

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-huitième session

Rome, 13-14 septembre 2006

RÉPUBLIQUE TURQUE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

Pour: **Examen**

Note à l'intention des Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques sur le présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Henning Pedersen

Responsable de programmes de pays

tél.: +39-06-5459-2635

courriel: h.pedersen@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

tél.: +39-06-5459-2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS	iv
APERÇU DU PORTEFEUILLE	v
RÉSUMÉ	vi
EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS	1
I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. Le contexte économique	1
B. Le secteur agricole	2
C. La pauvreté rurale	5
D. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	7
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	8
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	9
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	9
B. Principales perspectives d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Portée et possibilités de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Relations éventuelles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Concertation sur l'action à mener	14
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	14
G. Cadre provisoire pour les opérations de prêt et programme de travail à horizon mobile	15
APPENDICES	
I. COUNTRY DATE (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. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	5
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	6

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Livre turque (TRL)
1,00 USD	=	1,35 TRL
1,00 TRL	=	0,74 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

CCA	Coopératives de crédit agricole
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
FIDA	Fonds international de développement agricole
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
IDH	Indice de développement humain
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PIS	Programme d'investissements stratégiques
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE TURQUE
Année budgétaire

1^{er} janvier– 31 décembre

Turquie CARTE DU PAYS



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.

APERÇU DU PORTEFEUILLE

Région: Proche-Orient et Afrique du Nord
Pays: Turquie

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture actuelle	Code du prêt	Monnaie	Montant du prêt approuvé	Décaissements (en % du montant approuvé)
Développement rural de la province d'Erzurum Vulgarisation et recherche appliquée agricoles	BM: BIRD	BM: BIRD	O	31 mars 82	03 déc. 82	31 déc. 89	096 - TU	DTS	1 7200 000	0,76
	BM: BIRD	BM: BIRD	O	03 avril 84	05 sept. 84	30 juin 94	143 - TU	DTS	9 700 000	0,65
Développement rural de Mus et de Bingöl	FIDA	UNOPS	O	14 sept. 89	10 janv. 90	31 déc. 99	243 - TU	DTS	15 500 000	0,70
Développement rural dans la province de Yözü	FIDA	UNOPS	O	13 déc. 90	23 sept. 91	31 déc. 01	277 - TU	DTS	11 500 000	0,79
Développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun	FIDA	UNOPS	O	14 sept. 95	25 août 97	30 juin 06	387 - TU	DTS	13 400 000	0,61
Développement dans la région de Sivas- Erzincan	FIDA	UNOPS	O	11 sept. 03	17 janv. 05	30 sept. 12	616 - TR	DTS	9 2500 00	0,04

O = conditions ordinaires

RÉSUMÉ

1. Depuis 1982, le FIDA a accordé à la Turquie, pour six projets, des prêts d'un montant total de 99,4 millions de USD. Le Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan, approuvé en septembre 2003, est le seul encore actif et le FIDA n'en prévoit actuellement, dans le pays, aucun autre. Ces dernières années, le gouvernement a pris, pour stabiliser l'économie, maîtriser l'inflation et améliorer la gestion des affaires publiques, plusieurs mesures couronnées de succès. Les taux d'intérêt et d'inflation ont chuté et la monnaie s'est renforcée, ce qui a favorisé la croissance et accru la confiance des investisseurs et des consommateurs. Sous le présent gouvernement, les démarches d'adhésion à l'Union européenne se sont intensifiées et les mesures visant à favoriser la convergence avec l'acquis communautaire occupent aujourd'hui, dans l'action publique, une place importante. Les questions qui entourent l'adhésion à l'Union européenne et la mobilisation de fonds au titre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) auront nécessairement d'importantes incidences sur la nature des investissements qu'effectuera le FIDA. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP), tenant compte de ces facteurs, des réformes institutionnelles et législatives engagées parallèlement et de l'expérience tirée de l'exécution de projets antérieurs, donne des indications qui faciliteront l'investissement en Turquie conformément au système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) qu'applique le Fonds.

2. La Turquie occupe, à la croisée de l'Europe et de l'Asie, une position géopolitique stratégique. Avec une superficie de 780 000 km², ce pays essentiellement agricole compte, hors pâtures et prairies, quelque 26 millions d'hectares de terres arables. La population – 73 millions d'habitants en 2005 – a enregistré, ces cinq dernières années, une croissance annuelle moyenne de 1,6%, contre 2,4% dans les années 1980. Le taux d'urbanisation est élevé, plus de 67% de la population vivant dans des villes et des centres urbains. On observe également une migration constante de populations vers l'ouest du pays en provenance, principalement, de l'est défavorisé. Le produit intérieur brut (PIB), qui a augmenté en moyenne, ces deux dernières décennies, d'environ 6% par an en dollars des États-Unis, a été estimé, pour 2005, à 4 128 USD. Après la grave crise économique et financière de 2001, au cours de laquelle le PIB par habitant a chuté d'environ 9%, l'économie a rebondi et croît en moyenne, depuis trois ans, de 6%.

3. Jusqu'en 2000, la politique agricole était interventionniste et protectionniste. L'intensification de l'utilisation des sols était encouragée par des subventions et par d'autres interventions pour stimuler la production et l'investissement. Le marché intérieur était fortement protégé pour encourager l'autosuffisance alimentaire. Les exportations de produits de base permettaient, avec l'appui généralisé d'organismes publics, d'éliminer les excédents de production. Ces politiques attisaient l'inflation et profitaient davantage aux riches propriétaires fonciers qu'aux petits paysans pauvres. En 2000, par conséquent, il a été introduit un programme de réforme agraire qui a notamment consisté à proposer, en remplacement de la politique précédente, des aides directes. Suite à l'introduction de cette mesure dans l'ensemble du pays, en 2001, les transferts vers les paysans se sont raréfiés. La nouvelle stratégie agricole 2006-2010, approuvée en décembre 2004, admet la nécessité de mettre sur pied une agriculture compétitive dans le cadre européen, mais reste consciente du rôle que le secteur agricole continue de jouer, comme source d'emplois et de revenus, dans les zones rurales. Cette stratégie réduit la proportion de financements consacrés à l'aide directe et comprend diverses mesures – certes moins importantes que par le passé – d'appui à l'agriculture.

4. Du fait, en partie, de la politique interventionniste, la finance rurale est, en Turquie, relativement peu développée, les ménages recourant peu à l'emprunt structuré, en particulier dans les régions les plus pauvres de l'est et du sud-est de l'Anatolie. Les services de finance rurale sont principalement proposés par la banque publique Ziraat et par les coopératives de crédit agricole (CCA). Les prêts agricoles continuent de bénéficier d'aides au crédit qui ne sont, cependant,

disponibles que pour les prêts accordés par la banque Ziraat et par les CCA, ce qui exclut de fait les banques privées de toute activité de crédit agricole. Cette situation va probablement changer avec la privatisation prévue de la banque Ziraat et avec la restructuration des CCA.

5. Dans un pays qui présente une telle diversité topographique, climatique et économique, il faut traiter avec prudence les généralisations concernant les causes profondes de la pauvreté rurale, même s'il existe des facteurs communs que sont la taille importante des familles et son corollaire, la faible taille des propriétés; des problèmes écologiques durables tels que le surpâturage et l'érosion des sols des zones déboisées; l'absence d'infrastructure, en particulier de routes et de marchés, dans les régions isolées; et l'absence de filet efficace de protection sociale pour les très pauvres. Les propriétés sont très fragmentées dans toutes les régions à l'exception des zones prospères et modernes du littoral des mers Égée et Marmara. Au recensement agricole de 2001, quelque 90% des exploitations étaient occupées par leur propriétaire et 10% par des affermateurs et des métayers. Les deux tiers des propriétés couvraient moins de cinq hectares. Les chiffres nationaux dissimulent d'importantes disparités régionales, la pauvreté la plus aiguë s'observant dans les régions de l'est et du sud-est de l'Anatolie, suivies de certaines zones du littoral de la mer Noire. Dans les huit provinces les plus pauvres, toutes situées dans l'est ou le sud-est, le PIB moyen par habitant représentait moins de 30% de la moyenne nationale.

6. L'agriculture est de plus en plus considérée comme un moyen nécessaire mais insuffisant de développement équitable et, en particulier, d'amélioration du niveau de vie des ruraux pauvres. Il faut, par conséquent, impérativement diversifier l'économie rurale si l'on veut réduire le chômage et inverser la tendance continue à la migration vers l'ouest, à l'exode rural, à l'émigration et au dépeuplement des campagnes. Le programme que le gouvernement met en œuvre pour réduire la pauvreté et les disparités de revenus est exposé dans sa stratégie à long terme 2001-2023. L'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté forment l'un des cinq piliers de ce programme.

7. Ces deux dernières décennies, la stratégie du FIDA a largement visé à favoriser, sous plusieurs angles, le développement rural des provinces les plus pauvres en apportant à certains villages un appui intégré tenant compte des besoins recensés et plaçant fortement l'accent sur l'amélioration de la productivité agricole. Ces projets étant souvent complexes, il s'est posé d'importants problèmes de coordination liés à la nature hautement centralisée et bureaucratique de l'administration turque, qui se prête mal à une bonne coordination des institutions, voire des services. Ces problèmes ont été aggravés par la situation macroéconomique peu propice et instable qui a prévalu pendant une grande partie de la période d'engagement du FIDA.

8. Compte tenu a) des changements structurels et institutionnels prévus à moyen terme dans le secteur agricole; b) de la nécessité fondamentale, pour réduire la pauvreté et les disparités régionales, de diversifier l'emploi extra-agricole; c) de la nécessité d'agir en cohérence avec les procédures d'adhésion à l'Union européenne; et d) du niveau de fonds que le FIDA peut mettre à la disposition de la Turquie en vertu du SAFP, il va falloir modifier la stratégie d'investissement du FIDA et son orientation. Il est proposé que cette stratégie intègre, tout en s'appuyant sur les thèmes fixés dans le COSOP de 2000 et retenus dans les deux projets les plus récents, les nouvelles orientations du Programme à moyen terme 2002-2008 et de la Stratégie agricole 2006-2010 qu'a adoptés le Gouvernement turc. Il va falloir, à cet effet, se concentrer davantage sur: a) la rentabilité et la qualité commerciale des activités préconisées; b) les possibilités locales qui s'offrent en matière de ressources naturelles, de débouchés et de participation du secteur privé; et c) la contribution que peuvent apporter les petites et moyennes entreprises à la création de débouchés et d'emplois. Globalement, le but serait de faire que les personnes qui le peuvent et le souhaitent puissent mener des activités génératrices de revenus supplémentaires.

9. Il va falloir, pour cela, considérer et encourager de nouvelles sources de revenus agricoles et extra-agricoles. Il est, par conséquent, proposé d'introduire le concept du Programme

d'investissements stratégiques (PIS), innovation importante dans le contexte turc. Les PIS servent à réduire la pauvreté dans un contexte d'économie de marché et à comprendre les relations qui s'y nouent afin d'améliorer le rendement de chaînes d'approvisionnement agricoles essentielles. Ce concept doit être mis en place pour des produits qui présentent un intérêt particulier pour les pauvres – y compris les femmes rurales – et associer producteurs, industriels, négociants et institutions financières. Il va falloir, en recourant à la participation, définir les contraintes et les possibilités de développement d'activités connexes, puis mettre au point et financer, à chaque niveau de la chaîne, des investissements correspondants. Selon le produit, ces investissements pourront porter sur des activités aussi diverses que le financement, la création de petites infrastructures, le transfert de technologie, la formation technique, professionnelle ou commerciale et l'aide à la gestion de ressources naturelles. En outre, pour innover et pallier l'absence actuelle de financements à moyen et long termes dans les zones rurales, le FIDA étudiera la possibilité d'introduire, au niveau local, de nouveaux instruments, y compris des mécanismes de refinancement et l'octroi concurrentiel de dons complémentaires. Ce faisant, en particulier dans les domaines de l'offre de services financiers et de la planification d'investissements fondée sur l'analyse des marchés, le FIDA devra superviser directement les activités et fournir un appui technique spécialisé. Cela facilitera également la gestion des connaissances, fonction essentielle de tout processus de renouvellement.

10. Pour ce qui est de la concertation, il serait plus judicieux pour le FIDA de se concentrer sur la finance rurale, domaine dans lequel il possède des compétences et peut produire une valeur ajoutée. Le Fonds aura pour tâche d'alimenter le débat sur la réforme du secteur financier afin d'éviter les distorsions et de favoriser une saine concurrence entre les prestataires de services financiers commerciaux ruraux. Il aura également pour tâche de favoriser le développement de la microfinance. Dans ce sous-secteur, les activités se dérouleront en étroite collaboration avec la Banque mondiale et avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

11. La note que le pays obtient actuellement au titre du SAFP est très positive sur le plan des indicateurs macroéconomiques et sectoriels, tandis que la performance du portefeuille reste à améliorer. Selon les projections actuelles, la Turquie peut prétendre à un prêt de 6 à 7 millions de USD par an. Un scénario bas, déclenché par une détérioration du cadre politique et institutionnel et par l'absence d'amélioration de la performance du portefeuille, pourrait réduire cette projection. Ce scénario, cependant, est très improbable compte tenu des solides résultats que la Turquie a obtenus ces dernières années sur les plans politique et institutionnel. Au contraire, et compte tenu des démarches que le pays a engagées pour adhérer à l'Union européenne, on pense que la situation va continuer de s'améliorer. On pense également qu'avec le nouveau partenariat prévu avec le PNUD et la restructuration du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales, la performance du portefeuille va s'améliorer. On s'oriente, par conséquent, vers un scénario de 7,5 à 8 millions de USD par an, aucun financement de plus de trois ans n'étant engagé pour un même projet. Le FIDA va continuer de s'employer à réduire la pauvreté dans les zones défavorisées de l'est et du sud-est du pays. Lorsque les deux prochains projets d'investissement seront achevés (en 2006 et 2008), la Turquie se rapprochant de l'adhésion à l'Union européenne, le Fonds pourra engager avec le gouvernement une concertation sur une possible stratégie de sortie du pays.

RÉPUBLIQUE TURQUE

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION¹

1. La Turquie, admise en décembre 1977, est membre du FIDA depuis la création du Fonds. Le premier prêt a été approuvé en 1982 et l'assistance accordée depuis à six projets sous forme de prêts – tous accordés à des conditions ordinaires – s'est élevée au total à 99,4 millions de USD. Le coût total de ces projets est d'environ 525 millions de USD. Les premiers d'entre eux sont clos et le projet de développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun s'est achevé en décembre 2005, la clôture du prêt étant fixée au 30 juin 2006. Le projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan, approuvé en septembre 2003 et déclaré effectif en janvier 2005, est par conséquent le seul projet que le FIDA appuie actuellement dans le pays.

2. Le précédent exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) pour la Turquie date de 2000. Depuis, le contexte d'investissement dans ce pays a considérablement changé. Celui-ci a connu, en 2001, une grave crise économique et financière caractérisée par une inflation galopante et une instabilité monétaire. Depuis l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, en 2002, il a été consenti d'importants efforts de stabilisation macroéconomique qui ont jugulé l'inflation chronique, favorisé une croissance impressionnante, apprécié la livre turque – remplacée en janvier 2005 par la nouvelle livre turque – et amélioré la stabilité du secteur bancaire, ce qui a accru la confiance des investisseurs et des consommateurs. En outre, dans l'optique de l'adhésion à l'Union européenne, le gouvernement a réorienté les politiques et la législation, ce qui à la fois ouvre de nouvelles perspectives et pose de nouveaux problèmes, y compris dans l'agriculture et dans le domaine plus général du développement rural. Il faudrait donc que le FIDA, qui vise actuellement à promouvoir une croissance durable de l'économie rurale et à améliorer le niveau de vie des ruraux pauvres, s'adapte à ce nouvel environnement.

3. Le présent COSOP décrit le nouveau contexte dans lequel le FIDA opère en Turquie et donne des indications dont le Fonds pourra se servir pour investir dans le cadre de son système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Il est le fruit d'amples discussions engagées avec de nombreux intervenants (acteurs publics et privés, organisations paysannes) d'Ankara et du sud-est de l'Anatolie, ainsi que de l'examen des stratégies et politiques que le gouvernement et des entités de premier plan mettent en œuvre pour infléchir le développement macroéconomique et rural. Ses grandes lignes ont également été examinées avec les principaux donateurs actifs en Turquie, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale. Le gouvernement approuve et appuie fermement l'orientation que le Fonds propose de donner à ses activités dans la région très pauvre du sud-est du pays.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE

A. Le contexte économique

4. La Turquie se situe à la croisée de l'Europe et de l'Asie. Elle possède des frontières terrestres avec la Bulgarie et la Grèce au nord-ouest, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan au nord-est, la République islamique d'Iran à l'est, et l'Iraq et la République arabe syrienne au sud-est. Ses frontières maritimes sont la mer Noire au nord et les mers Méditerranée et Égée au sud-ouest. Sa superficie, de 780 000 km², correspond à peu près à celle de la France et du Royaume-Uni réunis. Sa population – 73 millions d'habitants en 2005 – a crû, ces cinq dernières années, au rythme de 1,6% l'an, contre

¹ Pour tout complément d'information, voir l'appendice I.

2,4% dans les années 1980 et 1,8% dans les années 1990. Le pays a un taux d'urbanisation annuel de 4,5% et quelque 67% des Turcs vivent en milieu urbain. Ces deux dernières décennies, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté en moyenne annuelle d'environ 6% en dollars des États-Unis pour atteindre, d'après les estimations, 4 128 USD en 2005. Comme on le verra plus bas, il existe, entre les régions, d'énormes écarts de revenus et de niveaux de pauvreté.

5. Jusqu'en 2001, la Turquie a connu une forte inflation et l'instabilité monétaire. Pendant cette période, le taux annuel d'inflation s'est élevé, en moyenne, à 70%, le taux de change atteignant, au plus fort de la crise financière d'octobre 2001, 1,6 million de livres turques pour un dollar. Depuis, la monnaie s'est renforcée. En novembre 2005, le taux de change était de 1,36 livre turque pour un dollar. L'inflation, cependant, s'est poursuivie à un rythme certes décroissant. Entre 2004 et 2005, l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 7%. Les salaires ont progressé plus ou moins au même rythme que l'inflation sans que leur niveau réel change fortement. Pendant cette période de stabilisation monétaire, de surcroît, les taux d'intérêt sont restés élevés en termes réels. Ces dernières années, par conséquent, les termes de l'échange se sont fortement dégradés pour les industries primaires dont les coûts de production dépendent du marché mondial.

6. Le secteur manufacturier et les services se développant davantage que l'agriculture, la structure de l'économie turque évolue. Dans les années 1980, l'agriculture représentait environ 25% du PIB. En 1985, cette proportion était passée à 20% pour osciller, entre 1990 et 2000, entre 14% et 17%. Depuis 2000, cette chute s'est poursuivie. Néanmoins, la part de l'agriculture dans l'économie turque reste importante, représentant quelque 11% en 2004, contre 4 à 5% dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'Union européenne la même année.

7. La Turquie compte quelque 24 millions d'actifs (2004) et le chômage y est très élevé, avec un taux global de 10,3%. Le taux urbain est de 12,5% et le taux rural communiqué de 5,9% (chiffre qui masque en fait un chômage agricole considérable). L'une des principales priorités consiste à créer des emplois pour la population active relativement jeune et en croissance rapide. L'agriculture, qui employait plus de la moitié de la population active au début des années 1980, n'en emploie maintenant plus qu'un tiers. Ces chiffres (50% de la main-d'œuvre produisant 25% du PIB il y a vingt ans contre 33% n'en produisant aujourd'hui que 11%) montrent clairement que la productivité de l'agriculture a augmenté moins rapidement que celle d'autres secteurs.

8. Il existe en Turquie d'importantes disparités de niveau d'activité économique et de revenus entre les régions. L'Office national de la planification (ONP) a réparti les provinces en cinq groupes selon un indice composite tiré de 58 indicateurs économiques et sociaux. Les régions les plus riches se situent le long des côtes et autour des grandes villes du détroit de Marmara, ainsi qu'autour d'Izmir et d'Ankara. Sur 81 provinces, 19 sont relativement pauvres et sous-développées, et 16 sont très pauvres et fortement sous-développées. Les régions les plus pauvres se situent principalement dans les zones de montagnes et de prairies de l'est et du sud-est de l'Anatolie. En 1997, le PIB moyen par habitant des provinces les plus riches était 4,8 fois plus élevé que celui des provinces les plus pauvres. Globalement, 30% des habitants des régions les plus prospères sont trois fois plus riches que 28% des habitants des régions les plus pauvres.

B. Le secteur agricole

9. **Utilisation des sols.** La Turquie est principalement un pays agricole. En 2003, les terres agricoles et les forêts couvraient quelque 61,3 millions d'hectares. Il s'agissait de champs cultivés (28,5%), de jachères (8,2%), de vergers, de vignes et d'oliveraies (4,4%), de potagers (1,3%), de pâtures et de prairies (23,8%) et de forêts (33,8%).

10. On a recensé, en 2001, quelque 3,1 millions d'exploitations agricoles, soit un million de moins qu'en 1991. Ces exploitations sont généralement fragmentées avec, en moyenne, cinq parcelles par

exploitation. L'une des priorités pourrait donc être de les consolider. Plus de 90% des ménages paysans et 60% des exploitations occupent 20 hectares ou moins. La taille moyenne est d'environ six hectares et 66% des exploitations couvrent moins de cinq hectares. Par comparaison, la moyenne européenne est de 16,5 hectares par ménage paysan. Les membres des familles paysannes forment 70% de la main-d'œuvre agricole, qui est, pour près de trois quarts, féminine.

11. Le climat varie considérablement d'une région à l'autre du pays. Sans irrigation, cependant, d'importantes surfaces ne peuvent accueillir que des cultures sèches utilisant l'humidité résiduelle des pluies d'hiver. Actuellement, quelque 4,3 millions d'hectares sont irrigués. Il serait possible, cependant, de presque doubler la surface irriguée actuelle. Globalement, l'irrigation n'a pas été bien gérée même si l'on s'emploie, actuellement, à remédier à cette situation en créant, par exemple, des associations d'utilisateurs d'eau chargées d'exécuter et de suivre d'importants projets d'irrigation.

12. **Élevage.** La Turquie possède un nombre important – mais en diminution – de bovins et d'ovins, et un nombre croissant d'élevages de volailles. Entre 1980 et 2004, le nombre de têtes de bétail a diminué d'environ 44% tandis que le nombre de volailles a augmenté, pendant la même période, de 400%. La Banque mondiale aide le gouvernement à combattre les épisodes de grippe aviaire dans le pays. L'élevage bovin et ovin est généralement le fait de petites entreprises familiales. Le climat et la topographie ont une importante incidence sur l'emplacement et le type des élevages. En ce qui concerne les bovins, on s'est éloigné, au fil du temps, des races autochtones. Depuis 1990, le pourcentage de ces races est passé de 58% à 35%. Pour ce qui est des moutons et des chèvres, en revanche, les races demeurent essentiellement autochtones. Les terres consacrées au parcours se sont également contractées et ne représentent plus qu'un tiers de ce qu'elles étaient à la fin des années 30. Malgré la récente contraction du nombre de bovins, il semble toujours exister un déséquilibre entre le besoin en fourrage et l'aptitude des parcours à en produire. Il en résulte un surpâturage, qui produit du bétail peu performant et dégrade les sols.

13. **Production et commerce.** Les principaux produits agricoles turcs sont le blé et les céréales, les légumineuses, les graines oléagineuses, le coton, le tabac, le thé et les divers fruits et noix ainsi que les fruits et légumes méditerranéens. Sur le plan agricole, la Turquie dégage un léger excédent commercial. En 2004, les exportations agricoles se sont élevées à 6,5 milliards de USD, dont 6 milliards non transformées, et les importations à 6,1 milliards de USD, dont 3,1 milliards non transformées. En 2004, les principales exportations non transformées étaient, par valeur, les noisettes (738 millions de USD), les raisins et figes secs (412 millions de USD), le tabac (399 millions de USD) et l'huile d'olive (133 millions de USD), tandis que les principales importations agricoles non transformées étaient les céréales, les graines oléagineuses et le tabac de Virginie.

14. **Réforme du secteur agricole.** Jusqu'en 2000, la politique agricole était interventionniste et protectionniste. L'intensification de l'utilisation des sols était encouragée par des subventions et par d'autres interventions pour stimuler la production et l'investissement. L'État soutenait le prix de certaines cultures, subventionnait les engrais, les produits chimiques et le crédit agricole, et compensait les pertes des coopératives agricoles. Le marché intérieur était très protégé pour encourager l'autosuffisance alimentaire. La plupart des exportations servaient à éliminer les excédents de production avec l'appui généralisé d'organismes publics. Cette politique favorisait l'inflation par des engagements budgétaires intenable qui ont coûté, en 1999, quelque 3,1% du PIB. En outre, elle profitait davantage aux riches propriétaires terriens qu'aux paysans pauvres.

15. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a décidé de mettre fin à sa politique d'appui et de subvention d'intrants et de la remplacer par un système d'aides directes visant les paysans pauvres. Dans le cadre du Projet de réforme agraire que finance la Banque mondiale, un programme pilote d'inscription des paysans et de versement d'aides directes a été introduit pour la campagne agricole 2000. Suite aux bons résultats obtenus, le programme a été étendu à l'ensemble du pays

en 2001. En quatre ans, cette réforme a grandement contribué à stabiliser le budget en ramenant, en 2004, les versements effectués aux paysans à environ 0,8% du PIB.

16. En décembre 2004, le Conseil des ministres a approuvé une nouvelle stratégie agricole pour 2006-2010. Cette stratégie vise les objectifs suivants: a) assurer la sécurité alimentaire et des niveaux de revenu supérieurs en accroissant la production agricole et en diversifiant les revenus; b) renforcer la compétitivité des paysans en facilitant leur accès aux marchés et aux filières commerciales; c) développer les activités de transformation et autres activités agro-industrielles; d) mettre sur pied des projets de développement rural reposant sur la participation et sur l'offre directe de financements aux producteurs; et e) développer les associations et coopératives paysannes. Cette stratégie prend acte de la nécessité, pour l'agriculture, de se moderniser pour être compétitive dans le cadre européen tout en demeurant un important facteur de mobilisation de ressources locales et d'accroissement des emplois et des revenus dans les zones rurales.

17. Pour atteindre ces objectifs, il est proposé plusieurs mesures, dont: a) l'octroi de versements compensatoires destinés à encourager le passage à des cultures plus rentables; b) le versement de primes d'assurance destinées à protéger contre les fluctuations de prix et de production; c) l'investissement dans certains programmes de développement, l'accent étant placé sur la lutte contre l'érosion des sols; et d) l'octroi de dons de recherche et d'aides sous forme de prêts. Ces mesures devraient coûter environ 1% du PIB, soit nettement moins que l'aide accordée auparavant, mais plus que celle accordée ces deux dernières années. Les nouvelles propositions ne vont pas jusqu'à dissocier l'appui de la production comme on l'avait laissé entendre précédemment et il est prévu d'augmenter quelque peu les primes, en particulier celles visant les cultures pour lesquelles la Turquie n'est pas autosuffisante.

18. L'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) de l'Union européenne prévoit: a) le renforcement des institutions dans l'optique d'un alignement avec l'acquis communautaire dans les domaines de la mise en valeur des ressources humaines et du développement régional; b) le développement rural; et c) l'amélioration des transports, de l'infrastructure et de l'environnement. Les mécanismes correspondants ne sont pas encore en place, mais il semble qu'un réseau d'organismes de développement sera créé au niveau régional pour assurer la coordination des activités. Pour ce qui est des activités de développement rural prévues par l'IAP, l'Office national de la planification et le Ministère de l'agriculture et des affaires rurales élaborent actuellement une stratégie nationale qui préfigure un Plan de développement rural. Il est prévu que le gouvernement et ses partenaires financent les investissements conformément à ce plan et que le Ministère assure la mise en œuvre des activités de développement rural prévues par l'IAP. Actuellement, le Ministère se réorganise afin de pouvoir mener à bien les tâches de développement rural qui lui seront confiées en vertu de l'IAP. Il y sera vraisemblablement créé à cet effet une direction générale du développement rural et un nouvel organisme de paiement. Il est prévu que l'Union européenne finance l'assistance technique qui sera accordée au Ministère en 2006 pour l'aider à mettre sur pied un organisme accrédité en temps voulu pour que les fonds de l'IAP puissent être décaissés à partir de 2007, c'est-à-dire conformément au calendrier de préadhésion.

19. **Finance rurale.** La finance rurale est, en Turquie, relativement peu développée par rapport à la plupart des autres pays. Une étude réalisée récemment par la Banque mondiale a montré que sur l'ensemble de la Turquie, seuls 37% des ménages ruraux avaient déjà emprunté, seuls 20% avaient emprunté lors des deux années précédentes et seuls 11% avaient encore des dettes. Dans les régions plus pauvres de l'est et du sud-est de l'Anatolie, ces chiffres étaient encore plus faibles – seuls 2 à 4% des ménages avaient emprunté lors des deux années précédentes et moins de 2% avaient encore des dettes. Les services de finance rurale sont proposés principalement par la banque publique Ziraat et par les coopératives de crédit agricole (CCA). Ces institutions sont très présentes dans les zones rurales. La banque Ziraat couvre 95% de la population rurale et les CCA 92%. Quant à la banque privée citée dans l'étude, elle n'en couvre que 4%.

20. Actuellement, les prêts à vocation agricole sont assortis d'un taux d'intérêt annuel standard d'environ 20%. Ce taux est proche de celui du marché, mais serait probablement trop faible pour être rentable en cas de prêt à des paysans présentant un risque accru. Depuis le début de 2005, les nouveaux prêts agricoles bénéficient d'aides au crédit en fonction de leur destination. Ces aides ont pour effet de ramener le taux remboursable à 8-15%. Elles ne sont pas, cependant, explicitement prévues dans la stratégie agricole; il va donc probablement falloir les réduire ou les abandonner en 2006. En outre, elles ne sont disponibles que pour les prêts accordés par la banque Ziraat et par les CCA, ce qui exclut largement les banques privées de toute activité de crédit agricole. Avec la privatisation de la banque Ziraat prévue dans les deux prochaines années et la réforme/restructuration des CCA qui sera probablement appuyée par la Banque mondiale, on peut penser qu'il va se produire, à court et moyen termes, d'importants changements dans le système de crédit rural et dans l'appui que lui apportent les pouvoirs publics.

C. La pauvreté rurale

21. La Turquie se classe parmi les pays à revenu moyen et son niveau de développement est jugé intermédiaire, le Rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le développement humain le classant, en 2004, 88^{ème} sur 177. En 2002, on a estimé² que 27% de la population turque vivait sous le seuil de pauvreté (à parité de pouvoir d'achat), 9,2% des habitants ayant un revenu inférieur à 2,15 USD³ par jour et 38,9% un revenu inférieur à 4,30 USD par jour. Les écarts entre urbains et ruraux sont inférieurs à ce que l'on pourrait attendre, ce qui s'explique principalement par la forte migration des ménages ruraux pauvres, qui a gonflé le nombre d'urbains pauvres. Le taux global de pauvreté des ménages urbains est de 22% contre 35% pour les ménages ruraux, mais les inégalités de revenu et de consommation ne sont que légèrement supérieures dans les zones urbaines avec, pour les revenus, des coefficients de Gini s'élevant à 0,44 (urbain) et 0,42 (rural). La pauvreté touche généralement davantage les travailleurs indépendants et les parents non rémunérés, qui vivent souvent en milieu rural et dépendent de la production de petites exploitations familiales.

22. Dans un pays qui présente une telle diversité topographique, climatique et économique, il faut traiter avec prudence les généralisations concernant les causes profondes de la pauvreté rurale, même s'il existe des facteurs communs que sont la taille importante des familles et son corollaire, la faible taille des propriétés; des problèmes écologiques durables tels que le surpâturage et l'érosion des sols des zones déboisées; l'absence d'infrastructure, en particulier de routes et de marchés, dans les régions isolées; et l'absence de filet efficace de protection sociale pour les très pauvres. Les propriétés sont très fragmentées dans toutes les régions à l'exception des zones prospères et modernes du littoral des mers Égée et Marmara. Au recensement agricole de 2001, quelque 90% des exploitations étaient occupées par leur propriétaire et 10% par des affermataires et des métayers. Les deux tiers des propriétés couvraient moins de cinq hectares. Il est généralement admis qu'il ne s'est produit aucune évolution importante de la taille des exploitations, ce qui s'explique grandement par la complexité du système foncier et par le principe de division de l'héritage.

23. Les chiffres nationaux dissimulent d'importantes disparités régionales, la pauvreté la plus aiguë s'observant dans les régions de l'est et du sud-est de l'Anatolie, suivies de certaines zones du littoral de la mer Noire. D'après le classement par indice de développement humain (IDH) établi en 2001⁴ pour les 80 provinces de la Turquie, 16 des 20 provinces les moins développées se situaient dans les régions de l'est ou du sud-est, et les quatre restantes dans la région de la mer Noire. Le PIB moyen par habitant des huit provinces les plus pauvres, toutes situées dans l'est ou le sud-est, représentait moins

² *Turquie: Rapport conjoint d'évaluation de la pauvreté.* Institut national de la statistique (DIE)/Banque mondiale, 2004.

³ Les seuils de pauvreté de 2,15 USD et 4,30 USD pour les pays à revenus moyens sont considérés comme étant comparables aux seuils de 1 USD et 2 USD utilisés pour les comparaisons entre pays à faibles revenus.

⁴ L'IDH se fonde sur l'espérance de vie, le niveau d'instruction et le PIB par habitant.

de 30% de la moyenne nationale. Les provinces les plus pauvres et sous-développées de Turquie, selon les classements IDH et ONP, sont résumées dans le tableau ci-après:

Provinces les plus pauvres et sous-développées de Turquie

Province	Région	Classement IDH (/80)	Classement ONP (/80)	PIB par habitant (USD)	ISDH*
Sirnak	Sud-est Anatolie	80	79	1 816	0,543
Agri	Est Anatolie	79	78	1 803	0,558
Mus	Est Anatolie	78	80	1 587	0,556
Bitlis	Est Anatolie	77	75	1 932	0,568
Bingol	Est Anatolie	76	77	2 331	0,593
Hakkari	Est Anatolie	75	74	2 455	0,590
Van	Est Anatolie	74	71	2 447	0,596
Sanliurfa	Sud-est Anatolie	73	63	2 847	0,598
Igdir	Est Anatolie	72	73	2 556	0,664
Siirt	Sud-est Anatolie	71	72	3 062	0,608
Mardin	Sud-est Anatolie	70	70	2 519	0,613
Batman	Sud-est Anatolie	69	69	3 410	0,628
Kars	Est Anatolie	68	66	2 482	0,640
Adiaman	Sud-est Anatolie	67	65	2 736	0,643
Erzincan	Est Anatolie	66	49	3 348	0,652
Ardahan	Est Anatolie	65	76	2 315	0,652
Erzurum	Est Anatolie	64	60	3 178	0,653
Yozgat	Centre Anatolie	63	62	2 736	0,653
Diyarbakir	Sud-est Anatolie	62	61	3 701	0,640
Gumushane	Mer Noire	61	67	3 263	0,657

Source: *Rapport sur le développement humain PNUD, 2004.*

* À titre de comparaison, les 20 provinces les plus développées de Turquie ont des indicateurs sexospécifiques de développement humain (ISDH) compris entre 0,750 et 0,850.

24. En Turquie, tous les indicateurs socioéconomiques associés à la pauvreté sont particulièrement élevés dans les régions de l'est et du sud-est. Dans le sud-est, par exemple, la taille des familles est le double de la moyenne nationale; le taux d'alphabétisation des adultes y est de 62% contre une moyenne nationale de 83%; et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans au poids insuffisant y est de 17% contre une moyenne nationale de 10%. Là encore, de surcroît, on compte 60% de médecins en moins pour 10 000 habitants, le niveau de production agricole par habitant est inférieur de 22% et la proportion des femmes au chômage ne représente que 42% de la moyenne nationale.

25. Outre cette situation socioéconomique difficile, de nombreuses régions de l'est et du sud-est ont connu, au niveau local et national, un important exode rural. Ce mouvement a dépeuplé de nombreux villages, les privant de la main-d'œuvre nécessaire pour revitaliser l'économie locale dévastée. Enfin, nombre des provinces les plus pauvres sont situées dans des régions de montagnes et de prairies aux ressources naturelles limitées et aux possibilités restreintes de diversification des revenus. Comme on le verra à la section D ci-après, les pouvoirs publics tentent d'accroître et de rationaliser l'appui qu'ils accordent aux régions défavorisées du sud-est.

26. Globalement, la pauvreté touche davantage les ménages dirigés par des femmes (32%) que ceux dirigés par des hommes (26,6%), même si la proportion estimée des premiers est faible (6,5%). La participation des femmes à la main-d'œuvre est faible et semble diminuer; celle des hommes, d'environ 72% en 2002, représente plus du double de celle des femmes. Les taux d'alphabétisation des femmes approchent ceux des hommes, mais les écarts de revenus continuent de croître. Les taux de pauvreté sont, en Turquie comme ailleurs, inversement proportionnels au niveau d'instruction et les hommes sont généralement plus instruits. Quel que soit leur sexe, cependant, les personnes analphabètes ou qui n'ont qu'une instruction primaire ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne. Parmi elles, les ménages ruraux sont représentés de façon disproportionnée. D'après l'indice

sexospécifique de développement humain⁵ 2001, les 12 provinces les moins performantes sur le plan de l'égalité des sexes se situent toutes dans les régions de l'est et du sud-est.

27. La subsistance des ménages pauvres de ces deux régions passe par l'agriculture et/ou l'élevage, mais à de faibles niveaux de productivité, par le travail salarié dans de grandes exploitations, ou par la recherche d'emplois extra-agricoles. Face à l'abandon des subventions agricoles traditionnelles et au remplacement lent mais certain de l'approche de développement descendante axée sur le secteur public par un scénario axé sur le marché, il faut que les paysans s'éloignent des modes d'exploitation classiques. Face à la diminution des cours mondiaux et à l'annulation des subventions accordées à certaines cultures, en particulier, ils vont devoir trouver des solutions de remplacement à des cultures commerciales de moins en moins rentables telles que le blé et le coton. Les effets de cette évolution se font déjà sentir dans les régions céréalières du centre de l'Anatolie, où l'on tente de lancer, dans les zones suffisamment arrosées, la culture de fruits et de légumes. Dans les régions d'élevage, y compris l'est et le sud-est de l'Anatolie, les problèmes de surpâturage et de commercialisation touchent durement l'existence déjà précaire des petits producteurs (généralement sans terre et possédant seulement 10 à 15 moutons ou 2 à 3 têtes de bétail). L'emploi extra-agricole ou la migration, permanents ou saisonniers, sont d'autres solutions.

D. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

28. La démarche que suit le gouvernement pour résoudre les principaux problèmes économiques et sociaux de la Turquie est exposée dans sa stratégie à long terme 2001-2023⁶. Le gouvernement vise une forte croissance, la formation et l'emploi dans les secteurs de haute technologie, l'amélioration de l'infrastructure et le développement régional, le tout associé à des transferts vers les segments les plus pauvres de la société. Dans ce contexte, le programme à moyen terme 2006-2008 que le Conseil des ministres a adopté le 23 mai 2005 propose un cadre dynamique glissant sur trois ans liant directement les objectifs et les priorités aux budgets annuels des ministères et organismes publics. Il vise principalement à "... améliorer la qualité de vie des Turcs en prenant en compte tous les segments de la société à l'heure où le développement socioéconomique de la Turquie s'accélère dans l'optique de l'adhésion à l'Union européenne". La stratégie de réduction de la pauvreté qu'a adoptée le gouvernement repose donc sur la mise en œuvre complémentaire de politiques économiques et sociales comprenant, par exemple, des mesures visant à améliorer et à restructurer les systèmes de transfert de revenus destinés à élargir les perspectives d'emploi, en particulier dans les régions moins développées. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont considérées comme pouvant jouer, dans le développement de l'emploi, un rôle important. La stratégie agricole, qui place l'accent sur une compétitivité accrue des exploitations, sur le renforcement des organisations paysannes et sur l'amélioration des filières commerciales, s'intègre dans ce cadre général.

29. Le gouvernement s'est attaqué aux disparités régionales en mettant en œuvre, dans les régions économiquement défavorisées, des projets de développement rural à volets multiples. Ces projets ont, par des incitations financières et autres, directes et indirectes, visé à encourager l'investissement privé; la création d'un fonds d'aide sociale et de solidarité destiné à aider les chômeurs ruraux par des dons discrétionnaires; la mise en œuvre de programmes de réinsertion devant inciter les migrants à retourner dans leurs villages; et le renforcement du cadre juridique devant appuyer ces mesures. On a prêté une attention particulière aux trois régions les plus pauvres en mettant en œuvre le Projet pour le sud-est de l'Anatolie, le Projet de développement de l'est de l'Anatolie et le Plan de développement régional de l'est de la mer Noire. Le plus important de ces projets – celui pour le sud-est de l'Anatolie – a obtenu, pour plusieurs de ses volets, des financements d'organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale, de l'Union européenne et de quelques donateurs bilatéraux. Il a pour objectif

⁵ L'Indice sexospécifique de développement humain se fonde sur les trois mêmes variables que l'indice de développement humain.

⁶ *Stratégie à long terme et Huitième Plan de développement quinquennal*. Office national de la planification, Ankara, 2001.

fondamental d'utiliser les vastes ressources en eau des cours supérieurs du Tigre et de l'Euphrate. Le plan directeur envisage la construction d'un réseau de barrages, d'usines hydroélectriques et de canaux qui irrigueraient, au bout du compte, quelque 1,7 million d'hectares et produiraient en moyenne, chaque année, 20 milliards de kWh. Les principaux ouvrages et équipements hydroélectriques sont, selon les estimations, terminés à plus de 80%. Le développement de l'irrigation a, de son côté, pris du retard, seuls 14% des travaux étant achevés. Parallèlement au développement des ressources, le Projet pour le sud-est de l'Anatolie comprend d'autres activités pilotes qui portent, à divers titres, sur l'offre de services sociaux, l'égalité des sexes, le développement agricole, le développement des entreprises, la viabilité de l'environnement, le développement institutionnel et local et la participation de la collectivité.

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

30. En Turquie, la mise en œuvre de projets du FIDA a donné des résultats mitigés. Les difficultés sont nées de la nature hautement centralisée et bureaucratique de l'administration et d'une conception du développement axée sur l'offre. Autrefois, ces problèmes étaient aggravés par une situation macroéconomique instable et défavorable. La stabilisation de l'économie opérée ces dernières années et la réduction de l'inflation chronique par des réformes fiscales et structurelles ont considérablement amélioré le climat global d'investissement et de développement, mais les procédures bureaucratiques longues et complexes continuent de faire obstacle à la bonne exécution des projets. Les difficultés rencontrées non seulement par le FIDA, mais aussi par d'autres donateurs tels que la Banque mondiale, sont notamment: a) le temps extrêmement long qui s'écoule avant que les projets soient déclarés effectifs; b) la lenteur des décaissements; et c) la difficulté de maintenir l'écoulement des fonds – y compris ceux de contrepartie. Parfois, il a fallu restructurer le portefeuille, annuler une partie du prêt ou réaffecter les ressources, ce qui a obligé à ajuster en cours d'exécution les accords de prêt et d'administration du projet.

31. Les principaux enseignements tirés de l'ensemble du portefeuille du FIDA sont les suivants:

- a) Pour les futurs projets, il faudrait préciser les moyens qui seront utilisés pour assurer la mise à disposition rapide de fonds et les procédures appliquées pour la passation de marchés de biens et de services. En cas d'austérité budgétaire et de strict contrôle de l'utilisation des prêts étrangers, il est souvent difficile d'accéder en temps voulu aux fonds de contrepartie. Les procédures budgétaires nationales continuent d'empêcher d'accéder aux fonds de développement au premier trimestre de l'année, ce qui a de fâcheuses répercussions sur les décaissements⁷. Pour faciliter ces derniers et accélérer la passation de marchés, il a été lancé, en 2005, une initiative pilote dans le cadre de laquelle le PNUD agit contractuellement en tant que tiers pour faciliter l'administration du Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan, que le FIDA finance. L'opportunité et l'efficacité de cette approche devraient se révéler l'an prochain lorsque le projet prendra effet.
- b) Il faut, dans la conception d'un projet et, partant, dans ses mécanismes institutionnels, éviter toute complexité excessive afin de réduire la nécessité d'une coordination interinstitutions. À l'exception de l'ancien Projet de vulgarisation et de recherche appliquée agricoles, la stratégie de développement appliquée par le FIDA a jusqu'à présent placé l'accent sur une approche intégrée à l'échelon d'une région, qu'il s'est révélé difficile de mettre en œuvre dans le contexte turc. Cette stratégie a donné lieu à la participation de nombreux agents d'exécution ayant chacun ses propres responsabilités et son propre budget. En raison de la difficulté d'assurer une coordination efficace de ces

⁷ Dans son évaluation à mi-parcours du projet de développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun, le Bureau de l'évaluation a estimé le "retard de décaissement" à 35% par rapport au modèle de décaissement typique du FIDA.

institutions, voire même une collaboration entre les services d'une même institution, l'exécution a pris du retard⁸. À l'avenir, il faudra donc confier l'exécution des projets à un département ou service d'un même ministère.

- c) Il faudrait fixer les objectifs de façon réaliste sur la base d'activités susceptibles d'être influencées plus ou moins directement par l'agent d'exécution sans recours excessif à des entités extérieures, à moins que celles-ci puissent être liées, en tant que prestataires de services, à des obligations contractuelles clairement définies. Habilité à intervenir non seulement dans le domaine de l'agriculture, mais aussi dans celui, plus général, des affaires rurales, le Ministère de l'agriculture et des affaires rurales – et, dans l'idéal, un de ses départements – demeure l'hôte naturel des opérations menées par le FIDA, agissant au besoin par l'entremise de ses Directions provinciales.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

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

32. Dans les années 1990, la stratégie du FIDA, en Turquie, a principalement consisté à mettre en œuvre, à l'échelon de régions, des projets de développement rural qui portaient essentiellement sur des éléments d'infrastructure rurale tels que les routes et l'irrigation, et à aider les paysans à bénéficier de services de vulgarisation, de formation et de crédit. Le COSOP de 2000 a continué de se concentrer sur les trois régions les plus pauvres – l'est et le sud-est de l'Anatolie et l'est de la mer Noire – tout en soulignant la nécessité de favoriser la participation et de diversifier les revenus. En fait, ce déplacement d'accent s'était déjà manifesté dans le Projet de développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun, qui prévoyait la création de comités villageois chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de développement, et la diversification de la production et des sources de revenus. Évaluant le projet à mi-parcours, cependant, le Bureau de l'évaluation avait observé que la volonté d'atteindre les objectifs et la rigidité de l'affectation des fonds tendaient à l'emporter sur la fixation de priorités au niveau des villages.

33. Le Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan, qui a pris effet en janvier 2005, continue de placer l'accent sur la planification au niveau des villages. Il vise également à faciliter l'élaboration de projets locaux et la participation par l'octroi de capitaux de démarrage, mais sa mise en œuvre n'en est qu'à ses débuts. Récemment, une publication produite dans le cadre du Projet pour le sud-est de l'Anatolie a recensé deux obstacles à une participation réussie: les disparités de sexe, d'âge et de niveau socioéconomique; et la faiblesse des moyens dont dispose la population locale, ce qui a semble-t-il pour effet de laisser la plupart des initiatives de développement aux mains du secteur public. Les critères de participation des villages au Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan sont précis, l'intention étant d'inclure des villages dont l'économie dépend de sources de revenus locales, mais qui disposent également d'une main-d'œuvre suffisante pour exploiter les possibilités offertes.

34. Comme nous l'avons vu plus haut, avec les réformes que la Turquie opère dans le secteur agricole, les petits producteurs doivent, pour gagner leur vie, ajuster leur mode de production à la demande locale, régionale ou internationale. Les petits producteurs ne peuvent plus compter sur l'État pour les protéger contre l'instabilité des prix ou l'insuffisance de la demande. Compte tenu de cette situation, la stratégie du FIDA, en Turquie, intègre pleinement les nouvelles orientations du Programme à moyen terme 2002-2008 et de la Stratégie agricole qu'a adoptés le Gouvernement turc. Il va falloir, à cet effet, se concentrer davantage sur: a) la rentabilité et la qualité commerciale des activités préconisées; b) les possibilités locales qui s'offrent en matière de ressources naturelles, de

⁸ Le rapport d'évaluation pour le Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan fait état de dépassements de délais allant de 22 à 33% pour les projets financés par le FIDA.

débouchés et de participation du secteur privé; et c) la contribution que peuvent apporter les PME à la création de débouchés et d'emplois. Globalement, le but serait de faire que les personnes qui le peuvent et le souhaitent puissent mener des activités génératrices de revenus supplémentaires. Cette stratégie est pleinement conforme à l'évolution actuelle du secteur agricole, notamment pour ce qui est d'appuyer les organisations paysannes, d'améliorer les filières commerciales et de favoriser une croissance durable et le développement, dans les zones isolées, de la mécanisation agricole, des usines de transformation, des entreprises de services agricoles et d'autres initiatives privées. Cette approche serait également conforme à l'accent que place actuellement le cadre stratégique du FIDA sur le renforcement institutionnel et le développement des marchés.

35. Pour desservir les ruraux pauvres, le FIDA adoptera une démarche intégrée dans laquelle les interventions soit viseront directement le groupe cible, soit appuieront les entités qui peuvent bénéficier à ce groupe. Cela signifiera, par exemple, que tout en continuant à améliorer la productivité des petits cultivateurs céréaliers des plateaux et des éleveurs des villages forestiers de montagne, on s'emploiera à faire adopter par les paysans ouverts au progrès des technologies appropriées afin qu'ils servent de modèle aux cultivateurs plus traditionnels. On appuiera, en outre, les associations de producteurs, les négociants et les industriels qui sont, pour les petits producteurs, un moyen essentiel d'accès aux marchés. On appuiera également les institutions financières privées capables de financer les activités à la fois des groupes cibles et de leurs prestataires de services. Les jeunes ruraux, d'autre part, pourront bénéficier directement d'une formation professionnelle et, indirectement, de l'appui accordé aux PME, qui sont autant de sources d'emploi. Cette approche découle de la prise de conscience du fait que pour réduire durablement la pauvreté, il faut combiner interventions ciblées et croissance sectorielle à grande échelle.

36. Le FIDA devrait continuer de se concentrer sur le développement agricole et institutionnel des régions très pauvres de l'est et de sud-est en intensifiant l'action qu'il mène pour diversifier les revenus des pauvres économiquement actifs. Cela est particulièrement nécessaire vu les niveaux élevés de chômage et d'émigration observés dans ces régions. La diversification des revenus est l'une des pierres angulaires de la politique agricole que mène actuellement le gouvernement et de nouvelles possibilités vont naître, du moins dans les plaines, du développement de l'irrigation dans le cadre des programmes évoqués plus haut. Les futurs programmes devront viser à créer un environnement amélioré propice à l'investissement libre ainsi que des mécanismes efficaces et souples permettant de faire face à des situations souvent disparates, propres à certains lieux et dépendantes de la demande. Dans un pays aussi vaste géographiquement et démographiquement que la Turquie, il faut que l'investissement ne soit pas trop étalé si l'on veut obtenir les résultats et l'effet escomptés.

37. En Turquie, le potentiel d'engagement de fonds du FIDA est relativement modeste. Il faudrait, par conséquent, employer une partie plus importante de ces fonds pour: a) créer des effets multiplicateurs, obtenant des pouvoirs publics et de la communauté internationale des ressources plus importantes aux fins du développement rural; b) susciter l'afflux d'investissements privés dans les régions orientales du pays, actuellement moins développées; c) aider à respecter les critères de convergence de l'Union européenne; et d) compléter et appuyer l'action que mènent les principaux partenaires de développement, notamment l'Union européenne, la Banque mondiale et le PNUD. Pour le FIDA comme pour les autres donateurs, le point c) offre une occasion particulière de s'engager vigoureusement dans le pays, les pouvoirs publics souhaitant vivement éliminer les graves disparités et assurer une répartition plus égale des bienfaits de la croissance économique.

38. Pour résumer, il est proposé que le FIDA:

- a) continue de se focaliser sur la réduction de la pauvreté dans les régions défavorisées de l'est et du sud-est du pays;
- b) adopte une approche qui prête davantage attention au potentiel de génération de revenus des activités appuyées ainsi qu'à leur viabilité, à leur rentabilité et à leur qualité

- commerciale dans le cadre de la vision à plus long terme du développement économique rural, conformément aux nouvelles orientations stratégiques du gouvernement;
- c) veille à ce que les dépenses liées au programme puissent se justifier par leur propension à attirer et à développer la participation du secteur privé dans des domaines tels que la transformation et la commercialisation des produits agricoles;
 - d) continue de se focaliser clairement et constamment sur la création de revenus et d'emplois et sur la réduction des disparités dans les zones défavorisées;
 - e) reconnaisse que s'il importe d'appuyer les gains de productivité, il faut également que les initiatives de réduction durable de la pauvreté intègrent une perspective sectorielle axée sur le marché;
 - f) crée, aux niveaux national et international, des partenariats efficaces avec des acteurs publics et privés.

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

39. Jusqu'à présent, le FIDA s'est intéressé davantage à la production agricole et aux gains de productivité qu'aux incidences des facteurs qui influent sur l'économie rurale. Il faudrait donc, maintenant, qu'il agisse pour relever les défis que posent la modernisation du développement agricole et l'abandon, par le gouvernement, des subventions au profit d'aides directes, qui vont avoir pour effet de pousser les paysans au-delà des systèmes traditionnels – et souvent peu rentables – d'exploitation. Il va falloir, pour cela, étudier et appuyer de nouvelles sources agricoles et extra-agricoles de revenus, évolution que préfigure la conception du Projet de développement dans la région de Sivas-Erzincan, en cours d'exécution. L'esprit d'entreprise, qui est largement réputé exister, permet d'envisager un investissement du FIDA axé sur l'exploitation durable de petites entités agricoles et agro-industrielles privées.

40. Il est par conséquent proposé d'introduire le concept de Programme d'investissements stratégiques (PIS), déjà testé dans d'autres projets que le Fonds finance. Le PIS sert à concevoir et à mettre en œuvre des chaînes d'approvisionnement agro-alimentaires dans un contexte d'économie de marché. Tout en analysant des relations qui existent entre les acteurs de la chaîne afin d'en améliorer l'efficacité, il analyse, de façon participative, ses débouchés potentiels, ses perspectives de croissance, son potentiel de contribution à la réduction de la pauvreté rurale ainsi que les contraintes qui l'empêchent, de façon absolue ou relative, d'exploiter les débouchés actuels ou prospectifs. Une fois le PIS élaboré, il faut, à chaque niveau de la chaîne, opérer des investissements correspondants pour accroître son avantage comparatif. En fonction du produit et des contraintes recensées, ces investissements pourront varier – financement, petite infrastructure, transfert de technologie, formation technique, professionnelle ou commerciale et aide à la gestion des ressources naturelles. Il va falloir élaborer un PIS pour des produits qui présentent un intérêt particulier pour les pauvres, y compris les femmes rurales, et associer producteurs, industriels, négociants et institutions financières. Dans le sud-est du pays, on pourrait, de toute évidence, élaborer un PIS pour l'élevage, ce qui obligerait sans doute à investir dans l'amélioration de cette activité et à agir dans le cadre de la nouvelle loi sur l'amélioration des pâtures et des prairies.

41. L'adoption puis la mise en œuvre d'un instrument d'analyse tel que le PIS conduisent en outre à envisager, pour le FIDA, un investissement initial dans les domaines suivants: a) amélioration des compétences et renforcement des capacités des directions provinciales de l'agriculture, des petites et moyennes entreprises et des prestataires de services en matière de planification commerciale et de gestion financière; b) amélioration des compétences commerciales spécialisées; c) mise en œuvre structurée et participative d'une analyse des chaînes d'approvisionnement; d) création et/ou amélioration de la gestion et de l'administration d'associations spécialisées privées et de groupes d'intérêt correspondants (associations de producteurs spécialisés, associations commerciales);

e) renforcement local des capacités de gestion de ressources communes liées à l'eau ou présentant un important potentiel commercial; f) développement des débouchés commerciaux locaux; et g) sensibilisation et accès aux ressources et produits financiers nécessaires à d'éventuels investissements. Ces mesures ont bien évidemment pour principal objectif d'aider les actifs les plus pauvres.

42. En matière de finance rurale, les banques commerciales privées, acteurs essentiels de la plupart des programmes d'investissement basés sur le cours des produits agricoles, ont en Turquie un rapport de liquidité élevé, ce qui signifie qu'il n'existe pas de pénurie absolue de fonds pour l'investissement en milieu rural. Il subsiste, cependant, un problème en ce qui concerne l'offre de ressources de contrepartie pour les investissements à moyen et long termes. Malgré l'amélioration de l'inflation et la diminution des taux d'intérêt, qui demeurent élevés en termes réels par rapport au niveau international, les banques qui prêtent au secteur rural continuent de rencontrer les difficultés suivantes: a) manque de compétitivité face aux taux d'intérêt bonifiés que proposent actuellement la banque Ziraat et les CCA; b) effets néfastes des politiques précédentes de remise de dette; c) écart entre les niveaux perçus et réel des risques; et d) coût élevé d'administration/exploitation des services financiers ruraux.

43. Malgré ces difficultés et conscient qu'il est possible que les bonifications d'intérêts soient supprimées dans un an ou deux, le FIDA va étudier la possibilité d'introduire, pour tenter de pallier les lacunes que l'on constate actuellement dans le financement à moyen et long termes des zones rurales, plusieurs instruments innovants, dont a) la création de mécanismes de refinancement local et b) l'octroi concurrentiel de dons complémentaires, conformément à l'approche testée actuellement dans le cadre du Projet de réforme agraire que finance la Banque mondiale. La microfinance reste très peu développée en Turquie, mais la situation va peut-être changer si la loi correspondante est adoptée et si l'on parvient à mettre au point des mécanismes institutionnels appropriés de prestation de services. En collaboration avec le PNUD, le FIDA va donc engager avec le Gouvernement turc un dialogue destiné à faciliter l'octroi de microfinancements à court terme.

C. Portée et possibilités de partenariat avec les ONG et le secteur privé

44. La domination du secteur public dans la gestion des programmes de développement régionaux et ruraux a longtemps découragé la mise en œuvre d'initiatives nationales ou locales hors du domaine public. Aucune ONG étrangère ne participe aux programmes de développement agricole ou rural. Il existe très peu d'ONG locales et leur capacité d'exécution, leur couverture géographique et leur domaine de spécialisation sont limités. Il n'existe, au sein de la société civile, aucune organisation à même de fournir en Turquie des services à grande échelle. Il faudrait donc adopter d'autres démarches associant contrats privés et/ou partenariats public/privé.

45. Les organisations paysannes et autres – chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture et bourses de marchandises, qui pourraient toutes participer à l'analyse des chaînes d'approvisionnement et aux investissements consécutifs – offrent des perspectives plus prometteuses. Gérées par leurs membres, ces chambres conservent néanmoins de nombreuses caractéristiques d'une gestion descendante et restent très sensibles aux directives du gouvernement. En vertu de la nouvelle réglementation, les chambres d'agriculture – qui englobent également les petits paysans – sont maintenant autorisées à employer des spécialistes et des vétérinaires et peuvent par conséquent proposer à leurs membres des services consultatifs. Des associations de producteurs spécialisés (cultivateurs de fruits, cultivateurs de légumes, éleveurs) créées en vertu de la loi sur les coopératives font progressivement leur apparition. Elles pourraient également participer à l'analyse des chaînes d'approvisionnement, au PIS qui en résulterait et à la mise en œuvre des mesures correspondantes.

46. Les coopératives de crédit agricole (CCA) couvrent l'ensemble du pays et pourraient fortement contribuer à améliorer, dans les zones rurales, l'accès de leurs membres aux services financiers et autres. Fonctionnant actuellement comme fournisseurs d'intrants, agences commerciales

semi-publiques ou organismes de crédit, elles diffèrent grandement, au niveau local, par l'importance qu'elles accordent à ces fonctions, par leur compétence et par leur viabilité. Jusqu'à présent, elles ont davantage été soumises à la volonté des pouvoirs politiques et administratifs que gérées de façon autonome par leurs membres. Actuellement, leur rôle et leurs fonctions sont réexaminés dans le cadre de l'appui que la Banque mondiale accorde au titre de son Projet de réforme agraire et il est possible qu'une fois restructurées, elles puissent être affiliées à des banques commerciales. Il serait alors possible d'envisager, pour des financements à moyen et long termes, un refinancement par des CCA par l'intermédiaire de banques commerciales correspondantes. Il pourrait également devenir possible à moyen terme, pour les CCA, d'accorder des microfinancements selon les dispositions de la législation pendante.

47. Les agglomérations et petites villes des zones essentiellement rurales jouent, sur le plan des services et de l'activité commerciale, un rôle important. Une fois analysées les chaînes d'approvisionnement et élaborés des PIS correspondants, les entreprises de transformation, les établissements commerciaux et les prestataires de services, de plus en plus présents dans ces centres, pourront contribuer à jeter des passerelles entre les paysans pauvres et le marché.

D. Relations éventuelles avec d'autres donateurs et institutions

48. En Turquie, les donateurs bilatéraux ne sont pas présents en grand nombre. Les principales sources d'aide au développement sont l'Union européenne et la Banque mondiale, qui, ensemble, fournissent au pays des ressources équivalant, approximativement, à 2,5 à 3 milliards de USD par an. L'investissement du FIDA, qui sera sans doute relativement modeste, doit être considéré dans le cadre plus large de leurs opérations actuelles et de l'engagement qu'a pris le gouvernement de faciliter l'adhésion du pays à l'Union européenne. En nouant, à des fins d'exécution, des liens étroits avec des partenaires présents dans le pays, notamment la Banque mondiale et le PNUD, le FIDA pourra faciliter le dialogue sur des questions qui intéressent son mandat et ses stratégies internes et régionales. Lorsqu'on élaborera des programmes dans le cadre d'un nouveau COSOP, il faudra étudier la possibilité de proposer des financements parallèles et/ou conjoints avec la Banque mondiale, notamment pour l'offre de services financiers ruraux, le refinancement éventuel des CCA et, plus généralement, le développement économique rural. Ces possibilités de cofinancement (pour la création, par exemple, de petites infrastructures publiques pouvant être essentielles à la gestion des chaînes d'approvisionnement ou au développement de l'activité économique locale) pourront aussi être étudiées par le FIDA et par le gouvernement lors de l'élaboration du programme de pays.

49. L'Union européenne est sans doute, en Turquie, l'institution extérieure la plus influente vu la place prépondérante qu'occupe, dans le programme turc, l'adhésion du pays à cette première. Elle a ouvert, à cet effet, des négociations d'adhésion le 3 octobre 2005. La Commission européenne cherche à atteindre un degré élevé de complémentarité entre son programme d'assistance financière de préadhésion et les réformes en cours qu'appuient des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale dans les domaines de l'éducation, de l'environnement, de la santé, de l'agriculture, des transports, de la réglementation et des marchés publics. Il faut impérativement, pour progresser vers l'adhésion, créer les institutions nécessaires à la mise en œuvre de l'IAP – prévue pour 2007 – afin d'éviter toute limitation de la capacité d'absorption. L'appui que le FIDA apporterait aux activités de développement rural prévues par l'IAP faciliterait la convergence avec la politique agricole commune (PAC) et pourrait aider le gouvernement à procéder aux ajustements nécessaires.

50. La Banque mondiale se concentre sur les réformes structurelles, économiques et financières, mais participe aussi à des projets de réduction de la pauvreté. Dans le domaine du développement rural, elle pilote plusieurs initiatives liées à l'action que mène le Ministère de l'agriculture et des affaires rurales. Une importante partie des investissements réalisés en vertu du Projet de réforme agraire qu'elle finance a récemment été restructurée. Les nouveaux éléments introduits dans le volet Transition sont les suivants: a) utilisation écologiquement rationnelle des terres agricoles dans

l'optique de dons et de conseils devant aider à remplacer des techniques agricoles écologiquement néfastes; b) développement rural participatif prévoyant la remise en état de certaines infrastructures publiques et des investissements stratégiques dans de petites entreprises rurales par l'octroi concurrentiel de dons complémentaires à des individus et à des organisations; c) consolidation foncière participative devant faciliter, en fonction de la demande, l'ajustement du régime foncier et favoriser une production agricole plus compétitive; et d) renforcement institutionnel des organisations paysannes. L'expérience acquise dans le cadre de ces activités sera très utile et facilitera l'élaboration de nouveaux programmes d'investissement dans le sud-est du pays. Les points b), c) et d) ci-dessus correspondent étroitement aux priorités de la stratégie actuelle du FIDA et de celle qu'il entend appliquer à l'avenir.

51. Le PNUD continue d'être, dans le pays, un important partenaire du FIDA. Avec ses institutions associées, le PNUD dialogue activement avec le gouvernement, coordonne l'aide au développement et d'autres aspects de l'activité des donateurs. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2006-2010 vise surtout à aider la Turquie à adhérer à l'Union européenne et à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. On vise en priorité à améliorer la gestion démocratique des affaires publiques, à réduire la pauvreté et les disparités, y compris en matière d'accès aux services de base, et à améliorer la condition des femmes, des enfants et des jeunes. Le FIDA participera à ces initiatives en appuyant l'intégration des PME dans les chaînes locales et mondiales par des services de groupement, de développement et de promotion des entreprises.

E. Concertation sur l'action à mener

52. Les indicateurs de performance (notes médiocres) du SAFR permettent de recenser, dans l'action sectorielle que mène le gouvernement, les points faibles qui, par le passé, ont parfois fait obstacle à la réalisation du programme. Ces points faibles sont notamment: a) la faiblesse des organisations rurales; b) la représentation limitée des organisations rurales au sein des organes exécutifs et consultatifs; c) la forte centralisation de la prise de décisions; d) le faible degré de responsabilité locale; et e) le rôle que jouent les banques et organismes de crédit publics dans le secteur financier rural.

53. Les programmes que le FIDA met et mettra en œuvre en Turquie en partenariat avec l'Union européenne, le PNUD et la Banque mondiale lui permettront de partager son savoir et son expérience sur ces différents points et d'engager, au besoin, une concertation avec le Gouvernement turc et ses partenaires. Grâce, par exemple, à l'expérience qu'il a acquise en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux États indépendants, le FIDA peut contribuer au débat sur la réforme du secteur financier pour éviter les distorsions et favoriser une saine concurrence entre les prestataires de services financiers commerciaux ruraux. Il peut aussi, comme on l'a vu à la section D ci-dessus, favoriser le développement de la microfinance.

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

54. Grâce aux enseignements que le FIDA a tirés de la mise en œuvre de projets qu'il a financés en Turquie et à l'évaluation à mi-parcours du Projet de développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun, plusieurs mesures ont pu être prises pour améliorer la gestion du portefeuille. Premièrement, il faudrait simplifier la conception des projets pour ce qui est de la responsabilité d'exécution. Les activités devraient s'inscrire dans le cadre de l'action que mène le Ministère de l'agriculture et des affaires rurales et des missions qu'assument la direction générale et les directions provinciales appropriées. Deuxièmement, les investissements devraient s'inscrire dans l'optique de la stratégie agricole 2006-2010 et des activités de développement rural prévues par l'IAP et donc être inclus dans les budgets d'investissement public nationaux et provinciaux. Troisièmement, il faudrait mettre en place des mécanismes clairement définis de gestion des projets, notamment de décaissement et d'acheminement des fonds d'exécution. L'expérience tirée récemment de la participation du PNUD

comme intermédiaire administratif sera utile pour définir un mécanisme approprié. Quatrièmement, la conception des projets devrait intégrer des systèmes améliorés de mesure des résultats et de l'impact permettant de gérer les projets en continu. Cinquièmement, il faudrait prévoir, pour l'élaboration des projets, des procédures de consultation des parties concernées. Sixièmement, il faudrait créer, au niveau du pays, d'étroits partenariats avec la Banque mondiale, le PNUD et l'Union européenne pour faciliter la concertation engagée par le FIDA et veiller à ce que les intérêts des ruraux pauvres demeurent au premier plan. Septièmement, lorsqu'il introduit des innovations, en particulier dans l'offre de services financiers et dans la planification d'investissements fondée sur l'analyse des marchés, il faudrait que le Fonds assure une supervision directe et fournisse un appui technique spécialisé. Cela faciliterait également la gestion des connaissances, fonction essentielle de tout processus de renouvellement.

G. Cadre provisoire pour les opérations de prêt et programme de travail à horizon mobile

55. La note que le pays obtient actuellement au titre du SAFFP est très positive sur le plan des indicateurs macroéconomiques et sectoriels, tandis que la performance du portefeuille reste à améliorer. Selon les projections actuelles, la Turquie peut prétendre à un prêt de 6 à 7 millions de USD par an. Un scénario bas, déclenché par une détérioration du cadre politique et institutionnel et par l'absence d'amélioration de la performance du portefeuille, pourrait réduire cette projection. Ce scénario, cependant, est très improbable compte tenu des solides résultats que la Turquie a obtenus ces dernières années sur les plans politique et institutionnel. Au contraire, et compte tenu des démarches que le pays a engagées pour adhérer à l'Union européenne, on pense que la situation va continuer de s'améliorer. On pense également qu'avec le nouveau partenariat prévu avec le PNUD et la restructuration du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales, la performance du portefeuille va s'améliorer. On s'oriente, par conséquent, vers un scénario de 7,5 à 8 millions de USD par an, aucun financement de plus de trois ans n'étant engagé pour un même projet. Les possibilités de cofinancement vont être étudiées. Outre la Banque mondiale, on sollicitera l'Organisation des pays exportateurs de pétrole et la Banque islamique de développement, notant que ces institutions ont déjà collaboré avec le FIDA en Turquie.

56. Plusieurs orientations essentielles et ajustements institutionnels touchant le développement rural soit ne sont pas encore confirmés, soit sont à un stade transitoire. Il faudrait, par conséquent, envisager l'appui que le FIDA apportera jusqu'à 2010 sous la forme d'un programme unique dans le cadre duquel deux projets d'investissement successifs pourraient être élaborés. Le premier le serait en 2006. Le second, lui, pourrait l'être en 2008, date à laquelle plusieurs réformes sectorielles et institutionnelles touchant le développement rural pourraient être adoptées. Les autres éléments du programme, y compris les partenariats et la concertation, ont été évoqués plus haut.

57. Le premier projet comprendrait des activités pilotes/préparatoires qui seraient, en cas de réussite et/ou d'ajustement des cadres politique et réglementaire, utilisées ou développées dans le cadre du second projet. Il serait exécuté sous l'égide du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales, qui est représenté à la fois au niveau central et dans toutes les provinces. Il faudrait peut-être, lors de l'élaboration du second projet, revoir le détail des mécanismes institutionnels compte tenu de l'évolution de la situation, en particulier des relations qui existent entre l'organisme chargé, au ministère, des activités de développement rural prévues par l'IAP, les agences de développement prévues dans les régions et les structures provinciales. Lorsque ces deux projets d'investissement auront été achevés, la Turquie se rapprochant de l'adhésion à l'Union européenne, le FIDA pourra engager avec le gouvernement une concertation sur une possible stratégie de sortie du pays.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

TURKEY

Land area (km² thousand) 2003 1/	770	GNI per capita (USD) 2003 1/	2 800
Total population (million) 2003 1/	71	GDP per capita growth (annual %) 2003 1/	4.2
Population density (people per km²) 2003 1/	92	Inflation, consumer prices (annual %) 2003 1/	25.3
Local currency	Turkish Lira (TRL)	Exchange rate: USD 1 =	TRL 1.35
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1997-2003 1/	1.7	GDP (USD million) 2003 1/	240 376
Crude birth rate (per thousand people) 2003 1/	21	Average annual rate of growth of GDP 2/ 1983-1993	5.0
Crude death rate (per thousand people) 2003 1/	7	1993-2003	2.7
Infant mortality rate (per thousand live births) 2003 1/	33	Sectoral distribution of GDP 2003 1/	
Life expectancy at birth (years) 2003 1/	69	% agriculture	13
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	22
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	13
Total labour force (million) 2003 1/	33.72	% services	65
Female labour force as % of total 2003 1/	39	Consumption 2003 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14
School enrolment, primary (% gross) 2003 1/	95 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	66
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2003 1/	13 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	20
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2003 1/	46 576
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2003 2/	16 a/	Merchandise imports 2003 1/	69 340
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2003 2/	8 a/	Balance of merchandise trade	-22 764
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2003 1/	7 a/	before official transfers 2003 1/	-8 993
Physicians (per thousand people) 1/	1 a/	after official transfers 2003 1/	-7 905
Population using improved water sources (%) 2002 2/	93	Foreign direct investment, net 2003 1/	1 562
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	83	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2003 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2003 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2003 1/	4	Total external debt (USD million) 2003 1/	145 662
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2003 1/	672 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2003 1/	81
Food production index (1999-01=100) 2003 1/	103	Total debt service (% of exports of goods and services) 2003 1/	39
Cereal yield (kg per ha) 2003 1/	2 231	Lending interest rate (%) 2003 1/	n/a
Land Use		Deposit interest rate (%) 2003 1/	38
Arable land as % of land area 2003 1/	34 a/		
Forest area as % of total land area 2003 1/	13 a/		
Irrigated land as % of cropland 2003 1/	18 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2005

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2005

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
Goal			
Sustainable improvement of the standard of living of rural people in poorest regions, in line with Turkey's national strategy for poverty reduction	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement in the composite index of poverty • Increase in household asset ownership • Reduction in the prevalence of malnutrition among children below five years of age 	<ul style="list-style-type: none"> • State Planning Organization composite poverty index rankings • Household surveys • Ministry of Health records • Impact assessment surveys • UNDP poverty and HDI reports 	<ul style="list-style-type: none"> • Continued macroeconomic stability, Government commitment to private sector development • Institutional reforms consistent with EU convergence
Purpose/Objectives			
Establishment of new and expansion of existing profitable rural businesses, both on- and off-farm	<ul style="list-style-type: none"> • Numbers of businesses engaging with project and volume of incremental investment • Incremental profitability of such businesses • Diversity of rural investment achieved 	<ul style="list-style-type: none"> • Business registration records • Chamber of Commerce • Project documentation • Initial and follow-up project surveys 	<ul style="list-style-type: none"> • Security situation conducive to private investment • Availability of potential investors willing to take entrepreneurial risks
Income diversification and increased employment	<ul style="list-style-type: none"> • N° of new full-time equivalent jobs created • Crop production strategy 	<ul style="list-style-type: none"> • Project surveys – Ministry of Agriculture and Rural Affairs (MARA) • Local Government records 	
Improved business, financial and marketing environment and entrepreneurship skills at the local level	<ul style="list-style-type: none"> • Improved access to finance • Small businesses profitable • Increased rate of small business start-ups • Reduced rate of small business failures • Increase of local farm gate price in relation to prices at major consumption centres 	<ul style="list-style-type: none"> • Chamber of Commerce • MARA price surveys 	

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Ministry of Agriculture and Rural Affairs (MARA)	<ul style="list-style-type: none"> • Comprehensive coverage (offices in 803 districts and 81 provinces) • The major Government agency that has always dealt with food and agriculture • From the beginning of 2005 full agricultural subsidies/support budget transferred to MARA from Treasury • Skilled staff (agronomists, livestock experts, etc.) with knowledge of the rural situation and technical production potential for the different agricultural zones • Wealth of experience of multilateral project implementation including over 20 years with IFAD • MARA expects to handle EU resources under the proposed IPARD funding and is receiving technical assistance from EU to prepare itself for this and to be come the “payment agency” for these resources 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralized and bureaucratic approach • Reluctance of staff to relocate to rural areas • Limited operating budget and management capacity • Coordination problems between different departments • Regulation and legislation problems concerned with procurement and disbursing loan proceeds in part due to heavily centralized financial procedures 	<ul style="list-style-type: none"> • Through the harmonization and alignment process with the EU, the entire spectrum of public agencies including MARA can be expected to have a more dynamic approach to rural development policy and be better funded in its implementation • It is planned that MARA will undergo restructuring shortly. In the new framework, the establishment of a General Directorate of Rural Development and Infrastructure (GDRDI) is planned. Its main responsibilities will be to determine rural development policies and strategies nationwide, to guide preparation and implementation of suitable projects, and to monitor and evaluate their performance • Regulation and implementation of income-generating activities to improve the opportunities for rural employment and alleviation of rural poverty outside agriculture itself are likely to fall under the responsibility of GDRDI 	<ul style="list-style-type: none"> • MARA may find it difficult to cope with the expanded responsibilities and workload, given the level of training of its core staff
Rural financial institutions	<ul style="list-style-type: none"> • ACCs have wide coverage, with nearly 2,000 primary level cooperatives, with the potential to cover 92% of the rural population • The aggregate ACC balance sheet is very strong and its equity could be leveraged to expand its rural lending substantially, if it were profitable • Ziraat Bank covers 95% of the rural population • Ziraat Bank is highly liquid 	<ul style="list-style-type: none"> • Most of ACCs’ and Ziraat’s non-equity resources are of a short-term nature • Government policies favourable to ACCs and Ziraat have largely precluded formal private financial institutions entering the rural finance market • Despite benefiting from a strong equity base, ACCs have been unprofitable in recent years, due to poor debt collection performance and high operating costs • Present legal constraints and regulations virtually preclude microfinance 	<ul style="list-style-type: none"> • The massive investment that needs to take place in rural Turkey to modernize and transform agriculture and to generate vital additional rural employment means that there is a potentially huge market for developing rural financial services, in particular the provision of medium- and long-term resources 	<ul style="list-style-type: none"> • Unclear signals from Government, for example the reintroduction of subsidized agricultural credit available only to ACCs and Ziraat • Political instability in some regions may frighten off investors and encourage a non-repayment culture

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Agricultural support institutions				
<ul style="list-style-type: none"> Chambers of Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> Wide coverage of all agricultural areas 	<ul style="list-style-type: none"> At present possess limited financial and human resources 	<ul style="list-style-type: none"> Farmers must register with and pay fees to the Chambers in order to collect DIS payments; therefore, Chambers have an income source. Legislation has been enacted to allow them to widen their activities, to provide extension services and make investments. 	<ul style="list-style-type: none"> With no history of being other than a registration agency and farmers' interface with Government, there is a major risk that if they try to expand their activities too fast, they will fail commercially.
<ul style="list-style-type: none"> Chambers of Trade and Industry 	<ul style="list-style-type: none"> Wide coverage within provinces Some experience in training and technical support for members, particularly in business and entrepreneurship 	<ul style="list-style-type: none"> Mainly urban, rather than rural 	<ul style="list-style-type: none"> Could be an important resource for training and providing a forum for market linkages 	
<ul style="list-style-type: none"> Commodity Exchanges 	<ul style="list-style-type: none"> Wide coverage at trade centres Considerable financial resources Technical skills in product analysis and classification 	<ul style="list-style-type: none"> Have a narrowly based role, largely concerned with regularizing trade to enable product-related support payments to be made and value-added tax to be collected Possibly they are over-staffed and invested due to their effective monopoly position 	<ul style="list-style-type: none"> In view of their specialized role, opportunities are confined to helping to regularize markets and improving market information 	<ul style="list-style-type: none"> Removal of commodity-based support payments may take away their attractiveness to traders/farmers
<ul style="list-style-type: none"> Farmers' Organizations 	<ul style="list-style-type: none"> Have access to land Have considerable livestock assets Experienced in agriculture relevant to their local environment Abundant family labour 	<ul style="list-style-type: none"> Lack irrigation in low rainfall areas High proportion of low-yielding livestock Fragmented landholdings Rangeland resources have become degraded Tenure arrangements may not be favourable to those who actually work the land Lack capital for desirable on-farm development Distrust financial institutions 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidate landholdings Upgrade livestock quality through AI Focus farming systems on optimizing income, subject to existing constraints Utilize grants/credit to make profitable on-farm investments, e.g. making more effective use of irrigation in newly irrigated areas Develop non-farm enterprises to add value to products or utilize off-peak labour availability Link with companies and markets to add more value to farm produce and take advantage of market opportunities 	<ul style="list-style-type: none"> Farmers remain uncertain of the future, adopt risk-minimizing strategies, and so are unprepared to invest The young continue to move out of rural areas, thus depleting the labour force and skill base

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE COUNTRY PROGRAMME

As documented throughout the text of the main report, the thrusts of the COSOP are in line with IFAD's strategic framework objectives of enhancing the capacity of the poor and their organisations (support for farmer organisations and producer groups for improved market integration), increasing the access of the poor to productive natural resources and technology (contributory grants for technology transfer) and improving the access of the poor to financial services and markets (supply chain improvement, SIPs and the establishment of sustainable rural financial services for the poor). The thrusts of the COSOP do also adhere with the regional strategy for NENA most notably in terms of the emphasis on capacity building at the community level for common resource management.

In line with the mandate of the Fund, the COSOP proposes to target the communities situated in the most disadvantaged part of the country, with the highest concentration of rural poor. The strategy of the Fund is to target both poorest mostly subsistence oriented farmers as well as those who are striving to enter the market within a new policy environment. Through the support for SME development, within pro-poor supply chains the COSOP seeks to improve employment opportunities for both men and women, thereby potentially contributing to reduce inter-regional migration.

In terms of innovative approaches the introduction of improved supply chain management measures targeted towards the economic active segments of the rural poor represents a new development in Turkey. When successfully tested, such measures which are consistent with the new policy framework currently being implemented in Turkey can be up-scaled and replicated in partnership with other donors and the private sector. The COSOP advocates that such innovations require new implementation arrangements as well as a direct supervisory and supporting role by the Fund to enhance efficiency and facilitate knowledge management.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Development Partner	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
The World Bank	<p>ARIP – 2001 (US\$600 m)</p> <p>Adjustment portion (US\$200 million); initial investments (US\$400 million) included support for DIS payments, farmers transition grants, Agricultural Sales Cooperative Union (ASCU) restructuring and project support services. This disbursed slowly and the balance of US\$280 million World Bank funding has been reallocated in 2005 as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DIS Support Component (US\$69 million) - Farmers Transition Component (US\$137 million) - ACSU restructuring (US\$68 million) - Project support (US\$6 million) <p>Country Economic Memorandum and other sector work leading up to a Country Assistance Strategy (2007-2009)</p>	<p>The restructured ARIP introduced four new subcomponents under farmer transition: environmentally based land utilization (US\$9 million in 4 pilot regions); village-based participatory investments (US\$30 million in 16 provinces); participatory land consolidation (US\$20 million in selected villages in 7 provinces); and institutional reinforcement of farmers' organizations (US\$11 million).</p> <p>A warehouse receipts programme (US\$41 million) was introduced under ASCU restructuring.</p> <p>Major review of rural financial sector ongoing as precursor to a future rural finance project</p>	<p>Ongoing</p> <p>Being introduced</p> <p>Under preparation</p>	<p>Review of ACCs (November 2005) carried out under ARIP might provide the basis for IFAD support to selected ACCs possibly jointly with the World Bank.</p> <p>IFAD may pick up on competitive grants mechanism used under village-based participatory investments within its next project.</p> <p>Institutional reinforcement of farmers' organizations and marketing (through warehouse receipts programme), would complement the support an IFAD project would give to small farmers and entrepreneurs.</p> <p>IFAD/World Bank collaboration in piloting activities concerned with improved rural finance services on a provincial basis</p>
European Union (EU)	<p>SAPARD Programme</p> <p>IPA Programme expected to provide major funds from 2007 (approximately EUR 1 billion per year)</p>	<p>National. Pre-negotiation stage of EU funding Deals with <i>acquis</i> alignment including political criteria, human rights, judiciary reform and institutional reform needed to handle CAP.</p> <p>IPA funding on a national basis following opening of negotiations (in October 2005) on Turkey's accession to EU membership focusing on:</p> <ul style="list-style-type: none"> - institution building for <i>acquis</i> alignment - human resource development - regional development - rural development (IPARD) - transport, infrastructure and environment <p>This supports convergence processes, political dialogue and further liberalization of trade.</p>	<p>Closing</p> <p>Measures being undertaken by Government to meet preconditions for access to IPA funds by 2007</p>	<p>Strengthening of MARA: support under this funding will enhance its ability to handle future IFAD projects more effectively</p> <p>Anticipated development of regional agencies under IPA may affect design options for second IFAD project</p> <p>IPARD will establish payment agency in MARA.</p> <p>Measures supported under IPARD relate to investment, diversification, processing and market linkages, capacity building and environmental/animal welfare within rural areas, and associated technical assistance and training. IFAD's proposed programme will provide complementary support in many of these areas.</p>

Development Partner	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
United Nations Development Programme (UNDP)	United Nations Development Assistance Framework 2006-2010	National framework for United Nations agencies provides support for meeting Millenium Development Goals through three development themes: democratic governance; reduction of poverty and income disparity; and protection of rights of women, children and youth.	Pending	UNDP may continue its close relationship with IFAD through involvement in project administration. UNDP's technical awareness of the Turkish microfinance situation will be an important resource if a microfinance subcomponent can be introduced in IFADs future programme.