

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-quatrième session

Rome, 18 - 20 avril 2005

RÉPUBLIQUE D'ALBANIE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PROJET	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET PAUVRETÉ RURALE	2
A. La situation économique générale du pays	2
B. Le secteur agricole	4
C. La pauvreté rurale	5
D. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	6
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	7
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	10
A. Créneau et axes stratégiques proposés pour le FIDA	10
B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre de projets	11
C. Possibilités d'élargissement et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Possibilités de liens avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Domaines de concertation	15
F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille	15
G. Cadre indicatif de financement et programme de travail	16
APPENDICES	
I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	3
IV. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	5

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Lek albanais (ALL)
1,00 USD	=	97 ALL
1,00 ALL	=	0,01 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

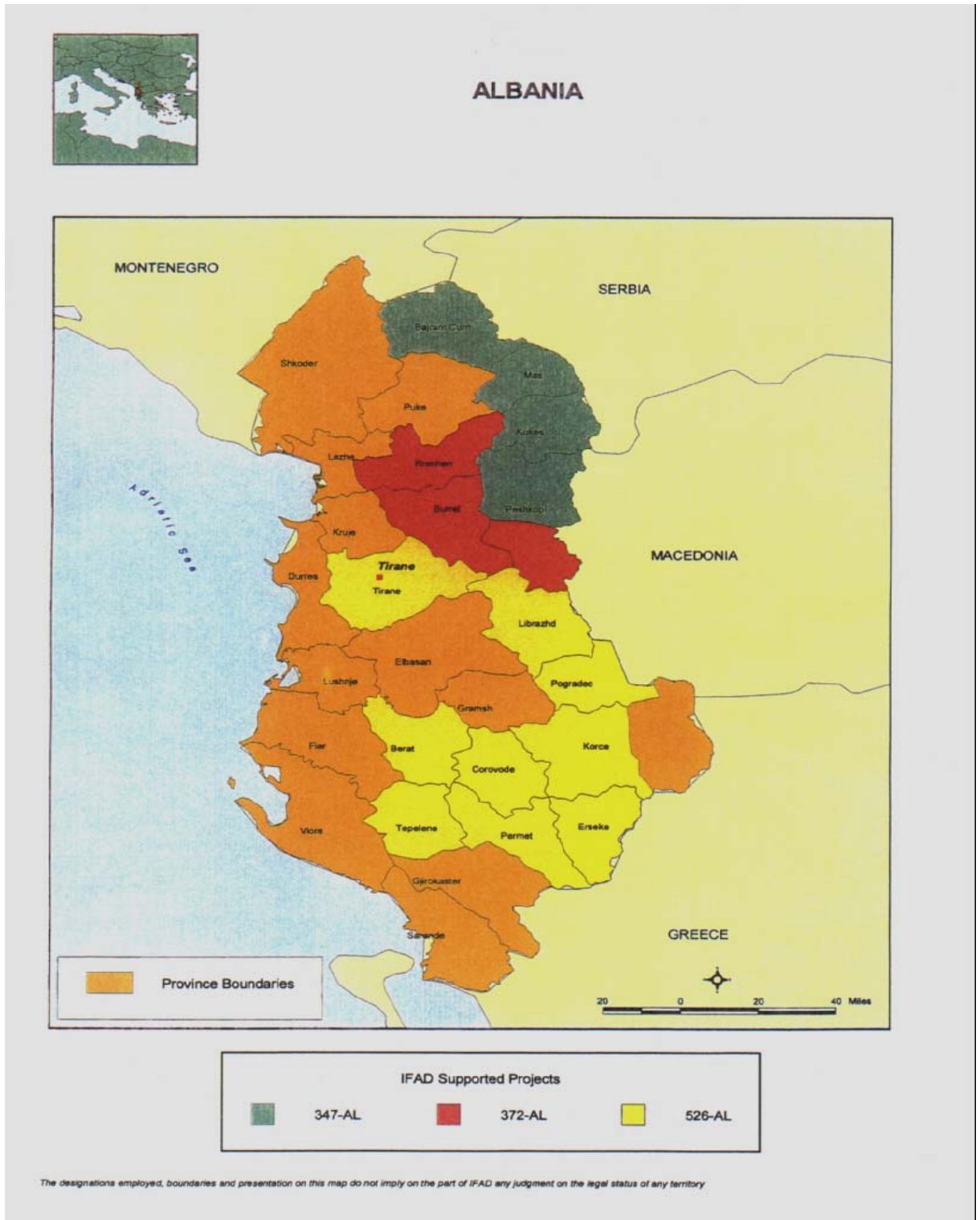
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays
DFID	Département du développement international du Royaume-Uni
FFZM	Fonds en faveur des zones montagneuses
ODZM	Office de développement des zones montagneuses
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE

Année budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

CARTE DU PAYS
LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA



Source: FIDA

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

RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
Projet de développement rural des districts du nord-est du pays	FIDA	UNOPS	PF	02 déc. 93	19 avr. 94	30 juin 03	L - I - 347 - AL	DTS	8 350 000	96%
Projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation	FIDA	UNOPS	PF	06 déc. 94	08 août 95	01 juill. 03	G - I - 130 - ILCUF	USD	75 000	100%
Projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation	FIDA	UNOPS	PF	06 déc. 94	08 août 95	01 juill. 03	L - I - 372 - AL	DTS	6 100 000	100%
Programme de développement des zones montagneuses	FIDA	UNOPS	PF	09 déc. 99	20 juill. 01	31 mars 08	G - I - 465 - AL	DTS	320 000	100%
Programme de développement des zones montagneuses	FIDA	UNOPS	PF	09 déc. 99	20 juill. 01	31 mars 08	G - I - 80 - AL	USD	40 000	56%
Programme de développement des zones montagneuses	FIDA	UNOPS	PF	09 déc. 99	20 juill. 01	31 mars 08	L - I - 526 - AL	DTS	9 600 000	74%

UNOPS = Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

PF = Particulièrement favorables

RÉSUMÉ

1. La transition de l'Albanie vers la démocratie et l'économie de marché s'est avérée très difficile. En 1992, la production était tombée au plus bas, soit la moitié de son niveau de 1989, le taux d'inflation avait atteint trois chiffres et le déficit du compte courant les deux tiers du produit intérieur brut (PIB). La croissance a ensuite été interrompue par l'effondrement, en 1997, des programmes d'investissement pyramidaux, qui a annihilé environ 1,2 milliard de USD d'épargne populaire et provoqué une crise qui a mené le pays au bord de la guerre civile. À partir de 1998, les indicateurs macroéconomiques se sont progressivement améliorés. Il est maintenant prévu que la croissance réelle du PIB se poursuivra à son rythme actuel d'environ 6% à court terme; le taux d'inflation, qui n'a guère dépassé 4% ces dernières années, est actuellement de 3%. La pauvreté reste néanmoins très répandue en Albanie, où le PIB par habitant est toujours l'un des plus faibles d'Europe. Si l'on appréhende mieux l'environnement industriel et commercial, les entreprises privées légitimes pâtissent de la concurrence déloyale du secteur informel et des pratiques commerciales et administratives illégales des sociétés enregistrées. Une gestion d'entreprise défaillante et un manque généralisé de compétences en gestion, associés à un sous-développement du système bancaire, sont autant d'obstacles au développement de l'entreprise et à l'investissement étranger direct. L'économie subit également les conséquences de la mauvaise qualité des infrastructures, y compris des services d'utilité publique et des réseaux de transport. En dépit de ces obstacles non négligeables, la meilleure stabilité macroéconomique donne, en particulier aux banques commerciales, de plus en plus confiance dans l'entreprise, et des possibilités et mécanismes nouveaux voient le jour pour diversifier l'économie.

2. L'une des conséquences importantes de l'histoire politique et économique difficile de l'Albanie a été d'accroître substantiellement le niveau d'émigration tant légale qu'illégale. On estime que 15% de la population, y compris une bonne part de l'élite intellectuelle, a émigré au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, principalement vers l'Italie et la Grèce. D'importantes migrations internes ont eu lieu simultanément entre zones rurales et zones urbaines et périurbaines. L'effet positif principal de l'émigration a été d'accroître le volume des envois de fonds vers l'Albanie pour aider les membres de la famille qui s'appauvrirent, montant qui d'après la Banque d'Albanie dépassait l'équivalent de 600 millions de USD par an.

3. L'un des objectifs nationaux essentiels est d'intégrer le plus pleinement possible l'Albanie au sein de l'Europe économique et politique. L'Albanie est considérée comme un candidat potentiel à l'entrée dans l'Union européenne (UE) et le pays commence à tirer parti des dispositions relatives au financement préalable à l'adhésion. Le rapprochement avec l'Europe bénéficie d'un large soutien populaire, auquel ne fait cependant pas écho une réelle compréhension de ce que pourrait signifier la convergence ni des efforts nécessaires pour y parvenir. Les cadres juridique et réglementaire sont de plus en plus conformes aux critères de l'Union européenne et aux normes internationales. L'Albanie continue de prendre des mesures qui lui permettront de s'acquitter des obligations contractées au titre des traités commerciaux récemment conclus avec les pays de la région et l'Organisation mondiale du commerce.

4. L'agriculture reste importante dans l'économie nationale, bien que sa contribution au PIB diminue au profit des secteurs de la construction et du transport, ainsi que d'autres activités de services. La structure du système agraire s'est vu transformée par l'effondrement de l'économie dirigée et la fermeture des coopératives et des fermes d'État en résultant. La terre a été redistribuée sous régime privé dans le cadre d'une réforme qui a créé 470 000 petites exploitations familiales, d'une superficie moyenne d'environ 0,72 hectare et qui se subdivisent généralement en parcelles plus petites. Dans certaines zones de collines et de montagnes, qui représentent au total environ la moitié des terres agricoles, les parcelles sont même plus petites, soit environ 0,2 hectare. Le secteur agricole a reçu une aide extérieure technique et financière considérable. Toutefois, à l'exception essentiellement des investissements financés par le FIDA dans les zones montagneuses, l'aide était destinée aux zones agricoles côtières et aux plaines, dont le potentiel plus important peut engendrer une croissance économique plus rapide. Bien que la production tende actuellement à être plus axée sur les marchés,

surtout le long des côtes et dans les plaines dont le potentiel est plus riche que dans les zones montagneuses, la plupart des exploitations ont gardé des systèmes de production utilisant peu d'intrants et faiblement productifs. La taille restreinte des exploitations individuelles et le fait que les agriculteurs soient peu enclins à collaborer continuent de limiter les possibilités de créer des économies d'échelle, et par conséquent la capacité de satisfaire la demande du marché tant intérieur que d'exportation. Dans les zones rurales et montagneuses, l'incidence de la pauvreté est 66% plus élevée que dans la capitale Tirana.

5. En Albanie, la stratégie du FIDA dans le contexte de la transition a été de veiller à encourager une augmentation durable de l'activité économique dans les zones montagneuses défavorisées et de les aider à s'insérer au plus près dans l'économie nationale. Le projet de développement rural des districts du nord-est du pays et le projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation, lancés en 1993 et en 1994, étaient axés sur une réduction généralisée de la pauvreté dans certains districts de montagne les plus démunis. L'un et l'autre de ces projets ont été mis en œuvre par des bureaux de gestion qui étaient essentiellement des extensions du Ministère de l'agriculture durant une période qui était, de fait, une situation de conflit et d'après-conflit. La situation s'est normalisée en 1998 et un exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP) a été préparé en 1999. Le COSOP entendait maintenir l'orientation de l'intervention du FIDA sur les zones montagneuses, en recourant à une approche-programme et non à une approche par projets d'une durée déterminée, assortis d'objectifs fixés au préalable. Il y était recommandé de créer deux instances spécialisées autonomes pour s'occuper des aspects généraux du développement des zones montagneuses, ainsi que d'améliorer l'accès aux services financiers ruraux, pour contrebalancer l'accent constamment mis par les partenaires de développement sur les zones à plus fort potentiel. Le FIDA et le gouvernement ont ensuite financé le programme de développement des zones montagneuses, toujours en cours, mais qui devrait prendre fin en 2006. Les activités de ce programme sont organisées par l'entremise de l'Office de développement des zones montagneuses (ODZM) et du Fonds en faveur des zones montagneuses (FFZM).

6. L'orientation du programme de développement des zones montagneuses, moyennant un appui technique et une supervision substantiels, est de plus en plus conforme au concept prévu au départ et au cadre stratégique des opérations du FIDA, notamment en ce qui concerne sa stratégie sous-régionale pour l'Europe centrale et orientale, notamment sur les points ci-après:

- a) adoption d'une approche-programme dans le cadre d'une conception du développement à long terme;
- b) maintien de l'accent mis sur la réduction de la pauvreté, et de la dynamique déjà engagée, dans les zones du pays particulièrement défavorisées et laissées à l'abandon, grâce au rôle et aux fonctions catalytiques que jouent les institutions spécialisées, à savoir l'ODZM et le FFZM;
- c) prise en compte des aspects de la pauvreté liés à la problématique hommes-femmes et lancement d'interventions adaptées qui renforcent le rôle économique des femmes et des jeunes en milieu rural;
- d) mise en place de partenariats efficaces, notamment par les moyens ci-après:
 - i) sous-traitance de l'exécution des services spécialisés requis;
 - ii) mobilisation de fonds supplémentaires auprès d'autres sources; et
 - iii) adoption d'une approche consultative globale pour améliorer la gestion de la chaîne de l'offre pour les entreprises, qu'elles soient liées à l'agriculture ou non, parallèlement à l'élargissement de l'accès aux services financiers et aux produits de prêt appropriés;
- e) reconnaissance expresse de l'importance de la diversification économique des activités agricoles et autres pour stimuler l'économie rurale et multiplier les possibilités d'emplois en milieu rural;
- f) recours aux procédures de concertation pour la planification stratégique avec les parties prenantes locales;

- g) renforcement des actions locales de sensibilisation par le biais d'un appui à la création de forums des parties prenantes.

7. Il reste énormément à faire pour relancer l'économie des zones montagneuses et les intégrer efficacement dans l'économie nationale. Mais le processus de transition progresse, ouvrant de nouvelles perspectives d'appui au développement économique et commercial qui étaient inimaginables en Albanie il y a quelques années à peine. Le Fonds peut désormais étudier ces possibilités dans l'intérêt des ruraux pauvres et dans le but de consolider l'approche-programme lancée dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, en tirant parti de l'expérience et des acquis résultant de l'investissement direct des ressources dans les zones montagneuses. Dans le même temps, compte tenu des limites absolues qu'imposent les caractéristiques agroécologiques des zones montagneuses, l'agriculture, tout en restant importante dans la plupart des systèmes de subsistance en milieu rural, ne saurait être considérée comme le seul moyen de redynamiser l'économie montagnarde. À l'avenir, l'amélioration de la production et de la productivité des exploitations découlera de l'adaptation des pratiques culturelles en fonction des besoins du marché, du remembrement des exploitations par le biais d'accords de vente et de bail qui permettra d'intensifier et de mécaniser la production et, ce faisant, de diminuer la main-d'œuvre agricole permanente.

8. On ne saurait trop souligner combien il importe de continuer d'appuyer la création et le développement des petites et moyennes entreprises comme moyen de créer des emplois rémunérés. Il est donc nécessaire de développer l'accès à toute une gamme d'instruments financiers et de sources de financement adaptés à des besoins d'investissement de plus en plus divers. Les opérations financées par le programme de développement des zones montagneuses représentent un meilleur point de départ à partir duquel peuvent être élaborés des partenariats et des réponses institutionnelles adaptées à ces besoins, compte tenu des réalités économiques complexes des zones montagneuses. Si l'ODZM fonctionne bien et devient un organisme de promotion, il pourra contribuer à favoriser de tels partenariats et à trouver de nouvelles sources de financement, en vue de diversifier l'économie et créer des emplois. Le FFZM, une institution financière autonome au service des zones montagneuses, devrait recevoir un appui pour consolider et développer durablement son portefeuille moyennant une restructuration progressive qui le transformera en une banque rurale privée autofinancée offrant toute une gamme de services financiers ruraux. Le FFZM, avec l'aide de la Rabobank, a défini une stratégie et un plan d'activités à long terme pour la période 2005-2010, sur lesquels s'appuiera l'aide future du FIDA. La création d'une structure hybride ayant à la fois les caractéristiques d'une entreprise commerciale et d'une coopérative est un montage innovant dans le contexte albanais.

9. Toute stratégie future du FIDA concernant les zones de montagne devra faire en sorte que ceux qui veulent et peuvent exercer une activité économique rémunératrice le fassent. Des possibilités de diversification de l'économie rurale montagnarde existent désormais. Elles doivent être exploitées de façon à, premièrement, prendre en compte le caractère souvent indissociable et complémentaire des divers types et rythmes d'investissement ainsi que des diverses modalités de partenariat et, deuxièmement, entraîner des avantages plus importants pour les ruraux pauvres, tout en garantissant la relative équité nécessaire pour parvenir à une croissance durable du secteur privé. Une telle approche repose sur: i) le travail d'une mission COSOP du FIDA qui s'est rendue en Albanie en novembre et décembre 2004; ii) les conclusions d'une série d'ateliers de consultation organisés dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, à l'échelon des districts et au niveau national en 2003, qui ont lancé un processus participatif permanent de concertation avec les pouvoirs publics et de consultation des parties prenantes pour, entre autres tâches, définir la façon dont le gouvernement conçoit le développement des zones montagneuses; iii) la teneur de la stratégie nationale de développement socioéconomique arrêtée par l'État, y compris sa méthodologie de réduction de la pauvreté; iv) les atouts et les difficultés que présente la poursuite de l'intégration de l'Albanie dans l'Europe et son adhésion aux accords commerciaux internationaux; et v) la nature et l'envergure des investissements complémentaires substantiels effectués par d'autres partenaires de développement.

10. Les indicateurs de performance du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) (notes les plus basses) ont permis de définir les domaines politiques et institutionnels sur lesquels devra porter la concertation entre le FIDA et le gouvernement pour appuyer le développement des zones montagneuses, à savoir: i) la concertation entre les organisations locales et les pouvoirs publics; ii) le climat de l'investissement pour les entreprises rurales; et iii) l'accès aux services de vulgarisation.

11. Compte tenu de la taille restreinte de sa population et des projections actuelles du SAFP, l'Albanie peut bénéficier d'un *scénario de prêt de base*, soit un montant de 7 à 8 millions seulement tous les six ans. Un tel scénario rendrait difficile l'élaboration d'un programme d'investissement présentant un intérêt pour le gouvernement et représenterait des frais d'élaboration et de supervision des projets d'un montant disproportionné pour le FIDA. Un *scénario bas*, dont le lancement pourrait être déclenché par la dégradation du cadre politique institutionnel, ramènerait la projection du SAFP au minimum de 1 million de USD par an, soit un prêt de 6 millions de USD tous les six ans. Si l'amélioration du cadre politique et institutionnel se poursuit et compte tenu des résultats de plus en plus positifs du secteur rural et de la probabilité de l'augmentation des ressources disponibles, un *scénario haut* semble le plus probable. Un programme d'investissement dans le développement durable des zones rurales de montagne d'un montant de l'ordre de 9 à 11 millions de USD pourrait donc être présenté au Conseil d'administration à la fin de 2005. Pour renforcer encore l'approche-programme avec une enveloppe de ressources limitée, on étudiera les possibilités de cofinancement extérieur supplémentaire en fonction des besoins recensés au cours du processus de conception de l'investissement. Un cofinancement pourrait être envisageable avec l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, le Fonds pour l'environnement mondial, d'autres institutions financières internationales intervenant dans le secteur rural et le Gouvernement italien. En outre, on tentera d'obtenir des dons sur les ressources ordinaires et les fonds supplémentaires du FIDA pour appuyer des actions de développement institutionnel innovantes, telles que la création de la banque rurale, l'organisation de forums pour les zones montagneuses, et l'octroi d'une assistance technique pour élaborer un programme concernant les envois de fonds.

RÉPUBLIQUE D'ALBANIE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION¹

1. La République d'Albanie est devenue membre du FIDA (catégorie III - maintenant liste C) en janvier 1992. Après avoir envoyé en février 1993 une mission générale d'identification qui a recensé trois possibilités d'investissement, le Fonds a ensuite approuvé l'inclusion dans sa réserve de projets à financer en Albanie le projet de développement rural des districts du nord-est du pays, le projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation et le programme de développement des zones montagneuses. La situation ayant radicalement changé en Albanie au cours de la période d'exécution des deux premiers projets, qui sont l'un et l'autre désormais clos, un exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP, février 1999) a été préparé et a abouti à la conception, puis à l'exécution du programme de développement des zones montagneuses, qui est toujours en cours.

2. Le présent document rend compte du nouveau contexte socio-économique des interventions bénéficiant de l'appui du FIDA en Albanie et dessine les orientations de ses futurs investissements dans le cadre du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Il tient compte de l'expérience globale acquise par le Fonds durant l'exécution de ses projets en Albanie et des répercussions qu'auront sur les investissements futurs les interventions en cours dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, ainsi que de l'expérience opérationnelle des autres acteurs du développement dans le pays. Il tire également parti des opérations récentes du FIDA dans d'autres économies en transition, notamment en Arménie, en Roumanie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Ce document est une réflexion sur les évolutions en cours dans l'économie albanaise en transition, en particulier: i) la stabilité accrue du cadre macroéconomique et l'apparition d'un secteur financier commercial et ses répercussions sur le développement du secteur privé; ii) l'élaboration de stratégies et politiques nationales portant sur la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la décentralisation des pouvoirs administratifs de l'État; et iii) l'importance croissante accordée par le gouvernement à la convergence vers les conditions requises pour attirer des financements de l'Union européenne (UE) avant d'y adhérer.

3. Le présent COSOP repose sur les conclusions d'une série d'ateliers consultatifs appuyés par le programme de développement des zones montagneuses à l'échelon national et à celui des districts et des régions en 2003 et 2004. Toute une gamme d'acteurs ont pris part à ces ateliers, y compris des agriculteurs, d'autres responsables de petites entreprises privées, des membres des conseils de district et des représentants et parlementaires des zones montagneuses du pays. Ces ateliers ont marqué le début d'un processus participatif de concertation avec les pouvoirs publics et de consultation des parties prenantes, qui est toujours en cours. Ce processus a notamment porté sur la rédaction d'un document sur la conception du développement des zones montagneuses, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de développement socioéconomique et où sont arrêtés les principes qui régiront le développement des zones montagneuses et permettront aux parties prenantes de faire mieux connaître les préoccupations de ces zones, de faire pression pour que les choses changent et d'influer sur l'attribution des ressources en leur faveur.

¹ Pour de plus amples informations, voir l'appendice I.

II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET PAUVRETÉ RURALE

A. La situation économique générale du pays

4. L'Albanie est un petit pays essentiellement montagneux qui se situe sur la façade occidentale de la péninsule des Balkans. Elle a des frontières communes avec la Serbie-et-Monténégro au nord et au nord-est, l'ex-République yougoslave de Macédoine à l'est et la Grèce au sud. Les principales régions géographiques du pays sont les plaines côtières, la zone intermédiaire des collines et les chaînes de montagnes. Seules les zones côtières jouissent d'un climat méditerranéen. Partout ailleurs, le pays subit des saisons extrêmes caractéristiques d'un climat continental. Le pays compte environ 3,1 millions d'habitants (recensement de 2001), dont près de 500 000 vivent dans la capitale, Tirana. On estime que 57% de la population vit en milieu rural et qu'environ un tiers du produit intérieur brut (PIB) provient de l'agriculture. Le taux d'alphabétisation est élevé pour les deux sexes, soit environ 98%, mais la qualité de l'éducation serait en baisse, en particulier dans les zones rurales. Les indicateurs du développement social et autres données relatives au pays, qui sont résumées à l'appendice I, montrent que l'incidence de la pauvreté reste forte mais plutôt en termes de revenu que de développement humain.

5. La transition de l'Albanie vers une société démocratique et une économie de marché s'est avérée très difficile. Cette situation s'explique en grande partie par la difficulté exceptionnelle des conditions existant dans le pays au départ, à savoir la forme extrême de communisme rigoureux et isolationniste des décennies précédentes qui interdisait le commerce privé, limitait rigoureusement les déplacements à l'intérieur du pays et maintenait au minimum l'interaction commerciale ou autre avec le monde extérieur. On estime que, dans le sillage de la transition, 15% de la population, y compris une forte proportion de l'élite intellectuelle, ont émigré au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, surtout vers la Grèce et l'Italie. La poursuite de l'émigration illégale est une source de préoccupation pour l'Union Européenne. Le principal corollaire positif de cette émigration a été le niveau substantiel des envois de fonds vers l'Albanie, qui est actuellement estimé par la Banque d'Albanie à l'équivalent d'au moins 500 à 600 millions de USD par an, soit environ 15% du PIB. Ces transferts de fonds contribuent à assurer la stabilité de la monnaie locale et à maintenir des niveaux adéquats de réserves de change. La traite des êtres humains, exacerbée par le dénuement des zones rurales et périurbaines, préoccupe fortement plusieurs grands donateurs qui tentent d'y faire face dans le cadre d'actions régionales. L'appui fourni par le FIDA au développement économique et à la création d'emplois dans les zones les plus pauvres du pays contribue à résoudre ces problèmes.

6. L'effondrement, au début de 1997, des programmes financiers pyramidaux a entraîné la perte d'environ 1,2 milliard de USD d'épargne, provoqué une crise qui a mené le pays au bord de la guerre civile, réduit à néant l'ordre institutionnel et retardé les réformes naissantes. Ces problèmes se sont vu aggravés par le conflit politique interne et la situation régionale difficile, en particulier la crise du Kosovo de 1999 qui a entraîné un afflux de près de 500 000 réfugiés en Albanie. Malgré les difficultés de cette transition, l'Albanie est maintenant une république de type parlementaire et la Constitution albanaise de 1998 répond aux normes démocratiques internationales. Le cadre juridique, judiciaire et réglementaire est progressivement mis en conformité avec les prescriptions applicables à une économie libéralisée et à une société démocratique, bien que demeurent des défaillances importantes lorsqu'il s'agit de l'appliquer et d'en faire assurer le respect. La société civile est sous-développée et n'a guère d'interaction avec les pouvoirs publics.

7. À l'ère communiste, l'État garantissait l'emploi des femmes dans le cadre de son action en faveur de l'égalité des droits et des chances. Si la Constitution en vigueur accorde aux femmes une position juridique officielle comparable à celle qui existe dans la plupart des pays européens, la violence et la discrimination contre les femmes sont considérées en Albanie comme des problèmes graves. Du fait de la privatisation, la plupart des entités économiques ont été dissoutes sans que des solutions de rechange aient été trouvées. Le chômage massif qui en résulte touche les femmes de

façon disproportionnée, 23% d'entre elles ayant un emploi rémunéré à plein temps, contre 45% pour les hommes.

8. D'après les indicateurs du développement dans le monde 2004 de la Banque mondiale, l'Albanie, qui se situe au 73^{ème} rang sur 141 pays, a un revenu par habitant de 1 450 USD, soit un niveau légèrement inférieur à celui de son voisin, l'ex-République yougoslave de Macédoine. L'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement place l'Albanie au 65^{ème} rang des 174 pays cités. L'inégalité des revenus y est relativement faible comme le montre un coefficient national de Gini de 0,28. Les groupes de revenus sont néanmoins tous proches du seuil de pauvreté officiel, indiquant que de vastes segments de la population sont victimes de la régression économique. Des politiques directement ciblées sur les pauvres devraient par conséquent potentiellement aider un grand nombre de personnes. La dynamique de la pauvreté est donc sans doute plus importante que les chiffres précis en la matière².

9. À partir de 1998, l'économie a progressé au rythme annuel de 7 à 8%, ralentissant à 4,7% en 2002 en raison de la crise de l'énergie et des effets des inondations sur la production agricole. La croissance réelle du PIB a atteint un taux annuel de près de 6% en 2003 et devrait se maintenir à ce niveau sur le court terme. L'inflation est actuellement d'environ 3% et n'a dans l'ensemble pas dépassé 4% ces dernières années. La contribution des divers secteurs au PIB a considérablement évolué au cours de la transition, bien qu'il faille traiter les chiffres avec précaution en raison du réajustement de la méthode de calcul auquel il a été procédé. Un recul marqué de la contribution de l'industrie à partir de 1992 est allé de pair avec une augmentation de la part du secteur agricole, qui est passée de 42 à 55% à la suite de la privatisation et de la libéralisation. L'agriculture reste importante mais sa contribution à l'économie nationale diminue, ne représentant plus que 33% du PIB en 2002 et 28% en 2003. La part des secteurs de la construction (11%) ainsi que du transport et des autres services (43%) est importante et en progression. Le secteur privé contribue au PIB à hauteur de près de 75% et fournit 80% des emplois³. Bien que l'emploi dans le secteur privé non agricole soit en progression, plus de la moitié de la population active travaille dans le secteur agricole à forte intensité de main-d'oeuvre faiblement rémunérateur. Depuis 1999⁴, la compréhension de l'environnement industriel et commercial s'est améliorée en Albanie mais les entreprises privées, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), rencontrent encore de nombreux obstacles. Les entreprises légitimes pâtissent de la concurrence déloyale du secteur informel ainsi que des pratiques commerciales et administratives illégales des sociétés enregistrées. Une gestion d'entreprise défaillante et un manque généralisé de compétences en gestion, associés à un sous-développement du système bancaire, sont autant d'obstacles au développement de l'entreprise et à l'investissement étranger direct.

10. L'un des principaux objectifs nationaux est d'intégrer le plus pleinement possible l'Albanie au sein de l'Europe économique et politique. Il pourra en partie être atteint par le biais du processus de stabilisation et d'association de l'UE, qui a été lancé en mai 1999 et qui englobe la concertation en cours, la libéralisation du commerce et la coopération avec l'UE sur certains aspects de la justice et des affaires intérieures. L'UE peut décider de négocier un accord de stabilisation et d'association avec chaque pays visé par ledit processus comme préalable à l'octroi de fonds au titre du Règlement relatif à l'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation. L'Albanie bénéficie actuellement de ce programme pour la période 2002-2006. Elle est considérée comme un candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne. Le rapprochement avec l'Europe bénéficie d'un large soutien populaire auquel ne fait cependant pas écho une réelle compréhension de ce que pourrait signifier la convergence et des efforts nécessaires pour y parvenir. L'Albanie est devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce en septembre 2000. Elle a pris un certain retard dans la mise en œuvre des engagements de libéralisation du commerce contractés pour la période allant jusqu'en 2007.

² Banque mondiale, 2002, *Albania: Poverty in Time of Growth*.

³ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report 2003*.

⁴ *Business Environment and Enterprise Performance Survey, 2002*.

Le taux de droit maximal est toujours de 15%, bien que le commerce de nombreux produits industriels soit déjà libéralisé ou assujéti à des droits extrêmement faibles (2%). Le secteur le plus protégé reste l'agriculture. L'Albanie a également conclu des accords de libre-échange avec les pays voisins des Balkans. Pour que le pays s'acquitte de ses obligations commerciales et tire parti des avantages à long terme des accords de libre-échange conclus, il faudra que les exportations albanaises deviennent beaucoup plus concurrentielles. La capacité d'exportation du pays est pour l'instant limitée, en raison essentiellement de la faiblesse de la production industrielle et agricole, de la qualité médiocre des produits et des réseaux de distribution et de la protection insuffisante des consommateurs, y compris en ce qui concerne l'application de normes de sécurité sanitaire et d'hygiène des aliments.

11. On compte actuellement 16 banques opérant dans le pays, dont quatorze sont sous contrôle étranger. La faiblesse et le rayon d'action limités des intermédiaires financiers sont un obstacle important au développement du secteur privé. En dépit de leurs politiques de prêt conservatrices, les banquiers semblent faire preuve d'un optimisme prudent et commencent à élargir la gamme de leurs produits financiers et l'envergure de leurs opérations. Les défis à relever sont les suivants: i) développer les compétences des banques locales dans le domaine de l'octroi des prêts en fonction des flux de disponibilités; ii) renforcer les droits de propriété et faciliter le recours au foncier à titre de garantie en améliorant les registres et cadastres fonciers; iii) éduquer les emprunteurs potentiels sur les divers aspects des services bancaires; iv) améliorer le respect des obligations contractuelles; v) mieux informer les créanciers; et vi) réduire les obstacles administratifs et les coûts de transfert des envois de fonds vers le système bancaire albanais. L'introduction de nouveaux instruments financiers (par exemple le crédit-bail) et l'amélioration de l'efficacité et des normes commerciales du secteur de l'assurance sont également jugés essentiels pour le développement des institutions financières autres que bancaires.

B. Le secteur agricole

12. Les terres arables représentent 26% (700 000 hectares) de la superficie de l'Albanie, les pâturages 16% (425 000 hectares) et les forêts environ 36% (1 million d'hectares). Quarante-quatre pour cent des terres arables sont situées le long de la côte, essentiellement dans les plaines, 37% dans les collines et 19% dans les montagnes. Moins d'un tiers des 417 000 hectares qui étaient équipés de systèmes d'irrigation dans l'ancienne économie dirigée sont maintenant opérationnels, une bonne part des autres installations ne pouvant être remises en état à un coût avantageux dans le cadre d'une économie de marché.

13. Après l'effondrement de l'économie dirigée, la structure du système agraire s'est vu transformée par la fermeture des coopératives et des fermes d'État et par la redistribution des terres sous régime privé. Le processus a abouti à la création d'environ 470 000 petites exploitations familiales, d'une superficie moyenne d'environ 0,72 hectare, qui se subdivisent généralement en parcelles plus restreintes. Dans certaines zones de collines et de montagnes, qui représentent au total environ la moitié des terres agricoles, certaines parcelles sont même plus petites, soit environ 0,2 hectare. Les exploitants ont pratiqué au départ une agriculture de subsistance, adaptant les systèmes de production de l'ancien régime en fonction de leurs propres besoins de consommation. Dans les régions où le potentiel de production est plus important, en général à proximité des grands centres urbains, les exploitants se sont progressivement davantage orientés vers les marchés. Cette tendance n'est pas aussi marquée dans les zones de montagne, où les débouchés sont plus rares et les produits généralement moins concurrentiels. Les exploitants sont très individualistes et peu enclins à coopérer avec les autres, même pour assurer une gestion efficace des systèmes d'irrigation ou pour commercialiser leurs produits. Le secteur agricole a reçu une aide technique et financière extérieure considérable. Malgré les efforts mis en œuvre, l'Albanie reste fortement tributaire des importations alimentaires pour satisfaire la demande urbaine de denrées alimentaires et de produits agricoles.

14. Les entreprises agroalimentaires albanaises ont dû fermer ou sont obsolètes, non viables et incapables de faire concurrence à l'industrie européenne en raison du manque et des prix élevés des matières premières ainsi que de la qualité généralement faible des produits transformés localement. L'apparition de petites entreprises agricoles privées s'est faite lentement en raison des difficultés rencontrées pour accéder au crédit et de l'environnement peu favorable à la création de systèmes de commercialisation légitimes compétitifs. Le secteur privé s'est néanmoins peu à peu développé et domine désormais la commercialisation des produits et des intrants agricoles. Globalement, le secteur agricole fournit directement ou indirectement des emplois à environ 60% de la main-d'œuvre nationale. En raison essentiellement de l'envergure limitée de leurs opérations, de nombreux producteurs ne peuvent individuellement accéder aux marchés pour vendre leurs produits. Ces problèmes sont accentués par la rareté de l'information commerciale, le manque de respect des normes, l'insuffisance des emballages et de l'étiquetage et le manque de confiance dans les avantages potentiels d'une collaboration plus formelle, par exemple par le biais d'associations spécialisées de commercialisation et de vente administrées par leurs membres. Si l'on n'encourage pas les entreprises de transformation à jouer le rôle de catalyseur dans les réseaux d'approvisionnement, les possibilités offertes aux agriculteurs albanais, y compris dans les zones montagneuses, resteront sous-exploitées et l'agriculture commerciale ne sera qu'une activité sporadique et désorganisée.

15. En raison de l'abandon des modèles de production agricole imposés artificiellement à l'ère communiste, on note un regain d'intérêt pour l'élevage, en particulier des petits ruminants dans les zones montagneuses. La production animale est désormais une composante majeure de l'agriculture albanaise et représente environ 50% de la production totale du secteur. La vente de petits ruminants et des produits associés à cet élevage est souvent la source la plus importante de revenus financiers des ménages ruraux. Toutefois, les produits animaux frais ou transformés sont généralement commercialisés dans des conditions d'hygiène médiocres, sans que les producteurs connaissent ou appliquent les normes de sécurité sanitaire des aliments ou recourent aux contrôles vétérinaires. Malgré les nombreuses difficultés et défaillances qui y sont associées, la commercialisation des produits de l'élevage, ainsi que de toute une gamme de fruits et de légumes et de produits de la viticulture offre néanmoins certaines des meilleures possibilités de réduction de la pauvreté rurale dans les zones montagneuses.

16. La main-d'œuvre agricole est extrêmement sous-employée. Il n'existe cependant guère de possibilités d'accroître l'emploi direct dans un secteur agricole compétitif. Par force, la conception du développement rural évolue, y compris dans le secteur public, et le gouvernement entend accroître la capacité institutionnelle d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole dans la perspective de l'intégration au sein de la région et de l'Europe, tout en mettant simultanément l'accent sur les aspects généraux de la croissance de l'économie rurale non liée à l'agriculture.

C. La pauvreté rurale

17. En termes de pouvoir d'achat, l'Albanie a un taux de pauvreté équivalant à 2 USD par jour, ce qui ressemble à la situation de certains des pays du Caucase, mais de pays en retard qui seront dans la prochaine vague d'adhésion à l'UE (Bulgarie et Roumanie). En dépit de la croissance économique relativement soutenue de ces dernières années, l'incidence de la pauvreté y reste forte et le PIB par habitant y est l'un des plus faibles d'Europe. D'après l'enquête réalisée en Albanie en 2003 pour mesurer les niveaux de vie, un quart de la population albanaise vit dans la pauvreté, mais la pauvreté extrême ne touche que 5% des Albanais, qui sont incapables de satisfaire leurs besoins alimentaires essentiels. D'un point de vue démographique, la pauvreté touche avant tout les jeunes, presque la moitié des pauvres ayant moins de 21 ans. Les familles nombreuses sont également plus pauvres, puisque plus de 50% des ménages comptant sept membres ou plus vivent dans la pauvreté. Les familles dirigées par une femme sont généralement moins bien loties que celles dirigées par un homme. La pauvreté a également une dimension spatiale régionale marquée. D'après tous les indicateurs de la pauvreté, l'incidence de cette dernière est systématiquement plus forte dans les zones

montagneuses rurales du nord. La pauvreté est 66% plus élevée dans les zones rurales qu'à Tirana et 50% plus marquée dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Dans les districts de Kukës et Dibër, dans le nord-est, environ 45% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et 80% des revenus familiaux proviennent des programmes de protection sociale, de l'assistance économique et des versements d'indemnités pour handicap. La pauvreté a également une dimension sexospécifique dans la mesure où la période de transition a eu des effets comparativement négatifs sur la situation économique et politique des femmes. Une évolution particulière est notable en milieu rural, où les emplois rémunérés, dont un grand nombre étaient précédemment occupés par des femmes, ont disparu en raison de la fermeture des fermes et des entreprises industrielles d'État. Les femmes s'occupent donc davantage de l'agriculture de subsistance familiale. Le sous-emploi est particulièrement répandu en milieu rural, où environ la moitié de la main-d'œuvre ne travaille qu'à temps partiel. Cette situation reflète les problèmes structurels de l'économie rurale et agricole, le secteur agricole fournissant une part substantielle des revenus des ruraux pauvres, bien que sur de minuscules parcelles.

18. S'agissant des dimensions non financières de la pauvreté, les disparités sont encore plus marquées que pour les indicateurs liés aux revenus et aux dépenses. Outre les questions se rapportant à la qualité des services, les équipements et services sociaux essentiels (eau, assainissement, santé et éducation) sont peu ou prou fournis dans toutes les zones urbaines mais il n'en est pas de même dans les zones rurales les plus pauvres. La couverture du réseau électrique est bonne mais le courant, bien qu'irrégulièrement disponible partout, l'est surtout dans les zones rurales. Les taux de scolarisation dans le primaire sont maintenant plus faibles pour les pauvres, les taux les plus bas étant enregistrés dans les populations qui vivent dans une pauvreté extrême. D'après l'étude réalisée pour mesurer les niveaux de vie, le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans (exprimé sous forme de retard de croissance grave ou modérée et d'émaciation modérée) est en général plus élevé en milieu rural. Les caractéristiques de la pauvreté rurale montrent l'importance que revêtent les possibilités d'emploi extra-agricole comme moyen d'aider les Albanais ruraux à se libérer de la pauvreté. Au niveau macroéconomique, les dimensions spatiales et régionales de la pauvreté ont également des répercussions évidentes sur la conception des politiques et programmes visant à réduire la pauvreté et à améliorer le ciblage des mesures de réduction de la pauvreté et d'investissement social.

D. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

19. Les gouvernements successifs se sont attachés à réduire la pauvreté rurale parce qu'il était nécessaire d'améliorer les moyens de subsistance en milieu rural pour des raisons humanitaires et sociales ainsi que de limiter les migrations vers les zones côtières et urbaines. La première mesure prise en 1991 pour faire face à la progression de la pauvreté et à la détérioration de la sécurité alimentaire en milieu rural a été de distribuer des terres à la population rurale comme moyen de survie. Puis l'assistance fournie a associé des programmes d'aide sociale et des mesures axées sur le développement. Au milieu des années 90, le développement rural privilégiait surtout la remise en état des petits ouvrages d'infrastructure (dont un bon nombre avaient été endommagés ou détruits à titre de revanche au début de la transition), le crédit rural et la prophylaxie vétérinaire, essentiellement mis en œuvre par le biais du fonds de développement albanais de l'État. Avant le lancement des projets financés par le FIDA, rares étaient les interventions de développement axées sur les zones montagneuses qui, de toute évidence, étaient les plus pauvres. Le déséquilibre des investissements demeure et les zones montagneuses restent relativement délaissées et sous-développées.

20. Plus récemment, le gouvernement a expressément défini son approche de la réduction de la pauvreté dans sa stratégie 2001 pour la croissance et la réduction de la pauvreté (l'équivalent de la stratégie nationale actuelle de développement socioéconomique), qui précisait les priorités à moyen terme en matière d'investissement public et l'optique choisie pour le développement national à long terme. Le document énonçant la stratégie nationale de développement socioéconomique est considéré comme un processus évolutif dynamique et non comme un document statique. Les documents essentiels qui y sont associés ont déjà fait l'objet d'ajustements et ont été enrichis pour permettre une

évolution progressive vers l'intégration au sein de l'Europe à la suite de la signature par l'Albanie de l'Accord de stabilisation et d'association avec la Commission européenne, en 2003. Le rapport de situation de 2003 relatif à la mise en œuvre de cette stratégie reconnaît que la croissance économique est "le principal outil de réduction de la pauvreté et de stabilisation macroéconomique en vue d'instaurer un environnement favorable à une croissance soutenue"⁵. Cette stratégie souligne l'importance de la mise en place et du maintien d'un environnement industriel et commercial porteur et de la création de possibilités d'emploi pour les pauvres, de la mise en valeur du capital humain par des investissements plus conséquents dans l'éducation et la santé et la démarginalisation des pauvres moyennant leur participation accrue au processus politique. La stratégie nationale de développement socioéconomique est également envisagée comme un moyen de faire mieux connaître toute une série de stratégies régionales de développement élaborées avec l'appui des Nations Unies, dont l'objet est de privilégier les actions qui contribueront à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ayant une pertinence en Albanie.

21. En février 2001, le gouvernement a adopté les grandes orientations de sa politique de développement socioéconomique, qui repose sur le programme d'investissement public 2000-2003 et sur le cadre des dépenses à moyen terme 2001-2003. Il s'agit d'un moyen très utile pour encourager l'attribution des fonds publics en faveur des pauvres d'une manière compatible avec les politiques arrêtées en matière de croissance durable. Cette politique est axée sur: i) la gouvernance et le développement institutionnel, y compris l'amélioration de l'ordre public, une réelle décentralisation vers les collectivités locales, la lutte contre la corruption, la réforme de la législation et le renforcement de la capacité du pouvoir judiciaire; ii) les ressources humaines et les services sociaux moyennant des investissements plus importants dans l'éducation et la santé, un relèvement du taux de scolarisation, le développement de l'éducation dans les zones rurales et la réorganisation de la formation professionnelle pour répondre à la demande du marché du travail, ainsi que le maintien du réseau de protection sociale; iii) le développement du secteur privé en améliorant la compétitivité des entreprises et leur intégration sur les marchés internationaux pour attirer l'investissement étranger direct; et iv) l'infrastructure publique.

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

22. Le projet de développement rural des districts du nord-est du pays et le projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation avaient tous deux les caractéristiques habituelles d'une approche-projet limitée dans le temps, dans le cadre de laquelle des activités multiples et décidées au préalable étaient exécutées sous la responsabilité globale de structures de gestion centralisées. Les difficultés rencontrées en cours d'exécution dans l'un et l'autre de ces projets illustrent les entraves que peuvent représenter les insuffisances des contrôles financiers et des ressources humaines disponibles dans les institutions publiques chargées de la supervision des projets. Dans l'un et l'autre cas, on a également constaté que, en particulier au tout début de la transition économique de l'Albanie et dans les zones les plus pauvres, les délais nécessaires pour renforcer les capacités des institutions publiques et de la société civile étaient plus longs que cela n'avait été prévu lors de la conception des projets. On a confié l'exécution à des institutions publiques et supposé que les arrangements de collaboration susciteraient localement l'enthousiasme populaire et qu'il en résulterait un impact sur le développement (par exemple, appui aux associations d'irrigants et élargissement de l'accès au crédit par le biais des prêts collectifs), et ce à une époque où la population n'avait guère confiance dans les institutions publiques et où, dans son ensemble, elle avait adopté une approche extrêmement individualiste de la survie⁶. On ne connaissait guère en Albanie les fonds de crédit villageois et le

⁵ République d'Albanie, Conseil des ministres, Tirana, avril 2004, *Stratégie nationale de développement socioéconomique: Rapport de situation, 2003*.

⁶ Il convient de souligner qu'à l'époque de la conception du projet de développement rural des districts du nord-est du pays et du projet de remise en état des petits périmètres d'irrigation, l'exécution des projets par l'entremise des organismes des ministères centraux était une quasi-nécessité. Le développement du secteur

concept de prêt collectif, qui s'est donc avéré peu viable dans ce contexte. Ces projets ont également montré combien il était difficile de parvenir à un impact significatif sur les moyens de subsistance ruraux en axant l'action sur un seul sous-secteur ou sur de multiples initiatives exécutées séparément qui, individuellement, ne sauraient entraîner que de très faibles avantages, quel que soit l'aspect du développement des zones marginales envisagé.

23. Les premiers projets ont été exécutés dans un contexte de forte instabilité politique. En outre, dans la situation de quasi non-droit qui prévalait durant une grande partie de leur période d'exécution, il a souvent été impossible d'assurer une gestion et une supervision locales efficaces des activités d'investissement, d'où les graves défaillances observées dans la qualité des ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre de ces projets et du contrôle des dépenses s'y rapportant. Les activités de remise en état des petits réseaux d'irrigation et les services mis à disposition dans le cadre de ces projets ont néanmoins montré qu'il était possible d'aider les agriculteurs à diversifier la composition de leurs cultures pour l'axer sur leur survie⁷. Un nombre significatif de fonds de crédit villageois, dont certains fonctionnent encore, ont fourni un appui initial crucial pour que les communautés villageoises puissent faire face à l'évolution radicale de la situation. Rétrospectivement, il apparaît clairement que les projets ont été exécutés dans une situation qui était, de fait, une situation de conflit ou d'après-conflit.

24. Compte tenu de l'expérience ainsi acquise et des conditions opérationnelles plus stables, le COSOP de 1999 entendait mettre sur pied un programme solide et cohérent pour le développement des zones marginales de l'Albanie à moyen et long terme. L'approche choisie visait à stimuler un accroissement durable de l'activité économique dans les zones défavorisées et donc favorisait l'intégration de ces zones dans l'économie nationale. Cet objectif devait être atteint par les moyens suivants: i) en maintenant l'accent mis sur les zones les plus pauvres et les plus marginalisées; ii) en renforçant les capacités institutionnelles aux niveaux local et national en faveur du développement des zones marginales; iii) en adoptant une approche-programme plus souple moyennant la création de deux institutions autonomes, l'Office de développement des zones montagneuses (ODZM), qui devait réaliser une série d'investissements dans les zones montagneuses, et le Fonds en faveur des zones montagneuses (FFZM), qui s'occuperait du crédit rural; et iv) en contribuant à la réduction de la pauvreté moyennant le développement de l'agriculture et des secteurs apparentés en s'appuyant sur la rentabilité et la viabilité à terme ainsi que sur l'accès amélioré à des services financiers adaptés dans les meilleurs délais.

25. L'ODZM a eu tendance au départ à envisager sa participation dans des domaines d'activité multiples en tant que séries d'activités distinctes, ce qui n'était pas sans rappeler l'ancienne approche par projet. Les aménagements recommandés par la mission d'examen à mi-parcours (octobre 2003) entendaient faire adopter une approche-programme coordonnée. Premièrement, ces recommandations ont introduit le concept des plans d'investissement stratégique comme outil permettant de comprendre les interactions et d'élaborer une série d'activités d'investissement dans le cadre d'une approche globale ayant pour but d'améliorer l'efficacité des principales chaînes de l'offre. Les plans d'investissement stratégique sont élaborés par produit en faisant appel aux producteurs, aux

privé et de l'esprit d'entreprise en était à ses balbutiements au niveau national et ne concernait pas encore les zones les plus reculées où étaient exécutés les projets. Par ailleurs, à la même époque, les règlements relatifs aux collectivités locales qui venaient d'être élaborés n'étaient pas encore appliqués et les pouvoirs locaux n'avaient pas assez d'autonomie administrative et budgétaire. La stratégie nationale pour la décentralisation et l'autonomie locale n'a été ratifiée par le Parlement qu'en 2000. Elle entérine le principe de la subsidiarité, qui attribue les fonctions publiques à l'échelon le plus bas de l'État chaque fois que cela est possible. Créer les conditions qui permettront aux collectivités locales d'assumer d'une manière efficace et rationnelle les responsabilités qui leur sont confiées est l'un des grands défis qu'il faut relever à l'heure actuelle.

⁷ FIDA. 2003. *Rapports d'achèvement du projet de développement rural des districts du nord-est du pays* et du *projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation*. Rome, décembre.

transformateurs, aux négociants et aux institutions financières, qui définissent ensemble les problèmes et les possibilités et élaborent à partir de là un programme d'investissement commun. Deuxièmement, les recommandations insistaient sur les activités de renforcement des institutions locales pour appuyer la mise en place de forums des parties prenantes et l'élaboration sur un mode participatif d'une approche générale du développement des zones montagneuses. Troisièmement, les recommandations de l'examen à mi-parcours soulignaient le rapport entre les nouvelles initiatives de remise en état des petits ouvrages d'infrastructure et les besoins recensés au cours du processus d'élaboration des plans d'investissement stratégique. Le personnel de l'ODZM met actuellement en œuvre ces nouvelles orientations, avec un appui et des conseils techniques substantiels. L'expérience acquise dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, qui correspond à celles d'autres interventions de développement en Albanie, montre qu'une conception transectorielle des besoins et des possibilités de développement est non seulement un concept novateur dans le contexte albanais mais aussi une condition du développement à long terme. Cela étant, mettre en place les ressources institutionnelles et humaines requises pour y parvenir demande beaucoup de temps. Ces aspects seront néanmoins cruciaux lors de la conception de l'appui qui sera fourni dans le cadre du programme d'investissement en faveur du développement durable des zones rurales de montagne.

26. L'ODZM commence à montrer qu'il peut influencer sur la nature et l'ampleur des activités de développement au niveau local d'une manière plus globale et potentiellement plus durable; il est donc devenu plus visible et plus crédible aux yeux des acteurs des communautés montagnardes. Le FFZM montre par ailleurs simultanément que le crédit rural peut être accordé sur des bases durables dans l'environnement considéré à risque que sont les zones montagneuses pour appuyer les investissements des entreprises individuelles et le développement des PME. L'impact de plus en plus marqué de ces institutions et l'intérêt porté à leurs opérations donne à penser que leur viabilité à moyen et long terme serait certainement perçue, en tout cas au niveau local, comme un avantage. Les arriérés accumulés par le FFZM concernent presque exclusivement des prêts accordés à des fonds de crédit villageois et, pour l'essentiel (90%), ont été hérités des projets antérieurs. Les arriérés concernant des prêts accordés à des particuliers et à des PME ne représentent actuellement que 1,4% du total⁸. L'éventail de plus en plus large des activités pour lesquelles des prêts sont accordés et les taux de remboursement observés dénotent une confiance accrue dans les investissements qui visent à améliorer les possibilités d'activité économique et les moyens de subsistance, et montrent que de nouveaux comportements voient le jour en matière de remboursement des prêts et que les besoins de la gestion d'entreprise sont mieux compris.

27. Bien que leurs conseils d'administration soient exclusivement composés de représentants de l'État, l'ODZM et le FFZM ont été créés et continuent de fonctionner en tant qu'institutions autonomes dotées de pouvoirs exécutifs et non en tant qu'organismes d'exécution agissant pour le compte de l'État. Cet arrangement leur a sans aucun doute permis de fonctionner avec un minimum d'ingérence dans leurs opérations, dans la transparence, et en rendant compte de leurs activités respectives.

28. Le FIDA, par le biais de son programme de promotion de l'égalité entre hommes et femmes en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux États indépendants, a fourni une assistance technique au programme de développement des zones montagneuses pour résoudre les inégalités entre les sexes et accroître la participation des femmes aux activités. Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre des interventions, par exemple une évaluation et un suivi des besoins ventilés par sexe, et le personnel a reçu une formation portant sur les divers aspects du développement rural et de la problématique hommes-femmes. Toutefois, l'inégalité entre les sexes n'a pas encore eu pour effet d'augmenter de façon substantielle le nombre de femmes bénéficiaires du projet. Dans le cadre de sa stratégie soucieuse d'équité entre les sexes, l'ODZM lancera à titre expérimental une méthode d'autociblage des femmes en élaborant deux plans d'investissement stratégique dans les secteurs

⁸ FIDA et Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Novembre 2004. *Albania: MADP Supervision Mission, Aide-Mémoire.*

d'activité qui sont majoritairement féminins depuis toujours. Ces activités créeront des possibilités d'emploi pour les femmes et leur donneront les moyens de devenir des acteurs économiques plus dynamiques au sein de leur communauté, les dissuadant ainsi d'émigrer et réduisant le risque qu'elles deviennent victimes de la traite des êtres humains. Dans le cadre des activités relevant du FFZM, le programme en faveur des femmes prévoit de financer des dons en vue de l'exécution d'un projet portant sur le développement des compétences et la formation des femmes et des jeunes en milieu rural, qui améliore l'accès des femmes et des jeunes des zones rurales à la formation et aux nouvelles technologies et leur permette d'accroître leurs revenus.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau et axes stratégiques proposés pour le FIDA

29. Au cours des onze dernières années, la stratégie du FIDA en Albanie a été de jeter les bases d'un accroissement durable de l'activité économique dans les zones montagneuses défavorisées et de favoriser une meilleure intégration de ces zones dans l'économie nationale. Les investissements réalisés dans le cadre des deux premiers projets avaient pour objet une réduction globale de la pauvreté. Le COSOP de 1999 maintenait l'accent mis par le FIDA sur les zones montagneuses par le biais d'une approche-programme des investissements, pour contrebalancer l'appui fourni par les partenaires du développement aux zones dont le potentiel était plus important. Il n'en demeure pas moins, inévitablement, un déséquilibre géographique en ce qui concerne le niveau et l'étendue du développement en Albanie. Mais, comme nous l'avons indiqué plus haut, les études récentes sur la pauvreté ont confirmé les dimensions régionales de cette dernière et justifié pleinement l'orientation du FIDA sur les circonstances, les besoins et le potentiel particuliers des zones montagneuses. L'expérience acquise par le FIDA au cours de l'exécution de ses projets dans les zones montagneuses montre qu'il existe un réel potentiel économique dans les domaines de l'élevage, des plantes médicinales, de l'horticulture, de la transformation complémentaire des produits agricoles ainsi que d'autres activités économiques extra-agricoles (y compris l'agrotourisme, la transformation du bois et la sculpture de la pierre). Il est également tout à fait possible de consolider et de renforcer les réalisations des institutions spécialisées créées dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses.

30. Le Fonds interviendra pour que ceux qui peuvent et veulent exercer une activité économique rémunératrice y parviennent. Il entend multiplier les possibilités de création d'emplois dans les zones les plus démunies en appuyant de façon continue le développement des PME. Il faudra à cette fin garantir l'accès à toute une gamme d'instruments financiers et de sources de financement adaptés à des besoins d'investissement de plus en plus divers. Les opérations financées par le programme de développement des zones montagneuses représentent un meilleur point de départ à partir duquel peuvent être élaborés des partenariats et des réponses institutionnelles adaptées à ces besoins, compte tenu des réalités économiques complexes des zones montagneuses.

31. Compte tenu des limites absolues qu'imposent les caractéristiques agroécologiques des zones montagneuses, l'agriculture, tout en restant importante dans la plupart des systèmes de subsistance en milieu rural, ne saurait être considérée comme le seul moyen de redynamiser l'économie montagnarde. À l'avenir, l'amélioration de la production et de la productivité des exploitations découlera de l'adaptation des pratiques culturelles, du remembrement des exploitations par le biais d'accords de vente et de bail qui permettra d'intensifier et de mécaniser la production et, ce faisant, de diminuer la main-d'oeuvre agricole. Pour éviter les niveaux actuels de chômage, il sera crucial de stimuler l'emploi dans d'autres secteurs dans le cadre d'une économie rurale diversifiée et de réduire ainsi la dépendance de la production agricole primaire qui constitue la base des moyens de subsistance ruraux, y compris dans les montagnes. De nouvelles possibilités de diversification de l'activité économique voient le jour. Il convient de les exploiter d'une manière qui entraîne plus de bienfaits pour les ruraux pauvres, tout en garantissant une équité relative nécessaire pour parvenir à une croissance durable du

secteur privé. Pour répondre aux besoins évidents de développement et de diversification de l'économie, il faudra:

- a) adopter une approche-programme dans le cadre d'une conception du développement à long terme;
- b) maintenir l'accent mis sur la réduction de la pauvreté et la dynamique déjà engagée dans les zones particulièrement défavorisées et délaissées du pays, grâce au rôle et aux fonctions catalytiques que jouent les institutions spécialisées, à savoir l'ODZM et le FFZM;
- c) prendre en compte les dimensions de la pauvreté liées à la problématique hommes-femmes et lancer des interventions en conséquence qui renforcent le rôle économique des femmes et des jeunes en milieu rural;
- d) mettre en place des partenariats efficaces, notamment par les moyens ci-après: i) sous-traitance de l'exécution aux services spécialisés requis; ii) mobilisation de fonds supplémentaires auprès d'autres sources; et iii) adoption d'une méthodologie globale de consultation pour améliorer la gestion de la chaîne de l'offre pour les entreprises, qu'elles soient liées à l'agriculture ou non, en parallèle de l'élargissement de l'accès aux services financiers et aux produits de prêt appropriés;
- e) reconnaître expressément l'importance de la diversification économique et des activités agricoles et autres pour stimuler l'économie rurale et multiplier les possibilités d'emploi en milieu rural;
- f) recourir aux procédures de concertation pour la planification stratégique avec les parties prenantes locales;
- g) renforcer les actions locales de sensibilisation par le biais d'un appui à la création de forums des parties prenantes; et
- h) influencer sur les grandes orientations de l'État à la fois de manière globale en faveur des zones montagneuses et dans des domaines techniques spécifiques, par exemple l'adoption de procédures relatives à l'exploitation et à l'entretien participatif des petits ouvrages d'infrastructure par les groupements d'usagers et la réforme des procédures nationales de lutte contre les pathologies animales.

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

32. Officiellement, le prêt accordé au programme de développement des zones montagneuses devrait prendre fin en 2007. Toutefois, le rythme actuel des décaissements et le solde des fonds du programme laissent supposer qu'il devrait probablement s'achever au milieu de 2006. En prenant pour hypothèse que le volume de l'aide accordée par le FIDA à l'Albanie sera maintenu à son niveau actuel, il serait approprié de financer un programme d'investissement au cours de la période couverte par le nouveau COSOP (2006-2012).

33. Le processus de transition progresse, ouvrant de nouvelles perspectives d'appui au développement économique et commercial, y compris dans les zones montagneuses, qui étaient encore inimaginables en Albanie il y a quelques années à peine. Le Fonds peut désormais étudier ces possibilités dans l'intérêt des ruraux pauvres en vue de consolider l'approche-programme lancée dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, en tirant parti de l'expérience et des acquis résultant de l'investissement direct des ressources dans les zones montagneuses. L'ODZM et le FFZM se positionnent pour devenir les acteurs principaux de ce développement, contribuant ainsi à atteindre le but global qui est d'accroître le revenu des ménages de montagnards.

34. Tel que le gouvernement a défini sa conception du développement des zones montagneuses dans le cadre de la stratégie nationale de développement socioéconomique, il envisage de réduire la pauvreté en renforçant le secteur privé dans un environnement global porteur, en prenant des mesures de protection de l'environnement et en investissant davantage dans l'infrastructure socioéconomique.

Le FIDA devrait renforcer les capacités de l'ODZM pour qu'il puisse jouer un rôle important à cet égard, en renforçant l'approche-programme et les activités de mobilisation des ressources, et en contribuant à la mise en place de partenariats. Il devrait donc aider l'Office à formuler sa stratégie et ses modes opératoires. Les besoins essentiels de l'ODZM sont les suivants: i) se vendre en tant qu'organisme de promotion, capable de mettre les populations en contact avec les sources d'activité économique et de conseils spécialisés, les possibilités de formation, le financement de prêts et de dons complémentaires; ii) devenir plus dynamique pour catalyser les diverses formes de partenariat, d'initiatives de personnes physiques ou d'entreprises, ou les investissements communautaires dans une gamme potentiellement vaste de domaines se rapportant à la croissance économique et à la gestion durable des ressources dans les zones montagneuses; et iii) mettre en place des moyens institutionnels pour évaluer la pertinence des propositions d'investissement pour le progrès économique global des zones montagneuses et, s'il y a lieu, l'admissibilité des propositions de dons complémentaires. L'ODZM peut également servir à trouver de nouvelles sources de financement, par exemple par le biais de l'initiative lancée par l'UE en faveur des zones montagneuses, du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds du patrimoine mondial, ainsi qu'à mobiliser un soutien pour le compte de ses clients auprès d'autres programmes de développement exécutés en Albanie et dans la région.

35. L'élargissement proposé des possibilités de jouer un rôle incitatif et catalytique et la mise en place de partenariats fonctionnant selon des modalités très diverses, par exemple les plans d'investissement stratégique et les forums des zones montagneuses, sont des innovations tant pour le Fonds que pour l'Albanie. Le FIDA, par le biais de son programme d'investissement, aidera les institutions albanaises à adopter une approche-programme. Les ressources extérieures mobilisées par le biais des partenariats créés avec le soutien de l'ODZM ne transiteront pas nécessairement par ce dernier, et les activités ainsi financées ne seront pas forcément supervisées par cet office. Il faudra simplement que les investissements en question soient compatibles avec la protection et le développement de l'économie montagnarde.

36. Avec l'appui technique de la Rabobank et le financement du FIDA, une stratégie et un plan d'activités à long terme pour la période 2005-2010 ont été préparés pour le FFZM. La poursuite de la participation du FIDA à ce fonds repose sur ces outils. Par rapport à la situation actuelle, où le FFZM n'offre que quelques produits de prêt, sa restructuration progressive en une banque rurale privée autofinancée ayant des caractéristiques coopératives et fournissant toute une gamme de services financiers ruraux est une nouveauté en Albanie mais est également un aspect nécessaire de la diversification de l'économie et de la croissance dans les zones montagneuses. Le FIDA aidera aussi le FFZM à assurer le financement de ses fonds propres auprès d'institutions financières internationales et de partenaires du secteur privé afin d'en garantir la viabilité à terme. Le FIDA a une grande expérience de l'accompagnement des institutions financières dans les économies en transition dont il tirera parti pour restructurer le FFMZ.

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

37. Il existe des possibilités importantes et de plus en plus nombreuses de liens avec des organismes privés, en particulier des banques commerciales et des ONG, pour stimuler l'investissement des entreprises privées et l'activité économique. Plusieurs banques élargissent leur rayon d'action de façon à pouvoir accorder des prêts par l'intermédiaire de réseaux de succursales situées dans les centres régionaux et les bourgs ruraux qui desservent les zones montagneuses, en particulier la Banque américaine d'Albanie, la Banque Raiffeisen et la Banque Procrédit. Les innovations qu'il conviendra d'étudier avec les banques commerciales, mais surtout avec le FFZM, sont la création de nouveaux produits financiers tels que le crédit-bail et l'assurance, de nouveaux instruments de garantie et l'adaptation des conditions et modalités de remboursement des prêts en fonction des besoins spécifiques d'un investissement donné (par exemple différés d'amortissement, plans de remboursement échelonnés par phases non régulières). Il sera également possible d'étudier les possibilités de mobilisation de l'épargne et des envois de fonds. Une fois que le FFZM sera devenu

une banque rurale à part entière, l'assistance reçue de ses partenaires institutionnels italiens facilitera le flux des envois de fonds.

38. L'élaboration et la mise en œuvre avec succès du processus de préparation des plans d'investissement stratégique et l'identification, sur un mode participatif, des divers types d'investissements possibles sont, de fait, une forme de "diligence raisonnable" requise de l'ODZM qui peut constituer un atout supplémentaire lors de l'examen des demandes de prêt par les institutions financières. Plusieurs banques commerciales qui, à ce stade, sont très peu au fait de ce qui se passe dans les zones rurales, ainsi que des représentants des programmes concernant le microcrédit appuyés par l'Agence de développement international des États-Unis (USAID) ont manifesté leur intérêt pour les plans d'investissement stratégique. La méthode des plans d'investissement stratégique permet de recenser les éventuelles possibilités de partenariats ou de relations contractuelles formelles avec divers acteurs privés, ainsi qu'avec des ONG, sur certains aspects de la gestion des entreprises et de leurs plans d'activités et dans des domaines techniques tels que le développement du petit élevage laitier, la viticulture et la transformation des produits alimentaires. Ce type de relations sera développé.

39. En raison de l'accent accru mis sur les rôles et les fonctions promotionnels de l'ODZM, il peut être envisagé de nouer des liens avec des organismes bien établis et enregistrant de bons résultats dans d'autres pays européens, y compris en concluant des accords de parrainage, et par le biais d'échanges entre les chambres de commerce et d'autres organes représentatifs s'occupant du développement des ressources humaines, de la mobilisation de l'investissement et du développement des marchés.

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

40. Il existe de réelles possibilités de coopération stratégique avec l'UE, la Banque mondiale, l'USAID et le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) en vue d'améliorer l'environnement industriel et commercial en Albanie. Chacun de ces donateurs, avec des ressources substantielles⁹, participe à des actions ayant pour objet d'atténuer les difficultés auxquelles se heurtent les entreprises privées légitimement constituées et d'améliorer la protection des droits requise dans une économie libéralisée et axée sur le marché, conformément aux accords internationaux auxquels l'Albanie a souscrit et aux critères auxquels elle doit satisfaire pour s'intégrer

⁹ La stratégie d'aide-pays de la Banque mondiale (2002-2005) prévoit environ 97 millions de USD pour financer les programmes visant à améliorer la gouvernance et à renforcer les institutions, à promouvoir la croissance durable du secteur privé et à favoriser le développement humain. Le portefeuille de la Société financière internationale prévoit depuis 1998 un montant de 90 millions d'USD pour appuyer les grands programmes de privatisation (y compris celle du secteur bancaire) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements garantit les principaux investissements réalisés en Albanie par des banques régionales. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a fourni 120,9 millions de EUR pour soutenir le développement du secteur privé dans les domaines des services bancaires, du tourisme, de la croissance des PME et de la construction; elle accorde une assistance aux programmes publics dans les secteurs des télécommunications, de la reconstruction des réseaux d'approvisionnement en énergie et de la remise en état de la voirie. La Banque européenne d'investissement a apporté son aide à la reconstruction des routes et au développement des PME. Dans le cadre de l'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation, l'UE a attribué 91 millions de EUR pour 2005/06 pour financer des programmes axés sur la stabilisation de la démocratie, la bonne gouvernance et le renforcement des institutions, le développement socioéconomique et le lancement des programmes communautaires. Le montant de l'assistance annuelle de l'USAID, qui est de l'ordre de 20 millions de USD, entend stimuler la croissance économique, renforcer la démocratie et la gouvernance, améliorer les systèmes législatif et judiciaire et les soins de santé primaires ainsi qu'intervenir dans divers domaines transectoriels visant à lutter contre la traite des êtres humains, à favoriser l'harmonie entre les religions, à assurer la planification dans le secteur énergétique et le suivi des effets sur la population rurale de la mise en œuvre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'USAID appuie également la demande déposée par l'Albanie en ce qui concerne le compte "Défi du Millénaire". Le DFID a attribué l'équivalent d'environ 15 millions de USD à l'Albanie au titre de son Cadre d'aide à la partie occidentale des Balkans pour la période triennale 2003/04-2005/06.

plus avant dans l'Europe. Des liens particulièrement étroits sont envisagés avec les programmes mis en œuvre par l'USAID dans le secteur financier qui portent sur le développement des PME et le microcrédit. On élargit actuellement les zones d'intervention de ces programmes pour y inclure un certain nombre de bourgades rurales des zones montagneuses; il sera donc possible de nouer des liens de partenariat ou de sous-traitance étroits avec ces programmes pour ce qui est des activités liées aux PME. Dans le contexte de l'amélioration de la gestion de la chaîne de l'offre, des liens supplémentaires peuvent également être envisagés avec un certain nombre d'associations privées, essentiellement liées à l'agriculture, que l'USAID a encouragées et auxquelles elle apporte son aide depuis plusieurs années, par exemple les associations de commerçants ou de producteurs.

41. Les possibilités de liens opérationnels avec l'UE, le DFID et l'USAID sont nombreuses dans les domaines du renforcement institutionnel et de l'amélioration de la gouvernance au niveau national et à celui des régions et des collectivités locales, dans le cadre de la politique de décentralisation mise en œuvre par l'État. Par exemple, les activités de renforcement des capacités institutionnelles de l'ODZM en collaboration avec les autorités locales et les idées qui devraient surgir des forums des parties prenantes peuvent à la fois influencer sur les programmes d'investissement des autres donateurs dans des domaines apparentés et en tirer parti.

42. Au fur et à mesure du développement des activités de promotion et de stimulation prévues dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses, il faudra que les acteurs se mettent au courant et aident leurs clients à tirer parti des résultats des programmes de la Banque mondiale, de la Société financière internationale, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et de la Banque européenne d'investissement qui s'occupent de façons diverses de la remise en état et du développement des services publics et des infrastructures dont les insuffisances freinent actuellement l'activité économique. Il est également prévu d'établir des liens particulièrement étroits avec le projet relatif aux services agricoles parrainé par la Banque mondiale en vue d'élaborer des pratiques optimales et des grandes orientations dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation, et d'aider les agriculteurs et les transformateurs des zones de montagne à tirer parti des installations de commercialisation en gros construites grâce au projet. Des actions complémentaires similaires peuvent être conçues dans le cadre du projet de gestion des ressources naturelles de grande envergure qui va être financé par la Banque mondiale. Plus précisément, dans les zones montagneuses du nord de l'Albanie, des liens pourront être noués avec le programme de développement économique de l'Office allemand de la coopération technique; le don d'assistance technique de cet organisme compléterait les fonds mis à disposition par les institutions du programme de développement des zones montagneuses.

43. Il est possible d'envisager des liens de plus en plus étroits avec l'UE et d'utiliser les fonds qui peuvent être versés avant l'adhésion en vue d'appuyer et d'élargir les opérations du programme de développement des zones montagneuses; de même, en intervenant au niveau local, ce programme peut améliorer les structures qui permettront d'attirer d'autres fonds de l'UE. Comme on le conçoit aisément, les capacités des collectivités locales pourraient être renforcées jusqu'à ce que les communautés puissent accéder aux financements de l'UE par elles-mêmes, dans le cadre de la décentralisation. Les critères relatifs à la sécurité sanitaire des aliments deviennent cruciaux pour pénétrer tant les marchés intérieurs désormais plus exigeants et plus conscients de ces problèmes que les marchés d'exportation. À cet égard, les activités de développement des PME et de gestion améliorée de la chaîne de l'offre pour les produits agricoles qui bénéficient de l'appui du programme de développement des zones montagneuses peuvent tirer parti de liens opérationnels plus étroits établis avec les programmes de l'UE portant sur l'amélioration et réglementation de la qualité des produits alimentaires et des normes de sécurité sanitaire des aliments. De telles activités ont déjà été lancées au titre du dispositif de facilitation de l'accès aux marchés pour les agriculteurs, financé par le gouvernement italien. Ce dispositif appuie les investissements du FIDA en Bosnie-Herzégovine, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en Albanie par le biais de toute une gamme

d'interventions visant à éliminer les obstacles qui empêchent les agriculteurs de pénétrer les marchés intérieurs et internationaux.

E. Domaines de concertation

44. Les indicateurs de performance du SAFF (notes les plus basses) ont permis de définir les domaines politiques et institutionnels sur lesquels devra porter la concertation entre le FIDA et le gouvernement pour aider au développement des zones montagneuses, à savoir: i) la concertation entre les organisations locales et les pouvoirs publics; ii) le climat de l'investissement pour les entreprises rurales; et iii) l'accès aux services de vulgarisation.

45. Un objectif crucial de la concertation sur les questions de fonds (point i) ci-dessus) est de rédiger une déclaration expresse de politique générale ou une présentation des difficultés particulières et du potentiel de croissance économique des zones montagneuses, et d'obtenir l'aval du gouvernement en vue de son adoption. La stratégie nationale de développement socioéconomique, qui est le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, énonce les grandes lignes de la politique de développement national mais ne précise pas, sous sa forme actuelle, les difficultés rencontrées dans les zones montagneuses de l'Albanie. Des efforts non négligeables sont déployés dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses pour remédier à ce problème. Cette stratégie nationale devrait au minimum inclure un ensemble confirmé de principes directeurs pour le développement des zones montagneuses qui puisse aider à mieux faire connaître ces zones, à influencer sur la répartition du budget et à encourager le débat politique pour améliorer les moyens de subsistance des montagnards. Le FIDA continuera de travailler avec le gouvernement pour faire en sorte que le processus des forums soit renforcé ou institutionnalisé en faveur des zones montagneuses afin d'améliorer l'élaboration des politiques sur un mode participatif et de mobiliser les ressources moyennant des actions locales de sensibilisation.

46. Pour attirer l'investissement privé dans les zones rurales à l'appui des ruraux pauvres et de leurs activités productives, il faut disposer de politiques et d'institutions favorables au secteur rural. En recourant aux plans d'investissements stratégiques, le FIDA s'efforcera d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs pertinents pour améliorer l'environnement industriel et commercial en faveur du développement des PME dans les zones montagneuses. Plus précisément, des problèmes tels que la faiblesse de la gouvernance d'entreprise, l'absence généralisée de compétences en gestion et de transparence de l'environnement réglementaire font obstacle au développement d'un secteur privé dynamique.

47. S'agissant de la concertation sur les activités de vulgarisation, l'appui actuellement fourni par le FIDA au programme de lutte contre la brucellose des petits ruminants et le suivi de l'efficacité des méthodes appliquées permettront de tenir le gouvernement informé des besoins de convergence de la politique avec les acquis communautaires de l'UE. Par l'intermédiaire de l'ODZM et en collaboration avec les activités concernant la santé des petits ruminants menées dans le cadre du programme d'assistance communautaire de l'UE pour la reconstruction, le développement et la stabilisation, le FIDA contribuera à la réforme requise pour améliorer les normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'élevage et rendre ainsi plus compétitifs les produits albanais.

F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille

48. Des mesures ont été progressivement prises au cours de 2004 par les institutions du programme de développement des zones montagneuses pour appliquer les recommandations issues de l'examen à mi-parcours. Des mesures supplémentaires seront introduites en 2005 dans le cadre d'une série d'activités s'inscrivant dans l'approche-programme de l'exécution de cette intervention. La transformation progressive du FFZM en banque rurale privée va de toute évidence en rendre les opérations plus autonomes. Dans le cas de l'ODZM, il faudrait adopter les recommandations qui

préconisent d'étoffer le conseil d'administration pour qu'il soit plus représentatif du rôle à jouer par l'organisme pour stimuler l'activité économique. Il sera essentiel, dans une phase ultérieure, que les intérêts du secteur privé et, plus précisément, ceux des zones montagneuses, soient représentés au conseil. Des compétences techniques et gestionnaires plus réelles doivent être conférées aux sous-programmes qui dépendent du programme de développement des zones montagneuses si l'on veut que cet organisme tire pleinement parti de l'assistance technique future, ainsi que pour doter l'ODZM du savoir-faire qui permettra d'en assurer la longévité en tant qu'organe majeur de promotion sur le plan national et international. Les défaillances actuelles sont en partie imputables au climat institutionnel qui prévaut en Albanie, où l'accent est plutôt mis sur les investissements concrets comportant des avantages à court terme que sur les perspectives à long terme.

49. Actuellement, l'ODZM est, pour l'essentiel, un centre de services techniques, qui appuie la conception et l'exécution des activités des trois sous-programmes financés principalement par les ressources du programme de développement des zones montagneuses et supervisé par l'ODZM. Compte tenu de la pénurie de prestataires de services fiables pouvant être recrutés en Albanie, il serait fâcheux que l'ODZM poursuive un développement exponentiel de ses capacités pour garder son pouvoir. De plus en plus, il faudra privilégier non plus les contrôles et la supervision mais, au contraire, le rôle de l'organisme dans la création de partenariats qui s'administreront eux-mêmes et utiliseront des fonds ne provenant pas de l'ODZM. L'adoption du concept de plan d'investissement stratégique dans le sous-programme concernant le développement du secteur privé est une avancée importante dans la mesure où est reconnue l'interdépendance des besoins du développement et l'importance d'encourager les investissements complémentaires dans l'intérêt mutuel des acteurs concernés d'une chaîne particulière d'offre. On pourrait progressivement envisager des dispositifs qui permettront d'élaborer des plans d'investissement stratégiques et de recourir plus largement aux concepts sous-jacents de planification de "la gestion de la chaîne de l'offre" pour englober les filières de ressources liées aux activités économiques extra-agricoles.

G. Cadre indicatif de financement et programme de travail

50. En Albanie, le FIDA occupe un créneau stratégique du fait qu'il participe aux activités de réduction de la pauvreté rurale et au développement agricole dans les zones montagneuses depuis 11 ans. Tout au long de cette période, il a été la principale source extérieure d'appui institutionnel et de financement dans les zones montagneuses, qui ont dans une large mesure été laissées pour compte par les autres donateurs soucieux de favoriser une croissance économique plus rapide dans des zones au potentiel plus important. De nombreuses données d'expérience se sont accumulées, dont il est tenu compte dans les actions de développement en cours dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses et qui peuvent aider à orienter les futures politiques publiques ainsi que la mise au point d'une nouvelle phase d'assistance du FIDA. Avec une supervision étroite et des niveaux substantiels d'appui technique mis à disposition par le biais du DFID et du dispositif financé par le gouvernement italien pour faciliter l'accès des agriculteurs aux marchés, le renforcement de la capacité et de l'efficacité des institutions créées dans le cadre du programme de développement des zones montagneuses se poursuit. Les deux institutions, qui travaillent ensemble, aident à instaurer une plate-forme à partir de laquelle les investisseurs et les communautés des zones montagneuses pourront tirer parti de la croissance économique et des multiples activités de développement socioéconomique en cours afin d'améliorer leurs revenus et leurs possibilités d'emplois. Les institutions parrainées par le programme de développement des zones montagneuses ont contribué à faire évoluer l'aide fournie par le FIDA et le gouvernement: à une approche par projet s'est en effet substituée une approche-programme. Il est désormais envisageable de prendre des mesures conçues pour renforcer le rôle de facilitation et de catalyseur des institutions qui travaillent en faveur des pauvres dans les zones montagneuses déshéritées.

51. La notation SAFFP actuelle du pays est, dans l'ensemble, tout à fait bonne, en particulier en ce qui concerne les indicateurs macroéconomiques, sectoriels et de performance du portefeuille. Mais

compte tenu de la taille restreinte de sa population et des projections actuelles du SAFF, l'Albanie peut bénéficier d'un *scénario de prêt de base* d'un montant ne dépassant pas 7 à 8 millions de USD tous les six ans. Un tel scénario rendrait difficile l'élaboration d'un programme d'investissement présentant un intérêt pour le gouvernement et entraînerait des frais d'élaboration et de supervision des projets d'un montant disproportionné pour le FIDA. Un *scénario bas*, dont le lancement pourrait être déclenché par la dégradation du cadre politique et institutionnel, ramènerait la projection du SAFF au minimum de 1 million de USD par an pour un prêt de 6 millions de USD tous les 6 ans. Mais cette situation est fort improbable, compte tenu de la qualité de la performance de l'Albanie depuis plusieurs années. Par ailleurs, il est prévu que, si l'amélioration du cadre politique et institutionnel se poursuit et compte tenu des résultats positifs du secteur rural et de la probabilité d'une augmentation des ressources disponibles, un *scénario haut* soit probable. Un programme d'investissement dans le développement durable des zones montagneuses de l'ordre de 9 à 11 millions de USD serait alors présenté au Conseil d'administration à la fin de 2005. Pour renforcer l'approche-programme compte tenu d'une enveloppe de ressources limitées, on étudiera les possibilités de cofinancement extérieur supplémentaire en fonction des besoins recensés au cours du processus de définition des investissements. Un cofinancement pourrait être envisageable avec l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, le Fonds pour l'environnement mondial, le gouvernement italien et d'autres institutions financières internationales intervenant dans le secteur rural. En outre, on tentera d'obtenir des dons financés par les ressources ordinaires et les fonds supplémentaires du FIDA, pour appuyer des actions de développement institutionnel innovantes telles que la création d'une banque rurale, l'organisation de forums pour les zones montagneuses et l'octroi d'une assistance technique pour élaborer un programme concernant les envois de fonds.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

ALBANIA

Land area (km² thousand) 2002 1/	27	GNI per capita (USD) 2002 1/	1 450
Total population (million) 2002 1/	3.15	GDP per capita growth (annual %) 2000 1/	4.1
Population density (people per km²) 2002 1/	115	Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/	8
Local currency	Lek (ALL)	Exchange rate: USD 1 =	ALL 97
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	0.0	GDP (USD million) 2002 1/	4 835
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	17	Average annual rate of growth of GDP 2/ 1982-1992	-2.3
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	6	1992-2002	7.7
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	22	Sectoral distribution of GDP 2002 1/	
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	74	% agriculture	25
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	19
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	10 a/
Total labour force (million) 2002 1/	1.59	% services	56
Female labour force as % of total 2002 1/	42	Consumption 2002 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	107 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	93
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	1 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	-1
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2002 1/	330
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 3/	32 a/	Merchandise imports 2002 1/	1 516
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 3/	14 a/	Balance of merchandise trade	-1 186
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	4 a/	before official transfers 2002 1/	-1 092
Physicians (per thousand people) 2002 1/	1 a/	after official transfers 2002 1/	-408
Population using improved water sources (%) 2002 3/	97 a/	Foreign direct investment, net 2002 1/	135
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 3/	91 a/	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2002 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2002 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2002 1/	20	Total external debt (USD million) 2002 1/	1 312
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2002 1/	324 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	18
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	n/a	Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	3
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	3 265	Lending interest rate (%) 2002 1/	15
Land Use		Deposit interest rate (%) 2002 1/	9
Arable land as % of land area 2002 1/	21 a/		
Forest area as % of total land area 2002 1/	36 a/		
Irrigated land as % of cropland 2002 1/	49 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD Rom 2004

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p>Goal Income of households in the mountain areas of Albania increased.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reduction in percentage of rural poor people living on USD 2/day. • Increase in ownership of household assets. • Reduction in the prevalence of malnutrition for children under five (weight for age, height for age, weight for height). • Number of new full-time equivalent jobs created. 	<p>LMS and/or DHS data, disaggregated by district. Impact assessment surveys. Albanian Institute of Statistics studies.</p>	<p>Political stability and continued Government commitment to pro-poor macro-economic policies and institutional reforms.</p>
<p>Purpose/Objective Increase in the public/private investments in the mountain areas based on needs defined by communities.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • USD equivalent of public/private investments made in mountain areas. 	<p>Enterprise records. National and local budgets/tax records.</p>	<p>Budgetary allocations as stipulated in the NSSD and the MTEF implemented. Regulatory framework for improving corporate governance enforced.</p>
<p>Outputs 1. Access to diversified rural financial services in mountain areas improved. 2. Mountain area fora influence local and national policy agenda. 3. Effective institutional mechanisms to promote private/public partnership put in place.</p>	<p>1.1. Year on year increase in the number of people accessing RFS in mountain areas. 1.2. Year on year increase in the value of RFS transactions in mountain areas. 1.3. Increase in the # of service providers operating in mountain areas. 2.1. Number and type of laws/regulations promulgated in support of mountain areas. 2.2. Mountain area development issues incorporated into NSSD. 3.1. Number of strategic investment plans (SIPs) fully funded and implemented. 3.2. Share of SIPs financed by private sector.</p>	<p>Rural financial service providers records. Local/national government registers. SIP plans and enterprise records.</p>	<p>Banking license obtained by RFS operating in mountain areas. More authority and decision-making devolved to local entities as per local government reforms.</p>

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Organization	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Rural population/Rural areas.	<ul style="list-style-type: none"> • Educated labour force. • Experience in advantageous horticulture and small ruminant production. • Scenic attraction and ecological diversity of mountain areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Loss of skills through internal migration and emigration. • Low and irregular quality of mountain area produce. • Deteriorated and/or inadequate rural infrastructure – isolation. • Deteriorated natural resource base in mountain areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Economic rationalization of landholdings linked with diversification of rural economy. • Scope for SME development, especially agro-processing and services. • Potential to expand internal and external markets for mountain area produce of improved quality. • Potential for agro-tourism, eco-tourism; winter sports. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risk of inadequate business regulation discouraging private investment; adverse competition from unlawful business practices and corruption. • Insecurity.
Government of Albania.	<ul style="list-style-type: none"> • Legal and regulatory framework increasingly consistent with needs for economic growth. • NSSD in place. • Committed to pivotal role in the economy of the private sector. • MADA in place and gaining experience as specialised mountain area institution. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequate capacity to ensure adherence to laws and regulations. • Lack of explicit policies for mountain area development. • Inadequate capacity in MADA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional FTAs and membership of WTO. • Pre-accession funding from EU. • Substantial donor support for improved governance, democratisation and public infrastructure. • Pro-active role of MADA as a promotional agency attracting additional resources/facilitating partnerships for business development in mountain areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuing threats to political security.
Local Government.	<ul style="list-style-type: none"> • Broadened responsibilities under decentralization policy. • Access to substantial external resources for decentralization. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited capacity/experience in self-administration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Improved local govt. capacity can attract further external resources to strengthen democracy, e.g. from EU, DFID, USAID. 	<ul style="list-style-type: none"> • Slow pace of devolution and reluctance to devolve responsibility to regional and local governments.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/Agency	Nature Of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Country Assistance Strategy earmarks major sums to improve governance, strengthen institutions, promote private sector growth and foster human development. • Agricultural Services Project. • Irrigation Rehabilitation Project. • Natural Resources Management Project. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direct investment in higher potential areas. • Coastal plains and lowlands. • National coverage anticipated. 	<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. • Ongoing. • Under preparation. 	<ul style="list-style-type: none"> • New CAS likely also to place substantial emphasis on energy and transport sectors as well as more holistic approach to NRM. • Project deals with land consolidation; wholesale agricultural market infrastructure including in locations with mountain area hinterland; seeds and germplasm component, competitive grant facility for farmer groups/associations (IFAD clientele). • Irrigation rehabilitation and water management; potential partner in terms of influencing policy in these aspects throughout agricultural areas. • Scope for collaboration in context of holistic approach under MADP to improved supply chain management, water management efficiency, agro/eco-tourism development.
USAID	<ul style="list-style-type: none"> • Country strategy focuses on fostering economic growth, democracy and governance, legal and judicial systems, primary health care and cross-cutting issues associated with human rights, promotion of religious harmony, energy sector planning and monitoring effects of PRSP on rural people. • Small Business Credit and Assistance Project. • Albanian Partnership in Microcredit. • Dairy Improvement Campaign. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principally coastal and lowland areas but in process of expanding. • Rural areas and expanding network coverage into mountain areas. • Primarily higher potential agricultural areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing to at least 2007 • Ongoing to at least 2007. • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerable potential for collaboration in support of business/SME development in mountain areas (through partnership arrangement or contractual relationship.) • Considerable potential for collaboration in support of business/SME development in mountain areas (partnership arrangement or contractual relationship). • Contracted support via Land O'Lakes; build up of local skills in dairy development and especially processing/marketing of livestock products of major importance in mountain areas.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (CONTINUED)

Donor/Agency	Nature Of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
EBRD	<ul style="list-style-type: none"> Country Programme focusing on private sector development in banking, tourism, SME growth and construction; major public sector investments in telecommunications, energy supply reconstruction and road rehabilitation. 	<ul style="list-style-type: none"> National programme. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Widening scope for rural regeneration in rural and mountain areas through improved investment environment.
EU	<ul style="list-style-type: none"> CARDS Programme providing major funding for improving governance at national, regional and local levels; justice and home affairs; agriculture and environmental issues as part of EU convergence processes; political dialogue and further liberalization of trade. 	<ul style="list-style-type: none"> Preliminary stages in pre-accession funding on a national basis; further stages anticipated with Albania viewed as potential candidate country for EU membership. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing – 2006; further tranches of pre-accession funding anticipated. 	<ul style="list-style-type: none"> Increases scope for working effectively at local level with local institutions/associations and in improving the business environment for economic growth in mountain areas. Possibility of (i) MADP/MADA accessing resources under future funding initiatives and (ii) local authorities strengthened with IFAD support to point of qualifying for EU direct funding in their own right.
EIB	<ul style="list-style-type: none"> Road reconstruction and SME development. 	<ul style="list-style-type: none"> National programme. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Widening scope for expanding economic activity.
DFID	<ul style="list-style-type: none"> Country Programme focusing on improving business investment environment; strengthening legal and judicial capacity; support for democratisation and decentralization of government; regional trade liberalization. 	<ul style="list-style-type: none"> West Balkans Aid Framework. 	<ul style="list-style-type: none"> 2003-2006 	<ul style="list-style-type: none"> DFID investment widens scope for complementary encouragement under IFAD-sponsored programme to Stakeholder Fora, support for associations/interest groups involved in supply chains/networks.
GTZ Raiffeisen Bank; American Bank of Albania; ProCredit Bank	<ul style="list-style-type: none"> Economic Development Programme. Fully operational commercial banks with an ongoing and expanding interest in business/SME establishment/expansion, including increasingly in rural and mountain areas. 	<ul style="list-style-type: none"> Northern region of Albania. Raiffeisen 82 branches (expanding to 90) following recent privatisation of former Savings Bank. ABA and ProCredit Banks with expanding branch networks including urban administrative centres serving some rural areas (including mountain areas) in northern, central and southern Albania. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Potential for complementary financing of technical assistance requirements in economic development initiatives in poorest part of the country. Expressed interest in collaboration in context of financing business development opportunities, including those identified through Strategic Investment Planning approach being adopted by MADA.

