

# a

## FIDA

### FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

#### Conseil d'administration – Quatre-vingt-troisième session

Rome, 1<sup>er</sup>- 2 décembre 2004

## GÉORGIE

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



**TABLE DES MATIÈRES**

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>ii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>ii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>ii</b>
<b>CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA</b>	<b>iii</b>
<b>RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>v</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE</b>	<b>2</b>
A. Le contexte économique du pays	2
B. Secteur agricole	3
C. Pauvreté rurale	5
D. Contraintes et possibilités pour la réduction de la pauvreté rurale	6
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	8
<b>III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS</b>	<b>8</b>
<b>IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA</b>	<b>10</b>
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	10
B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre des projets	11
C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	12
E. Domaines de concertation	13
F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille	13
G. Cadre indicatif de financement et programme de travail à horizon mobile	14
<b>APPENDICES</b>	
<b>I. COUNTRY DATA</b> (DONNÉES SUR LE PAYS)	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> (CADRE LOGIQUE)	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	<b>3</b>
<b>IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	<b>5</b>
<b>V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED</b> (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	<b>6</b>

**TAUX DE CHANGE**

Unité monétaire	=	Lari (GEL)
1,00 USD	=	2,2 GEL
1,00 GEL	=	0,49 USD

**POIDS ET MESURES**

Système métrique

**SIGLES ET ACRONYMES**

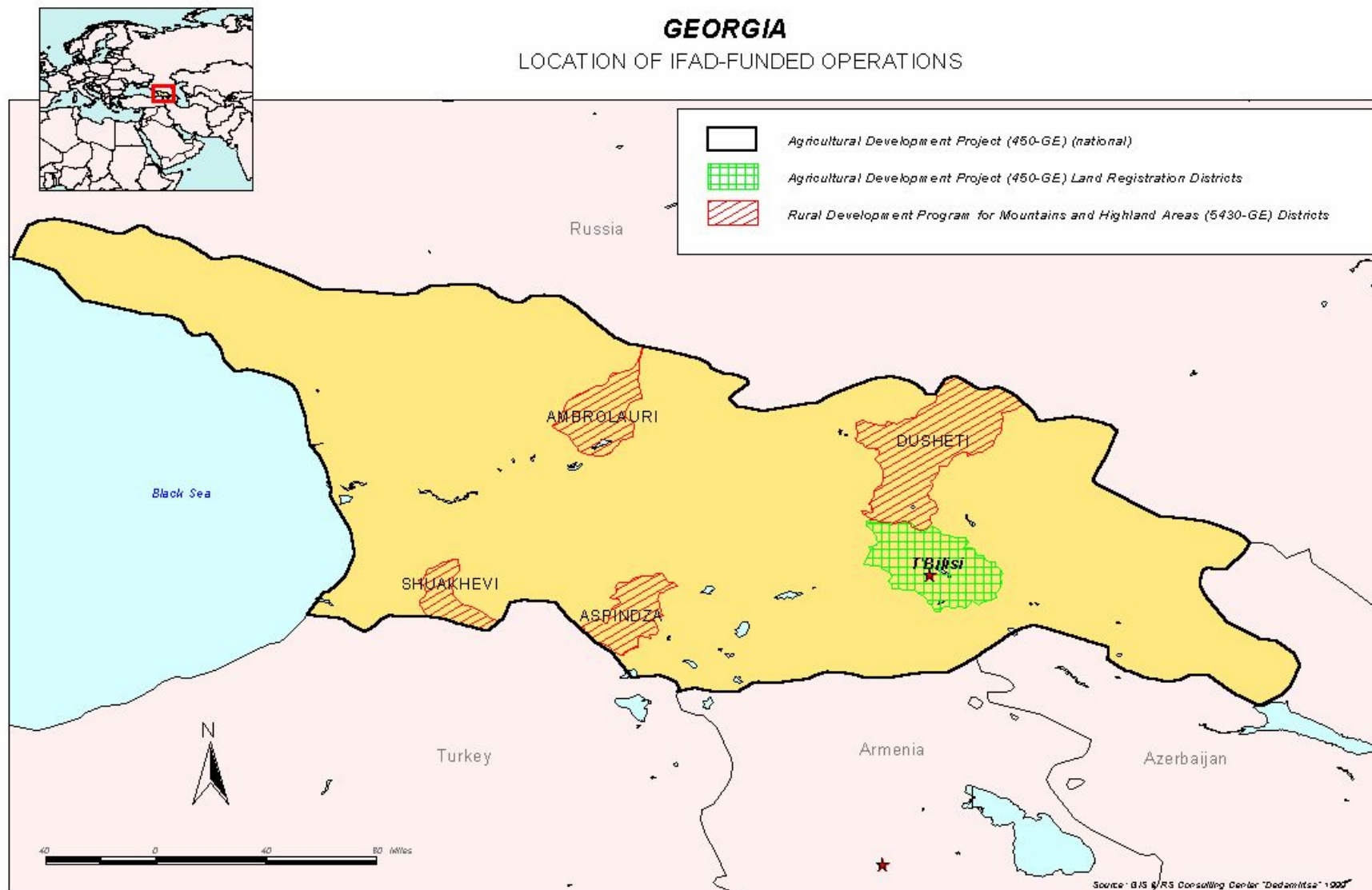
COI	Europe Centrale et Orientale et Nouveaux États Indépendants
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
OAC	Organisation à assise communautaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PDA	Projet de développement agricole
PDERP	Programme de développement économique et de réduction de la pauvreté
PDRZMHT	Programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SRESOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour la sous-région
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

**GOUVERNEMENT DE LA GÉORGIE**  
**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre

## CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA

iii



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

## RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

**Région: Proche-Orient et Afrique du Nord**

**Pays: Géorgie**

Numéro du projet	Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
1035	Projet de développement agricole	Banque mondiale: IDA*	Banque mondiale: IDA	PF**	30 avril 97	13 août 97	31 déc. 05	G - I - 30 - GE	USD	72 000	0,999
1035	Projet de développement agricole	Banque mondiale: IDA	Banque mondiale: IDA	PF	30 avril 97	13 août 97	31 déc. 05	L - I - 450 - GE	DTS	4 700 000	0,721
1147	Programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres	FIDA	UNOPS	PF	13 sept. 00	04 sept. 01	31 mars 09	G - I - 102 - AZ	USD	80 000	0,869
1147	Programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres	FIDA	UNOPS	PF	13 sept. 00	04 sept. 01	31 mars 09	L - I - 543 - GE	DTS	6 100 000	0,152

\*\* PF: Particulièrement favorables

\* IDA : Association internationale de développement

## RÉSUMÉ

1. C'est en 1997 que le FIDA a commencé ses opérations en Géorgie, en participant au financement du Projet de développement agricole, dont l'initiative avait été prise par l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. En 1999, invoquant les similitudes sur le plan des ressources naturelles agricoles et les points communs entre les problèmes et les contraintes du marché consécutifs à l'éclatement de l'ex-Union soviétique, le FIDA a établi un exposé conjoint des options et stratégies d'intervention pour la sous-région Azerbaïdjan et Géorgie. Ce document préconisait une aide à la transition d'un système d'économie centralement planifiée à un système d'économie de marché, et la mise en place de politiques et de cadres institutionnels favorables aux pauvres. En 2002, le FIDA décidait de revoir ses stratégies opérationnelles en Azerbaïdjan et en Géorgie, et d'élaborer un exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour chacun des deux pays.
2. La stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par le Gouvernement de la Géorgie est exposée dans son Programme de développement économique et de réduction de la pauvreté (PDERP), publié en juin 2003. Le PDERP accorde une grande importance à la croissance économique en tant que moteur principal de l'augmentation de l'offre d'emploi et de la diminution, qui en découlera, des niveaux de la pauvreté. Il définit des objectifs spécifiques de croissance économique (le produit intérieur brut devrait augmenter de 5 à 8% par an) et de réduction, d'ici à 2015, de l'extrême pauvreté (de 14% à 4-5%) et de la pauvreté d'ensemble (de 52% à 20-25%). Pour atteindre ces objectifs, le PDERP privilégie les programmes visant à améliorer la gouvernance, à créer un environnement macroéconomique stable, à améliorer le climat des affaires, à favoriser le développement humain, à réduire la vulnérabilité des pauvres grâce à des filets de sécurité mieux ciblés, et à développer les secteurs prioritaires de l'économie – l'énergie, les transports, les communications et l'agriculture – tout en protégeant le milieu naturel.
3. **Principaux axes de soutien du FIDA.** Le projet de COSOP (2004-2009) prolonge et soutient la stratégie de réduction de la pauvreté formulée par la Géorgie dans son PDERP. Le COSOP vise à améliorer la capacité productive des ruraux pauvres, à leur assurer un meilleur accès aux marchés des produits et à accroître leur part dans la valeur marchande de leur production, à faire participer les femmes rurales et à promouvoir la parité hommes-femmes dans toutes les activités menées au titre des projets, et à encourager la conservation des ressources naturelles. Il prend en compte les objectifs stratégiques du FIDA tendant à renforcer les capacités des ruraux pauvres, à leur offrir un accès équitable aux ressources naturelles productives, aux capitaux et aux marchés. Il existe aussi des liaisons étroites entre le COSOP et les axes de la stratégie régionale pour les pays de la sous-région Europe Centrale et Orientale et Nouveaux États Indépendants.
4. Les grands axes du nouveau COSOP sont orientés vers la relance et la commercialisation de la production agricole grâce au développement de *filières commerciales*, établissant un lien entre les petits exploitants et les marchés. Le COSOP soutiendra également les efforts visant à la création de formules institutionnelles adéquates (petites et moyennes industries de conditionnement/calibrage, industrie de transformation et organisations de paysans producteurs) qui facilitent la mise en place de modalités plus efficaces, transparentes et rémunératrices pour l'écoulement de la production des petits exploitants. Il sera essentiel, à cet égard, d'établir des partenariats avec des donateurs davantage intéressés par les mécanismes du marché et avec le secteur privé afin de faire face à la véritable gageure représentée par la restructuration, la réorganisation et l'injection de nouveaux capitaux dans les activités du secteur agroalimentaire et de la commercialisation.
5. Le FIDA continuera également à soutenir des investissements choisis pour l'*amélioration de la productivité des exploitations agricoles*. Un accès aux semences améliorées, aux services vétérinaires et aux services de vulgarisation demeure nécessaire pour soutenir les petits paysans et les paysans désavantagés. Les investissements du FIDA ne seront pas uniquement axés sur la production agricole

primaire; ils porteront aussi sur d'autres domaines de l'économie rurale et sur le soutien à *l'économie rurale non agricole*, comme les petites et moyennes entreprises du secteur agroalimentaire, les fournisseurs de services agricoles et d'autres types d'entreprises rurales; cette démarche offre quelques-unes des meilleures possibilités de stimuler la croissance et de créer les nouveaux marchés nécessaires pour la réduction de la pauvreté. Le FIDA ciblera ces entreprises en mettant à leur disposition des services financiers et une assistance technique adéquats. Il continuera par ailleurs à accorder une priorité élevée au développement de *services financiers ruraux*, condition préalable fondamentale pour une croissance économique durable. Alors que le démantèlement des grandes fermes d'État et fermes coopératives est dans une grande mesure achevé, la création d'*associations de paysans* pouvant regrouper les petits exploitants est essentielle pour le développement agricole et la réduction de la pauvreté rurale. Ces regroupements faciliteront la gestion des ressources des exploitations en permettant des économies d'échelle, en réduisant les coûts de transaction, en offrant une source de crédit rural et en assurant une position de force dans les négociations sur le marché. La création et la promotion d'organisations à assise communautaire en tant que vecteurs de changement sont essentielles pour la stratégie du Fonds qui consiste à cibler les ruraux pauvres, en particulier les paysans sans terre, les petits paysans et les femmes. Par conséquent, les activités de *développement communautaire* destinées à organiser, renforcer et autonomiser les paysans, les ruraux pauvres et les femmes feront partie intégrante de la stratégie.

6. **Principales possibilités d'interventions dans le cadre des projets.** Le FIDA continuera, au cours des cinq prochaines années, à concentrer ses actions sur la pauvreté rurale en Géorgie. Ce choix est cohérent avec l'expérience accumulée par le FIDA dans la transformation du secteur agricole depuis son début, après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, et tire parti de cette expérience. Pour ce qui concerne les zones montagneuses et d'altitude, le FIDA et le gouvernement se sont tous deux engagés en faveur d'un programme à long terme intégrant jusqu'à trois projets consécutifs sur une période de 12 à 15 ans. Dans les basses terres, le projet de développement agricole a apporté une contribution très généralement appréciée à la privatisation des terres et à l'enregistrement foncier, et a renforcé les perspectives de création d'un marché foncier. Il a également contribué à l'introduction des concepts et des opérations de crédit rural, et soutenu les efforts préliminaires d'organisation, de participation et de développement communautaires. Il est urgent de consolider ces interventions et d'en poursuivre le développement jusqu'à ce qu'elles soient menées à terme avec succès.

7. **Domaines de concertation.** La transformation d'une économie centralement planifiée en une économie de marché exige d'importantes décisions des pouvoirs publics et, en conséquence, des changements dans le cadre juridique. Ces décisions des pouvoirs publics et leurs manifestations juridiques ont une incidence directe et sensible sur la répartition des droits de propriété (de la terre, par exemple), sur la structure des incitations à la production et à l'investissement, sur le comportement social des individus et des collectivités, et sur les objectifs de réduction de la pauvreté. Grâce à l'expérience acquise au cours de l'exécution des projets, et à mesure que la situation politique et socioéconomique s'éclaircit, les politiques et les lois doivent être revues et adaptées. Le FIDA s'associera à d'autres donateurs dans la poursuite d'une concertation constructive utilisant les projets comme points d'entrée de la concertation concernant l'accès aux marchés financiers et autres (en particulier les marchés des produits) et les questions relatives à la privatisation des terres. Le FIDA et d'autres donateurs participent à des efforts sérieux visant à familiariser les paysans avec le concept de crédit, à créer des moyens de garantie (nantissements) par le biais de la privatisation des terres et des marchés fonciers, à établir des modalités de financement rural, à solliciter le soutien et la participation de la société civile (associations d'utilisateurs, caisses et associations de crédit mutuel, et organisations non gouvernementales) et à encourager les investissements destinés à améliorer la compétitivité et la possibilité d'écoulement des produits agricoles.

8. **Cadre indicatif de financement.** Dans son programme pour la Géorgie, le FIDA continuera à mettre l'accent sur les deux principaux systèmes de moyens d'existence dans les régions montagneuses du Grand Caucase et du Petit Caucase, et dans les basses terres qui s'étendent entre ces massifs. Le FIDA cherchera à faire en sorte que deux opérations au maximum se déroulent en même temps, mais



pas au sein d'un même système de moyens d'existence. Sur la base des projections actuelles du système d'allocation fondé sur la performance, la Géorgie remplira les conditions nécessaires pour un scénario de base prévoyant des prêts de 8 à 10 millions de USD tous les six ans, montant suffisant pour un prêt en faveur d'un projet. Des améliorations du cadre d'orientation politique et du cadre institutionnel, du cadre de politique sectorielle et de la performance du portefeuille rendraient possible un scénario haut, avec des prêts de 8 à 10 millions de USD tous les quatre ans.

9. L'actuel programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres prévoit la préparation d'une deuxième phase, débutant par une évaluation à mi-parcours prévue pour 2006, quatrième année du programme en cours pour la première phase. Ce calendrier fera l'objet d'une surveillance attentive, à la recherche d'une possibilité d'accélérer le processus de préparation, en fonction du rythme de l'exécution, de son impact, de sa viabilité et de la demande des utilisateurs à l'égard des investissements et des services offerts par le programme. Pour les zones de basses terres où se pratiquent des cultures irriguées ou pluviales, le COSOP envisage la préparation d'un projet destiné à renforcer le rôle des paysans en tant qu'exploitants privés, à accroître la productivité agricole, et à améliorer la demande effective, les prix à la production et la part de ces prix revenant aux paysans, en tirant parti des expériences du projet de développement agricole, dont l'achèvement est prévu pour la fin de 2005.



## GÉORGIE

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

#### I. INTRODUCTION<sup>1</sup>

1. C'est en 1997 que le FIDA a commencé ses opérations en Géorgie, en participant au financement du projet de développement agricole (PDA), dont l'initiative avait été prise par l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. Le projet avait pour objectif stratégique d'augmenter la productivité agricole en Géorgie en appuyant la transformation du secteur agricole centralement planifié en un secteur reposant sur les principes de l'économie de marché, et en offrant aux paysans un accès à des marchés financiers ruraux.

2. En 1999, invoquant les similitudes sur le plan des ressources naturelles agricoles et les points communs entre les problèmes et les contraintes du marché consécutifs à l'éclatement de l'ex-Union soviétique, le FIDA a établi un exposé conjoint des options et stratégies d'intervention pour la sous-région Azerbaïdjan et Géorgie (SRESOP). Ce document préconisait une aide à la transition d'un système d'économie centralement planifiée à un système d'économie de marché, et la mise en place de politiques et de cadres institutionnels favorables aux pauvres. Ses grands axes sont les suivants: amélioration de la compétitivité du secteur agricole, diversification des sources de revenu par la formation de revenu en dehors de l'exploitation, création d'organisations participatives à assise villageoise et communautaire (OAC), et amélioration de l'accès aux finances rurales. Le SRESOP met en relief le rôle de catalyseur que joue le FIDA en entreprenant, pilotant et soutenant les mesures et les activités nécessaires à l'instauration de systèmes effectifs et efficaces de production et de commercialisation.

3. Dans le cadre du SRESOP, le FIDA a exécuté sa seconde intervention en Géorgie, le programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres (PDRZMHT). Ce programme à long terme est essentiellement destiné aux zones montagneuses et d'altitude, pauvrement dotées sur le plan agricole et fragiles du point de vue environnemental. Son objectif d'ensemble est d'aider la population de ces régions à améliorer son niveau de vie tout en protégeant les ressources naturelles et l'environnement.

4. En 2002, le FIDA décidait de revoir ses stratégies opérationnelles en Azerbaïdjan et en Géorgie, et d'élaborer un Exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) pour chacun des deux pays. Le COSOP pour la Géorgie a été formulé au terme d'un processus de consultation interactif et itératif. L'atelier sur le COSOP qui s'est tenu à Tbilissi le 14 novembre 2002 avait plusieurs objectifs: explication du cadre conceptuel et de l'axe de la stratégie proposée pour le pays, consultation et dialogue avec les parties prenantes et les partenaires principaux pour un retour d'informations, renforcement de la participation et prise en charge de la stratégie proposée par les populations locales, et validation du cadre conceptuel, de sa pertinence et de ses possibilités d'exécution.

5. De hauts représentants de l'État, et notamment le Vice-Ministre de l'agriculture, étaient présents à l'atelier, ainsi que 50 autres participants représentant les divers organismes publics, les pauvres et leurs organisations, les groupes de femmes, les donateurs, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres OAC. Les travaux de l'atelier ont débuté par un examen du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* du FIDA, du nouveau *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*, et de la stratégie régionale pour l'Europe Centrale et Orientale et les Nouveaux États Indépendants (COI). Des exposés

---

<sup>1</sup> On trouvera des informations complémentaires à l'appendice I.

ont ensuite été présentés sur le programme de développement économique et de réduction de la pauvreté de la Géorgie, sur les priorités stratégiques du secteur agricole, et sur les enseignements tirés des opérations soutenues par le FIDA en Géorgie. Ces exposés ont constitué la toile de fond du débat sur la stratégie de pays proposée par le FIDA pour la Géorgie. Les principaux éléments de la stratégie de pays et du programme de concertation ont recueilli l'assentiment général. Les participants ont vivement apprécié l'engagement du FIDA à prêter son appui à la Géorgie dans sa lutte contre la pauvreté rurale.

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

### A. Le contexte économique du pays

6. Située en Europe orientale, la Géorgie couvre une superficie de 69 700 km<sup>2</sup>. Elle a des frontières communes avec la Fédération de Russie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Turquie. La mer Noire constitue sa frontière occidentale. Sa population, estimée à 5,22 millions d'habitants en 2001, a connu un taux de croissance annuel moyen négatif de -0,4% au cours de la période 1995-2001. Le taux d'urbanisation, élevé, était d'environ 55% en 2000, et la capitale, Tbilissi, avec 1,5 million d'habitants, regroupe 27% de la population. L'espérance de vie est de 73 ans. Le niveau d'éducation est élevé en Géorgie, et 17,5% de la population a suivi des études post-secondaires.

7. La Géorgie a obtenu son indépendance en avril 1991, à la suite de l'éclatement de l'ex-Union soviétique. Le processus ne s'est pas déroulé sans heurts, tant s'en faut; la désintégration a été suivie de troubles politiques, guerre civile, sécession *de facto* de certaines régions, baisse des revenus et détérioration de la protection sociale. Le produit matériel réel net a diminué d'environ 77% entre 1980 et 1993. Le chômage urbain a augmenté, dépassant les 20%. Conséquence de la guerre en Abkhazie, il existe un important groupe de personnes déplacées à l'intérieur du pays, rendant nécessaire un soutien humanitaire qui dépasse les capacités du pays. En 1994, l'inflation était déjà supérieure à 50% par mois; en 1995, le niveau de la production agricole était inférieur de moitié à celui de 1990, et la Géorgie devait importer 80% de ses besoins en céréales. Pendant cette période difficile, néanmoins, l'agriculture a joué un rôle de tampon contre les possibilités négatives d'emploi dans d'autres secteurs de l'économie. L'industrie agroalimentaire, développée pour répondre aux besoins des marchés fortement intégrés de l'Union soviétique, était peu rentable, utilisait des technologies dépassées et souffrait de l'absence d'investissements et de pièces de rechange, et de l'interruption des circuits d'échanges. L'activité commerciale s'est par conséquent immobilisée, et les services sociaux se sont effondrés.

8. En 2001, la Géorgie occupait le 81<sup>e</sup> rang mondial selon l'Indicateur du développement humain établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Son économie a d'abord connu une phase de contraction, avec une baisse de 77% par rapport aux niveaux de 1990, suivie d'une phase de reprise partielle, retrouvant un niveau correspondant à environ 60% de celui antérieur à 1990. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant était de 590 USD en 2001, soit environ 2 660 USD en parité de pouvoir d'achat. Près de 45% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté. Il existe toutefois un vaste secteur informel, estimé à 30% de l'économie. En effet, les enquêtes sur les ménages ont montré que leurs dépenses correspondent à un niveau de revenu disponible nettement supérieur à celui déclaré à ce propos par les personnes interrogées. Environ 25% des travailleurs cumulent deux emplois.

9. L'économie a connu récemment une croissance vigoureuse. Le taux de croissance, qui était de 1,7% en 1998, a atteint 3,7% en 2000 et 4,8% en 2001. En 1993, une nouvelle monnaie, le lari (GEL), a remplacé le rouble au taux de 1,0 GEL pour 1,0 USD. En 1995, un programme de stabilisation, ayant pour objectifs la stabilité des prix, la libéralisation des marchés et l'ajustement du taux de change a été mis en œuvre avec succès, et la monnaie est soumise, depuis, à un régime de flottement

encadré. Le taux de change, qui était de 1,27 GEL pour 1,0 USD en novembre 1996, s'est stabilisé en juin 2001 à 2,2 GEL pour 1,0 USD. Les taux d'inflation ont continué à diminuer, avec une moyenne annuelle d'environ 4,6% (2001).

10. La croissance économique dépendait dans une large mesure de coentreprises dans les domaines de la transformation des produits agricoles (en particulier la production de vin), du commerce et du tourisme. Pendant un certain nombre d'années, au cours des années 90, la ferraille a constitué le principal poste d'exportation de la Géorgie, traduisant le démantèlement des vastes complexes industriels existant à l'époque soviétique. À l'avenir, la croissance dépendra en partie de l'investissement étranger direct dans le transport pétrolier et des redevances de transit résultant du passage du pétrole d'Azerbaïdjan vers la mer Noire. L'oléoduc, en particulier, devrait avoir une incidence importante sur la croissance économique et sur l'augmentation des possibilités d'emploi parmi les groupes les mieux formés de la population.

## B. Secteur agricole

11. La Géorgie est un pays caractérisé par une immense diversité naturelle, et dont les conditions sont favorables à la production d'une grande variété de cultures, annuelles et pérennes, et à l'élevage. Le secteur agricole représente aujourd'hui environ 20% du PIB, et emploie plus de la moitié de la population totale. L'agriculture est le principal secteur d'exportation de la Géorgie, générant en 2001 environ 91,2 millions de USD (196,1 millions de GEL) de recettes provenant de l'étranger, soit près de 28% du total des exportations. Du fait de la taille et de l'importance relatives du secteur agricole dans la création d'emplois, les évolutions dans ce secteur ont une incidence majeure sur la croissance et la prospérité d'ensemble du pays. Comme dans d'autres pays COI, l'agriculture et les entreprises en rapport avec l'agriculture sont en général les seules sources de revenu des populations rurales, de sorte que la croissance du secteur agricole offre, à l'heure actuelle, l'une des rares possibilités de réduction de la pauvreté rurale.

12. Lorsque la Géorgie faisait partie de l'Union soviétique, son économie avait été transformée, l'agriculture de subsistance cédant la place à une agriculture s'appuyant sur des industries lourdes, des subventions publiques massives et des marchés protégés pour des produits agricoles spéciaux parmi lesquels le thé, les agrumes, les pommes de terre de primeur, le vin, l'eau minérale, le cognac, les fruits en conserves et les légumes frais. En échange, la Géorgie importait plus de 50% de ses céréales, 60% de ses produits laitiers et 33% de sa viande. À la fin de l'ère soviétique, la Géorgie comptait pour plus de 10% des échanges totaux entre les Républiques dans les domaines de l'alimentation et l'agriculture, et la valeur des exportations agricoles était 1,7 fois supérieure à celle des importations de produits alimentaires. La production agricole était totalement assurée par de grandes exploitations d'État et coopératives (*sovkhoses* et *kolkhozes*), réparties sur la base d'avantages climatiques spécifiques plutôt qu'en fonction du coût et de l'efficacité. L'eau d'irrigation était fournie par d'énormes stations de pompage, et la production de bétail était organisée dans le cadre de grandes unités à gestion centrale.

13. Depuis l'effondrement de ce système d'économie centralement planifiée, la Géorgie est effectivement revenue à une agriculture de subsistance. Les résultats d'enquêtes récentes donnent à penser que 83% de la population rurale dépend entièrement de ses propres exploitations pour assurer sa subsistance et qu'un ménage type consomme 73% de sa production. La production totale a diminué de plus de la moitié par rapport à la période antérieure à l'indépendance et, dans certains secteurs (notamment les agrumes et les fruits des régions tempérées), le déclin dépasse les 85%. Seules les céréales de base et les pommes de terre sont cultivées en quantités du même ordre qu'auparavant, et la Géorgie est aujourd'hui un importateur net de produits agricoles, avec un large déficit commercial sectoriel, de l'ordre de 54,2 millions de USD (116,5 millions de GEL) en 2001. Le pays continue de dépendre des importations de céréales, de produits laitiers et de viande pour satisfaire plus de 50% de la demande totale de produits alimentaires.

14. La Géorgie a entrepris au début de 1992 un programme de réforme agraire, avec l'attribution cette même année de parcelles individuelles à des exploitants privés; elle a introduit par la suite, en 1996, un programme de baux fonciers concernant des terres appartenant à l'État. La combinaison de ces programmes a eu pour effet d'attribuer des droits fonciers, de propriété ou de location, à des entités privées sur la plus grande partie des terres arables du pays (environ 57% pour la propriété privée et 27% pour les terres en location). Les terres restantes, comprenant la plus grande partie des pâturages et d'autres types de terres agricoles, demeurent sous le contrôle direct des pouvoirs publics.

15. Comme dans d'autres pays COI, l'attribution de terres à des propriétaires individuels s'est traduite par la multiplication de petites parcelles, extrêmement morcelées. La législation actuelle limite la propriété privée à 1,5 hectare (ha) et, selon l'endroit, la superficie moyenne des propriétés foncières en Géorgie est à peine de 0,75 à 1,25 ha par famille, habituellement divisée en deux à quatre parcelles souvent distantes entre elles de plusieurs kilomètres. Dans certaines régions, en particulier dans les zones de culture du thé, dans l'ouest du pays, très peu de terres ont été distribuées à des propriétaires privés en plus des jardins qui leur avaient été concédés à l'époque soviétique. Nombre de nouveaux propriétaires fonciers sont d'anciens travailleurs industriels ayant quitté les villes après l'effondrement industriel, et sans expérience antérieure de la production agricole. Compte tenu de la faible superficie des parcelles, du coût élevé et de la médiocre qualité des engrais et des produits agrochimiques, la production de la plupart des propriétaires est actuellement très faible et essentiellement destinée à la consommation domestique.

16. Le programme de baux fonciers de la Géorgie constitue un moyen officiel, pour les exploitants agricoles privés, d'obtenir des parcelles en complément de celles reçues lors de la distribution initiale. Ainsi, 40 000 personnes environ sont aujourd'hui locataires de quelque 240 000 ha de terres appartenant à l'État, soit une moyenne de 6 ha par personne. Ces agriculteurs ont, pour la plupart, pris en charge ces terres supplémentaires afin de produire des excédents commercialisables et tendent, dès lors, à utiliser les intrants achetés de façon plus efficace et plus intensive que les petits exploitants pratiquant plutôt une agriculture de subsistance. À un niveau de gestion plus élevé, 540 000 autres hectares de terres appartenant à l'État sont pris à bail par des sociétés privées ou des sociétés par actions, parmi lesquelles des vificateurs, des entreprises de transformation du thé et d'autres grands investisseurs cultivant des céréales pour le marché intérieur. La superficie moyenne des entités juridiques prises à bail est de 100 ha, avec cependant des unités beaucoup plus grandes, pouvant dépasser 500 ha. Grâce aux meilleures possibilités de réalisation d'économies d'échelle effectives, ces grandes unités sont souvent totalement mécanisées (encore qu'avec de vieilles machines soviétiques) et font usage au moins de quelques engrais et produits agrochimiques.

17. Des marchés se tiennent désormais régulièrement, à jours fixes, dans la plupart des zones rurales; s'y rendent les résidents locaux, de petits paysans, des négociants venus des villes, et des acheteurs de produits agricoles agissant pour le compte des quelques industries de transformation qui subsistent encore. La concurrence sur ces marchés peut toutefois être plutôt réduite, car la plupart des intervenants (spécialement les négociants et acheteurs) offrent les mêmes prix, avec peu de différenciation en fonction de la qualité. Selon certaines informations, certains marchés pourraient être contrôlés par des éléments criminels, et auraient pour but spécifique de décourager la concurrence et de faire obstacle à une détermination transparente des prix. De petites quantités de produits agricoles (raisins, légumes et pommes de terre de semence notamment) sont vendues sur la base d'un "contrat" négocié à l'avance, mais de tels accords sont habituellement de nature informelle et ne contiennent pas de dispositions pour l'apport d'intrants. Les autres produits agricoles sont, pour l'essentiel, vendus sur le bord des routes ou échangés entre voisins, sous la forme de trocs.

18. Les principaux produits agricoles exportés par la Géorgie sont le vin, les agrumes, les noix, le thé, l'eau minérale, les jus de fruits et d'autres boissons. Le blé et la farine de blé, ainsi que le tabac, sont les principaux produits agricoles importés. À quelques notables exceptions près dans les domaines de l'eau minérale, de la production de noisettes et, dans une moindre mesure, du vin et des

jus de fruits, très peu d'entreprises ont étendu leurs exportations au-delà des marchés traditionnels de l'ex-Union soviétique. La Russie et la Turquie voisine sont les premiers partenaires commerciaux de la Géorgie du point de vue général, tandis que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Russie et l'Ukraine sont les plus importants pour ce qui concerne les échanges agricoles.

19. Alors que la Géorgie cherche à développer de nouveaux marchés d'exportation, l'une des principales contraintes auxquelles est confronté aujourd'hui le secteur agricole tient à l'absence de demande pour la gamme actuelle des produits agricoles et à l'incapacité, pour les entreprises agroalimentaires géorgiennes, d'adapter leur production et leur commercialisation à la nouvelle demande. La crise financière russe, à la fin des années 90, a illustré le problème que pose une dépendance excessive à l'égard d'un marché unique. En outre, les marchés qui étaient fermés à l'époque soviétique sont désormais ouverts à la concurrence des pays occidentaux, et les consommateurs demandent de plus en plus, sur ces marchés, des produits de qualité. À l'évidence, la concentration des exportations à destination d'un nombre restreint de marchés instables n'est pas une bonne stratégie pour les exportateurs géorgiens. Faute d'une évolution significative de leur qualité et de leur commercialisation, les produits d'exportation géorgiens ne seront bientôt plus compétitifs, même sur les marchés traditionnels de l'ex-Union soviétique.

20. En juillet 2000, la Géorgie est devenue la quatrième ancienne république soviétique à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce. Bien que cette démarche puisse aider la Géorgie à obtenir un accès à de nouveaux marchés d'exportation, les contraintes fondamentales liées à la faiblesse des normes de qualité, au manque de fiabilité des livraisons et à des liaisons de transport fermées et peu sûres continueront à limiter les possibilités d'échanges internationaux et le développement de nouveaux marchés.

21. Au cours des dernières années, divers changements sont intervenus, contribuant à créer un contexte plus propice à la croissance du secteur agricole. Il s'agit notamment de la libéralisation des prix intérieurs des produits agricoles, de l'instauration d'un régime commercial relativement libéral, et d'une suppression à peu près totale des subventions aux intrants et à la production. Le régime fiscal appliqué à l'agriculture ne présente aucune anomalie importante susceptible d'introduire des distorsions dans la production agricole. Les subventions directes ont également été peu élevées par le passé, et limitées principalement à des petits programmes de prêts bonifiés aux producteurs de raisin et de thé. L'impôt foncier non bâti et les loyers fonciers représentent néanmoins d'importantes sources de recettes au plan local, et pourraient influencer à l'avenir sur les décisions de production s'ils sont relevés par rapport à leurs niveaux actuels.

22. Malgré l'adoption de codes civils, généralement positifs, couvrant les pratiques commerciales, les organes chargés d'assurer le respect des lois et les organes judiciaires chargés de l'application de ces lois ne sont pas dotés de moyens financiers adéquats, et les milieux d'affaires les considèrent généralement comme corrompus. Le renforcement des institutions locales et la primauté du droit sont à l'évidence des conditions préalables à un développement durable du marché. Un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir en Géorgie à la fin de 2003, et s'est engagé solennellement à faire de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités.

### **C. Pauvreté rurale<sup>2</sup>**

23. Le pays a connu, après 1990, un effondrement économique de très grande ampleur. Le PIB par habitant est tombé de 1 967 USD en 1990 à 590 USD en 2001. Un très net fléchissement de la demande de main-d'œuvre, et la forte augmentation corollaire du chômage, a été l'une des

---

<sup>2</sup> Cette analyse est basée sur le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I) publié par le gouvernement en décembre 2000 et sur le Rapport national sur le développement humain établi par le PNUD (2001/2002). Le DSRP définitif, maintenant intitulé Programme de développement économique et de réduction de la pauvreté, a été publié en août 2003.

conséquences importantes de cet effondrement économique. L'emploi a reculé dans le secteur public (les emplois garantis par l'État ont tout simplement disparu), et on a vu apparaître un marché privé de l'emploi, informel et très peu réglementé, qui n'a toutefois pas permis la création d'un nombre suffisant de nouveaux emplois dans le secteur privé.

24. Le Rapport national sur le développement humain établi par le PNUD (2001/2002) présente les données les plus récentes sur la pauvreté. Selon ce document, le nombre de pauvres (c'est-à-dire le nombre de ménages se situant au-dessous du seuil de pauvreté) correspondait, en 2001/2002, à 45% de la population de la Géorgie. Les variations saisonnières étaient toutefois significatives, avec 51% de la population pauvre en hiver, et 41% en été. En hiver, les ruraux pauvres étaient d'environ 3% plus nombreux que les urbains pauvres, tandis qu'en été la différence atteignait 4,5%; mais au sein des groupes extrêmement pauvres, le nombre d'urbains pauvres était, en été, plus élevé que celui des ruraux pauvres (4% de plus). Le caractère saisonnier était très important du point de vue du décompte de la pauvreté urbaine (56% en hiver et 36% en été). L'extrême pauvreté affecte 13% de la population en hiver, et seulement 8% en été.

25. On observe sans surprise, dans la répartition des dépenses des plus pauvres, que les dépenses alimentaires sont plus élevées en été qu'en hiver, ce qui donne à penser que les ménages réorientent en hiver leurs dépenses vers des postes non alimentaires prioritaires, comme le chauffage. La fourniture d'électricité constitue une contrainte majeure dans toutes les zones rurales, et en particulier pour les plus pauvres en hiver. Dans les zones rurales, l'électricité n'est disponible en moyenne que pendant une à deux heures par jour en hiver. Il n'est pas surprenant de noter que c'est à Tbilissi que le temps de disponibilité de l'électricité est le plus élevé, mais même dans la capitale, il n'a été que de six heures par jour au cours de l'hiver 2001. Bien que le nombre de pauvres soit plus élevé dans les zones rurales, les inégalités sont plus sensibles dans les zones urbaines.

26. Les niveaux de pauvreté varient de façon significative selon la composition des ménages. Le groupe présentant le plus fort pourcentage de pauvres est celui des retraités avec enfants (75%); le groupe des couples sans enfant est celui où le pourcentage est le plus faible (40%). Quelque 59% des ménages avec enfants et dirigés par une femme sont pauvres, de même que 54% des adultes célibataires d'âge actif. Il semble donc, globalement, que le nombre d'adultes qui, au sein d'un ménage, reçoivent ou forment des revenus, détermine le niveau de pauvreté, les ménages comprenant une seule personne percevant des revenus et des personnes à charge étant plus pauvres que les autres.

27. L'enquête publique sur les ménages conduite en 2001 a débouché sur un résultat intéressant, en rapport avec les préoccupations des personnes et les perceptions des causes de la pauvreté. Les principales préoccupations étaient le chômage (24%), la corruption (19%), la pauvreté (16%), l'instabilité politique (12%) et la faiblesse des revenus (10%). Les problèmes ethniques, la criminalité, l'environnement et la pollution, les prix élevés, les soins de santé et l'éducation n'étaient considérés comme prioritaires que par 5% ou moins des personnes interrogées. Ces perceptions témoignent de l'importance acquise, dans les préoccupations des personnes, par le chômage, la pauvreté et les revenus. Le niveau élevé des préoccupations suscitées par la corruption met en évidence la relation entre la bonne gouvernance et l'emploi.

#### **D. Contraintes et possibilités pour la réduction de la pauvreté rurale**

28. La pauvreté rurale extrêmement répandue au cours des dernières années a des causes multiples, et en premier lieu la fermeture des industries de transformation et l'effondrement des marchés des produits, mais il faut y ajouter l'incapacité de maintenir la productivité des terres, l'abandon de la rotation des cultures et la perte des variétés de semences améliorées pour les cultures arables et les arbres fruitiers, spécialement les vignes et les agrumes. En outre, les paysans n'ont pas la possibilité d'appliquer des paquets techniques adéquats et d'utiliser leurs terres en garantie pour obtenir des crédits destinés à financer les investissements agricoles. La dislocation du système de fourniture des



facteurs de production et la capacité limitée de gestion d'anciens ouvriers agricoles devenus exploitants ont aussi contribué au déclin rapide de la production commerciale.

29. **Différences entre hommes et femmes.** La profonde transformation socioéconomique de la Géorgie depuis l'éclatement de l'ex-Union soviétique a eu des incidences sur la structure de l'économie, sur les niveaux de vie et sur l'équilibre hommes-femmes existant. On peut craindre, dans un tel contexte, que les avantages obtenus sur le plan de la parité hommes-femmes au cours de la période antérieure à la transition se soient effrités et que la transition n'ait pas eu les mêmes conséquences pour les hommes et pour les femmes. Bien que l'égalité entre les hommes et les femmes soit inscrite dans la loi, les familles géorgiennes sont en pratique de caractère fortement patriarcal, les femmes étant encore considérées comme des personnes au foyer. Les femmes participent au processus de décision au sein du ménage, mais leur participation demeure minime dans le domaine public. La contraction du système d'aide familiale (comme les crèches pour les bébés des femmes qui travaillent) a réduit la possibilité, pour les femmes, de travailler et de contribuer au revenu familial. Intervenant dans un contexte de forte participation de la main-d'œuvre, la réduction des services de soutien maternel et infantile fait que les femmes souffrent à la fois d'un manque de temps et d'un niveau de stress accru. Il est par ailleurs évident que les femmes ne tirent pas tous les avantages possibles du processus de privatisation et de libéralisation économique.

30. Les différences entre hommes et femmes sur le plan de la pauvreté sont visibles dans le domaine de l'emploi, les hommes ayant davantage que les femmes accès aux emplois bien rémunérés. Alors que 35% des femmes gagnent entre 31 et 60 GEL par mois, 23% seulement des hommes se trouvent dans cette catégorie; en revanche, 1% des femmes gagnent plus de 600 GEL par mois, tandis que 4% des hommes sont dans cette catégorie. Il existe également des différences régionales entre hommes et femmes: à Adjara, le groupe des personnes extrêmement pauvres comprend plus d'hommes que de femmes, alors que c'est une situation inverse qui prévaut à Mtskheta-Mtianet et Kakheti; dans ces deux dernières zones, la probabilité d'extrême pauvreté est quatre fois plus forte pour les femmes que pour les hommes.

31. Les femmes rurales consacrent la plus grande partie de leur journée aux tâches ménagères, s'occupant notamment des enfants et des personnes âgées. Elles jouent un rôle actif dans le domaine agricole: préparation du sol, désherbage, récolte et ramassage, en particulier des légumes. Les femmes rurales veillent aussi aux soins du bétail et s'occupent habituellement de la transformation des produits agricoles et des produits laitiers. Cette dernière tâche a pris une importance croissante pour la subsistance du ménage, compte tenu de la baisse du revenu monétaire et de la hausse relative des prix des produits alimentaires. L'impression actuelle est que, au sein du ménage, la charge de travail des femmes augmente à cause de la défaillance des services sociaux (fourniture d'énergie, d'électricité, de gaz et d'eau).

32. Le nombre de ménages dont le chef est, *de facto*, une femme est en augmentation parce que les membres masculins de la famille partent à la recherche d'un emploi, la majorité d'entre eux émigrant vers la Fédération de Russie et vers l'Europe. Pour les femmes rurales, le manque d'accès au crédit rural et l'insuffisance des connaissances concernant les pratiques de production agricole constituent des contraintes majeures.

33. La principale chance de réduction de la pauvreté en Géorgie réside dans l'achèvement de la transformation de l'économie et du passage d'un contrôle étatique à une économie de marché. L'un des éléments essentiels, dans la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, consiste à accélérer le processus de transformation des ouvriers agricoles, auxquels viennent d'être distribuées des terres, en exploitants capables de prendre des décisions. Divers aspects techniques devront être pris en compte pour cette transformation: meilleur accès à des paquets techniques adéquats (notamment des semences et des souches parentales améliorées pour les cultures pérennes), crédit rural et marchés des intrants et

des produits. Il sera essentiel, pour stimuler la réaction de l'offre, de reconstruire et restructurer les installations agro-industrielles.

### **E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale**

34. Le Programme de développement économique et de réduction de la pauvreté (PDERP), publié en juin 2003, décrit les processus de consultation ayant abouti à son adoption, fournit un diagnostic de la pauvreté en Géorgie, et présente les objectifs du gouvernement et son programme de mesures pour la réduction de la pauvreté. Il accorde une grande importance à la croissance économique en tant que moteur principal de l'augmentation de l'offre d'emploi et de la diminution, qui en découlera, des niveaux de pauvreté. Il définit des objectifs spécifiques de croissance économique (le PIB devrait augmenter de 5 à 8% par an) et de réduction, d'ici à 2015, de l'extrême pauvreté (de 14% à 4-5%) et de la pauvreté d'ensemble (de 52% à 20-25%). Pour atteindre ces objectifs, le PDERP privilégie les programmes visant à améliorer la gouvernance, à créer un environnement macroéconomique stable, à améliorer le climat des affaires, à favoriser le développement humain, à réduire la vulnérabilité des pauvres grâce à des filets de sécurité mieux ciblés, et à développer les secteurs prioritaires de l'économie – l'énergie, les transports, les communications et l'agriculture – tout en protégeant le milieu naturel. Il exige aussi l'amélioration de la fourniture des services sociaux par les pouvoirs publics, comme la santé, l'éducation, l'eau et le gaz, et l'adoption de politiques capables de rendre transparente l'économie souterraine et de réduire efficacement la corruption.

35. Dans le secteur rural, le PDERP suggère le développement d'un sous-secteur de l'agriculture et l'alimentation. Plusieurs priorités stratégiques sont assignées au Ministère de l'agriculture et l'alimentation, qui doit notamment:

- protéger les droits des consommateurs et des producteurs, en veillant à ce que les produits soient authentiques et de bonne qualité;
- remettre en état les infrastructures;
- améliorer l'accès aux services financiers;
- créer un système de vulgarisation agricole et améliorer les compétences des paysans sur les plans techniques et de la gestion;
- renforcer l'industrie de transformation et développer l'emploi non agricole dans les zones rurales;
- améliorer l'accès aux marchés;
- achever la réforme agraire, mettre en place un cadastre national et développer le marché foncier;
- améliorer l'accès aux intrants et au matériel de qualité.

36. Mettant l'accent sur l'amélioration de l'accès au marché pour les petits paysans, l'amélioration de la productivité sur les exploitations, la diversification vers une économie non agricole, un meilleur accès aux services financiers ruraux et le soutien au développement d'institutions au niveau local, la stratégie proposée par le FIDA en Géorgie cadre bien avec le PDERP et le soutient.

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

37. Le FIDA a participé au financement de deux projets en Géorgie: le Projet de développement agricole (PDA), cofinancé avec l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, et le Programme de développement rural pour les zones de montagne et de hautes terres (PDRZMHT). L'exécution du PDA a commencé en 1997, et sa date d'achèvement est maintenant fixée au 31 décembre 2005. L'exécution du PDRZMHT a débuté en 2002.

38. Les principaux enseignements tirés de ces projets sont les suivants: i) dans le contexte économique instable qui est celui de la Géorgie, il est essentiel que la conception des projets soit souple pour permettre des ajustements au cours de leur exécution; ii) il est important de développer la

confiance entre les parties prenantes avant que le projet ne puisse entrer dans sa phase principale d'exécution; et iii) le renforcement des capacités de toutes les institutions concernées par le projet est essentiel au succès de son exécution, ainsi qu'une approche par étapes, afin de ne pas submerger les autorités et institutions locales.

39. L'expérience du PDA donne des preuves probantes de la capacité d'adaptation du secteur agricole en tant que source de réponse aux besoins de subsistance des ménages ruraux en période de précarité. Lorsque des personnes habituées à occuper un emploi salarié se sont soudain retrouvées sans emploi et sans salaire, elles sont revenues à l'exploitation agricole et à une agriculture de subsistance pour échapper à la pauvreté. Toutefois, la perspective de retirer un revenu décent des activités agricoles était compromise par les possibilités limitées de commercialisation, dues au manque de dynamisme de la demande effective sur les marchés locaux et à l'insuffisance des liaisons avec les marchés internationaux. Toutefois, l'agriculture de subsistance limite le potentiel de commercialisation de l'agriculture, rend plus compliqué le financement des investissements agricoles nécessaires, et peut aboutir à un endettement.

40. **Enregistrement foncier.** L'enregistrement des titres fonciers et la remise de titres de propriété ont donné aux paysans une sécurité de jouissance et la certitude qu'ils pourront recueillir les bénéfices du travail qu'ils effectuent ou des ressources qu'ils affectent à l'amélioration de leur terre. Ils ont aussi facilité le développement d'un marché foncier privé actif, sur lequel est intervenu un nombre significatif de transactions secondaires (17 000 sur 180 000 parcelles). Les paysans commencent à utiliser leur terre comme moyen de garantie, mais encore peu nombreuses sont les institutions de prêt disposées à accepter des terres en nantissement, à cause des problèmes d'évaluation et de forclusion. L'enregistrement des biens mobiliers pourrait constituer une extension logique du processus d'enregistrement des titres et faciliter la réponse aux besoins de garantie des prêteurs.

41. **Finances rurales.** L'expérience du PDA montre que l'amélioration de l'accès au crédit se traduit par une réelle différence pour les investissements agricoles, la production et les moyens d'existence dans les zones rurales, et qu'il existe une étroite corrélation entre le succès ou l'échec des interventions des services financiers, d'une part, et l'intensité et la qualité de la supervision et de la gestion du projet, d'autre part. La performance des institutions financières partenaires dépend de la capacité de leurs experts d'évaluer les propositions de prêts, et en particulier la capacité d'évaluer les perspectives du marché des produits de base dont la production est envisagée, et d'établir des calendriers de remboursement compatibles avec les flux de revenu.

42. Il existe, dans les villages ruraux, une forte demande de facilités de crédit implantées localement (comme des caisses de crédit mutuel), mais c'est avec prudence et sans précipitation qu'il convient de développer des institutions de ce type et de leur apporter un soutien appréciable et durable sous la forme de formation et de supervision si on veut les voir devenir des institutions financières viables. Selon certaines indications, les petites coopératives de crédit à l'échelle villageoise ne constituent pas le mécanisme adéquat pour la fourniture de crédit à grande échelle. Il a été constaté que l'implantation urbaine des caisses de crédit mutuel et autres coopératives d'épargne présente certains avantages en ce sens qu'elles peuvent utiliser l'épargne comme moteur et être encouragées à accorder des prêts pour toutes sortes d'activités au lieu de se concentrer sur les crédits à l'agriculture. Elles pourraient ainsi attirer un plus grand nombre de membres, diversifier davantage leur portefeuille de prêts et accroître l'engagement de leurs membres à l'égard de l'organisation, autant d'éléments qui en amélioreraient la viabilité.

#### IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

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

43. Le FIDA continuera, au cours des cinq prochaines années, à concentrer ses actions sur la pauvreté rurale en Géorgie. Ce choix est cohérent avec l'expérience accumulée par le Fonds dans la transformation du secteur agricole depuis son début, après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, et tire parti de cette expérience. Pour ce qui concerne les zones montagneuses et d'altitude, le FIDA et le gouvernement se sont tous deux engagés en faveur d'un programme à long terme intégrant jusqu'à trois projets consécutifs sur une période de 12 à 15 ans. Dans les basses terres, le PDA a apporté une contribution très généralement appréciée à la privatisation des terres et à l'enregistrement foncier, et a renforcé les perspectives de création d'un marché foncier. Il a également contribué à l'introduction des concepts et des opérations de crédit rural, et soutenu les efforts préliminaires d'organisation, de participation et de développement communautaires. Il est urgent de consolider ces interventions et d'en poursuivre le développement jusqu'à ce qu'elles soient menées à terme avec succès.

44. L'effondrement du système de commercialisation de l'Union soviétique et l'absence de demande locale effective dans la Géorgie indépendante, à quoi il faut ajouter la lenteur du développement d'autres débouchés, ont fait que les petits exploitants agricoles ne sont même pas en mesure de vendre leur maigre production, et qu'ils sont de plus en plus contraints à produire pour l'autoconsommation. La relance et la commercialisation de la production agricole et, en dernière analyse, la réduction de la pauvreté, dépendent dans une large mesure des *filères commerciales*; il faut, autrement dit, trouver des marchés pour les produits agricoles et établir des liens entre les petits exploitants et ces marchés. La stratégie du FIDA en Géorgie visera à améliorer la compétitivité des produits agricoles en aidant les paysans à devenir (par le biais du crédit rural, de la fourniture de paquets techniques appropriés, et de la formation) des producteurs et des décideurs efficaces au niveau de l'exploitation. Le FIDA soutiendra également les efforts visant à la création de formules institutionnelles adéquates (petites et moyennes industries de conditionnement/calibrage, industrie de transformation et organisations de paysans producteurs) qui facilitent la mise en place de modalités plus efficaces, transparentes et rémunératrices pour l'écoulement de la production des petits exploitants. Il sera essentiel, à cet égard, d'établir des partenariats avec des donateurs davantage intéressés par les mécanismes du marché et avec le secteur privé afin de faire face à la véritable gageure représentée par la restructuration, la réorganisation et l'injection de nouveaux capitaux dans les activités du secteur agroalimentaire et de la commercialisation.

45. Condition préalable à la croissance économique et à la participation au marché, le FIDA continuera également à soutenir des investissements choisis pour *l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles*. Un accès aux semences améliorées, aux services vétérinaires et aux services de vulgarisation demeure nécessaire pour soutenir les petits paysans et les paysans désavantagés. Les investissements du FIDA ne seront pas uniquement axés sur la production agricole primaire; ils porteront aussi sur d'autres domaines de l'économie rurale. Cette préférence est justifiée par le grand nombre de ruraux qui tirent leur principale source de subsistance d'autres activités que l'agriculture. En effet, le soutien à *l'économie rurale non agricole*, comme les petites et moyennes entreprises du secteur agroalimentaire, les fournisseurs de services agricoles et d'autres types d'entreprises rurales offre quelques-unes des meilleures possibilités de stimuler la croissance et de créer les nouveaux marchés nécessaires pour la réduction de la pauvreté. Le FIDA ciblera ces entreprises en mettant à leur disposition des services financiers et une assistance techniques adéquats en vue d'élaborer des plans d'exploitation et recenser de nouveaux créneaux. Des partenariats avec des ONG locales et internationales capables de fournir de tels services constitueront aussi un important élément concret de cette stratégie.

46. Le FIDA continuera par ailleurs à accorder une priorité élevée au développement de *services financiers ruraux*, condition préalable fondamentale pour une croissance économique durable. Le

FIDA a acquis une expérience considérable en Géorgie dans le domaine des caisses de crédit mutuel, mais il pourrait aussi utiliser d'autres mécanismes de fourniture de crédit rural pour cibler des groupes bénéficiaires particuliers. On peut citer, à cet égard, les associations villageoises de crédit destinées aux nouveaux producteurs ruraux et qui contribuent, par le jeu de la responsabilité conjointe et de la pression du groupe, à garantir le remboursement, et d'autres dispositions plus formelles ciblant les petites et moyennes entreprises et soutenant les nouvelles filières commerciales et la croissance dans des secteurs pertinents de l'économie non agricole en zone rurale. Dans ce contexte, le FIDA mettra l'accent sur de nouveaux circuits de distribution du crédit orientés vers les familles de paysans, ainsi que vers les négociants en produits de base, les fournisseurs de services agricoles, les entrepreneurs du secteur agroalimentaire et d'autres entrepreneurs ruraux.

47. Alors que le démantèlement des grandes fermes d'État et fermes coopératives est dans une grande mesure achevé, la création d'*associations de paysans* pouvant regrouper les petits exploitants est essentielle pour le développement agricole et la réduction de la pauvreté rurale. Ces regroupements faciliteront la gestion des ressources des exploitations en permettant des économies d'échelle, en réduisant les coûts de transaction, en offrant une source de crédit rural et en assurant une position de force dans les négociations sur le marché.

48. La création et la promotion d'OAC en tant que vecteurs de changement sont essentielles pour la stratégie du Fonds qui consiste à cibler les ruraux pauvres, en particulier les paysans sans terre, les petits paysans et les femmes. L'effondrement des institutions politiques, sociales et économiques de la collectivité a laissé un vide qui doit être comblé par des institutions compétentes de remplacement. Par conséquent, les activités de *développement communautaire* destinées à organiser, renforcer et autonomiser les paysans, les ruraux pauvres et les femmes feront partie intégrante de cette stratégie. Ce processus sera facilité par le fait que la population de la Géorgie est totalement alphabétisée, ce qui constitue un important atout sur le plan social et un tremplin pour un programme actif d'organisation et de développement communautaires.

## **B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre des projets**

49. Le FIDA a lancé en 2002 une étude thématique sur les avantages comparatifs de produits de base choisis et la commercialisation agricole par les ruraux pauvres dans la sous-région COI en vue de répondre au besoin de promouvoir une croissance du secteur agricole tirée par le marché et de faciliter la transition d'une agriculture de subsistance à une production fondée sur le jeu du marché. L'étude avait donc pour principal objectif de formuler des recommandations visant à renforcer la compétitivité et la commercialisation de produits de base clés cultivés par les ruraux pauvres dans des pays retenus. L'Albanie, la Géorgie et la Moldova étaient les trois pays pilotes choisis.

50. L'étude a été réalisée en deux phases. On a analysé, au cours de la première, les avantages comparatifs et la compétitivité, sur les plans tant économique que financier, de produits de base clés choisis. La seconde phase a été axée sur une analyse de la chaîne de commercialisation, afin de mettre en évidence les éléments qui bloquent l'accès des petits paysans au marché. Un atelier a été organisé en mai 2004 pour porter les conclusions de l'étude à la connaissance des diverses parties prenantes intéressées en Géorgie.

51. Les principales conclusions de l'étude sont les suivantes: i) Les céréales et les graines oléagineuses cultivées chaque année sont les cultures de plein champ les plus largement pratiquées en Géorgie. Bien que peu rentables, ces cultures n'exigent que de faibles dépenses de trésorerie, et sont donc à la portée des pauvres. ii) Les cultures irriguées sont beaucoup plus rentables que les cultures non irriguées d'aliments de base, mais leur coût est élevé. De plus, la remise en état du réseau d'irrigation et un meilleur accès au financement sont souvent des conditions préalables. iii) La production de légumes frais peut constituer une activité lucrative pour les paysans ayant un bon accès au marché. iv) Les cultures pérennes, notamment les arbres fruitiers et les vignes, offrent aux ruraux

pauvres quelques-unes des meilleures possibilités de revenus élevés et de participation au marché. Les besoins de trésorerie pour ces entreprises sont généralement élevés, mais les bénéfices nets estimés par hectare sont souvent supérieurs au revenu national brut par habitant, même pour des parcelles familiales d'une superficie égale ou inférieure à un demi-hectare. Les coûts de démarrage élevés peuvent représenter un obstacle significatif pour les paysans pauvres, cependant que des marchés fonctionnant et réglementés de manière satisfaisante sont essentiels à la réussite. v) Pour ce qui concerne le bétail, il semble que l'augmentation de la taille du troupeau constitue, du point de vue de la réduction de la pauvreté, une stratégie préférable à l'amélioration de la gestion. Tel est particulièrement le cas pour les bovins: le coût d'un système non amélioré reposant sur trois vaches est à peu près égal à celui d'un système intensif reposant sur une seule vache, mais produit un bénéfice net plusieurs fois supérieur. Bien que les besoins de trésorerie d'une unité composée de trois vaches, plus élevés, puissent dépasser les moyens de beaucoup de paysans, le revenu régulier provenant de la vente des produits laitiers contribue à compenser cette charge financière.

52. L'étude met en lumière des domaines spécifiques d'intervention dans le secteur agricole, et notamment: amélioration de l'accès au fonds de roulement à court terme et au financement des investissements à moyen terme; modernisation des technologies de production et des pratiques de gestion des exploitations; remise en état des réseaux d'irrigation et amélioration de l'accès aux intrants, à la mécanisation, au matériau végétal et aux semences. L'étude montre que, dans le domaine de la commercialisation, le système d'échanges à petite échelle, souple, reposant sur de nombreux opérateurs indépendants, tel qu'il s'est développé au cours des dernières années, est bien adapté pour faire face aux conditions actuelles. Toutefois, des points de vente plus stables, récompensant la qualité et la régularité des approvisionnements, sont à l'évidence nécessaires pour la poursuite de la reprise après les perturbations dues à la transition. Ces résultats peuvent être atteints par diverses mesures: meilleur respect du droit en matière de contrats; soutien à la mise en place de programmes de plantations villageoises avec la participation de groupes de paysans; investissements dans des installations de dimensions adéquates pour la transformation, la collecte, le calibrage, le conditionnement et le stockage; et certification de qualité.

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

53. Le PDA a offert une excellente occasion de développement de partenariats avec des agences bilatérales et des institutions financières internationales, grâce au vif intérêt manifesté pour les questions de privatisation des terres et d'enregistrement foncier par diverses parties, parmi lesquelles l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction (KfW) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le PDA a également installé, pour la distribution du crédit, une structure institutionnelle efficace qui sera utilisée pour l'exécution du volet crédit dans le cadre du PDRZMHT. Par ailleurs, ce dernier a entrepris d'établir des partenariats avec des ONG locales et internationales actives en Géorgie.

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

54. Le FIDA cofinance le PDA avec la Banque mondiale, et cherchera à poursuivre l'harmonisation et le renforcement de ce partenariat dans le cadre d'un nouveau programme, encore à l'état de projet, qui tendrait principalement à améliorer les filières commerciales et l'accès aux services financiers ruraux. Ce projet favorisera les occasions de nouveaux partenariats avec des projets financés par l'USAID et avec le Programme de sécurité alimentaire financé par l'Union européenne.

55. Des efforts préliminaires sont entrepris, dans le cadre du PDRZMHT, pour explorer les possibilités de liaisons avec le programme national pour la Géorgie mené par le Programme alimentaire mondial, en vue de soutenir les communautés dans les zones d'altitude.

### E. Domaines de concertation

56. La transformation d'une économie centralement planifiée en une économie de marché exige d'importantes décisions des pouvoirs publics et, en conséquence, des changements dans le cadre juridique. Ces décisions des pouvoirs publics et leurs manifestations juridiques se traduiront probablement par des modifications sensibles de la répartition des droits de propriété (de la terre, par exemple), de la structure des incitations à la production et à l'investissement, du comportement social des individus et des collectivités, et des objectifs de réduction de la pauvreté. Le FIDA aura à la fois recours à des prêts et des dons pour soutenir une concertation visant à promouvoir l'adoption de politiques favorables aux pauvres. Il établira des liens de collaboration avec d'autres partenaires partageant les mêmes vues dans la poursuite d'une concertation constructive utilisant les projets, complétés par des dons, comme points d'entrée de la concertation concernant deux questions d'importance et influant sur le succès de sa stratégie de pays:

- **L'accès aux marchés financiers** est extrêmement limité, héritage de la longue association avec le mécanisme de planification centralisée de l'ex-Union soviétique. Le FIDA et d'autres donateurs participent à des efforts sérieux visant à familiariser les paysans avec le concept de crédit, à créer des moyens de garantie (nantissements) par le biais de la privatisation des terres et des marchés fonciers, à établir des modalités de financement rural, à solliciter le soutien et la participation des OAC, associations d'utilisateurs, caisses et associations de crédit mutuel, et ONG.
- **L'accès aux marchés**, spécialement les marchés des produits, représente aujourd'hui l'aspect le plus important de la politique des pouvoirs publics. Il s'agit d'investissements essentiels pour améliorer la compétitivité et la possibilité d'écoulement des produits. Le FIDA a entrepris une étude visant à déterminer l'avantage comparatif des principales cultures (raisins, agrumes, thé et légumes), à recenser les meilleurs moyens d'accroître la valeur ajoutée et à conquérir une plus grande part du marché dans un certain nombre de pays de la sous-région COI, y compris la Géorgie. Les conclusions de l'étude serviront de cadre au dialogue avec le gouvernement à propos des orientations futures et des initiatives d'investissement dans le secteur.

### F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille

57. Les projets exécutés en Géorgie font de plus en plus souvent appel à des ONG en tant que fournisseurs de services techniques. Il s'est toutefois trouvé, par le passé, que le recrutement de ces fournisseurs de services prenait beaucoup de temps. Peu de fournisseurs de services étaient tentés de soumettre des offres parce que la législation géorgienne exigeait qu'ils fournissent une contribution d'au moins 20% du prix du contrat. Le paiement aux fournisseurs de services était basé sur les entrées et les sorties plutôt que sur le résultat. Le recrutement des fournisseurs de services est actuellement en voie de rationalisation, et on réduira l'importance accordée aux contributions financières pour insister sur les capacités et l'expérience sur les plans de la gestion et technique. Avec l'appui du FIDA et de l'institution coopérante, les contrats de fourniture de services sont progressivement davantage ciblés sur ce qu'on attend du projet en termes de résultat et d'impact, et de réalisation des objectifs.

58. Tous les projets inclus dans le portefeuille invitent les parties prenantes à clarifier les objectifs du projet, ses cibles, et les indicateurs de résultat et d'impact se rapportant à la réalisation des buts du projet. Ils élaborent également des plans d'action spécifiques afin de rendre opérationnel un système de suivi et d'évaluation axé sur l'impact.

59. Au cours des dix dernières années, les opérations du FIDA dans la sous-région COI ont joué un rôle d'avant-garde dans l'introduction réussie d'un certain nombre d'innovations dans plusieurs domaines: remise de titres de propriété et enregistrement des titres fonciers, systèmes villageois de finances rurales, gestion participative de l'irrigation, filières commerciales et formation de revenu en dehors de l'exploitation. Le FIDA est conscient des avantages que présente, pour l'exécution des projets, le partage des connaissances et de l'expérience acquise entre gestionnaires et experts

techniques dans ces pays. Un atelier régional sur la gestion financière s'est tenu en Géorgie en 2002, suivi en 2003 par un autre atelier, consacré aux approches des moyens de subsistance durables. Des échanges de visites ont régulièrement lieu entre personnels des projets en Géorgie et en Azerbaïdjan.

60. **Promotion de la parité hommes-femmes.** Le FIDA exécute aussi, avec l'appui de l'Allemagne, un projet financé par un don d'assistance technique (DAT) pour la promotion de la parité hommes-femmes dans la sous-région COI, dont fait partie la Géorgie. Dans le cadre de ce DAT, les projets du FIDA en Géorgie élaborent des propositions concernant des activités pilotes ou complémentaires renforçant l'égalité d'accès des femmes et des hommes qui peuvent en bénéficier aux possibilités de développement, aux services et aux ressources.

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

61. Le PDERP du Gouvernement de la Géorgie, finalisé en 2003, constitue le cadre général dans lequel s'inscrit l'action menée par les pouvoirs publics et les donateurs en vue de réduire la pauvreté et d'établir les bases d'une croissance économique durable. Il témoigne de la volonté du gouvernement de réduire la pauvreté, et propose un cadre d'action et une liste de priorités stratégiques. Le FIDA apportera son soutien au programme, en se concentrant sur les initiatives centrées sur les zones rurales et les axes mettant en relief le rôle dominant de l'agriculture dans l'économie rurale.

62. Dans son programme pour la Géorgie, le FIDA continuera à mettre l'accent sur les deux principaux systèmes de moyens d'existence dans les régions montagneuses du Grand Caucase et du Petit Caucase, et dans les basses terres qui s'étendent entre ces massifs. Le FIDA cherchera à faire en sorte que deux opérations au maximum se déroulent en même temps, mais pas au sein d'un même système de moyens d'existence.

63. Sur la base des projections actuelles du système d'allocation fondé sur la performance, la Géorgie remplira les conditions nécessaires pour un scénario de base prévoyant des prêts de 8 à 10 millions de USD tous les six ans, montant suffisant pour un prêt en faveur d'un projet. Des améliorations du cadre d'orientation politique et du cadre institutionnel, du cadre de politique sectorielle et/ou de la performance du portefeuille rendraient possible un scénario haut, avec des prêts de 8 à 10 millions de USD tous les quatre ans.

64. Le PDRZMHT en cours prévoit la préparation d'un programme pour une seconde phase, débutant par une évaluation à mi-parcours prévue pour 2006, quatrième année du programme en cours pour la première phase. Ce calendrier fera l'objet d'une surveillance attentive, à la recherche d'une possibilité d'accélérer le processus de préparation, en fonction du rythme de l'exécution, de son impact, de sa viabilité et de la demande des utilisateurs à l'égard des investissements et des services offerts par le programme

65. Pour les zones de basses terres où se pratiquent des cultures irriguées ou pluviales, le COSOP envisage la préparation d'un projet destiné à renforcer le rôle des paysans en tant qu'exploitants privés, à accroître la productivité agricole et à améliorer la demande effective, les prix à la production et la part de ces prix revenant aux paysans. Le projet tirera parti des expériences du PDA, dont l'achèvement est prévu pour la fin de 2005.



APPENDIX I

COUNTRY DATA

GEORGIA

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2001 1/</b>	69	<b>GNI per capita (USD) 2001 1/</b>	590
<b>Total population (million) 2001 1/</b>	5.22	<b>GDP per capita growth (annual %) 2001 1/</b>	6.2
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2001 1/</b>	76	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/</b>	4.6
<b>Local currency</b>	Lari (GEL)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	GEL
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	-0.4	GDP (USD million) 2001 1/	3 138
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	8	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	-1.9
Crude death rate (per thousand people) 2001 1/	10	1991-2001	-2.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	24	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2001 1/	73	% agriculture	21
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	2.5	% industry	23
Poor as % of total rural population 1/	45	% manufacturing	n/a
Total labour force (million) 2001 1/	2.68 a/	% services	56
Female labour force as % of total 2001 1/	47	Consumption 2001 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	96	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	89
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	n/a	Gross domestic savings (as % of GDP)	3
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 768	Merchandise exports 2001 1/	345
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 3/	12 a/	Merchandise imports 2001 1/	685
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 3/	3 a/	Balance of merchandise trade	-340
<b>Health</b>		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	7 a/	before official transfers 2001 1/	-432
Physicians (per thousand people) 2001 1/	4 a/	after official transfers 2001 1/	-269
Population using improved water sources (%) 2000 3/	79	Foreign direct investment, net 2001 1/	132
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	0-49	<b>Government Finance</b>	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	100	Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	0.1
<b>Agriculture and Food</b>		Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	11
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	n/a	Total external debt (USD million) 2001 1/	1 714
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	504	Present value of debt (as % of GNI) 2001 1/	34
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	79	Total debt service (% of exports of goods and services) 2001 1/	9
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1 676	Lending interest rate (%) 2001 1/	27
<b>Land Use</b>		Deposit interest rate (%) 2001 1/	8
Arable land as % of land area 2000 1/	11		
Forest area as % of total land area 2000 1/	43		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	44		

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

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

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

**LOGICAL FRAMEWORK**

Strategic Goal	Objective	Outputs	Instruments	Main Indicators
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empower the rural poor to overcome their own poverty.</li> <li>• Expand gainful economic opportunities for rural populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Develop coherent and supportive national policies and a conducive institutional framework for smallholder development</li> <li>• Provide critical investments to provide support to rural households and entrepreneurs, individuals and groups to enhance productivity and improve incomes</li> </ul>	<p><b>Empowerment of the rural poor through:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthened beneficiary capacity to organize themselves for participating in the market economy and managing the natural resource base sustainably</li> </ul> <p><b>Development of smallholder, market-oriented agriculture and small and medium enterprises :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved production technology and knowledge;</li> <li>• Improved marketing linkages; and</li> <li>• Improved access to finance.</li> </ul> <p><b>Close attention paid to cross-cutting issues:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender balance/equity;</li> <li>• Participation;</li> <li>• Environmental sensitivity</li> </ul>	<p><b>Programme Support</b></p> <p>Focus lending operations on initiatives that improve rural living conditions, empower rural people, increase agricultural productivity, enhance local value adding and increase rural income</p> <p><b>Policy Dialogue</b></p> <p>Pro-poor institutional and policy framework for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Land rights and markets;</li> <li>• Rural finance;</li> <li>• Access to markets</li> </ul> <p><b>Partnership Development and Knowledge Management</b></p> <p>Linking with strategic partners for knowledge sharing and policy dialogue</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation and representation of the rural poor in policy and political processes</li> <li>• Proliferation of rural institutions such as farmer organizations, producer associations and credit unions</li> <li>• Increased income of smallholders</li> <li>• Increase in number and expansion of outreach of rural finance providers; increase in number and average size of financial transactions coupled with high credit repayment rates</li> <li>• Increase in volume of marketed output and expansion in value adding to local produce, increase in farmers' share of final consumer price</li> </ul>

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

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Food Industry (MAFI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Since 1995, MAFI became the major government organization dealing with food and agriculture.</li> <li>• Skilled personnel (agronomists, livestock experts, etc.) with knowledge of the rural situation and technical potential for the different agricultural zones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralized and bureaucratic approach.</li> <li>• Unwillingness of staff to relocate to rural areas.</li> <li>• Limited operating budget.</li> <li>• Limited management capacity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changing circumstances require changing mission consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions.</li> <li>• Restructure MAFI to strengthen capacity in main areas of responsibility: policy analysis, monitoring and enforcement of plant and animal health regulations, market information and stewardship of natural resources; train personnel and enhance capacity to fulfil new responsibilities; reallocate resources to reflect new roles.</li> </ul>	
Research and extension system (Georgian Academy of Agricultural Sciences (GAAS))	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 major research institutions under GAAS.</li> <li>• Large pool of qualified research staff.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• System isolated and out of touch with the evolving needs of domestic farmers.</li> <li>• Younger professionals outmigrate; older professionals have difficulty adjusting to changing times.</li> <li>• Centralized approach, focus on maximization of production rather than profits, lack of extension messages for small farmers and lack of commitment to participatory approaches.</li> <li>• Far more research institutes, colleges, and employees than warranted by size and diversity of agriculture, and more than can be supported by state budgets.</li> <li>• Currently lack of extension services and limited ability of farmers to pay for private extension services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duties and responsibilities not consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions.</li> <li>• New strategy focuses on economic potential and constraints.</li> <li>• Enhance institutional and human resource capacity and increase interaction with farmers through emphasis on adaptive research and demonstrations on farmer fields.</li> </ul>	

**STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS – CONTINUED**

<b>Institution</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities/threats</b>	<b>Remarks</b>
Agriculture cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Good branch network.</li> <li>• Experience with small farmers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lost public confidence. Services offered not consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions.</li> <li>• Collapse of state and cooperative marketing institutions.</li> <li>• Overstaffed.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Re-establish and restructure agriculture cooperatives and, where appropriate, support their development into private agribusiness enterprises.</li> <li>• Promote the establishment of modern cooperative producer associations as a vehicle for linking producers to marketing outlets and increasing marketed surplus.</li> </ul>	
Non-governmental organizations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong NGO network.</li> <li>• Solid previous history.</li> <li>• Hands-on experience.</li> <li>• Good social solidarity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weak resource base.</li> <li>• Very few NGOs have achieved financial sustainability.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Develop partnerships for mobilizing and empowering rural communities and women in particular.</li> <li>• Provide sustainable link between private sector and rural poor in terms of inputs and marketing opportunities for agricultural and agriculturally related output; and facilitate use of modern technologies to supply technical support and extension, with a view to optimizing costs and promoting sustainability of such services.</li> </ul>	

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

IFAD's strategic objectives are to strengthen the capacity of the rural poor and improve their equitable access to productive natural resources (in this case agricultural land), financial assets and markets. The proposed COSOP has profound linkages with the thrust of IFAD's regional strategy for Near East and North Africa. It will specifically aim at improving the productive capacity of the rural poor, enhancing their access to product markets, increasing their share of the market value of produce, empowering rural women and mainstreaming gender activities, and conserving natural resources.

IFAD has so far played a catalytic role in the transformation of the agricultural sector. For the duration of this COSOP, IFAD will concentrate its efforts on enhancing marketing opportunities, developing market linkages throughout the marketing chain from producers to consumers, and expanding the provision of rural financial services to rural inhabitants. The COSOP advocates support to the building of community and user organizations as recipient and delivery mechanisms at various stages of the agribusiness production chain (from production inputs to marketing of produce). IFAD's support will also focus on capacity-building of community and user organizations, enhancing their ownership of resources (particularly land) and of project investments, ensuring their participation and empowering small farmers and rural entrepreneurs through training and extension.

**ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED**

<b>Donor/agency</b>	<b>Nature of project/programme</b>	<b>Project/programme coverage</b>	<b>Status</b>	<b>Complementarities/synergy potential</b>
World Bank	Agriculture Development Project, cofinanced with IFAD.	National	Ongoing	Address major constraints on increasing agricultural productivity. Develop an agricultural credit system. Facilitate increased liquidity in land markets. Support land reform through the establishment of an institutional framework for land registration and the issue of land titles.
Dutch Government	Imports of quality seeds.	National	Ongoing	
Japan	The Increase of Food Production (2KR) Project.	National	Ongoing	Provided funds for agricultural machines (such as tractors and grain combines, and for triple super phosphate fertilizers).
KfW (German bilateral programme)	Technical assistance in agriculture. Imports of quality seeds for potato and vegetables. Drafting seed legislation.		Ongoing	Provision of a cadastre system. Development of a land registration system.
European Union Technical Assistance to CIS Countries (TACIS) projects	Crop protection legislation.	National	Ongoing	Law on pesticides and agrochemicals; law on protecting crops from harmful organisms; law on agricultural quarantine; law on administrative rights.
United States-based Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (ACDI/VOCA), USAID (through various NGOs such as CARE, etc.)	Seed Enterprise Enhancement and Development Project.	National	Ongoing	Create, test and institutionalize a functioning seed production system for high-yielding maize, wheat, potato and sunflower.

