la performance du portefeuille était très faible en 2002, mais s'est régulièrement améliorée à la suite de l'appui régulier fourni par le FIDA. Trois scénarios ont été élaborés à partir des notes du SAFP sur deux cycles de trois ans.

Scénario	Note de performance du pays	Prêt du FIDA sur six ans
Hypothèse basse	3,02	15,8 millions de USD
Hypothèse médiane	3,37	19,6 millions de USD
Hypothèse haute	3,72	23,7 millions de USD

58. **Hypothèse basse.** Si la performance de l'exécution se maintient à son niveau actuel, 15,8 millions de USD seront disponibles pour engagement au cours des six années à venir¹¹. Aucun nouvel investissement du FIDA n'a été approuvé pour le Malawi depuis 2000, et le programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants en cours s'achèvera au milieu de 2006. Lorsque la Banque mondiale a commencé à préparer son projet de développement de

¹¹ Voir FIDA/ Note d'information EB 23/2004, du 23 décembre 2004.

l'agriculture, des moyens de subsistance et de l'irrigation, elle a tiré parti de l'expérience acquise jusque-là par le programme de mise en valeur des plaines alluviales en faveur des petits exploitants du FIDA et, compte tenu de la similitude de leurs objectifs, le FIDA a entamé des pourparlers avec elle en vue de cofinancer environ 8 millions de USD du nouveau projet. En fonction des progrès qui seront réalisés par rapport aux problèmes soulevés dans le présent COSOP, une autre intervention pilote pourrait être envisagée.

59. **Hypothèses médiane et haute.** Depuis 18 mois, la performance du portefeuille s'améliore à la suite du changement du personnel de l'unité de gestion du programme et d'un suivi étroit assuré par le FIDA et l'UNOPS, et il est donc probable que l'allocation SAFP au pays passera à 19,6-23,7 millions de USD au cours de la période de six ans. Dans ce scénario, le FIDA fournirait non seulement un cofinancement de 8 millions de USD à la Banque mondiale pour le projet de développement de l'agriculture, des moyens de subsistance et de l'irrigation (comme dans le scénario de base), mais développerait aussi un ou deux autres programmes, dont l'un pour encourager la production commerciale des nouveaux exploitants agricoles pauvres et l'autre pour appuyer encore la décentralisation en renforçant les institutions et les organisations rurales.

60. Par contre, si l'environnement favorable à l'élaboration du programme se dégrade, les engagements de prêt pourraient tomber à 12 millions de USD et se limiter au cofinancement actuellement prévu avec la Banque mondiale pour la période couverte par le COSOP. Le déclencheur du passage à ce scénario pourrait être, par exemple, des résultats économiques en baisse, une détérioration de la gestion des finances publiques et de la transparence, ou l'absence de développement des services au secteur rural. Dans ce scénario, le FIDA réduirait ses engagements et axerait son action sur la concertation et les partenariats avec les agents potentiels du changement, en collaboration étroite avec le gouvernement et les donateurs. L'élaboration du programme serait ralentie le temps que les conditions préalables à la formulation de nouvelles actions soient définies.

61. **Dons.** En raison des difficultés bien connues rencontrées au Malawi en matière d'exécution et en raison de l'accroissement de la pauvreté dans le pays, le maximum sera fait pour assurer le financement sous forme de dons de l'appui au programme du FIDA. Les dons devraient servir à financer les études stratégiques requises pour influencer sur le processus de concertation avec le gouvernement et les autres donateurs, ainsi que pour appuyer l'exécution afin d'en améliorer encore les résultats déjà significatifs.

62. **Passage à l'assistance sous forme de dons par d'autres institutions financières internationales.** Le passage à l'assistance sous forme de dons assistance par d'autres institutions financières internationales au Malawi rendra moins attractive l'aide accordée par le FIDA à des conditions particulièrement favorables. Il s'agit certes là pour le FIDA d'un problème institutionnel, mais il va lui falloir adapter sa stratégie de prêt en fonction de ce fait nouveau dans le cadre à moyen terme du présent COSOP, en particulier du fait que d'autres institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement accordent au pays une aide conséquente sous forme de dons.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

MALAWI

Land area (km² thousand) 2002 1/	94	GNI per capita (USD) 2002 1/	160
Total population (million) 2002 1/	12	GDP per capita growth (annual %) 2002 1/	-0.2
Population density (people per km²) 2002 1/	128	Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/	15
Local currency	Kwacha (MWK)	Exchange rate: USD 1 =	MWK 1300
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	2.2	GDP (USD million) 2002 1/	1 901
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	45	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1982-1992	2.9
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	25	1999-2002	1.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	113	Sectoral distribution of GDP 2002 1/	
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	38	% agriculture	36
Number of rural poor (million) (approximate) /	7	% industry	15
Poor as % of total rural population 1/	67	% manufacturing	12
Total labour force (million) 2002 1/	5.17	% services	49
Female labour force as % of total 2002 1/	48	Consumption 2002 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	18
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	n/a	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	88
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	38	Gross domestic savings (as % of GDP)	-6
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2002 1/	478
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 3/	49 a/	Merchandise imports 2002 1/	674
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 3/	25 a/	Balance of merchandise trade	-196
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	8 a/	before official transfers 2002 1/	-371
Physicians (per thousand people) 2002 1/	n/a	after official transfers 2002 1/	-201
Population using improved water sources (%) 2000 3/	57	Foreign direct investment, net 2002 1/	n/a
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	0-49	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	76	Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2002 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2002 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2002 1/	12 a/	Total external debt (USD million) 2002 1/	2 912
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2001 1/	103	Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	47
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	147	Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	8
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	1 046	Lending interest rate (%) 2002 1/	51
Land Use		Deposit interest rate (%) 2002 1/	28
Arable land as % of land area 2001 1/	23		
Forest area as % of total land area 2000 1/	28		
Irrigated land as % of cropland 2001 1/	1		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2004

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK

Programme Structure	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/risks
<p>Goal: Livelihoods of rural poor strengthened through agricultural development and economic diversification</p>	<p><i>Impact indicators based on Results and Impact Management System (RIMS):</i></p> <p>No of households with improvement in household assets ownership index</p> <p>Reduction in prevalence of child malnutrition (weight for age)</p> <p>No of households with improved food security</p> <p>Literacy rates (by sex)</p>	<p>National monitoring indicators</p> <p>PBAS</p> <p>Completion evaluations</p>	
<p>Objectives:</p> <p>Objective 1. Strengthen agriculture as main livelihood for semi-commercial and emergent farmers <i>(PRSP pillar 1: pro-poor growth, and EGS)</i></p> <p>Objective 2. Secure and diversify rural livelihoods for marginal farmers and vulnerable households <i>(PRSP pillar 3: improve quality of life for vulnerable households)</i></p> <p>Objective 3. Strengthen local institutions and human, physical and natural resources at the community and household level <i>(PRSP pillar 2: human capital development)</i></p>	<p><i>Second-level results based on RIMS:</i></p> <p>Incremental hectares of crops grown (rainfed, irrigated, <i>dimba/dambo</i>)</p> <p>No of farmers adopting promoted technologies and practices</p> <p>No of farmers reporting production/yield increases</p> <p>No of farmers reporting increased herd sizes</p> <p>No of farmers reporting livestock production/yield increases</p> <p>No of farmers with secure access to water</p> <p>No of water user associations operational</p> <p>No of functioning marketing, storage and processing facilities</p> <p>No of farmer marketing groups operational</p> <p>No of off-farm enterprises operating after three years</p> <p>No of jobs generated by small and medium enterprises</p> <p>No of women on management committees by type of group</p> <p>No of active savers (by sex)</p> <p>No of active borrowers (by sex)</p> <p>No of households reporting reduction in property grabbing</p> <p>Hectares improved through soil and water conservation measures</p>	<p>Reports on results and impacts</p> <p>Project progress reports</p> <p>Supervision mission reports</p> <p>Evaluations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Government committed to implementing PRSP • Government creates enabling policy and institutional environment to stimulate economic growth • Increase in private sector involvement in economy • Reduction in HIV prevalence rates • Reduction in external shocks to economy
<p>Outputs:</p> <p>1.1 Intensify agricultural production for semi-commercial and emergent farmers</p> <p>1.2 Improve access to profitable markets</p> <p>2.1 Effective utilization of limited resources for partial food security for marginal farmers and vulnerable households</p> <p>2.2 Develop and diversify non-farm employment</p> <p>3.1 Develop community capacity to participate in development initiatives</p> <p>3.2 Develop farmers' capacity to use financial services and promote culture of savings</p> <p>3.3 Strengthen human resources and promote gender empowerment</p> <p>3.4 Increase understanding of HIV/AIDS and stimulate behaviour change</p> <p>3.5 Introduce HIV/AIDS workplace programmes</p> <p>3.6 Increase understanding of nutrition, particularly for people living with HIV/AIDS</p> <p>3.7 Promote asset protection and development</p> <p>3.8 Maintain and enhance natural resource base and environment</p>	<p><i>First-level results based on RIMS:</i></p> <p>No of farmer field schools formed (by sex of members)</p> <p>No of farmers trained in crop and livestock production (by sex)</p> <p>No of farmers using purchased inputs</p> <p>No of hectares under small-scale irrigation established</p> <p>No of farmers trained in irrigation agronomy (by sex)</p> <p>No of water users associations formed (by sex of members)</p> <p>No of farmers trained in marketing (by sex)</p> <p>No of marketing groups formed (by sex of members)</p> <p>No of household storage facilities constructed/improved</p> <p>No of marketing facilities constructed/rehabilitated</p> <p>No of processing facilities established</p> <p>No of farmers trained in business skills and micro-enterprises (by sex)</p> <p>No of farmers trained in savings and credit (by sex)</p> <p>No of people attending functional adult literacy classes (by sex)</p> <p>No of people attending gender training (by sex)</p> <p>No of community based organizations formed (by sex of members)</p> <p>No of HIV/AIDS community conversations held (by sex and age)</p> <p>No of HIV/AIDS workplace programmes in place</p> <p>No of nutrition education classes (by sex)</p> <p>No of hectares under cultivation of nutritious crops</p> <p>No of enabling policies promulgated by type</p> <p>No of farmers trained in soil and water conservation and agroforestry (by sex)</p>	<p>Project Progress Reports</p> <p>Project and Portfolio Management System (PPMS)</p> <p>Reviews</p>	<p>Trade opportunities on international markets</p> <p>Urban markets create demand for agricultural produce</p> <p>Opportunities for profitable crop and livestock production</p> <p>Rural industrialization</p> <p>Opportunities for non-farm employment</p> <p>People willing to switch to more nutritious, non-maize-based diets</p> <p>People willing to reduce HIV/AIDS risk behaviour</p> <p>People willing to reduce gender inequality</p> <p>People willing change from culture of dependency to self-reliance</p> <p>People willing to recognize new property and inheritance legislation</p>

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
GOVERNMENT INSTITUTIONS				
Ministry of Local Government and Rural Development	<ul style="list-style-type: none"> Government support for decentralization process Key staff position at district level filled with qualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> Limited operating budget Weak representation at district level Limited monitoring and evaluation capacity 	<ul style="list-style-type: none"> Identification of development projects that reflects people's needs and priorities Political pressure and favouritism 	<ul style="list-style-type: none"> A key role in streamlining the decentralization process and development of community-based projects
District Assemblies	<ul style="list-style-type: none"> Directly elected representatives of local communities 	<ul style="list-style-type: none"> Limited capacity for elected District Assembly members to understand their role in local development issues Limited resources 	<ul style="list-style-type: none"> Identification of development projects that reflects people's needs and priorities Political pressure and favouritism 	
Ministry of Agriculture (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> Well established structure from the headquarters to the community level Past investments on facilities for the delivery of services to farmers Well trained staff Well established system of communication Core functional analysis underway 	<ul style="list-style-type: none"> Insufficient public funding for services and maintenance of facilities Inadequate coordination of activities of the seven departments under MOA for careful use of scarce available resources Conflict of interest in the delivery of services by different departments High level of turnover and attrition (HIV/AIDS) Weak leadership and analytical skills of staff at the area and village levels Gender imbalance in deployment of staff as well as targeting of services Inadequate monitoring and evaluation Over-dependency on donor funding Lack of clarity due to proposed restructuring under decentralization and imbalance between experienced staff and new recruits 	<ul style="list-style-type: none"> Agriculture remains a priority for the government and the economy Donors willing to support MOA in implementing policies Existence of training institutions for capacity-building Tax exemption for agricultural inputs Complementarity and synergy with NGOs and the private sector Effects of the HIV/AIDS pandemic on the staff and farming communities leading to failure to deliver services and the loss of labour at the farm level Fragile macroeconomic environment Unclear roles of NGOs and Government staff regarding field implementation Reduction in government funding of MOA activities. 	<ul style="list-style-type: none"> Need to develop policy on food security Need for capacity to guide the involvement of NGOs in delivery of services to farmers Decentralization process is still new and responsibilities of central ministry and district-level staff need to be clarified
Department of Agricultural Planning Services (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> Professional staff 	<ul style="list-style-type: none"> Shortage of staff Lack of on-the-job training Lack of facilities for full operation 	<ul style="list-style-type: none"> New agriculture sector policy and strategy Loss of trained staff to other ministries 	<ul style="list-style-type: none"> Needs strengthening under new decentralization programme

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Department of Agricultural Extension Services (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> • MOA's new demand-driven pluralistic extension policy • Experienced extension staff at the central level • Gender and HIV/AIDS mainstreaming activities under way 	<ul style="list-style-type: none"> • Shortages of qualified and trained staff generally • Lack of trained staff familiar with new demand-driven mode of extension service delivery • Weak technical competence of subject matter specialists and poorly trained frontline extension agents • Weak back-up capability to support the extension delivery at the district level • Poor extension-research linkages • Shortage of basic resources for extension delivery • Weak agri-business and marketing extension service 	<ul style="list-style-type: none"> • Experience of forming farmers' clubs, organizations and associations • Resources available to upgrade services with European Union support • Restructuring under European Union-supported project for core function analysis to align with decentralized mode of operation including introduction of district- and area-stakeholder panels 	<ul style="list-style-type: none"> • Need for organizing farmers and for training stakeholder panels • Lack of clear responsibilities between central ministry and district staff • Change in mindset required at MOA level from old supply-side extension delivery service
Department of Irrigation (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> • Trained staff • Priority for government • High national potential for development of irrigated agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited representation at the field level • Limited number of senior staff at the central level, high proportion of vacant positions • Lack of capacity and capability to guide establishment and follow-up of water user associations (WUAs) • Limited operating budget to implement the National Irrigation Scheme 	<ul style="list-style-type: none"> • High potential for development of smallholder self-help initiatives • WUAs proving effective mechanism for increasing community involvement in scheme operation and maintenance • Loss of trained manpower to NGOs and natural attrition • Limited community capacity to manage schemes 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus on small-scale gravity-fed irrigation schemes • Increased utilization of residual moisture and recession flood plains
Department of Animal Health and Livestock (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> • Good organizational structure • Trained professional staff • Good linkages with private sector, research institutes and NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequate capacity at all levels • Inadequate public funding of activities • Weak monitoring and evaluation system • Weak enforcement of livestock legislation • Limited public facilities (dip tanks) 	<ul style="list-style-type: none"> • Livestock plays a key role in poverty reduction initiatives • Local training institutes • Markets in country for livestock products • Stock thefts discouraging investment in livestock • Pressure on grazing areas due to high population density 	<ul style="list-style-type: none"> • Investment in livestock would contribute to poverty reduction and improved diets • In rural areas with access to urban centres and in peri-urban areas, focus on livestock with ready markets for their meat and products
Department of Land Resources and Conservation (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> • Professionally trained staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Over-reliance on projects for much of its work 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation does not often bear immediate benefits • Lack of effective awareness and appreciation of the need for conservation among farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • More exposure to regional and international water harvesting techniques to introduce new measures to Malawi

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Department of Cooperatives (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> Specialist unit and staff 	<ul style="list-style-type: none"> Inadequate staff Lack of training Theoretical ideas on cooperatives not yet authenticated for smallholder farmers 	<ul style="list-style-type: none"> High potential for development of agricultural organizations High profile of cooperatives and associations as a vehicle for sustainability and commercialization Limited capacity to mobilize and train farmers due to severe staff shortages Weak cooperative culture in Malawi 	<ul style="list-style-type: none"> Need for the Department to assist farmers in organizing marketing cooperatives
Trade and Marketing Unit (MOA)	<ul style="list-style-type: none"> MOA policy and strategy to support smallholder farmers to market their produce Establishment of unit 	<ul style="list-style-type: none"> Lack of qualified staff and resources Lack of market information Limited operating budget 	<ul style="list-style-type: none"> Increasing recognition of importance for, and demand by, smallholder farmers for marketing High expectation that the government should have role in marketing 	<ul style="list-style-type: none"> Need to strengthen capacity to address the growing needs of farmers
Ministry of Finance (MoF)	<ul style="list-style-type: none"> Qualified and experienced staff for budgetary allocations and disbursements of funds 	<ul style="list-style-type: none"> Delays in disbursement of funds Inadequate monitoring system 	<ul style="list-style-type: none"> Streamline financial flows and disbursement procedures Strengthening capacity for effective monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> Plays a key role in project implementation with regard to flow of funds
Ministry of Environment and Natural Resources	<ul style="list-style-type: none"> Several departments specialized in specific areas such as forests and fisheries with qualified staff Well established with offices nationwide Devolved functions Existence of legal and policy framework to ensure service delivery to the public 	<ul style="list-style-type: none"> Limited ability of highly qualified staff Bureaucratic rigid decision-making processes Irregular and insufficient public funding of ministry activities Poor planning Absence of sustainable funding Poor financial management inadequate coordination of activities of various departments to ensure prudent use of available resources Lack of facilities, offices, equipment Lack of management information system 	<ul style="list-style-type: none"> Specialized departments Donor interest in natural resource management issues Increased involvement of local communities in natural resource management issues Diverse natural resources Poverty leading to over-exploitation of natural resources Ministry activities devolved yet no resources available at the district level, thus devolved structures are unsustainable Loss of qualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> Need to promote community-based natural resource management Generally low level of awareness, both culturally and locally, about environmental issues
Malawi Social Action Fund (MASAF)	<ul style="list-style-type: none"> Financial management and accountability Multi-disciplinary staff Proven methodologies for community mobilization and empowerment Use of decentralized structures for implementation with safeguards, guidelines and Memorandums of Understanding Well equipped 	<ul style="list-style-type: none"> Slow responsiveness to requests because of systematic approach followed Decentralization process has led to loss of control over implementation 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunities to deliver projects with community-based, demand-driven approach Assumption of new responsibilities beyond its capabilities 	<ul style="list-style-type: none"> Capable to assist with financial management of demand-driven initiatives

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
NGOs				
International NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Good experience • Well financed with resources to carry out identified tasks • Ability to mobilize communities through PRAs, rights-based approaches, gender and HIV/AIDS awareness training • Good linkages and mentoring of national and local NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> • Staff professional capabilities sometimes very expensive • Dependent on public-sector staff to carry out tasks locally • Many operate independently of consensus with public sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Decline in financial support from donors • Long period required to build relationship of trust with communities • Failure to address needs of the communities but instead carrying out what they perceive is required • High operational costs • Draw staff away from government service to work in NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> • The government appreciates their role and retains their services on public-funded projects to support and train government staff
National NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Good experience and knowledge of local situations • Understanding of national issues 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited resources as they are dependent on international NGOs and donors • Activities very localized at times due to limited financial resources • Difficulties in recruiting and retaining qualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatively low operational costs • Decline in financial support from donors • Competition among national NGOs for qualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> • The government appreciates their role and retains their services on public-funded projects to support and train government staff
Local NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Clear understanding of local problems • Identify with local communities and trusted by them • The government appreciates their role in rural development • Motivated staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited human and financial resources • Tend to be partisan when there are disputes among communities • Limited outreach • Not sustainable as they are initiated with donor funds and last as long as the funding is available. • Unqualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Fill existing gaps in public sector • Decentralization policy has a role for local NGO in service delivery to local communities • Decreased funding • Often donor-driven and wind up after funding ceases 	<ul style="list-style-type: none"> • Many activities initiated are not sustainable • Need to be strengthened as staff understand local situations • Many are opportunistic and do not have a clear vision
PRIVATE SECTOR				
National Smallholder Farmers' Association of Malawi (NASFAM)	<ul style="list-style-type: none"> • Well qualified and motivated staff • Specific mandate to work with private sector • Professional approach to tasks • Ability to identify niche sectors and support farmers to exploit them 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor-funded and maintained with yearly financial budget • Serving specific areas based on the funds available • Cater to commercial farmers and not to subsistence farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Government support for diversification of food crops as well as rural incomes. • Uncertain sustainability after donor withdrawal 	<ul style="list-style-type: none"> • Capability to provide services to smallholder farmers
Horticulture Development Organisation of Malawi (HODOM)	<ul style="list-style-type: none"> • Qualified and motivated staff • Professional approach to tasks 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor-funded and -maintained • Cater for farmers specialized in horticulture which limits its support to subsistence farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Government support for crop diversification • Sustainability after donor pull-out 	<ul style="list-style-type: none"> • Unproven capability to support smallholder farmers

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Agri-Input Supplier Association of Malawi (AISAM)	<ul style="list-style-type: none"> • Brings together numerous small operators • Encourages economies of scale 	<ul style="list-style-type: none"> • Uncertain government policies relative to distribution of free inputs confines business development to more remote areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Has the basis for growth given a sound policy environment • Good potential to support development of members' business skills 	
Rural Agricultural Market Development Trust (RUMARK)	<ul style="list-style-type: none"> • Focuses on strengthening wholesale and market linkages for local groups 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor-funded • Limited outreach 	<ul style="list-style-type: none"> • Good local contacts and strong networking • Is strengthening domestic internal market 	
Bunda College of Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Well established curriculum • Fully accredited university college • Professional staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Relies on government subventions for development 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop suitable curricula for training in irrigated agriculture in Malawi • Emphasis on theoretical aspects with limited practical training 	<ul style="list-style-type: none"> • Capability to develop tailor-made training courses
Natural Resources College	<ul style="list-style-type: none"> • Good infrastructure and facilities • Good demonstrations • Practical training tailored to local needs 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifications only at certificate level • Diploma courses not recognized by university 	<ul style="list-style-type: none"> • Practical training in great demand at field level • Institution is autonomous and self-sustaining 	<ul style="list-style-type: none"> • Capability to train trainers in natural resources management and environmental subjects

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

1. **Strengthening rural organizations.** IFAD's corporate strategic thrusts aim to build the capacities of the rural poor and their organizations, and IFAD's Regional Strategy for Eastern and Southern Africa provides support to rural organization and institutions in order to promote sustainability and impact. IFAD's Country Programme for Malawi aims to strengthen local institutions and human resources at the community and household level through community mobilization and participation in the district governance process using a three-level approach: (a) group mobilization and skills buildings; (b) the formation of community-based groups; and (c) enhanced community participation in decentralized local government structures.

2. **Equitable access to productive natural resources and technology.** IFAD's Corporate Strategic Framework considers access to assets as being central to pro-poor growth, while the Regional Strategy for Eastern and Southern Africa provides for improved access to and management of land and water. The country programme for Malawi will strengthen the framework for asset management through the formation of community-based groups for sustainable asset management (such as water user associations). It also aims to intensify production through improved technologies and the efficient utilization and management of small-scale irrigation. Furthermore, the programme focuses on building knowledge to promote the effective use of land and water resources, while also supporting appropriate technologies to stabilize and diversify production.

3. **Increased access to market and financial services.** IFAD's Strategic Framework highlights linkages to markets to enable the rural poor to benefit from increased agricultural productivity. The Regional Strategy focuses on promoting equitable market linkages and developing rural financial systems, IFAD's Programme in Malawi will improve market access through the formation of farmer groups and promoting their linkages to larger associations. In tandem, activities will add value at the household and local levels, and improve market information flows. To underpin IFAD's group development and mobilization activities, human capacity-building will support functional literacy training, business skills development, and gender-awareness training.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Status	Complementarity/ Synergy Potential
African Development Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Small-scale Irrigation Rehabilitation • Agricultural Services Programme • Horticultural and Food Crops • National Livestock Development • Smallholder Irrigation • Smallholder Macadamia nut Project • Smallholder Out-Grower Sugarcane project • Fertilizer Feasibility study • Small-Scale Irrigation study • Special Programme for Food Security • Lilongwe Forestry Project • Artisanal Fisheries • Mwanza Rural Development Programme • Rural Income Enhancement Programme • Skills Development and Income-Generation Programme 	Pipeline Ongoing Ongoing Completed Ongoing Ongoing Ongoing Pipeline Completed Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing	High High High N/A High Low Low Low High N/A High Medium Medium Medium High High
Australia	Newcastle Disease Control	Ongoing	High
Arab Bank for Economic Development in Africa	<ul style="list-style-type: none"> • Small Farms Irrigation 	Ongoing	High
Canadian International Development Agency (CIDA)	<ul style="list-style-type: none"> • Agroforestry for sustainable Rural Development • Canada Fund for Small Projects • Technical Entrepreneurial Vocational Training • Training in Natural Resources Management 	Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing	Medium Low High High
DFID	<ul style="list-style-type: none"> • Integrated Financial Management • Rural Livelihoods Strategy • Dedza Microfinance Operations • Financial services for the poor • Training for Enterprise Export • Start-up Pack • Input for Assets • Forestry Support Programme • Private-Sector Partnership for Malawi 	Completed Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing	N/A Medium to High Medium to high High Low Low Low Low Medium
EC	<ul style="list-style-type: none"> • Natural Resources Support • Rural Livelihoods • Social Forestry Programme • Forestry Livelihoods Programme • Institutional Support to Private Sector 	Ongoing Pipeline Ongoing Ongoing Completed	Medium High N/A

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Status	Complementarity/ Synergy Potential
	<ul style="list-style-type: none"> Private Sector and Commodity Markets 	Pipeline	Low
Global Environment Facility	<ul style="list-style-type: none"> Sustainable Forestry 	Ongoing	Low
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET) Agricultural Extension Support Basic Animal Health Services Promotion of Horticulture Biological Pests and Diseases Promotion of micro, small and medium projects Economic Activities Programme Integrated Food Security Programme Emergency Food Aid 	Ongoing Completed Completed Completed Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing	High N/A N/A High High High High High Low
Icelandic International Development Agency (ICEIDA)	<ul style="list-style-type: none"> Small-scale projects 	Ongoing	High
International Development Association (IDA)	<ul style="list-style-type: none"> Mount Mulanje Biodiversity Programme MASAF 3 Emergency Drought Recovery 	Ongoing Ongoing Ongoing	High High Low
Japan International Cooperation Agency (JICA)	<ul style="list-style-type: none"> Horticultural Production Dairy Production Bwanje Valley Irrigation Development Capacity-Building for Smallholders One Village, One Product Watershed Rehabilitation Plan Debt Relief 	Ongoing Completed Ongoing Ongoing Pipeline Ongoing Ongoing	Low N/A High High Low High Low
Department for International Development Cooperation of the Ministry of Foreign Affairs, Finland (FINNIDA)	<ul style="list-style-type: none"> Sustainable Forestry 	Ending in 2003	N/A
KfW	<ul style="list-style-type: none"> Border Zone Development 	Ongoing	
Norway	<ul style="list-style-type: none"> Private Sector Development Out of School Young People Project NASFAM Bunda College of Agriculture 	Ongoing	

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Status	Complementarity/ Synergy Potential
United Nations Capital Development Fund (UNCDF)	<ul style="list-style-type: none"> Poverty Reduction and Capacity Building 	Ongoing	High
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Poverty Reduction and Capacity Building Poverty Reduction through Good Governance Sustainable Livelihood Support 	Ongoing Ongoing Ongoing	High Low High
United States Agency for International Development (USAID)	<ul style="list-style-type: none"> Sustainable Economic Growth Production and Enterprise Development Services for Health, Agricultural Development 	Completed Completed Completed	High Medium to High Low
World Food Programme (WFP)	<ul style="list-style-type: none"> Supplementary Feeding Food for Asset and Development 	Ongoing Ongoing	Low Low
World Health Organization (WHO)	<ul style="list-style-type: none"> Emergency preparedness and response 	Ongoing	Low

TARGET GROUP PRIORITY NEEDS AND PROPOSED RESPONSES

Typology	Poverty Levels and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Proposed Responses
<p>Semi-commercial and emergent smallholder farmers with productive capacity</p> <p>(capable and transient poor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Activities constrained by limited access to rainfed and irrigated lands • Difficulties in acquiring farm inputs (availability, cost and lack of credit) • Limited contact with extension services • Limited opportunities to develop farm management skills • Little knowledge about market opportunities • Weak marketing skills 	<ul style="list-style-type: none"> • Lease land • Make limited use of purchased inputs • Use manure to improve soil fertility if available • Sell produce on local markets at low prices 	<ul style="list-style-type: none"> • Improved market information • Opportunities for crop and livestock diversification • Access to rainfed land • Access to irrigated land • Improved seed varieties • Timely access to inputs • Access to affordable credit • Reduced post-harvest losses • Opportunities for adding value through processing and storage • Improved farming skills • Improved marketing skills • Investment in appropriate technologies • Improved transport infrastructure • Improved veterinary services and infrastructure • Development of rural financial services 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote crop and livestock diversification with commercial potential • Increase access to irrigated lands through rehabilitating government schemes and developing small-scale gravity-fed schemes • Develop skills in irrigated farming • Develop skills in produce marketing • Form and strengthen farmer-based organizations, associations, WUAs and cooperatives through training in group formation, basic business skills and advanced business management • Access to finances for farmer groups to develop agricultural or marketing assets and to access services (advice, training and skills development, marketing) • Develop skills in soil and water conservation and agroforestry • HIV/AIDS awareness and behaviour change • Gender training and empowerment • Ensure women's representation and participation on decision-making bodies in community and grass-roots organizations • Participate in policy dialogue on land transfer from estates to smallholders
<p>Marginal farming households</p> <p>(transient poor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • High dependence ratios with large families and many dependants • Poor nutritional status • Low adult literacy rates • High fertility rates • Gender inequalities in accessing and controlling resources and benefits • Limited productive and household assets • Limited holding size (under 0.5 hectares) • Dependence on rainfed farming • Limited access to irrigated land • Limited use of improved cropping practices • Unable to afford inputs • Low yields and declining soil fertility, pests and diseases • Crop and livestock thefts due to food shortages 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as <i>ganyu</i>¹ and casual labourers • Temporary migration in search of work • Minimize use of inputs • Receive some inputs through targeted inputs pack • Reduce number of meals, limit portions, harvest immature crops and change diet (for example, to cassava) • Participate in public works programmes for cash, food or input vouchers • Sale of assets including livestock 	<ul style="list-style-type: none"> • Reliable production to meet basic food needs • Opportunity to earn cash to buy essential household and farm inputs • Improved farming skills • Labour saving technologies • Diversify livelihoods into non-farm activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote crop and livestock diversification for food security (backyard gardens, small stock) • Promote drought-resistant and nutritious crops • Develop skills in soil and water conservation and agroforestry • Promote labour-saving technologies and practices • Develop junior farmer field and farmer life schools for orphans and vulnerable children • Provide opportunities to work for farm inputs through public works schemes • Develop skills for livelihood diversification into non-farm activities • Form and strengthen grass-roots organizations, associations and cooperatives through training in group formation, basic business skills and advanced business management

¹ *Ganyu* is piecework in return for cash or in kind.

Typology	Poverty Levels and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Proposed Responses
	<ul style="list-style-type: none"> • Loss of livestock due to disease and funerals • Limited local markets – small volume, low value sales • Post-harvest losses • Food insecurity for four months of year • Limited opportunities to diversify livelihoods into non-farm activities • Loss of remittances from town and abroad 			<ul style="list-style-type: none"> • HIV/AIDS awareness and behaviour change • Gender training and empowerment • Ensure women’s participation in decision-making bodies in community and grass-roots organizations
Vulnerable households headed by women, orphans (transient poor)	<p>In addition to sharing many of the problems of the poor noted above, these vulnerable households are characterized by:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Very few productive and household assets due to sale and loss of assets on death of husband/parents • Cultural limitations on women’s mobility outside village • Limited access to services and markets • Shortage of labour in households • High dependency ratios • Low levels of literacy (women) • Limited opportunities to participate in decision-making bodies • Long periods of food insecurity 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as <i>ganyu</i> and casual labourers • Reduce number of meals, limit portions, harvest immature crops and change diet (for example, to cassava) • Rely on food aid • Leave land uncultivated • Switch to less labour-intensive activities • Exchange sex in return for food, cash and other forms of assistance 	<ul style="list-style-type: none"> • Ease burden of rural living (for example, fetching water and firewood, food processing) • Means of preventing asset stripping by relatives of husband/father through legal services • Self-esteem and psycho-social support for orphans • Develop farming skills for orphans • Develop non-farm economic activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve access to water supplies through roof water harvesting and boreholes • Livelihood strengthening through small livestock and backyard gardening • Develop junior farmer field and farmer life schools for orphans and vulnerable children • Diversification into non-farm activities • Enable continuing participation in irrigation schemes after death of household head • HIV/AIDS awareness and behaviour change • Gender training and empowerment • Ensure women’s participation in decision-making bodies of groups • Preferential access to employment opportunities on public works schemes
Resource-poor households caring for chronically ill active adult (transient poor)	<ul style="list-style-type: none"> • High incidence of HIV/AIDS, tuberculosis and malaria • Poor nutrition • Poor sanitation • Sales of assets to pay for medical treatment and purchase food • Loss of time while caring for sick • Shortage of labour within household • Less attention to farming land • Increased food insecurity 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as <i>ganyu</i> and casual labourers • Sale of assets to pay for treatment and buy food • Seek treatment from traditional doctors 	<ul style="list-style-type: none"> • Ease burden of rural living (for example, fetching water and firewood, food processing) • Means of preventing asset stripping by relatives of husband/father through legal services • Assistance with home-based care including safe care practices • Appropriate health care including anti-retroviral (ARV) treatment and improved nutrition for the sick 	<ul style="list-style-type: none"> • Water-harvesting and boreholes • Improve nutrition for the sick through nutrition education and backyard gardening • Develop linkages between commercial producers and ARV treatment centres • HIV/AIDS awareness and behaviour change communication

AGRICULTURAL SECTOR ISSUES

Priority areas	Priorities		Major Issues	Actions needed
	Gov't	IFAD		
Low productivity of rainfed agriculture	High	High	<ul style="list-style-type: none"> • Pressure on land in areas of high population density resulting in small and fragmented holdings • Limited and variable rainfall • Limited rural financial services, lack of savings, limited access to credit • Limited farm input distribution system in rural areas • Poor cropping techniques, limited use of improved technologies and reliance on labour for cultivation • Limited labour available for farming: due to sickness, death, reliance on women in areas where men fish • Frequent pest and disease attacks • Loss of livestock due to disease, theft, sales and funerals • Narrow range of food and cash crops • Limited contact with extension services • Limited capacity and low literacy rates among farmers (particularly women) • Limited formation and capacity of farmer-based organizations • Significant periods of food insecurity (hunger and malnutrition) • Limited ability to cope with any risks associated with livelihood diversification • Limited opportunity to strengthen asset base and diversify livelihoods 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop financial services to support business ventures • Promote savings and credit cooperatives • Strengthen farmer-based organizations, associations and cooperatives through training in group formation and basic business skills • Strengthen extension-farmer-research linkages • Develop and disseminate appropriate technologies for smallholder farmers • Diversify farm base through market-led opportunities and smallholder outgrower schemes with estates • Support livelihood diversification through introducing small livestock (goats, pigs, poultry) supported by training, veterinary services and introducing rainwater harvesting tanks for livestock • Promote backyard gardening to improve household food and nutrition security and generate income through rainwater harvesting tanks and drip systems, seeds and nutrition education • Use labour-based methods of public works to inject cash into rural communities and develop infrastructure • Improve rural security to reduce crop and livestock theft • Conduct gender training and empowerment • Ensure women's representation and participation in farmer-based organizations, associations and cooperatives • Organize functional adult literacy classes for rural women and men
Limited use of irrigation potential	High	High	<ul style="list-style-type: none"> • Emphasis on large-scale government-supported schemes • Lack of maintenance of scheme infrastructure • Limited farmer skills in irrigated agriculture • Conflicts among traditional authorities, customary users and scheme beneficiaries • Inequitable plot distribution in schemes: number of plots allocated per household, number of plots allocated to men compared with women, size of plots, location of plots in relation to water supply • Weak management of schemes by farmers • Absence of hand-over arrangements to transfer government schemes to users • Limited capacity in Department of Irrigation to provide ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfer government schemes to private sector • Develop new small-scale schemes relying on gravity • Clarify land tenure arrangements prior to scheme development • Form and train WUAs in organizational management • Develop a time-bound phased approach for handing over schemes from government to WUAs through participatory dialogue • Assist WUAs in developing and enforcing appropriate by-laws • Train WUAs in irrigated agriculture and systems operations and maintenance • Ensure women's representation and participation on decision-making bodies within the community such as WUAs • Develop capacity to provide extension support to irrigated agriculture • Develop irrigation advisory service

Priority areas	Priorities		Major Issues	Actions needed
	Gov't	IFAD		
			<ul style="list-style-type: none"> technical support to WUAs Poor health arising from schemes (malaria, bilharzia) 	<ul style="list-style-type: none"> Strengthen irrigation training provided by Bunda College Improve public health in and around irrigation schemes
Soil erosion and declining soil fertility	High	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Agricultural encroachment in areas of high population density Environmental degradation through deforestation Catchment erosion and siltation High cost of inorganic fertilizer unless subsidized Greater reliance on natural resources (timber and non-timber forest products) as a source of livelihood, particularly during times of crisis Limited crop rotations use of organic methods for improving soil fertility 	<ul style="list-style-type: none"> Support community natural resource management initiatives Promote on-farm soil conservation to prevent erosion Promote catchment soil conservation Promote low cost methods for improving soil fertility (mulching, manuring, composting) Promote improved fallow through agroforestry Promote community reforestation activities
Weak extension services	High	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Delays in implementing decentralized structure for extension service delivery Extremely low extension staff to farmer ratio Staff attrition due to HIV/AIDS Inadequate linkages between research and extension Poorly resourced and inadequately equipped extension service 	<ul style="list-style-type: none"> Strengthen capacity of decentralized extension service delivery Support stakeholder panels at the district and area levels Strengthen capacity of village development committees (VDCs) to facilitate development of farmer-led extension Complete re-routing of finances for extension activities directly to districts Develop private-sector and NGO extension service providers Conduct gender training for VDCs and stakeholder panels to promote gender equity Ensure women's representation and participation in decision-making bodies in the community such as VDCs and stakeholder panels
Weak market linkages for crops and livestock	High	High	<ul style="list-style-type: none"> Limited skills among government staff and farmers to identify market opportunities Inadequate and out-of-date market information Lack of resources to disseminate market information to farmers Limited market infrastructure (storage, collection centres) Poor quality rural feeder roads Limited range of crops Lack of skills in post-harvest storage, value-adding and agro-processing activities Weak bargaining position and negotiating skills of farmers Limited access to markets – particularly for women who are usually reliant on the local market for small-volume, low-value sales 	<ul style="list-style-type: none"> Develop capacity of MOA to provide marketing services to agricultural sector Develop marketing skills among government staff and the private sector Develop farmer agri-business skills including post harvest, value-adding and agro-processing Promote and support farmer-based marketing organizations, associations and cooperatives through training Ensure women's representation and participation in farmer-based organizations, associations and cooperatives Generate and disseminate up-to-date market information Identify market opportunities and convey to farming community Improve rural feeder roads Develop market infrastructure
Loss of time and labour due to prolonged	High	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Poor health status with increasing prevalence of HIV/AIDS in rural areas and tuberculosis; high incidence of malaria and 	<ul style="list-style-type: none"> Conduct HIV/AIDS awareness-raising and behaviour change communication in rural communities

Priority areas	Priorities		Major Issues	Actions needed
	Gov't	IFAD		
sickness and death			bilharzia <ul style="list-style-type: none"> • Poor nutrition • Inadequate sanitation • Limited access to safe water supplies • Limited knowledge about HIV/AIDS and absence of behaviour change • Limited support for people living with HIV/AIDS • Spread of HIV/AIDS hastened by gender inequality • Impact of HIV/AIDS worsened by gender inequality • Absenteeism from work and diversion of labour from productive activities to caring for sick, being ill and attending funerals • Increased household expenditure on medical bills and funeral costs • Limited use of labour saving technologies and practices • Switching to less labour-intensive activities due to labour shortages • Increased reliance on natural resources for livelihoods and during periods of food insecurity • Increased vulnerability of woman-headed households • Drop in life expectancy to under 40 years and increase in maternal mortality rates 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve nutrition for people living with HIV/AIDS through nutrition education and backyard gardening • Provide assistance for households caring for long-term sick • Develop roof water harvesting to provide partial dry season supply • Develop and promote HIV/AIDS workplace programmes for government, NGOs, WUAs, cooperatives • Develop skills among extension staff to integrate HIV/AIDS and gender considerations into extension activities • Develop income-generating activities for vulnerable groups such as women, youth, the poor, households caring for sick and orphan-headed households • Address labour constraints by increasing access to farm power (labour hire groups, draught animals) or reducing tillage and weeding requirements through conservation agriculture • Provide preferential access to employment on public works programmes to vulnerable households • Promote dialogue and legal support to enable households to protect their asset base

