



**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Conseil d'administration - Soixante-dix-huitième session**

Rome, 9-10 avril 2003

**ROUMANIE**

**EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DE LA ZONE COUVERTE PAR LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DES APUSENI</b>	<b>iv</b>
<b>PORTEFEUILLE DU FIDA</b>	<b>v</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>vii</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE</b>	<b>1</b>
A. La situation économique du pays	1
B. Le secteur agricole et le développement rural	2
C. La pauvreté rurale	4
D. La lutte contre la pauvreté rurale: entraves et possibilités	6
E. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	7
<b>III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA</b>	<b>9</b>
<b>IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA</b>	<b>10</b>
A. Créneau stratégique et axes proposés	10
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Possibilités de mobilisation et de partenariats avec les ONG et le secteur privé	12
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Domaines de concertation	15
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille et le service de la dette	16
G. Cadre provisoire de prêts et programme de travail à horizon mobile	16



## APPENDICES

<b>I.</b>	<b>COUNTRY DATA</b> <b>(DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>LOGICAL FRAMEWORK</b> <b>(CADRE LOGIQUE)</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> <b>(ANALYSE FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES (FFPM))</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> <b>(CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)</b>	<b>9</b>
<b>V.</b>	<b>POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS</b> <b>(PERSPECTIVE DE COMPLÉMENTARITÉ DANS LE CONTEXTE DES INITIATIVES/PARTENARIATS DES DONATEURS)</b>	<b>11</b>

### TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Leu (Lei) (ROL)
1,00 USD	=	32 000 ROL
10 000 ROL	=	0,31 USD

### POIDS ET MESURES

Système métrique

### SIGLES ET ACRONYMES

CLP	Commission de lutte contre la pauvreté
FRDS	Fonds roumain de développement social (Banque mondiale)
KfW	Institut allemand de crédit pour la reconstruction
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts
MFP	Ministère des finances publiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAPARD	Programme spécial pour l'agriculture et le développement rural (UE)
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

### GOUVERNEMENT DE LA ROUMANIE

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre

## CARTE DE LA ZONE COUVERTE PAR LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DES APUSENI ROUMANIE



Source: FIDA/OE (Bureau de l'évaluation et des études)

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.





## ROUMANIE

### PORTEFEUILLE DU FIDA

<b>Nom du projet :</b>	<b>Projet de développement des Apuseni</b>
Institution initiatrice:	FIDA
Institution coopérante:	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)
Conditions du prêt:	Intermédiaires
Approbation du Conseil d'administration:	10 septembre 1998
Entrée en vigueur du prêt:	5 novembre 1999
Date de clôture actuelle:	30 juin 2004
Acronyme du prêt:	L-I-485-RO
Monnaie du prêt:	DTS
Montant approuvé du prêt:	12 400 000 DTS
Décaissements:	2 000 000 DTS (16%)







## RÉSUMÉ

1. La Roumanie a entrepris une série de réformes économiques et sociales – uniques dans son histoire – en vue de transformer un pays à administration fortement centralisée en une économie démocratique et orientée vers le marché. Alors qu'on s'attendait à ce que la modification des principaux stimulants déclenche rapidement une amélioration générale et de meilleures conditions de vie, on constate à présent qu'il faudra déployer de gros efforts pour soutenir la mise en place de nouvelles filières commerciales, faire naître un esprit d'entreprise et créer les institutions dont la population rurale a besoin pour réussir dans la nouvelle économie.

2. À la fin des années 80, l'économie roumaine était l'une des plus étroitement contrôlée et centralisée de tous les anciens pays communistes. Après la chute du régime de Ceausescu en 1989, des progrès limités dans la voie des réformes structurelles et des politiques macroéconomiques appliquées en accordéon ont débouché sur une faible croissance, d'importants déficits budgétaires, une inflation élevée et variable et plusieurs épisodes de graves difficultés de la balance des paiements. À la fin de 2000, le produit intérieur brut (PIB) de la Roumanie n'atteignait que 77% du niveau enregistré 11 ans plus tôt et les conditions de vie d'une bonne partie de la population étaient même pires que sous le régime communiste. Au début de 2001, un gouvernement nouvellement élu s'est lancé dans un ambitieux programme de réformes macroéconomiques et structurelles approuvées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Ces réformes ont conduit à un redressement graduel par rapport à 2000, avec un PIB progressant au taux remarquable de 5,3% et une croissance continue qui devait atteindre 3,7% environ en 2002. L'inflation intérieure, de son côté, est retombée à 22% en 2002 environ après avoir atteint trois chiffres pendant plusieurs années. L'un des principaux objectifs de la Roumanie est d'entrer dans l'Union européenne (UE).

3. Dotée d'abondantes ressources naturelles, la Roumanie a été de tous temps l'une des grandes économies agricoles de l'Europe centrale et orientale. L'agriculture représente environ 14% du PIB (2000) et emploie environ 35% de la main-d'œuvre du secteur formel. Alors que le climat macroéconomique s'est amélioré récemment, l'agriculture reste à la traîne. La Roumanie est aujourd'hui un importateur net de produits agricoles et est particulièrement déficitaire en produits de l'élevage et en aliments préparés.

4. Au cours de la seconde moitié des années 90, la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté a plus que doublé, passant de 20% à 41%, et celle de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté est passée de 8% à 17%. Bien qu'un redressement économique se dessine au niveau national, l'incidence de la pauvreté continue de croître, spécialement en milieu rural où 41% de la population vit dans la pauvreté, comparé à 28% seulement dans les bourgs et villes. Les **groupes les plus vulnérables** dans les campagnes sont les petits paysans, les paysans sans terre et les populations rurales des hautes terres et montagnes, ainsi que les femmes rurales.

5. La stratégie du gouvernement en matière de développement agricole est dictée par la nécessité de se préparer à l'entrée dans l'UE en recourant à la modernisation du secteur agricole et à d'autres mesures qui le rend capable de soutenir la concurrence accrue des importations européennes et aussi de conquérir de nouveaux marchés d'exportation. Si la Roumanie entre dans l'UE et adhère à l'Accord de libre-échange d'Europe centrale, elle devra s'efforcer d'accéder aux marchés agricoles plus vastes qui autorisent la croissance et la productivité de l'agriculture sur le plan interne. D'un autre côté, l'entrée dans l'UE pourrait bien accroître la pauvreté rurale dans le pays en l'exposant davantage à la concurrence des producteurs d'Europe occidentale dont les coûts sont moins élevés et qui sont mieux établis. Pour éviter ce risque et renforcer la compétitivité de l'agriculture, le gouvernement s'efforce maintenant de soutenir les grandes exploitations modernes de caractère commercial, capables de s'imposer sur le marché libre de l'Europe. En revanche, les petites exploitations qui vivent d'une agriculture de subsistance ne devraient bénéficier que d'un soutien



relativement minime puisqu'elles sont condamnées à reculer pour faire place à l'agriculture commerciale.

6. Au niveau des orientations politiques et de la stratégie, un groupe de travail législatif élabore actuellement une loi sur les coopératives agricoles qui vise à créer des entreprises agricoles démocratiques de copropriété, en formulant la réglementation nécessaire et en fournissant les incitations fiscales voulues pour encourager la constitution de coopératives agricoles. Une loi sur les associations d'irrigants a été adoptée en 2002. Ces deux lois offriront au FIDA une excellente occasion de soutenir la politique du gouvernement dans le domaine de l'exploitation rationnelle des ressources agricoles.

7. La Commission de lutte contre la pauvreté (CLP) au sein du Cabinet du Premier Ministre travaille actuellement à l'établissement d'un Plan d'action national pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale. Étant donné que la modernisation de l'agriculture risque d'avoir des effets particulièrement graves sur les ruraux pauvres, cette commission a demandé au FIDA de l'aider à formuler une stratégie de lutte contre la pauvreté rurale. Ce sera pour le FIDA une occasion idéale d'ouvrir un dialogue avec les décideurs nationaux et d'autres parties prenantes importantes et de veiller à ce que les questions de la pauvreté figurent en bonne place dans le programme national.

8. Jusqu'à présent, le Fonds a financé un seul projet en Roumanie – le projet de développement des Apuseni – avec un prêt d'un montant équivalant à 16,5 millions de USD. Ce projet a établi un fonds de crédit renouvelable destiné à fournir des prêts aux communautés rurales pour une variété d'activités agricoles et d'entreprises villageoises. Le portefeuille de prêts s'est constitué lentement les deux premières années, mais des progrès encourageants ont été enregistrés récemment dans la méthode et la performance des projets. Cette expérience semble cependant montrer que, dans le contexte roumain, le meilleur moyen d'atteindre les communautés rurales pauvres n'est pas celui d'un fonds de crédit mis en œuvre par une banque dont l'État détient la majorité du capital.

9. Il est important de créer des institutions rurales qui permettront aux ruraux pauvres de mettre à profit les nouvelles possibilités économiques et de faire entendre leur voix dans la formulation des politiques. Dans toute nouvelle intervention en Roumanie, le FIDA devra avoir à cœur d'offrir aux petits paysans et aux autres groupes vulnérables de nouvelles possibilités de s'insérer dans l'économie par le truchement d'organisations agricoles qui auront accès aux marchés. Pour ce faire, il faudra coopérer étroitement avec le gouvernement, les autres donateurs et les organisations non gouvernementales afin d'améliorer le cadre institutionnel d'ensemble et de créer un environnement politique de nature à encourager un type de croissance et de développement favorables aux pauvres. Le FIDA pourrait s'engager dans cette voie avec le gouvernement par le biais de projets qui auraient les objectifs suivants:

10. **Soutien aux organisations d'agriculteurs et aux communautés.** Un projet de ce type viserait à promouvoir de nouvelles formes d'associations rurales en vue de soutenir l'ouverture des marchés, la concentration de l'agriculture et les entreprises rurales non agricoles. Il engloberait aussi l'apport de services consultatifs en droit, la formation des prestataires locaux de services et la sensibilisation des bénéficiaires ruraux aux avantages que peuvent offrir des structures coopératives véritablement détenues et gérées par les producteurs.

11. **Mise en valeur des zones de montagne.** Étant donné que les filières commerciales et les nouvelles formes d'association sont particulièrement importantes dans les régions montagneuses, on pourrait concevoir un projet qui répondrait aux besoins des communautés de montagne et suivrait les grandes lignes décrites plus haut. Un tel projet aiderait ces communautés à surmonter les principaux obstacles liés aux ressources naturelles et aux transports par de nouvelles formes d'association et des investissements stratégiques qui se traduiraient par de meilleures économies d'échelle, un pouvoir de négociation renforcé et de meilleurs débouchés pour les produits nouveaux et traditionnels. L'accent



serait mis sur le soutien des activités qui sont bénéfiques pour l'environnement, comme la régénération des pâturages.

12. **Soutien aux associations d'irrigants.** Un troisième type de projet concernerait le soutien à la remise en état de l'irrigation au niveau tertiaire. Le FIDA financerait des systèmes d'utilisation au niveau de l'exploitation et travaillerait avec les nouvelles associations d'irrigants à l'amélioration des institutions et des compétences en gestion nécessaires pour imposer et percevoir les redevances d'usage et pour planifier l'entretien à long terme. Un tel investissement viendrait étayer expressément le projet de remise en état de l'irrigation, de beaucoup plus grande envergure, financé par la Banque mondiale (qui doit être formulé en 2003).

13. **Possibilités de nouer des liens stratégiques avec les donateurs.** Le FIDA ne saurait, à lui seul, avoir un grand impact sur la pauvreté rurale en Roumanie. Il faudra veiller à forger des partenariats efficaces avec d'autres donateurs et avec les initiatives nationales et locales, ce qui exigera probablement une approche programmatique fondée sur le renforcement à long terme des institutions. L'UE, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international ainsi que d'autres donateurs bilatéraux ont exprimé le souhait de collaborer aux futurs projets du FIDA qui organiseraient les petits exploitants en unités de production viables.

14. Dans son dialogue avec la Roumanie, le FIDA devrait insister pour qu'on ne perde jamais de vue qu'il faut associer les pauvres aux possibilités de croissance et de développement et tenir compte des répercussions qu'auront sur la pauvreté les efforts déployés actuellement pour être admis dans l'UE et pour consolider l'agriculture. À des degrés divers, les thèmes de projets esquissés ci-dessus offrirait l'occasion d'une concertation sur les nouvelles formes d'association agricole qui pourraient faciliter la modernisation de l'agriculture et assurer une représentation adéquate des ruraux pauvres.

15. En ce qui concerne le programme de prêt du Fonds à la Roumanie, il est proposé de préparer un projet comportant un prêt de 18 millions de USD étalé sur les trois prochaines années. Étant donné la rapidité des changements et les obstacles institutionnels qui existent dans tout le pays, il conviendrait d'envisager le recours au Mécanisme flexible de financement. Le FIDA et le gouvernement pourraient ainsi s'adapter plus facilement aux situations nouvelles et fixer des repères bien définis pour mesurer les progrès dans la réalisation du projet.



## ROUMANIE

### EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

#### I. INTRODUCTION

1. À l'instar d'un certain nombre d'autres pays d'Europe orientale, la Roumanie a entrepris une série de réformes économiques et sociales – uniques dans son histoire – en vue de transformer un pays à administration fortement centralisée en une économie démocratique et orientée vers le marché. Alors que la Roumanie a reçu en abondance conseils, recommandations et encouragements, aucune théorie n'a été définie au préalable pour étayer la politique publique qui devait présider à cette transition. Le choix des mesures gouvernementales est rendu difficile par le fait qu'aucune réforme économique n'a jamais donné lieu dans le passé aux bouleversements institutionnels que suscite la transformation économique et sociale des pays en transition. Cette difficulté, qui surgissait à un moment où la production, les échanges et les services publics s'affaiblissaient fortement, a entraîné une dégradation des niveaux de vie d'une bonne partie de la population. La transition a donc été un processus extrêmement douloureux qui a accru la pauvreté et les inégalités dans une mesure à nulle autre pareille à notre époque.

2. Selon des données récentes, au cours de la seconde moitié des années 90, la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté (60% de la consommation moyenne par équivalent adulte) avait plus que doublé en Roumanie, passant de 20% à 41%, tandis que la proportion de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté (40% de cette même consommation) est passée au cours de la même période de 8% à 17%<sup>1</sup>. Bien qu'un redressement économique se dessine, l'incidence de la pauvreté continue de croître, spécialement en milieu rural.

3. Le présent document est le premier exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) du FIDA pour la Roumanie. Il a été établi en consultation avec le gouvernement au début de 2002 et ses principaux éléments ont été étudiés avec les associations d'agriculteurs lors d'un atelier sur les associations d'entraide des agriculteurs tenu à Bucarest à la fin d'octobre 2002.

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

4. Avec 22,5 millions d'habitants (2001) et un produit intérieur brut (PIB) d'environ 37 milliards de USD, la Roumanie a un PIB par habitant estimé à 1 640 USD. Sa superficie terrestre est de 233 440 km<sup>2</sup> et elle a des frontières communes avec la Bulgarie, la Hongrie et la Yougoslavie au sud et à l'ouest; au nord et à l'est, elle voisine avec la République de Moldova et l'Ukraine. La côte de la mer Noire la relie à la Géorgie, à la Fédération de Russie, à la Turquie et à d'autres marchés.

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

5. **Considérations macroéconomiques.** À la fin des années 80, le système économique roumain était l'un des plus centralisés de tous les anciens pays communistes. Un certain nombre de distorsions caractéristiques des économies dirigées étaient renforcées par la politique de remboursement de la dette extérieure menée avec détermination pendant l'ère de Ceaucescu, qui voulait s'affranchir de

---

<sup>1</sup> Banque mondiale, 2001a, et Institut de recherche sur la qualité de la vie, 2001.

l'Occident. Il en est résulté une réduction brutale des importations et la réaffectation des ressources à des industries dépourvues d'efficacité, ce dont la population a grandement souffert. Le retard technologique s'est fortement creusé et les faiblesses de l'économie se sont accusées et sont devenues difficiles à supporter.

6. Après la chute du régime de Ceaucescu en 1989, le gouvernement a opté pour une réforme progressive de l'économie. Des progrès limités dans les réformes structurelles ont conduit à une maigre croissance, un important déficit budgétaire, une inflation élevée et plusieurs épisodes de difficultés de la balance des paiements. En 2000, le PIB du pays atteignait 77% du niveau enregistré 11 ans auparavant et les conditions de vie d'une bonne partie de la population étaient même pires que sous le régime communiste<sup>2</sup>.

7. Au début de 2001, un gouvernement nouvellement élu s'est lancé dans un ambitieux programme de réformes macroéconomiques et structurelles approuvées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Ces réformes étaient accompagnées de mesures budgétaires énergiques soutenues par une politique monétaire rigoureuse et des taux de change destinés à restaurer la compétitivité extérieure. Il en est résulté un redressement graduel à partir de 2000, avec une croissance modérée du PIB de 1,6% et une réduction continue de l'inflation et du déficit de la balance des paiements courants. En 2001, le PIB de la Roumanie a enregistré un taux de croissance remarquable de 5,3% et la Banque mondiale prévoyait une nouvelle croissance d'environ 3,7% en 2002. Le taux d'inflation intérieur est tombé à 30% environ en 2001 et devait descendre à 22% en 2002.

8. Comme plus de 70% de toutes les exportations roumaines sont destinées aux pays de l'Union européenne (qui est aussi la principale source d'investissements étrangers directs en Roumanie), l'un des principaux objectifs politiques et économiques du gouvernement est de faire partie dès que possible de l'UE. Pour ce faire, la Roumanie a engagé des négociations au Sommet d'Helsinki en 1999, mais n'a pas été incluse dans la première série de négociations, qui a commencé avec dix autres pays en 2002. L'UE a fixé récemment à 2007 le nouvel objectif pour l'adhésion de la Roumanie.

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

9. Dotée d'abondantes ressources naturelles, la Roumanie a été traditionnellement l'une des grandes économies agricoles de l'ancien bloc de l'Est. Aujourd'hui, l'agriculture fournit environ 14% du PIB (2000) et occupe environ 35% de la main-d'œuvre du secteur formel; plus de 70% de la population rurale tout entière est employée dans l'agriculture<sup>3</sup>. Les deux tiers environ de la superficie terrestre, soit 15,8 millions d'ha, sont classés comme terres agricoles, dont 3,2 millions d'ha sont irrigables. Plus de 80% de toutes les terres agricoles sont arables et riches en tchernoziom, ce qui les rend propres à la culture des céréales et d'autres cultures de climat tempéré.

10. Le tiers environ de la superficie de la Roumanie peut être considéré comme montagneux, un autre tiers comme formé de collines et de plateaux et le troisième de basses terres et plaines. Dans les plaines, la plupart des terres sont consacrées au maïs, au blé, à l'orge, au tournesol et aux betteraves sucrières. Dans les zones de collines, on trouve vergers et vignes et dans les vallées on cultive les légumes (pommes de terre, choux et tomates). Le grand secteur céréalier nourrit un sous-secteur d'élevage d'importance modérée, qui devient important dans les régions de montagne. Les plaines méridionales et les collines du nord-est ont besoin d'irrigation pour atteindre d'excellents rendements et une productivité optimale.

---

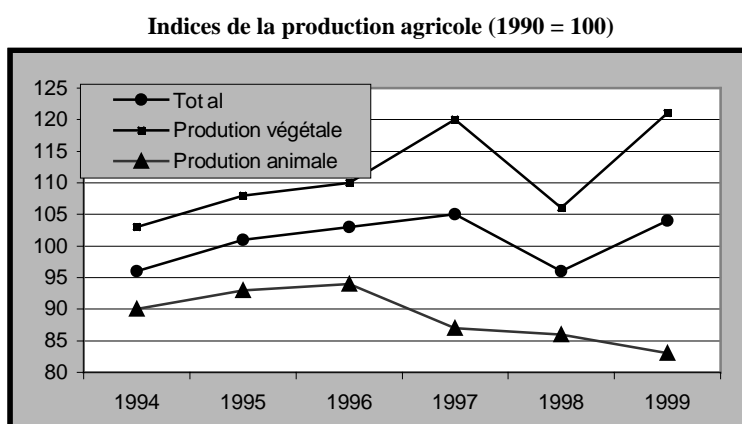
<sup>2</sup> Institut de recherche sur la qualité de la vie, 2001.

<sup>3</sup> Banque mondiale 2000 et 2001b.

11. **Privatisation des terres.** Bien que la privatisation des terres ait commencé dès le début de la période de transition, la plupart (près des deux tiers) des terres transférées ont été attribuées à des personnes âgées, le reste allant aux ménages ruraux plus jeunes, mais aussi plus pauvres en général. La restitution des terres a abouti à la constitution de petites propriétés de 2 ha seulement en moyenne, morcelées en plusieurs parcelles.

12. Le secteur de la petite agriculture de subsistance, de création récente, représente 60% de toutes les terres agricoles. Il possède aussi une part comparable du cheptel du pays et fournit une proportion importante de la production agricole nationale. Les petits propriétaires ont rarement accès au matériel qu'exige la culture extensive ou au crédit pour acheter des semences améliorées, du carburant et des engrais. À ces difficultés s'ajoutent la faiblesse des prix, le manque d'information sur les marchés et l'absence de conseils de vulgarisation adaptés à leurs besoins, le coût élevé du transport, leur pouvoir limité de négociation, les faibles normes de qualité et d'autres limitations encore.

13. **Performance récente.** La figure ci-dessous indique la performance récente de l'agriculture roumaine, montrant que le secteur des cultures se caractérise par des gains importants mais variables (selon les conditions météorologiques) alors que la production de l'élevage n'a cessé de décliner. Le volume des cultures industrielles (blé, orge et betterave à sucre, notamment) a fortement diminué depuis la transition, alors que les cultures de subsistance (spécialement maïs et pommes de terre) ont augmenté en quantité. Les graines oléagineuses industrielles (tournesol et soja) font exception, leur production totale comme leur rendement à l'hectare ayant progressé récemment. Depuis 1990, l'effectif du cheptel a reculé d'environ 50% pour les sous-secteurs des bovins, des porcs et des ovins faute de débouchés fiables et parce que les petits exploitants sont contraints de vendre pour se procurer l'argent nécessaire à leur subsistance<sup>4</sup>.



Source: Institut de statistiques de Roumanie, 2001.

14. Cette maigre performance peut être attribuée en partie à la démarche en accordéon de la réforme de l'agriculture dans les années 90. Un assortiment complexe de contrôles des prix et de subventions a été maintenu jusqu'en 1997, mais peu de progrès ont été faits dans la mise en place d'un marché foncier ou dans la privatisation des industries alimentaires pour répondre à une demande croissante. Le remembrement des terres a été limité et le secteur reste dominé par un petit nombre de grandes propriétés à côté d'un grand nombre de petites exploitations. Cette absence de progrès s'explique par le fait que les titres de propriété définitifs n'ont pas été délivrés, que des restrictions frappent la propriété et que la terre est considérée comme une sûreté pour le ménage. De plus, on n'a pas mis en place d'autres structures institutionnelles susceptibles d'améliorer la productivité et la compétitivité. Il reste encore à investir dans la définition de normes de qualité et dans l'adoption de précautions en matière de santé animale et de lois sur la sécurité des aliments.

<sup>4</sup> Institut de statistiques de Roumanie, 2001.

15. **Ressources productives.** S'il était relativement facile de restituer leurs terres aux anciens propriétaires, la privatisation des bâtiments et de l'outillage a posé des problèmes d'un autre ordre, étant donné que ces biens étaient généralement indivisibles et destinés à être utilisés dans de grandes exploitations. D'autre part, les petits propriétaires avaient rarement accès aux tracteurs et aux autres matériels nécessaires à la culture intensive de leurs plaines. Alors que 20% de la population possède une charrette ou un chariot à traction animale, moins de 2% a accès à un tracteur et les autres doivent donc recourir aux services coûteux de labour ou à d'autres arrangements pour cultiver leurs terres.

16. **Commercialisation des produits agricoles.** Depuis l'effondrement de l'économie dirigée, l'absence de débouchés freine encore plus fortement le développement de l'agriculture que le manque d'intrants agricoles. Aussi longtemps que les exploitants ne pourront pas compter sur des débouchés certains et rémunérateurs, ils se contenteront évidemment de produire essentiellement pour leurs propres besoins. La plupart des petits exploitants doivent aujourd'hui parcourir de longues distances, souvent à grands frais, pour vendre de petites quantités de leurs produits. Le pouvoir monopolistique des quelques rares négociants ne donne que peu de poids aux agriculteurs pour négocier de meilleurs prix ou trouver une place sur les marchés de gros des villes.

17. La Roumanie était autrefois un grand exportateur de légumes primeurs et d'autres produits agricoles. Aujourd'hui, elle est un importateur net, avec un déficit particulièrement important en produits de l'élevage et aliments préparés. En l'absence de réputation pour ses exportations, il est coûteux de se renseigner sur la qualité des produits de base roumains. Les infrastructures spécialisées dans l'exportation étant limitées, les frais de transport et de stockage sont plus élevés et l'écart entre les prix paritaires des exportations et des importations se creuse. Cette situation commence toutefois à changer puisque des courtiers en produits de base investissent dans de nouvelles infrastructures et de nouveaux systèmes d'échanges, comme l'agriculture sous contrat, dont pourraient bénéficier les petits propriétaires terriens.

18. **Associations rurales.** La loi roumaine prévoit trois types d'associations rurales: les associations d'agriculteurs, les associations coopératives et les organisations non gouvernementales (ONG), qui sont soumises à des règles différentes en matière d'inscription en tant que personne morale et d'imposition. Bien que ce cadre autorise un grand nombre d'associations différentes de production et de commercialisation, la population rurale éprouve des difficultés à comprendre la structure et les principes d'associations qui appartiennent véritablement à leurs membres et à établir des plans efficaces de gestion, d'activité et de commercialisation qui apporteraient des avantages immédiats à chacun de leurs membres.

### **C. La pauvreté rurale**

19. Le profil d'ensemble de la pauvreté en Roumanie révèle que la pauvreté est générale, mais non extrême, avec quelques poches de pauvreté profonde chez les ménages comptant de nombreux enfants et les ménages dirigés par un agriculteur, chez les chômeurs et les groupes ethniques *Roma* (tziganes). L'incidence de la pauvreté est particulièrement élevée dans le nord-est du pays, qui abrite une forte concentration d'agriculteurs et d'ouvriers agricoles. Les ouvriers agricoles forment 16% des pauvres de la Roumanie, et l'incidence de la pauvreté atteint près de 60% dans ce groupe. Les ménages dirigés par un chômeur comptent pour 11% et l'incidence de la pauvreté y atteint près de 70%. Les ménages *Roma* représentent moins de 7% des pauvres, mais chez eux l'incidence de la pauvreté atteint près de 90%. Il y a une corrélation élevée entre la pauvreté et le nombre d'enfants par ménage.

20. Les indicateurs de la pauvreté fondés sur le revenu du tableau ci-dessous montrent que l'incidence et la gravité de la pauvreté vont en s'accroissant en Roumanie. Cette tendance ressort



aussi de l'indice de développement humain du pays, qui était de 0,789 en 1985 mais est tombé à 0,733 en 1998<sup>5</sup>.

**Mesures de la pauvreté et de l'inégalité d'après le revenu**

	1996	1997	1998	1999
Taux de pauvreté (%)	19,8	30,8	33,8	41,2
Nombre total de pauvres (milliers)	4 488	6 945	7 609	9 252
Déficit de consommation en % du minimum vital	22,7	25,7	27,0	..
Taux de pauvreté extrême (%)	5,1	9,5	11,7	16,6
Inégalité (indice de Gini, consommation)	0,30	0,28	0,30	..

**Source:** Institut de recherche sur la qualité de la vie, 2001.

**Notes:** Les estimations de la pauvreté reposent sur les seuils adoptés par la CLP, qui définit la pauvreté et la pauvreté extrême comme représentant 60% et 40%, respectivement, des dépenses moyennes de consommation du ménage par équivalent adulte (1995).

21. **La pauvreté rurale** se manifeste aujourd'hui par un faible revenu, la marginalisation et des possibilités limitées d'entreprendre des activités rémunératrices plutôt que par le manque d'accès à la nourriture. La situation géographique de la Roumanie et les plans d'adhésion à l'UE font aussi qu'on ne peut utiliser les mesures traditionnelles de la pauvreté pour évaluer le niveau de marginalisation et de privations. Bien que la population rurale puisse produire l'essentiel de sa nourriture, la plupart des paysans n'ont guère la possibilité de s'extraire de la pauvreté parce que leurs terres sont petites et morcelées, ils n'ont qu'un accès limité aux ressources productives et aux marchés, leur salaire est faible et les emplois salariés sont rares. Le piètre état des centres de santé ruraux, le long chemin jusqu'à l'école, le manque de capitaux et le manque d'installations sanitaires, contribuent, eux aussi, à la pauvreté rurale.

22. Selon les données de 1998, la pauvreté des zones rurales est supérieure de 50% à celle des bourgs et villes, puisque 41% de la population rurale vit dans la pauvreté, contre 28% en milieu urbain. La pauvreté est plus marquée dans les régions du nord-est, du sud et du sud-est, où 42,8%, 35,7% et 35,3%, respectivement, de la population vit sous le seuil de pauvreté<sup>6</sup>.

- a) **Les plaines méridionales et les collines du nord-est.** Bon nombre des habitants les plus pauvres de Roumanie vivent dans certaines des zones agricoles les mieux dotées en ressources, qui souffrent encore de l'héritage communiste. À la différence des zones montagneuses, dans les plaines toute la production agricole était assurée par les coopératives et par des fermes d'État avec des méthodes qui ne conviennent pas aux petites exploitations d'aujourd'hui, et une forte proportion des travailleurs ruraux avait été transférée vers l'industrie lourde et les mines. La commercialisation des récoltes était assurée par l'État. Après cette expérience de collectivisation forcée, la population reste très méfiante aujourd'hui devant toute forme nouvelle de coopération.
- b) **Les montagnes des Carpates.** Dans ces régions, le système typique d'exploitation repose sur la culture de la pomme de terre, des choux et d'autres cultures vivrières à croissance rapide, et une bonne partie des terres arables est consacrée à la production de foin qui nourrit le bétail pendant le long hiver. Même si certains fermiers produisent un peu de lait en excédent, il n'y a généralement qu'une seule laiterie dans la région, de sorte que les fermiers doivent accepter les prix qui leur sont offerts. L'effondrement du marché de la laine a entraîné une réduction sensible des troupeaux de moutons, tombés de 150 bêtes par fermier à cinq de nos jours dans certains cas.

<sup>5</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2000, et FIDA, 2001.

<sup>6</sup> Institut de recherche sur la qualité de la vie, 2001.



23. **Les petits propriétaires.** Alors que les personnes âgées ont été les principaux bénéficiaires du programme de restitution des terres, elles n'ont que peu de moyens pour pratiquer une agriculture productive. C'est pourquoi un grand nombre d'entre elles louent leurs terres à une 'association agricole' en échange de la promesse informelle (verbale) du partage de la récolte finale. Ces personnes n'ont cependant qu'une faible idée des rendements réels et ne reçoivent souvent que deux ou trois sacs de blé en échange de l'exploitation de leurs terres. Ces associations utilisent un matériel moderne mais travaillent rarement dans l'intérêt bien compris des propriétaires terriens et choisissent en général une stratégie exigeant peu d'intrants et donnant un faible rendement. Dans d'autres cas, les propriétaires auront recours à du matériel de location pour cultiver leurs terres, mais le coût élevé de cette location ne leur laisse que peu de bénéfice, voire rien du tout. Cette situation est aggravée par le fait que la plupart des propriétaires traitent avec des associations privées ou des services de labour à titre individuel, de sorte qu'ils n'ont pas le pouvoir de négocier de meilleures conditions.

24. **Les paysans sans terre pauvres.** Après la disparition des anciennes industries d'État, un grand nombre d'ouvriers sans travail ont émigré à la campagne. Comme ils n'avaient pas été propriétaires de terres dans le passé, ils n'ont pas bénéficié du programme de restitution et sont aujourd'hui extrêmement pauvres et ne trouvent que rarement un emploi saisonnier. Il s'agit essentiellement d'hommes jeunes et en bonne santé qui sont prêts à innover dans une certaine mesure et sont plus disposés que les retraités ou les personnes âgées à investir dans de nouveaux types d'entreprises. Ce type de métayage ne suffit cependant pas à sortir les paysans sans terre de la pauvreté et est le signe d'un statut social inférieur.

25. **La population rurale des hautes terres et des zones de montagne.** Sous le régime communiste, la plupart des habitants des régions montagneuses travaillaient dans les mines et d'autres industries étatiques dont la fermeture a fortement accru la pauvreté. La population rurale de ces régions voit ses efforts entravés par le manque de ressources naturelles et son isolement géographique, ce qui rend la commercialisation des produits agricoles plus difficile et fait obstacle au développement rural.

26. **Les femmes rurales.** Bien que, normalement, la pauvreté ne soit pas déterminée principalement par le sexe en Roumanie, l'abandon de la planification centralisée a renforcé les inégalités. Même si les femmes jouissent encore d'un certain pouvoir politique et occupent des postes importants dans l'administration locale, elles sont devenues plus vulnérables que les hommes et ont plus de chances de tomber dans la pauvreté. C'est particulièrement vrai pour les femmes rurales qui restent au village alors que les hommes vont chercher du travail à la ville. Les employeurs préfèrent habituellement engager des hommes. Comme elles n'ont guère la possibilité de s'adonner directement à l'agriculture, les femmes seules avec enfants et les femmes âgées se trouvent souvent dans l'adversité. Les jeunes femmes qui vivent dans la précarité en milieu rural sont très exposées aux dangers de la traite des êtres humains et de la prostitution.

#### **D. La lutte contre la pauvreté rurale: entraves et possibilités**

27. Bien que les avantages escomptés de l'adhésion à l'UE aient contribué à justifier les réformes, celles-ci (de même que tout le processus d'adhésion), ne sont pas nécessairement un modèle pour la transformation de l'économie et le développement. Il reste beaucoup à faire pour trouver une solution aux problèmes du développement en Roumanie, qui sont complexes. La pauvreté rurale est complexe, elle aussi, mais sa principale difficulté réside sans doute dans le vide institutionnel créé par l'effondrement de l'économie dirigée. Alors qu'on s'attendait à ce que la modification des principaux stimulants (comme la réforme agraire) déclenche rapidement une amélioration des conditions de vie, on constate à présent qu'il faudra déployer de gros efforts pour créer de nouvelles filières commerciales, faire naître un esprit d'entreprise et créer les institutions dont la population rurale a besoin pour réussir.



28. Il existe de bons débouchés en puissance pour les produits agricoles. Pour les biens essentiels, la part de la production non commercialisée était au cours de la période 1994-1998 de 42% pour le blé, de 61% pour le maïs, de 38% pour les truies, de 55% pour la volaille et de 68% pour le lait. Les ménages dirigés par l'agriculteur, en particulier, consommaient 80% de leur production. L'agriculture est donc devenue un moyen de lutter contre la pauvreté, puisque le gros de la production repose maintenant sur une stratégie de survie par l'économie de subsistance. Compte tenu du niveau de la demande intérieure qui est satisfaite par des importations vivrières, il semble qu'il faudrait envisager en priorité de développer les filières commerciales et d'améliorer la production, peut-être par la voie d'associations de commercialisation.

29. Les avantages que peut offrir la formation d'associations rurales ou l'adhésion à ces associations qui encouragent avec succès le développement des débouchés sont, entre autres, l'amélioration des économies d'échelle et du pouvoir de négociation et un meilleur accès aux marchés, aux techniques appropriées, au financement rural et à d'autres services. La plupart des propriétaires terriens sont cependant réticents à entrer dans une association coopérative, de quelque type que ce soit, car ils y voient le premier pas vers l'abandon, à nouveau, de la maîtrise de leur patrimoine privé. Comme il est difficile de distinguer leur développement de l'héritage historique et politique du communisme, les coopératives qui sont véritablement aux mains de leurs membres, comme propriétaires et acteurs, commencent tout juste à apparaître en Roumanie<sup>7</sup>.

30. Contrairement aux autres régions de la Roumanie, dans les montagnes l'agriculture n'a jamais été collectivisée et la plupart des fermiers continuent d'utiliser les méthodes traditionnelles d'exploitation. Bien qu'en montagne ils possèdent parfois jusqu'à 10 ha de terre, il s'agit surtout de terrains en forte pente ou couverts d'une forêt dense et donc impropres à la culture. Pour développer les zones de montagne, il est indispensable de diversifier l'économie, notamment par des investissements dans l'agrotourisme, le travail du bois et d'autres types d'entreprises non agricoles, ainsi que par la mise en place de systèmes améliorés de commercialisation pour le bétail et d'autres produits agricoles.

31. Pendant les années 60 et 70, le gouvernement a créé 104 ouvrages d'irrigation couvrant plus de 5 millions d'ha, mais cette infrastructure s'est fortement dégradée depuis 1989 et il est urgent d'installer de nouvelles structures de gestion adaptées au régime foncier en place à l'heure actuelle. La loi d'octobre 2001 sur l'irrigation et les associations d'irrigants prévoit la constitution d'associations volontaires en tant que personnes morales sans but lucratif qui possèdent et exploitent le matériel et les installations pour la distribution de l'eau dans les exploitations. Ces associations doivent être créées sur la base d'unités hydrauliques qui reprendront la fonction de gestion assumée auparavant par les fermes collectives. Les subventions publiques à l'irrigation disparaîtront peu à peu et les associations d'irrigants seront obligées de faire face à leurs dépenses par les redevances d'usage de leurs membres. Il faudra donc que les associations soient efficaces pour être en mesure d'assurer des services d'irrigation rentables et de former un système de production viable sur le plan financier en obéissant à des principes commerciaux.

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

32. Si la Roumanie veut entrer dans l'UE et adhérer à l'Accord de libre échange d'Europe centrale, elle doit avoir accès à de plus larges marchés agricoles qui stimuleront la croissance et la productivité de l'agriculture nationale. La stratégie de développement agricole du gouvernement est dictée par la nécessité de se préparer à entrer dans l'UE en recourant à la modernisation du secteur agricole et à d'autres mesures qui le rendront capable de soutenir la concurrence accrue des importations européennes et aussi de conquérir de nouveaux marchés d'exportation.

---

<sup>7</sup> Millns, 1999.



33. Il est probable que l'entrée de la Roumanie dans l'UE entraînera une augmentation de la pauvreté rurale sous l'effet de la concurrence accrue exercée par les producteurs d'Europe occidentale dont les coûts sont moins élevés et qui sont mieux établis. À l'heure actuelle, on s'efforce de contrer ce risque en soutenant de grandes entreprises commerciales capables de s'imposer sur le marché libre de l'Europe. Afin de renforcer la compétitivité de l'agriculture, le gouvernement a adopté récemment pour principe de développer de grandes unités de production au moyen de subventions aux exploitations qui atteignent une certaine dimension. Les petits exploitants ne recevront toutefois qu'un soutien relativement minime puisque leur secteur est condamné au déclin. On compte qu'au cours des cinq à dix prochaines années les emplois dans l'agriculture régresseront fortement, tombant de quelque 35% de la main-d'œuvre à l'heure actuelle à 10% environ.

34. Si cette politique se justifie en termes de croissance, il ne faudrait pas négliger pour autant les possibilités de faire participer les petits producteurs à l'économie européenne. Si l'on ne prend pas des mesures spéciales pour faire bénéficier les ruraux pauvres de ce processus, on court le risque très réel de voir la pauvreté rurale exploser massivement. Bien qu'il soit généralement conscient de ce risque, le gouvernement n'a pas encore élaboré de stratégie d'ensemble pour atténuer les conséquences de sa politique sur la pauvreté – si ce n'est d'évoquer en termes généraux la nécessité de nouvelles formes d'association entre petits exploitants et son désir de développer l'économie rurale non agricole. À cet égard, il est évident que le FIDA a un rôle à jouer en formulant avec le gouvernement des programmes pour minimiser les conséquences qu'exercera sur la pauvreté le programme de politique générale du pays et pour apporter des solutions à reproduire plus largement avec le soutien de donateurs.

35. **Recul de la pauvreté.** La CLP du Cabinet du Premier Ministre travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'action national pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale. Ce plan devrait comprendre des produits spécifiques pour faire reculer la pauvreté avec l'attribution de responsabilités bien définies aux divers départements de l'administration. Aucun des 15 groupes de travail de la CLP ne s'intéresse expressément à l'agriculture et au développement rural, mais comme la modernisation de l'agriculture risque d'avoir des répercussions particulièrement néfastes sur les ruraux pauvres, la CLP a demandé au FIDA de l'aider à élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté rurale.

36. **Loi sur les coopératives agricoles.** Le secteur privé tout comme le gouvernement se sont familiarisés avec de nouveaux types d'institutions coopératives en dehors des anciens pays communistes, ce qui a donné lieu en Roumanie à un dialogue sur les avantages et la justification de l'adoption d'une loi moderne sur les coopératives. Plusieurs versions de cette loi ont été élaborées mais l'accord doit encore se faire sur la version finale. Dans la mesure où elle permettrait aux petits exploitants d'accroître leur productivité et de s'imposer sur les marchés, une loi de ce genre offrirait une excellente occasion d'encourager la formation entre agriculteurs de groupes d'entraide démocratiques veillant aux intérêts de leurs membres. Le FIDA a fourni récemment des conseils sur la rédaction d'une loi nouvelle, en s'inspirant des lignes directrices et recommandations de l'ONU<sup>8</sup>, et a incité à adopter une démarche consultative et participative dans le choix des politiques applicables aux coopératives.

---

<sup>8</sup> Voir la résolution A/RES/56/114 de l'Assemblée générale de décembre 2001.

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

37. Jusqu'à présent, le FIDA n'a financé qu'un seul projet en Roumanie – le projet de développement des Apuseni – avec un prêt d'un montant équivalant à 16,5 millions de USD. Ce projet qui s'étale sur cinq ans vise à améliorer les revenus et les moyens de subsistance des ménages des communautés rurales dans le massif des Apuseni au nord-ouest de la Roumanie. Il a établi un fonds de crédit renouvelable (FCR) destiné à fournir des prêts en faveur d'une variété d'activités agricoles améliorées et d'entreprises villageoises, qui seraient décaissés par l'intermédiaire de banques locales.

38. **Expérience en matière d'exécution.** Le démarrage de la CLP a été lent et long. Bien que le prêt soit entré en vigueur en novembre 1999, un accord subsidiaire de financement avec une banque commerciale n'a été signé qu'en août 2000. Il a fallu beaucoup de temps aussi pour signer un accord de prêt subsidiaire entre le Ministère des finances publiques (MFP) et le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts (MAAF), sans lequel la collaboration et les transferts financiers pour les besoins du projet n'auraient pas été possibles. La coordination et les communications entre les organismes publics participants ont laissé à désirer dans l'ensemble et les restrictions budgétaires du gouvernement ont limité l'effectif du personnel disponible à plein temps pour le projet. En dépit de ces limitations, la performance du projet s'est finalement améliorée nettement en 2002. Sur les 75 prêts approuvés au milieu de 2002 (pour un total de 720 000 USD), la moitié avaient été placés en 2002.

39. Les problèmes précités s'expliquent comme suit: programmes concurrentiels de crédits subventionnés à l'agriculture (terminés en mars 2001); caractère novateur de la fourniture de crédit par une seule banque, où l'État est l'actionnaire principal; gestion centralisée, mais à distance, du projet; compétences limitées des organismes d'exécution concernant l'octroi de petits prêts ruraux; et difficultés logistiques et socioéconomiques en région montagneuse. Grâce au suivi intensif du FIDA et de l'institution coopérante (UNOPS), la performance du projet a commencé à s'améliorer à la fin de 2001. On espère maintenir et augmenter les progrès récents en réduisant les exigences en matière de garanties, en étendant les activités du projet au-delà de la zone pilote initiale, en lançant une campagne de publicité intensive et en recourant éventuellement à des banques privées plus petites et plus qualifiées.

40. **Démarche du projet.** L'expérience de la CLP donne cependant à penser que, dans le contexte roumain, le meilleur moyen d'atteindre les communautés rurales pauvres n'est pas celui d'un fonds de crédit géré par une banque publique. La seule institution financière participant au FCR a préféré jusqu'ici s'en tenir à de faibles taux d'intérêt et cibler soit des emprunteurs relativement importants, soit ceux qui sont disposés à fournir des garanties suffisamment liquides ayant une valeur de marché. Les petits emprunteurs des zones reculées de montagne ont du mal à trouver les garanties exigées, étant donné que leur patrimoine, qui peut inclure leur maison ou leurs terres, ne vaut pas grand chose sur le marché. De toute manière, de nombreux emprunteurs en puissance jugent inacceptable le risque de donner leur maison ou leur terre en nantissement. Pour lever cet obstacle, le FIDA, l'UNOPS et le MFP ont négocié avec la banque participante la réduction des exigences en matière de garanties. Le FIDA a également engagé des entretiens avec l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction et certaines des banques qui sont ses partenaires et qui prêtent aux petites entreprises à des conditions différentes et se sont déclarées disposées à étendre leurs opérations de prêt au groupe cible du projet. En outre, le Centre pour le développement économique (une ONG de microcrédit soutenue par la Fondation Soros en Roumanie) a reçu un don au titre du Programme de coopération élargie FIDA/ONG en vue de fournir au groupe cible de la CLP des services non financiers pour le développement des entreprises.

41. **Assistance technique.** Le projet a grandement souffert de l'insuffisance de l'assistance technique, tant pour les emprunteurs qu'il faut aider dans la préparation des demandes de prêt que

pour les institutions financières qui doivent atteindre les petits emprunteurs. Ce problème tient expressément au fait que, lors des négociations sur le prêt à la CLP, le gouvernement a demandé que les fonds du FIDA servent exclusivement à appuyer une ligne de crédit avec remboursement garanti par les banques participantes. Bien qu'un cofinancement sous forme de dons ait été mobilisé pour couvrir certaines dépenses, il ne faudrait pas sous-estimer à l'avenir l'importance de l'assistance technique. Il existe plus d'un moyen de garantir la rentabilité des ressources investies par le gouvernement dans le développement rural et il faudrait souligner tout au long de la réalisation de nouvelles activités qu'en excluant le renforcement des capacités techniques on risque de compromettre gravement la rentabilité d'autres dépenses du projet.

42. **Concertation.** L'expérience enseigne qu'il est relativement difficile d'utiliser la CLP comme plate-forme pour nouer avec le gouvernement et d'autres un dialogue sur les politiques présidant à une réduction durable de la pauvreté. Dans les interventions futures, il faudrait s'efforcer de multiplier les possibilités d'une concertation sur les problèmes qui sont véritablement à l'origine de la pauvreté et en déterminent la nature, et sur les voies possibles pour en sortir. Dans cet ordre d'idées, le FIDA aurait intérêt à recentrer ses efforts sur les questions de la commercialisation en milieu rural, des associations de groupes, de la productivité des exploitations et du financement rural, à la fois pour réduire le plus possible l'impact négatif de l'adhésion à l'UE sur les ruraux pauvres et pour leur donner plus de chances d'en tirer profit.

## IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

### A. Créneau stratégique et axes proposés

43. Il ressort de l'analyse ci-dessus que l'axe proposé pour les opérations futures du FIDA en Roumanie devrait consister à créer pour les petits propriétaires terriens et les autres groupes vulnérables de nouvelles possibilités de participer à l'économie de marché. Les éléments essentiels de la stratégie proposée consisteraient donc à centrer l'action sur l'ouverture des marchés et le soutien à de nouveaux types d'associations rurales. Cela supposerait notamment la collaboration étroite avec le gouvernement, les autres donateurs et les ONG afin d'améliorer le cadre institutionnel d'ensemble et de créer un environnement politique de nature à encourager un type de croissance et de développement favorables aux pauvres. On a vu que la politique actuelle du gouvernement est de soutenir la grande agriculture commerciale afin de moderniser l'économie. Bon nombre d'autres donateurs mettent aussi l'accent sur cet objectif dans leurs programmes (en particulier ceux de l'UE), et il revient de toute évidence au FIDA de jouer un rôle important de catalyseur pour faire en sorte que les ruraux pauvres bénéficient, eux aussi, de ce processus.

44. En tant qu'institution de financement relativement petite, le FIDA doit cibler attentivement ses ressources s'il veut exercer l'impact maximum sur la pauvreté rurale et montrer qu'il existe des méthodes qui donnent de bons résultats et peuvent être adoptées à une plus large échelle. Dans ses interventions futures, le FIDA aurait intérêt à centrer ses efforts sur des zones et communautés déterminées pour tirer le meilleur parti des ressources dont il dispose. La Roumanie étant un pays relativement vaste, on ne saurait attendre de la seule assistance du FIDA qu'elle ait un impact majeur sur la performance du secteur agricole en général ni sur l'incidence de la pauvreté rurale. Il faudrait insister davantage sur la constitution de partenariats efficaces avec d'autres donateurs et avec les initiatives nationales et locales. Tout comme dans d'autres pays en transition, cela exigera probablement une approche programmatique fondée sur le renforcement à long terme des institutions.

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

45. Bien que la stabilisation reste un enjeu décisif et que tout progrès récent pourrait être aisément compromis, la situation macroéconomique d'ensemble de la Roumanie s'est nettement améliorée depuis que le FIDA a fourni un premier prêt à ce pays. Alors qu'auparavant le gouvernement se souciait de voir que les fonds apportés par le FIDA servent uniquement à financer des opérations de crédit qui seraient remboursées par les banques participantes, l'amélioration des perspectives macroéconomiques offre une bonne occasion de financer l'assistance technique et le renforcement des moyens institutionnels afin de remédier aux inégalités économiques criantes. Il faudrait par ailleurs que toute intervention future du FIDA comprenne une petite activité de financement rural centrée sur la mise au point et la reproduction de techniques de financement rural qui auront fait leurs preuves (plutôt que d'ouvrir des lignes de crédit) afin de faciliter l'accès des ruraux pauvres à un financement.

46. Concernant les opérations futures de prêt du FIDA en Roumanie, on a retenu trois grandes orientations, dont chacune a été choisie en fonction des chances qu'elle offre au FIDA de jouer un rôle de catalyseur pour ouvrir aux ruraux pauvres de nouvelles possibilités de bénéficier de la modernisation de l'économie et pour démontrer l'intérêt de solutions qui pourraient être reproduites à plus large échelle. Les avantages et inconvénients de chaque thème possible pour un projet sont exposés ci-après et une description plus complète en est donnée à l'appendice III.

47. **Soutien aux organisations d'agriculteurs et aux communautés.** Un projet de ce type viserait à soutenir de nouvelles formes d'association rurale en vue de faciliter l'ouverture de marchés, la concentration de l'agriculture et les entreprises rurales non agricoles. Il engloberait aussi l'apport de services consultatifs en droit, la formation des prestataires locaux de services et la sensibilisation des bénéficiaires ruraux aux divers modèles de structures coopératives véritablement détenues et gérées par les producteurs et aux avantages qu'elles peuvent offrir. Sur le terrain, la démarche choisie consisterait à faire appel à la communauté pour établir de nouvelles entreprises commerciales qui appartiendraient à la communauté et à aider ces groupes, ou associations d'agriculteurs, à formuler des propositions d'investissements afin de réaliser de plus grandes économies d'échelle et de peser d'un plus grand poids dans la négociation du prix des facteurs de production et des produits, et à ériger des entreprises rurales d'un type nouveau, notamment de petites unités de transformation des produits agricoles. Afin de s'assurer que les fonds destinés aux projets viennent étayer les objectifs stratégiques du gouvernement, à savoir la croissance à long terme et la compétitivité, on réaliserait un certain nombre d'études de marché et d'analyses de faisabilité en fonction de la demande. Ainsi, une petite entreprise de conserve de légumes au vinaigre créée à titre pilote par le PNUD pour soutenir les activités des femmes génératrices de revenus s'est transformée en un important projet de la communauté qui a fourni des emplois et des débouchés commerciaux aux agriculteurs locaux. Cette entreprise est devenue une plate-forme de lancement pour d'autres initiatives locales et est une source de fierté et de confiance en soi pour la communauté.

48. Un projet de ce genre a pour principal avantage de permettre au FIDA d'aider le pays à se préparer à son entrée dans l'UE par la création de nouveaux types d'associations rurales. Selon la nature de chaque proposition, les investissements de la communauté pourraient être financés à l'aide de subventions d'accompagnement provenant des fonds du projet et d'autres sources (comme le Fonds roumain de développement social de la Banque mondiale (FRDS) ou le Programme spécial de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) de l'UE), ou en ouvrant aux membres de l'association l'accès aux institutions formelles de financement. Il se peut, néanmoins, et c'est un risque important, que les membres de la communauté soient réticents à constituer des coopératives, dans lesquelles ils verraient la possibilité de perdre à nouveau la maîtrise de leur patrimoine personnel. Pour obvier à cet inconvénient, il faudrait veiller à œuvrer par l'intermédiaire de la communauté pour définir les méthodes et règles de l'association de manière telle qu'elles bénéficient à chacun de ses membres et pour faire naître la confiance dans les coopératives modernes (postérieures à l'ère communiste). Alors que les décideurs nationaux sont bien conscients des

avantages que peuvent apporter les associations de production et de commercialisation, ils ont fait très peu jusqu'à présent pour encourager ce type d'organisation sur le terrain.

49. **Mise en valeur des zones montagneuses** Le FIDA pourrait aussi envisager une intervention qui répondrait aux besoins des communautés de montagne. Étant donné que les filières commerciales et les nouvelles formes d'associations sont particulièrement importantes dans ces régions, on pourrait concevoir cette intervention selon des principes analogues à ceux qui sont décrits plus haut. Le projet aiderait alors ces communautés à surmonter les principaux obstacles liés aux ressources naturelles et aux transports par de nouvelles formes d'association et des investissements qui se traduiraient par de plus grandes économies d'échelle, un pouvoir renforcé de négociation et de meilleurs débouchés pour les produits nouveaux et traditionnels. Étant donné la fragilité de la base des ressources naturelles en montagne, l'accent serait mis tout spécialement sur le soutien des activités qui sont bénéfiques pour l'environnement, comme la régénération des pâturages.

50. Concernant l'étendue géographique, on pourrait commencer par quatre ou cinq comtés du nord des Carpates, étant donné leur niveau élevé de pauvreté et les possibilités d'y travailler avec les institutions locales en place (voir plus bas). On aurait ainsi une plate-forme pour explorer les synergies possibles avec les activités en cours du FIDA dans la région des Apuseni. On risque cependant de ne pas pouvoir nouer un dialogue plus approfondi sur le développement rural dans certaines des zones qui offrent un potentiel agricole plus élevé, mais qui souffriraient peut-être davantage des répercussions négatives de la modernisation et de l'adhésion à l'UE.

51. **Soutien aux associations d'irrigants.** Un troisième type de projet concernerait le soutien à la remise en état de l'irrigation au niveau tertiaire. Le FIDA financerait des systèmes d'utilisation au niveau de l'exploitation et travaillerait avec les nouvelles associations à l'amélioration des institutions et des compétences en gestion nécessaires pour imposer et percevoir les redevances d'usage et pour planifier l'entretien à long terme. Un tel investissement viendrait étayer le projet de remise en état de l'irrigation, de beaucoup plus grande envergure, financé par la Banque mondiale (qui doit être formulé en 2003). Étant donné que le projet de la Banque mondiale s'attacherait principalement à la restauration des réseaux primaires et secondaires de distribution, il est proposé que le FIDA se concentre sur les utilisateurs en bout de chaîne. Le gouvernement a laissé entendre qu'il serait disposé à restructurer le système de gestion de l'irrigation en confiant la propriété aux associations.

52. La remise en état de l'irrigation aurait pour principal avantage de s'attaquer à l'un des plus grands obstacles à la croissance de l'agriculture et d'aider la Roumanie à exploiter pleinement son potentiel agricole. Sur le plan de la préparation à l'adhésion à l'UE, cet investissement pourrait aussi renforcer la compétitivité en réduisant les coûts unitaires de production et en rendant les rendements plus prévisibles. Les enseignements tirés de cette expérience pourraient être aisément mis à profit dans les projets ultérieurs centrés sur d'autres types d'associations rurales. Par contre, l'irrigation n'aurait pratiquement aucun intérêt pour les paysans sans terre pauvres, et même pour les petits propriétaires terriens, il faudrait s'occuper simultanément d'autres priorités, en particulier la nécessité de trouver des débouchés garantis et rémunérateurs.

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

53. Il existe d'autres possibilités importantes de forger des partenariats stratégiques avec les ONG et avec les initiatives locales et nationales qui viendraient se greffer sur les principaux thèmes de projets, à savoir:

54. Le FRDS travaille avec les groupes ruraux à la formulation de propositions pour des projets communautaires à financer à l'aide de subventions d'accompagnement. Cette formule présente au FIDA un modèle important pour donner confiance dans les nouvelles formes d'association nécessaires au succès d'un programme de soutien aux petites et moyennes entreprises dans une zone





montagneuse. Dans la mesure où ces interventions se concentrent sur l'élaboration de projets d'investissement à assise communautaire, elles pourraient ainsi offrir au FIDA l'occasion de coopérer avec le FRDS en cofinçant des investissements générateurs de revenus et en complétant le travail de développement social en cours à l'aide d'analyses plus stratégiques des possibilités de commercialisation et de nouveaux modèles d'associations coopératives.

55. Pour briser l'héritage du communisme dans le pays, on pourrait recourir à une approche par le bas du développement communautaire. On en trouve des exemples dans le projet pilote de soutien aux petites entreprises des femmes rurales soutenu par le PNUD, qui a inauguré une méthode consistant à travailler par l'intermédiaire de groupes et établi deux unités de transformation des produits agricoles, et dans le projet FRDS financé par la Banque mondiale, qui recourt aux méthodes participatives pour aider les groupes ruraux à définir leurs propres besoins en matière de développement.

56. **ONG des zones de montagne.** Pour mettre les zones de montagne en valeur, il faut bien comprendre leurs caractéristiques et notamment les problèmes liés à leur isolement géographique et à la fragilité de la base de leurs ressources naturelles. Pour relever ces défis, plusieurs institutions locales ont vu le jour ces dernières années, notamment le Centre de formation et d'innovation pour le développement des Carpates (un institut de formation dans les Carpates fondé par le MAAF), l'Association des agriculteurs de la zone montagneuse de Dorna (qui gère des boutiques rurales et offre de petits crédits à ses membres), la Fondation Suisse-Roumanie pour l'agriculture (une fondation privée qui offre une formation commerciale et agricole et du crédit à l'aide d'un fonds renouvelable), l'Association nationale pour le développement des zones rurales de montagne (une nouvelle ONG qui est présente dans toutes les zones montagneuses et s'emploie à coordonner les politiques de développement et à rechercher des solutions efficaces), et le Centre pour le développement économique, qui travaille dans les zones montagneuses comme dans les basses terres. Chacune de ces organisations peut être pour le FIDA un bon véhicule de son assistance en raison des connaissances qu'elles ont acquises en travaillant avec les communautés rurales pauvres et de leur capacité à reproduire ailleurs les modèles qui ont fait leurs preuves.

57. **Investisseurs privés.** Pour qu'une petite entreprise ou un projet d'irrigation réussisse, il faut absolument viser à renforcer les liens entre les nouvelles associations rurales et les négociants en place du secteur privé. C'est ainsi que ceux qui transforment les graines de soja ont pour objectif majeur de créer un marché pour les aliments du bétail dont le soja est un ingrédient essentiel. En pareil cas, on pourrait travailler avec les négociants en soja, les fabricants d'aliments du bétail et les transformateurs de la viande pour élaborer une stratégie (par exemple l'agriculture sous contrat qui offre financement et garantie de vente) qui soit avantageuse pour les associations rurales comme pour les négociants du secteur privé. Le programme de subventions d'accompagnement SAPARD pourrait être une bonne occasion d'attirer les investisseurs privés, bien qu'il soit peu probable que les petits agriculteurs et les ruraux pauvres puissent en bénéficier à titre individuel, étant donné les conditions rigoureuses fixées pour l'obtention d'une subvention. Il devrait cependant être possible aux agriculteurs d'obtenir des subventions en s'associant avec les investisseurs privés s'ils s'organisent de manière à leur assurer la livraison d'une production déterminée en quantité et en qualité. Le secteur privé s'est d'ailleurs déclaré disposé à faire des investissements complémentaires dans l'agro-industrie, la commercialisation, le financement rural et l'agriculture sous contrat au cas où le FIDA serait en mesure d'aider les petits exploitants à s'organiser et à améliorer leur niveau de production.

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

58. Dans le choix de la prochaine zone d'intervention du FIDA en Roumanie, il faudrait tenir compte de la possibilité de nouer des liens stratégiques et de forger de nouveaux partenariats avec d'autres donateurs. On trouvera dans la section qui suit l'indication de quelques soutiens possibles pour les thèmes de projets esquissés plus haut.



59. **Programmes de l'UE.** La Commission européenne a déjà engagé des fonds d'un montant important en Roumanie (plus de 2 milliards de EUR depuis 1992), dont une partie devait servir à adopter et appliquer l'*acquis communautaire* (l'ensemble des règles et pratiques en vigueur de la Communauté). Ces ressources ne peuvent toutefois être décaissées correctement que si les organes responsables de la programmation, de la gestion opérationnelle et du contrôle financier ont tous été mis en place et sont fonctionnels dans un délai déterminé. Il n'est donc pas exclu que la Roumanie perde les ressources qui semblent mises à sa disposition. En outre, elle doit mobiliser d'importantes ressources internes pour satisfaire aux exigences de partage des coûts fixées dans les instruments de préadhésion.

60. Il pourrait y avoir de bonnes perspectives de travailler avec l'UE à la création de coopératives. Puisque toutes les subventions et tous les quotas disponibles dans le cadre de la politique agricole commune sont attribués sur la base de groupes d'agriculteurs ou de coopératives, toute intervention visant à développer ces institutions s'insérerait bien dans le programme d'adhésion de l'UE. Pour ce faire, on pourrait étudier des arrangements de cofinancement avec l'UE, y compris les moyens de mobiliser les fonds SAPARD pour soutenir de petits projets générateurs de revenus reposant sur des coopératives. En ce cas, le FIDA pourrait aider les groupes d'agriculteurs à mettre au point les méthodes d'association appropriées et à élaborer des propositions susceptibles d'intéresser les banques, qui seraient soumises à l'Agence du SAPARD.

61. **PNUD.** Comme on l'a vu plus haut, le projet des petites entreprises des femmes rurales soutenu par le PNUD et le projet du FRDS financé par la **Banque mondiale** ont adopté une démarche participative pour aider les groupes ruraux à définir leurs propres priorités en matière de développement. Il est apparu que la participation à ces projets était stimulante pour les membres des communautés qui appréhendaient auparavant d'adhérer à un groupe mais qui apprennent maintenant à travailler de concert dans leur propre intérêt.

62. **Banque mondiale.** Deux projets en préparation de la Banque mondiale offrent de bonnes perspectives pour l'établissement de liens stratégiques avec le futur programme de prêts du FIDA en Roumanie. Le premier est le projet proposé de remise en état de l'irrigation dans lequel le FIDA pourrait intervenir au niveau tertiaire en vue d'établir les systèmes locaux de gestion des ressources partagées en eau et les stratégies éventuelles de commercialisation. La seconde possibilité serait de cibler un certain nombre de zones à inclure dans le programme de développement rural (PDR) de la Banque, qui doit être formulé en 2003 et qui renforcera les capacités gestionnaires de l'administration locale et soutiendra la réfection des routes rurales et des systèmes intérieurs de distribution de l'eau. Au départ, il était prévu que le programme de développement rural soutiendrait aussi la recherche de débouchés et les nouvelles structures coopératives, mais il a été décidé qu'il faudrait au préalable trouver un modèle qui a fait ses preuves et l'expérimenter. Dans la mesure où le FIDA peut s'appuyer sur les enseignements tirés d'autres programmes de développement des marchés (notamment les expériences du PNUD et du FRDS décrites ci-dessus), il pourrait y trouver une occasion idéale de réaliser à titre pilote un modèle de ce genre qui serait ensuite largement reproduit dans un projet futur de la Banque mondiale. Outre ce rôle éventuel de catalyseur, d'autres synergies pourraient être obtenues par le ciblage des mêmes zones que celles du programme de développement rural afin de profiter de son infrastructure et de ses efforts de développement des institutions et de mettre en commun les leçons tirées du travail avec les groupes de petites et moyennes entreprises. Une autre intervention de la Banque mondiale, le Projet de soutien aux services agricoles (PSSA), vise à améliorer les programmes de formation théorique en agriculture et à développer les services consultatifs techniques. Dans la mesure où le projet est axé sur la demande, le développement des associations rurales et des institutions soutenu par le FIDA pourrait orienter la recherche-action et la mise au point de technologies appropriées par le PSSA et en bénéficier.

63. **L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)** a élaboré un projet de stratégie pour appuyer les nouvelles associations d'irrigants dans le cadre du projet de remise en



état de l'irrigation proposé par la Banque mondiale. Ce serait une bonne occasion d'engager un dialogue sur une stratégie de projets et les possibilités pour l'USAID de fournir un cofinancement sous forme de don à l'appui des investissements du FIDA dans ce domaine. L'USAID a aussi acquis de l'expérience avec les associations de transformation des produits agricoles et d'autres programmes de développement des marchés. Il importera donc d'étudier les enseignements tirés de ces expériences pour mettre en évidence les synergies possibles avec des opérations futures de l'USAID, y compris un cofinancement éventuel.

64. **Autres donateurs.** Un certain nombre d'autres financeurs bilatéraux ont exprimé de l'intérêt pour le développement des institutions rurales en Roumanie, en particulier pour celui des coopératives. Outre l'USAID, il s'agit des Gouvernements de l'Allemagne, du Japon et des Pays-Bas, qui ont tous piloté diverses activités de petite envergure. Le Gouvernement italien, qui voit dans la Roumanie un important partenaire, pourrait aussi être disposé à soutenir des activités de microfinancement rural et d'intégration de la problématique hommes-femmes. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement est également un partenaire en puissance de par son soutien complémentaire au développement des marchés de gros, des entrepôts et de l'agro-industrie. Le FIDA étudie actuellement les perspectives de collaboration avec la KfW et le MFP en vue de la rétrocession de prêts à la CLP.

65. **Autres institutions.** Des partenariats pourraient aussi être envisagés avec des institutions bilatérales de services techniques comme *InWEnt*, l'Office allemand de la coopération technique et le United States Overseas Cooperative Development Council. Ces organismes et d'autres pourraient avoir un intérêt stratégique à fournir un soutien technique et une formation aux associations d'agriculteurs de Roumanie. Le processus d'adhésion de la Roumanie à l'UE suscite aussi de l'intérêt pour les programmes de jumelage entre institutions européennes et ONG.

### E. Domaines de concertation

66. Dans sa concertation avec la Roumanie, le FIDA devrait insister pour qu'on ne perde jamais de vue qu'il faut rechercher les possibilités d'associer les pauvres à la croissance et au développement et tenir compte des répercussions qu'auront sur la pauvreté les efforts déployés par la Roumanie pour entrer dans l'UE et pour réaliser la concentration de l'agriculture. Conformément à la stratégie générale du FIDA en matière de concertation dans les pays en transition, la démarche à suivre pour atteindre cet objectif serait de donner l'exemple par les projets que le Fonds finance.

67. Le FIDA devrait s'efforcer de suivre une démarche qui garantisse que les agriculteurs et les organisations agricoles de Roumanie soient en mesure de s'adapter aux besoins nouveaux du marché en prévision de l'adhésion à l'UE. Il s'agit de faire en sorte que les ruraux pauvres puissent bénéficier, eux aussi, des avantages apportés par la transition en Roumanie et que les réformes politiques tout comme la concurrence leur offrent l'occasion d'améliorer leurs revenus et les niveaux de vie. D'autre part, il ne faudrait pas perdre de vue les externalités d'une approche de plus en plus orientée vers le marché, notamment les coûts environnementaux et sociaux. Pour ce faire, le FIDA devra entreprendre des activités tendant à améliorer la compétitivité et l'efficacité du secteur des petits exploitants. Certaines politiques sortiront du domaine du FIDA, comme la restauration et la libéralisation du marché des facteurs de production et des produits, les arrangements concernant le commerce extérieur, l'élimination des distorsions de prix par des politiques de stabilisation, etc. En encourageant les institutions rurales et en forgeant des partenariats avec d'autres acteurs, le FIDA pourrait néanmoins créer des groupes de défense des intérêts qui insisteraient pour qu'on accorde plus d'attention à la réduction de la pauvreté lors de la formulation des politiques.

68. Dans cette perspective, il faudra apporter un plus grand soin au choix et à la formulation des activités des projets afin de multiplier au maximum les occasions d'un dialogue sur les questions touchant à la nature de la pauvreté rurale et aux moyens de la vaincre. À des degrés divers, les thèmes

de projets esquissés ci-dessus offrirait l'occasion d'un dialogue sur le soutien à apporter aux nouvelles formes d'entreprises coopératives qui pourraient faciliter la modernisation de l'agriculture, sur les stratégies de soutien à l'intégration économique et l'utilisation durable des ressources naturelles dans les zones de montagne, ainsi que sur différentes modalités de constitution des associations d'irrigants pour s'assurer que les ruraux pauvres y soient correctement représentés. Par ailleurs, il est tout aussi important de veiller à ce que les domaines d'investissements sur lesquels le FIDA s'accordera en fin de compte avec le gouvernement n'exigent pas une législation nouvelle et complexe ni un renversement des politiques, car cela entraverait les progrès.

69. Outre la possibilité d'influer sur les stratégies nationales de développement en donnant l'exemple de méthodes spécifiques de lutte contre la pauvreté, il existe une possibilité plus immédiate d'influer sur la politique du développement rural en travaillant en partenariat étroit avec la CLP. En s'engageant dans un dialogue avec cette commission, le FIDA aurait une occasion idéale d'attirer l'attention sur le fait que les ruraux pauvres n'ont qu'un accès limité aux ressources productives et à des débouchés certains pour leurs produits et sur les occasions à saisir pour les associer à la modernisation de l'économie et les en faire bénéficier.

#### **F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille et le service de la dette**

70. Comme on l'a vu plus haut, les principaux domaines dans lesquels il faudrait améliorer la performance de la CLP concernent la fourniture, la demande et la gestion des crédits. Les initiatives récentes comprennent une campagne de publicité pour mieux faire connaître les activités du projet et les efforts pour s'associer à un projet de crédit parrainé par la KfW afin de promouvoir les petites et moyennes entreprises. Il semblerait nécessaire de limiter la reconstitution du Compte spécial de la CLP qui, avec 2,6 millions de USD, est l'un des plus importants de tout le portefeuille de prêts du FIDA. En le ramenant à un niveau plus réaliste, on aidera le gouvernement à économiser sur le service de la dette imputable au solde non remboursé. Il faudrait aussi envisager d'élargir la zone d'action de la CLP et d'autoriser l'utilisation de la ligne de crédit pour les interventions qui seront financées par le FIDA à l'avenir.

71. S'agissant des initiatives futures du pays, le gouvernement a suggéré que, pour éviter les problèmes d'ordre administratif, on crée pour la CLP une unité de gestion du projet (UGP) distincte et autonome. On s'écarterait ainsi des arrangements actuels en vertu desquels le FIDA travaille avec des unités de coordination du gouvernement aux niveaux central et local qui ont d'autres fonctions et ne sont donc pas en mesure de se consacrer exclusivement à l'exécution du projet. Cette UGP étant une mesure temporaire, il faudrait étudier les possibilités d'un développement institutionnel à long terme, en mettant l'accent sur les institutions civiles et sur l'intégration d'une UGP à la structure administrative en place.

72. La Roumanie s'acquitte actuellement de ses obligations envers le FIDA au titre du service de la dette et, compte tenu de l'amélioration récente de la situation macroéconomique et de l'augmentation de ses réserves en devises, elle est tout à fait capable d'absorber les coûts de prêts futurs. Le gouvernement a limité à 10% la part du produit du prêt qui peut être allouée à l'assistance technique (que le Ministère des finances publiques considère comme un investissement "doux" sans contrepartie financière évidente) et cette disposition est de nature à imposer de fortes contraintes aux activités futures des projets et à impliquer la nécessité de mobiliser un cofinancement sous forme de don pour couvrir les dépenses essentielles d'assistance technique.

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

73. En tant que pays à revenu faible à moyen, la Roumanie réunit les conditions nécessaires pour bénéficier de prêts du FIDA à des conditions "intermédiaires" – remboursables en 20 ans, avec un différé d'amortissement de cinq ans et un taux d'intérêt annuel inférieur de 50% au taux d'intérêt de



référence. La période de remboursement et le taux d'intérêt (près de 2,7% en 2001 et 2002) se comparent favorablement à ceux offerts par d'autres donateurs internationaux et offrent à la Roumanie une excellente occasion de financer les investissements voulus pour faire reculer la pauvreté rurale.

74. Dans le cadre du programme de prêts proposé pour la Roumanie pour les trois prochaines années, le FIDA préparera un prêt de 18 millions de USD étant donné que le rythme potentiel du développement stratégique ne justifie pas une projection à plus long terme. De plus, le FIDA ne peut s'appuyer que sur l'expérience d'un seul projet, de sorte qu'il serait plus pragmatique de lancer un second projet avant de regarder à plus longue échéance. Étant donné la rapidité des changements et les obstacles institutionnels nombreux qui existent dans le pays, il conviendrait d'envisager le recours au mécanisme flexible de financement, qui fournirait des repères bien définis pour mesurer les progrès dans la réalisation du projet et aiderait le FIDA comme le gouvernement à s'adapter aux situations nouvelles au fur et à mesure qu'elles surgissent.



APPENDIX I

**APPENDIX I: COUNTRY DATA**

**ROMANIA**

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand), 2000 1/</b>	230	<b>GNI per capita (USD), 2000 1/</b>	1 670
<b>Total population (million), 2000 1/</b>	22.4	<b>GNP per capita growth (annual %), 2000 1/</b>	-1.9 a/
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>), 2000 1/</b>	97	<b>Inflation, consumer prices (annual %), 2000 1/</b>	45.7
<b>Local currency</b>	Leu (ROL)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	ROL 32 000
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate), 1980-99 2/	0.1	GDP (USD million), 2000 1/	36 692
Crude birth rate (per thousand people), 2000 1/	10 a/	Average annual rate of growth of GDP 2/, 1980-90	0.5
Crude death rate (per thousand people), 2000 1/	12 a/	1990-99	-0.8
Infant mortality rate (per thousand live births), 2000 1/	20 a/		
Life expectancy at birth (years), 2000 1/	69 a/		
		Sectoral distribution of GDP, 2000 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	2.7	% agriculture	15 a/
Poor as % of total rural population 2/	28	% industry	30 a/
Total labour force (million), 2000 1/	10.7	% manufacturing	21 a/
Female labour force as % of total, 2000 1/	45	% services	55 a/
		Consumption, 2000 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14 a/
School enrolment, primary (% gross), 2000 1/	104 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	71 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2000 1/	2	Gross domestic savings (as % of GDP)	15 a/
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	3 253	Merchandise exports, 2000 1/	10 365
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	Merchandise imports, 2000 1/	13 055
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2000 1/	n.a.	Balance of merchandise trade	-2 690
<b>Health</b>		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2000 1/	4.1 a/	before official transfers, 1999 1/	-1 923
Physicians (per thousand people), 1999 1/	1.9	after official transfers, 1999 1/	-1 297
Population using improved water sources (%), 1999 4/	58	Foreign direct investment, net, 1999 1/	1 025
Population with access to essential drugs (%), 1999 4/	85		
Population using adequate sanitation facilities (%), 1999 4/	53		
		<b>Government Finance</b>	
<b>Agriculture and Food</b>		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP), 1999 1/	-3.9 a/
Food imports (% of merchandise imports), 1999 1/	7	Total expenditure (% of GDP), 1999 1/	31.5 a/
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1998 1/	386	Total external debt (USD million), 1999 1/	9 367
Food production index (1989-91=100), 2000 1/	89.7	Present value of debt (as % of GNI), 1999 1/	26
Cereal yield (kg per ha), 2000 1/	1 844	Total debt service (% of exports of goods and services), 1999 1/	31.3
<b>Land Use</b>		Lending interest rate (%), 2000 1/	n.a.
Arable land as % of land area, 1998 1/	40.5	Deposit interest rate (%), 2000 1/	n.a.
Forest area (km <sup>2</sup> thousand), 2000 2/	64		
Forest area as % of total land area, 2000 2/	28.0		
Irrigated land as % of cropland, 1998 1/	29.3		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database

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

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2001

## LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions and Risks
<p><b>Goal:</b> To create new and replicable opportunities for the rural poor to benefit from economic modernization and eventual EU accession.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased agricultural production and participation in the cash economy on the part of the target group</li> <li>• Adoption of project strategies by other donors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agriculture and trade statistics</li> <li>• Baseline and repeater surveys</li> <li>• Programmes approved by other donors that follow IFAD-piloted approach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Farmers able to realize effective economies of scale and improved market access as a result of project investments.</li> </ul>
<p><b>Purpose:</b></p> <p>A. Farmer organizations and community support: integrate small farmers and other small rural producers into the market economy through promoting new forms of rural associations in support of market development, agricultural consolidation and non-farm rural enterprises that directly benefit household income.</p> <p>B. Mountain area development: promote new forms of rural association and market development appropriate to specific resource constraints on mountain areas that directly benefit household income and help reverse environmental degradation.</p> <p>C. Irrigation rehabilitation: promote increased productivity and appropriate management structures for new WUAs that represent smallholder interests and contribute to new market opportunities and improved household income.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of small farmers members of farmers marketing organizations</li> <li>• Increased volume of production marketed by participating farmers</li> <li>• Increased quality of products and prices received</li> <li>• Increased incomes of farmer members</li> <li>• Number of WUAs running and effective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PMU management information system</li> <li>• Annual ongoing beneficiary evaluations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Farmers overcome resistance to participating in collaborative efforts</li> <li>• Farmers understand difference between proposed farmer organizations and communist-era cooperatives</li> <li>• Macroeconomic conditions favourable to economic growth and greater purchasing power to generate increased market demand for products</li> <li>• Appropriate legislative framework is developed</li> <li>• Fiscal policies conducive</li> </ul> <p>Irrigation rehabilitation: project would not directly benefit the landless poor.</p>



## LOGICAL FRAMEWORK (continued)

**TABLE 1: SECTORAL ISSUES**

Priority Area	Major Issues	Action Needed
<b>Agriculture policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government policy focused on rapid modernization and consolidation to prepare for EU accession.</li> <li>• Subsidies and other support to target relatively large farms at expense of small landowners.</li> <li>• Neglect of rural poor in the modernization agenda likely to result in even greater poverty during transition period.</li> <li>• SAPARD and other programmes unlikely to bring direct benefits to the rural poor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• New associations and other developments (infrastructure, rural investments) that help the rural poor to participate in modernization.</li> <li>• Agricultural consolidation and new forms of association that benefit the rural poor and increase their control over productive assets.</li> <li>• Increased sensitivity in policy discussions on implications for rural poverty and appropriate solutions.</li> <li>• Dialogue on opportunities for rural poor to benefit from planned programmes and other EU interventions.</li> </ul>
<b>Poverty eradication</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Anti-Poverty and Social Inclusion Plan requires more focus on operational modalities.</li> <li>• Ongoing debate on appropriate policies and future of rural poor likely to be overshadowed by urban policy modernization and drive.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogue with APC on modalities to operationalize the Plan and contribute to poverty reduction within a framework of modernization (increased competitiveness) and consolidation (improved economies of scale).</li> <li>• Close cooperation with APC to leverage IFAD's position and gain voice in other government agencies.</li> </ul>
<b>Market development</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of purchasing power and informal urban/rural connections limit market growth.</li> <li>• Knowledge gap between buyers' requirements and potential sources of supply from domestic producers may lead to buyers obtaining produce elsewhere.</li> <li>• Inability of domestic producers to provide the volume of produce required by supermarkets and large wholesalers represents a constraint on market entry.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroeconomic policies to generate faster growth and employment with a view to enhancing incomes.</li> <li>• Facilitate dialogue between producers and buyers to improve mutual understanding of market requirements.</li> <li>• Promote the formation of marketing associations among small farmers to enable them to produce sufficient quantities of goods to be able to enter into contractual arrangements with large buyers.</li> </ul>
<b>Rural Associations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reluctance of farmers to join associations in view of experience of cooperatives under communist era.</li> <li>• Lack of suitable legal framework for commercially oriented, self-managed organizations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Awareness campaign on principles of democratic, self-managed organizations.</li> <li>• Development of appropriate legal framework for member-owned and -managed organizations that can engage in commercial activities.</li> </ul>



## LOGICAL FRAMEWORK (continued)

### TABLE 1: SECTORAL ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
<b>Rural credit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited access to rural credit is major handicap in transforming the agricultural sector and increasing agricultural productivity.</li> <li>• Little interest from commercial banks for lending to agriculture, which is considered too risky even from the newly privatized former Agricultural Bank.</li> <li>• Limited network of rural branches also reduces rural dwellers' access to credit.</li> <li>• Lack of legislation for non-banking financial intermediaries. constrains the development of microfinance intermediaries or the direct operation of credit facilities by farmer organizations.</li> <li>• Limited coverage of microfinance programmes, both geographically and among village households.</li> <li>• Present operational modalities of microfinance schemes tend to attract community members who already have resources rather than the resourceless poor due to present focus on efficiency.</li> <li>• Interest rates on Lei-denominated loans remain too high to make investments viable with prevailing levels of producer prices.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enactment of legislation for non-banking financial intermediaries.</li> <li>• Expansion of commercial banks' rural branch networks or development of alternative credit delivery mechanisms for rural borrowers.</li> <li>• Emphasis on increasing the productivity and profitability of agriculture in order to make it more attractive for bank lending.</li> <li>• Broaden the coverage of microfinance schemes to cover poorer members of the community.</li> </ul>
<b>Irrigation rehabilitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shortage of on-farm sprinkler irrigation units.</li> <li>• Need to improve the management of WUAs and make them more democratic.</li> <li>• Higher cost of water once subsidies are removed will require farmers to grow higher-value crops to cover irrigation charges.</li> <li>• Land fragmentation hinders rational crop planning and rotation and optimum irrigation efficiency.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide WUAs with access to grant/credit to purchase on-farm irrigation equipment for renting to members.</li> <li>• Restructuring and capacity-building of WUAs to distinguish between governance and management.</li> <li>• Guidance to farmers on potential high-value crops and assisting farmers to establish market links for new crops.</li> <li>• Establishment of farmers' associations would facilitate integrated crop planning and may lead over time to land consolidation.</li> </ul>



## LOGICAL FRAMEWORK (continued)

### TABLE 2: TARGET GROUP

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Project Response
<b>Small landowners</b> Elderly persons account for about 60% of landowners (4 million ha)	Extensive, but mostly not extreme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Small, fragmented plots allow subsistence production but make it difficult to produce a marketable surplus because of limited productive assets and risk of poor market access.</li> <li>• Lack of access to credit precludes investment in improved technology to increase agricultural productivity.</li> <li>• Lack of comprehensive knowledge related to farm production reduces incentive to farm and encourages leasing of land to larger operators or agricultural associations for meagre returns.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsistence farming for food security, other small cottage industries whenever possible.</li> <li>• Younger members of family seek temporary employment overseas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secure and remunerative markets to encourage more intensive production.</li> <li>• Increased access to agro-processing.</li> <li>• Increased access to credit for working capital and for investments such as land purchases.</li> <li>• Increased access to extension advice.</li> <li>• Commercially oriented small landowners need means to acquire more land to be able to enhance incomes.</li> <li>• Further development in the land market through completing land certification.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion of farmers' marketing associations to pool production and negotiate better marketing arrangements.</li> <li>• Assistance to develop market links.</li> <li>• Provision of access to grants and credit for marketing organizations to invest in marketing infrastructure.</li> <li>• Provision of credit to farmers to facilitate adoption of improved technology and farm investments, including land lease/purchases.</li> <li>• Enhanced access to inputs for farmers.</li> <li>• Improved access to technical advice for farmers.</li> </ul>
Landless poor	More severe <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mainly younger people who have lost their jobs in urban industries and have returned to the rural areas.</li> <li>• Lack of land ownership to provide income or means to lease/purchase land.</li> <li>• Lack of non-farm income-generating activities in rural areas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sharecropping arrangements to gain access to land for farming but indicative of low social status.</li> <li>• Temporary migration, mainly overseas, in search of employment.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunity to acquire land through developments in the land market and access to credit.</li> <li>• Development of non-farm activities in the rural areas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide access to credit.</li> <li>• In Phase II, promote development of non-farm rural enterprises.</li> </ul>

## LOGICAL FRAMEWORK (continued)

### TABLE 2: TARGET GROUP (continued)

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Project Response
Mountain-area communities	Extensive but not severe <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loss of jobs in mining and other state-run industries.</li> <li>• Poor natural resource base, which limits agricultural opportunities.</li> <li>• Physical isolation complicates marketing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Small-scale commercial agriculture, particularly for dairy products, as milk collection systems have been sustained but income remains low.</li> <li>• Income diversification into agro-tourism.</li> <li>• Younger members of family seek temporary employment overseas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• More remunerative market outlets.</li> <li>• Access to credit to improve agricultural productivity or to invest in non-farm activities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mountain areas are seen as lower priority as they were not collectivized in the past and therefore face less problems of adjustment.</li> </ul>
Rural women	No significant difference in poverty levels <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of stable and safe income source due to fewer employment opportunities.</li> <li>• Double burden of farm and family when men migrate in search of employment.</li> <li>• Reduced access to childcare and reproductive health services.</li> <li>• Lack of access to credit and knowledge to increase agricultural productivity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsistence agriculture.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Access to markets to encourage increased production.</li> <li>• Access to credit and extension advice to increase productivity.</li> <li>• Development of non-farm income-earning opportunities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensure women are active members in farmers' marketing organizations.</li> <li>• Ensure women have equal access to credit and extension services.</li> </ul>



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

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
APC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reports to the Prime Minister's office.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No committee focused on agriculture.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Has invited IFAD to participate in development of National Action Plan for Rural Poverty Eradication and Social Inclusion.</li> </ul>
MAFF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• New generation of senior staff seriously committed to market development and to "getting the policies right."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited understanding of modern market economy.</li> <li>• Poor communications between departments; limited administrative capacity.</li> <li>• MAFF at the county level understaffed to be able to provide comprehensive range of services to farmers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Change of leadership (ministry reshuffle) could reverse or augment recent progress and commitment to market-led development.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong interest in putting rural development on the national agenda, but tends to be overshadowed by more dynamic and stronger public-relations efforts in other government agencies.</li> </ul>
MAFF Extension Department (ANCA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staff have been oriented to principles of market economy and are competent to provide training to farmers in business analysis and business planning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Under-staffed and under-resourced (no mobility).</li> <li>• Service provided is reactive and not proactive and more directed towards the better-off farmers who know how to request assistance.</li> <li>• Theoretical knowledge but lacks experience of market economy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible provider of extension services to members of farmers' organizations (capacity will need to be reviewed further).</li> </ul>	
Commercial banks		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unfamiliar with financial service needs of small farmers.</li> <li>• Low farmer credibility.</li> <li>• Averse to risk.</li> <li>• No experience of microfinance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible providers of financial services to associations and farmers as administrative bank (requires further review).</li> </ul>	



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

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
EDC (microfinance intermediary)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Committed, competent, enthusiastic, business-oriented staff.</li> <li>• Proven capacity to develop and manage microfinance services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• With present limited coverage in communities, better-resourced people tend to be the main beneficiaries.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible provider of financial services to members of farmers' organizations.</li> </ul>	Symbolic of newly emerging development-minded NGO sector.
Instrument for Structural Policies for Pre-Accession	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Committed, competent, dynamic, business-oriented staff.</li> <li>• Proven model of association for milk collection and assistance to farmers, including credit and technical advice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of capital to expand collection centres and provision of credit as desired.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potential service provider to expand own operation and replicate model in other areas.</li> </ul>	
SAPARD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grant funds available to support transformation in agricultural sector, particularly in agro-processing and marketing and support for producers' associations.</li> <li>• Activities and geographical areas selected for programme implementation are priority areas for SAPARD investment.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Present eligibility criteria restricted to organizations registered under particular laws that restricts access.</li> <li>• No pre-finance facilities are available, making it difficult for small organizations to access funds.</li> <li>• Timing of developing protocols for access particularly for producers' organizations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potential source of grant funds for investment in marketing infrastructure by farmers' organizations if procedural hurdles can be overcome.</li> </ul>	



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

1. Romania has experienced a dramatic increase in rural poverty and social exclusion since the collapse of the command system. As a result, the rural poor now face a less certain future than ever before as the process of agricultural modernization and consolidation continues to gain pace in the new free market economy. On the other hand, the extent and severity of poverty in Romania do not compare with many Asian and African countries that also compete for IFAD resources. IFAD must be very clear about what it hopes to achieve in transition countries and exercise special care to select investments that ensure maximum impact. However, that absolute poverty measures are not always comparable with those in other parts of the world does not mean that IFAD can afford to neglect Romania and other transition countries. Indeed, unlike some parts of the world where the extent of rural poverty can be overwhelming, there are especially good opportunities in the Central and Eastern and the Newly-Independent States for discrete investments to both attract donor and private-sector investments and have a major impact.

2. The investment options developed above and further detailed below present opportunities for IFAD to have a positive impact on poverty reduction while meeting its strategic objectives: (i) strengthening the capacity of the rural poor and their organizations; (ii) ensuring equitable access to resources; and (iii) increasing access to financial assets and markets. Rural poverty reduction has not received adequate attention relative to the large amount of aid channelled to Romania. Developing rural institutions that empower the rural poor, enable them to benefit from new economic opportunities and provide them with a voice in policy dialogue is an important challenge.

3. IFAD is well positioned to play a catalytic role in terms of its ability to innovate and test new approaches to rural poverty reduction. In particular, there is a clear opportunity for IFAD to play an important and innovative role through a programme to develop new market links and democratic local institutions, including producer associations, small-scale agro-processing units, and other types of joint enterprises that help the rural poor to share in the potential benefits of the new market economy and minimize the negative consequences of EU accession. Success in this regard can be measured at the national level by the uptake of project strategies by the Government and donor organizations, including an increased awareness of rural poverty in key policy decisions. IFAD is similarly well positioned to facilitate a dialogue on inclusive development strategies that truly help make transition work for everyone, including the rural poor.

4. The main features of three main project concepts are described in broad terms below to facilitate discussion of investment possibilities with the Government and other stakeholders.

### **A. Farmer Organizations and Community Support**

5. A project of this type would seek to promote new forms of rural association in support of market development, agricultural consolidation and non-farm rural enterprise. This would include legal advisory services, awareness-building and training of local service providers, rural beneficiaries and private traders on the organization, operation and potential benefits of genuine producer-owned and -operated cooperative structures.

6. At the field level, such a project could build on the experience of UNDP's Rural Women in Small Business Project and World Bank's RSDF, which have demonstrated that a process of community facilitation can be an effective way of identifying local priorities and of creating trust in new forms of group cooperation. Targeted communities would be supported with necessary training in essential agricultural and business management skills in carefully selected areas that reflect the group's priorities and are consistent with the Government's strategic development objectives.



7. Beyond an improved understanding and trust in modern cooperative structures, groups might also be helped to develop realistic plans for community-based micro-projects to be financed on a matching-grant basis. Eligible investments might include farm machinery, irrigation equipment, fish farms, dairy and other food-processing systems, handicrafts, agro-tourism and other rural services or whatever is needed to support the new association. Each micro-project would have the objective of helping farmers prepare for EU accession through the development of improved efficiencies and new market linkages and/or by the promotion of new areas of enterprise.

8. Associations and their projects would be carefully followed up to help farmers overcome problems and develop other skills needed to access formal bank credit. To ensure that funds are used to support strategic priorities for agriculture, a number of market studies and feasibility analyses would be necessary. These might be carried out in cooperation with MAFF in order to foster ongoing policy dialogue and ensure the sustainability of project investments.

### B. Mountain-Area Development

9. A second type of project that IFAD might reasonably support would be to develop a specific programme to address the distinct challenges faced by mountain area communities. Since market links and new forms of association are also important in these areas, such a project could be designed on the same principles as for the previous project to develop new forms of association through a process of group facilitation, technical advisory services and financing of community-based micro-projects on a matching-grant basis. Because of the fragile natural resource base of mountain areas, support for environmental activities would be an important focus of such a programme.

10. Typical mountain-area farm systems are based on the production of potatoes, cabbage and other short-season food crops, with a large share of arable farmland given over to hay production for feeding livestock during the long winter. Households typically have from one to four dairy cows, one or two pigs raised over a 14-month cycle, and several chickens. Although many farmers produce small surpluses of milk, there is likely to be only one processing unit in the area and so the farmers are forced to accept the price it offers. Mountain farmers also raise sheep, but the collapse of the wool market led to a significant reduction in herd sizes from 150 animals per farmer to as few as five-or-ten today. Sheep are typically fed on mountain pastures during the summer months when cheese-making takes place. The sharp decline in the animal population now threatens the environmental sustainability of this system since grazing is a natural regenerative process.

### C. Irrigation Rehabilitation and Support for Water User Associations

11. This project would support the World Bank-financed Irrigation Rehabilitation Project, to be designed in 2003. As with other IFAD projects it is proposed that IFAD should work with the World Bank, which would mainly focus on the rehabilitation of primary and secondary irrigation networks, to **develop local management capacity at the tertiary level** through support for WUAs and farm-level application systems. USAID is already cooperating with the Government on researching and developing an appropriate legal framework for establishing WUAs in Romania, and the rehabilitation of irrigation infrastructure is seen as a national priority.

12. In terms of the potential to support market development, IFAD could also work with WUA members to form market associations. As with the previous project concept, this would also be likely to require considerable **facilitation and support** to develop the necessary skills and collaborative spirit needed for farmers to succeed and trust in new forms of cooperation. Emphasis on **farm management**, including appropriate **models of association**, would also be an important aspect of any marketing component in order for small landowners to receive the maximum benefit.



## POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
European Bank for Reconstruction and Development	Investment finance	<b>Various products.</b> Loans, equity finance, trade facilitation, loan guarantees, financing through intermediaries, cofinancing facilities with nationwide coverage.	Ongoing	
EU	Grant funds for investment capital  Agricultural policy environment, including market analysis of main commodities	<b>SAPARD programme</b>  <b>Twinning Programme</b>	Ongoing	Potential source of grant funds for investment capital if procedural constraints can be overcome.
Food and Agriculture Organization of the United Nations	Policy and strategy development	<b>Agriculture Sector Strategy Project</b> , including formulation of strategies on marketing and processing, and rural credit.	Ongoing	Possible channel for policy dialogue with Government on poverty issues.
German Agency for Technical Cooperation	Promotion of farmers' associations and marketing of vegetables through Bucharest wholesale market project	<b>Technical assistance to ADP Support to farmers' associations</b> includes marketing of vegetables in Bucharest through assembly markets and establishment of producers' associations; promotion of farmers' associations, including milk, pig breeders and vegetable production in the mountain areas.	Ongoing	Strong – potential partner to provide technical assistance and grant funding for investment in marketing infrastructure, building on its ongoing experience with farmers' associations and development of vegetable marketing.
KfW	Credit for small and medium-scale enterprises (SMEs)	<b>Credit project</b> providing line of credit to partner commercial banks for lending to SMEs and provision of technical assistance to banks to develop capacity for lending to the SME sector.	Ongoing	Moderate – possibility of accessing credit funds if new modalities can be developed for lending to farmers' associations, but limited presence of partner banks in proposed programme areas.



**POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)**

<b>Donor/Agency</b>	<b>Nature of Project/Programme</b>	<b>Project/Programme Coverage</b>	<b>Status</b>	<b>Complementarity/Synergy Potential</b>
Royal Netherlands Embassy	Supporting investment in dairy industry.			Moderate – has provided support in the past for the instrument for structural policies for pre-accession (ISPA) and may be interested in participating in replicating this successful model.
World Bank	<b>Rural Development Programme</b> focusing on capacity-building of local administration and funding of rural infrastructure.	Supports the development of roads and water/sanitation services in selected poor counties, including Botosani and Dolj.	Approved	Moderate – possible linkage with provision of improved road access to communities targeted for the establishment of farmer's organizations in Botosani and Dolj.
World Bank	<b>Irrigation Rehabilitation Project (IRP)</b> focusing on rehabilitation of primary and secondary irrigation structures and possibly some on-farm irrigation equipment.	Initial pilot areas are Sadova-Corabia scheme (Dolj/Olt counties ) and Nicoresti-Tecuci in Galati. Precondition is establishment of WUAs to manage the systems. Negotiating with Government on provision of grant funding for on-farm irrigation equipment.	To be designed in 2003	Proposed IFAD programme would support downstream activities, e.g. marketing assistance within the irrigation rehabilitation areas, and may include funding of on-farm irrigation equipment consistent with the approach negotiated by World Bank.
World Bank	<b>Rural Finance Programme</b> to expand rural lending through commercial banks and leasing companies and to expand microfinance facilities.	Provision of credit line for partner banks to provide loans to rural sector, and support for development of rural branch network. Provision of line of credit to private microfinance providers to expand small loan facilities to rural communities.	Ongoing	Moderate – potential to establish links with this project depends on response from commercial banks, terms of lending and coverage of microfinance providers.
World Bank	<b>Agricultural Support Services Project</b> to support agricultural research and dissemination.	Provides competitive grants scheme for adaptive research and extension projects by public and private sector, including community-based organizations implemented through stringent selection process.	Ongoing	Low – projects accepted are determined by the selection process and hence access to these funds cannot be predetermined.

**POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)**

<b>Donor/Agency</b>	<b>Nature of Project/Programme</b>	<b>Project/Programme Coverage</b>	<b>Status</b>	<b>Complementarity/Synergy Potential</b>
World Bank/Council of Europe/Development Bank	<b>RSDF.</b> Community-based matching grants covering three types of investment: (i) rural infrastructure (USD 75 000 max); (ii) income-generating projects (USD 25 000 max); and (iii) urban social services (orphanages, homeless shelters, etc.).	Nationwide coverage with community facilitation in selected impoverished areas.	Ongoing; Phase II recently approved in amount of USD 20 million.	Micro-projects are approved through a rolling selection process and therefore cannot be allocated towards joint projects a priori. Thus, access to these funds cannot be predetermined.
UNDP		<b>Sustainable Livelihood Section</b>		
UNDP/Government of Japan	Empowerment of rural women in Romania, focusing on developing community-based income-generating projects.	Coverage extremely limited; two project sites so far with another two projects to be funded in Phase II.	Ongoing; Phase II recently approved (USD 200 000 Japanese grant through UNDP).	Low
USAID	<b>WUA Development Project</b> to establish and/or strengthen WUAs in the pilot areas of the World Bank's IRP.	Capacity-building of WUAs in Sarova-Corboba and Nicoresti-Tecuci irrigation schemes, and pilot commercialization of farmers.	Ongoing	Strong – potential partner to provide technical assistance in support of the proposed programme.
Japanese International Cooperation Agency	<b>Agricultural Cooperative Development,</b> focusing on cooperative education.	Provision of cooperative education to staff of the National Association for Agricultural Consulting, establishment of eight cooperative training centres in the regions, and development of model cooperatives.	Ongoing	Moderate – potential link to provide capital investment required by the model cooperatives located in the programme area (following review of their selection).





## POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)

1. To become competitive and accede to the EU, Romanian agriculture will need significant reform, including an increase in productivity, investment, land consolidation and the creation of a land market. Crop yields, value-added per worker and fodder/livestock conversion rates are all well below the EU average.
2. Approximately 70% of Romania's exports are destined to countries of the EU, which is also the source of most foreign direct investment. Both politically and economically, preparation for rapid EU accession is one of Romania's main objectives. Romania initiated accession negotiations with the EU at the Helsinki Summit in 1999, and continues to work actively with EU and the donor community with the aim of becoming an EU member by 2007.
3. Although the EU accession process has helped to anchor and justify reform, there are a number of prerequisites that the EU cannot provide, such as adequate institutional capacity to implement laws and regulations, and a political consensus that provides continuity in spite of changes in government. But while the new government has been praised by the EU for its ability to pass legislation vital for EU entry at a much faster rate than its predecessor, such reforms, and indeed the entire accession process, are not necessarily a blueprint for economic transformation and development. In spite of enthusiasm by both the EU and the Romanian Government, neither speedy accession nor economic success can be assured without the necessary attention to institutional development and policy reform. In terms of poverty reduction and social equity, this would particularly call for attention to the deep-seated problems of Romania's rural areas.
4. Much work is still needed to address basic development problems, in addition to the work needed to build up Romania's capacity for enforcing EU regulations and new structures to manage EU policies and subsidy programmes (such as the common agricultural policy).
5. **Support instruments.** Among current EU programmes with a bearing on agriculture that support Romania's drive for accession are: (i) EU Phare for the development of national institutional capacity; (ii) ISPA, for the development of trans-European infrastructure; and (iii) SAPARD, to stimulate private and public investment in agriculture. Once fully on line, total annual disbursements under these programmes could amount to as much as EUR 650 million.
6. Once it joins the EU, Romania would also have access to structural development funds for underprivileged areas, including the Regional Development Fund and the European Agriculture and Guidance Fund. These funds, which were established to support development in regions of member countries with a GDP of less than 55% of the overall EU average, could be of enormous benefit to Romania.
7. **EU Phare.** In Romania, Phare has focused in particular on the institutional capacity-building of the Government to enforce EU regulations. This has included building new government structures to manage EU policies, including subsidies under the common agricultural policy, food safety and veterinary controls and the new SAPARD Agency. The EU Twinning Programme, also funded under Phare, provides technical assistance to MAFF and other ministries.
8. **SAPARD** aims to help accession countries implement the *acquis* related to the CAP, and to support the competitiveness of the sectors concerned, job creation and sustainable economic development in rural areas. Priority is given to operations designed to improve the effectiveness of the market, quality and health standards, with attention to environmental conservation. The SAPARD instrument has been allocated EUR 150 million (USD 136.5 million) for Romania annually through 2006. Unlike Phare, for which the European Commission retained authority over the expenditure of

available funds, the Government of Romania (through its SAPARD Agency) will decide how these funds are to be used.

9. For private investment projects, SAPARD will only finance 37.5% of the total cost of each project. The entrepreneur must provide half of the cash cost of each investment and, of the remaining 50%, SAPARD will fund 75% (37.5% of the total) and the Government 25% (12.5% of the total). Moreover, SAPARD will not provide pre-financing for private investments but will only reimburse projects for money spent in up to five tranches. Because of the pressure to disburse and the requirement that each entrepreneur should contribute substantially to the cost of each project, it is expected that most SAPARD funds will be used in favour of very large investment projects. For public-sector projects, SAPARD will finance 75% of the total cost of each project and the Government will contribute the remaining 25%.

10. **ISPA** is the European Commission's instrument for helping accession candidate countries to comply with EU standards and requirements for the environment and transport. Assistance granted under ISPA contributes to the objectives laid down in the accession partnership agreements for each beneficiary country, and to corresponding national programmes for improving the environment and transport infrastructure sectors. ISPA has an annual budget of about EUR 1.0 billion (USD 910 million), of which around Euro 230 million (USD 209.3 million) is for Romania.

11. **Common Agricultural Policy (CAP).** The EU is a substantial net exporter of agricultural commodities and, as such, market price support in the EU is delivered through export subsidies. For reasons of efficiency, CAP instruments aim at the first stage of processing or wholesaling. For example, intervention prices for cereals are wholesale prices rather than farmgate prices. Therefore, downstream sector market efficiency is important for the transmission of support to agriculture. Direct payments, on the other hand, are coupled to actual area and livestock heads.

12. **Accession costs.** The expected benefits from these processes are substantial, but so are the costs for EU accession: preparation costs, such as incorporation of the *acquis communautaire*, will include substantial costs to create and sustain the administrative capacities to enforce, monitor, supervise and judicially process EU legislation. The European Commission has provided substantial funds (over EUR 2 billion since 1992), a large part of which was intended for adopting and implementing the *acquis communautaire*. However, these resources can only be disbursed if and when the entities responsible for programming, operational management and financial control are at fully capacity and functional. There is therefore a substantial risk that these resources might be lost to Romania unless the institutional capacity to absorb them is developed within a certain timeframe. Transition costs include financial responsibilities that have to be met to prepare specific sectors of the economy for EU membership. For example, according to a European Commission study, the cost of Romanian compliance with EU environmental directives can be estimated at EUR 20 billion. The financial costs of bank restructuring, consolidation and stabilization are also substantial. Similarly, in the agricultural sector, the social costs of transformation could be staggering. Membership costs include Romania's direct contributions to the EU budget, estimated at 1% of GDP. Some 'membership costs' are already applicable – in agriculture this will include the need for cost-sharing of pre-accession instruments such as SAPARD.

**Source:** European Commission, Bucharest, and World Bank, 2001.s