

Cote du document:	EB 2009/98/R.22
Point de l'ordre du jour:	15 c)
Date:	29 octobre 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

République arabe syrienne

Programme d'options stratégiques pour le pays

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-huitième session
Rome, 15-17 décembre 2009

Pour: **Examen**

Note aux 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 à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Abdelhamid Abdouli

Chargé de programme de pays

téléphone: +39 06 5459 2248

courriel: a.abdouli@ifad.org

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

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	iii
Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA	iv
Résumé de la stratégie pour le pays	v
I. Introduction	1
II. Le contexte du pays	1
A. Économie, agriculture et pauvreté rurale	1
B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel	5
III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays	7
A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures	7
B. Enseignements tirés	8
IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays	10
A. Avantage comparatif du FIDA	10
B. Objectifs stratégiques	10
C. Perspectives d'innovation	12
D. Stratégie de ciblage	13
E. Articulation au niveau des politiques	13
V. Gestion du programme	14
A. Gestion du COSOP	14
B. Gestion du programme de pays	14
C. Partenariats	14
D. Gestion des savoirs et communication	15
E. Cadre de financement SAFP	15
F. Risques et gestion des risques	16

Appendices

I. COSOP consultation process (Processus de consultation pour l'élaboration du COSOP)	1
II. Country economic background (Situation économique du pays)	2
III. COSOP results management framework (Cadre de gestion des résultats du COSOP)	3
IV. Previous COSOP results management framework (Cadre de gestion des résultats du précédent COSOP)	4
V. Project Pipeline (Réserve de projets)	5

Dossiers clés

Dossier clé 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues (Pauvreté rurale et secteur agricole et rural)	10
Dossier clé 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis) (Matrice des organisations [Analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces])	12
Dossier clé 3: Complementary donor initiative/partnership potential (Initiatives complémentaires d'autres donateurs/possibilités de partenariats)	14
Dossier clé 4: Target group identification, priority issues and potential response (Identification du groupe cible, questions prioritaires et options envisageables)	16

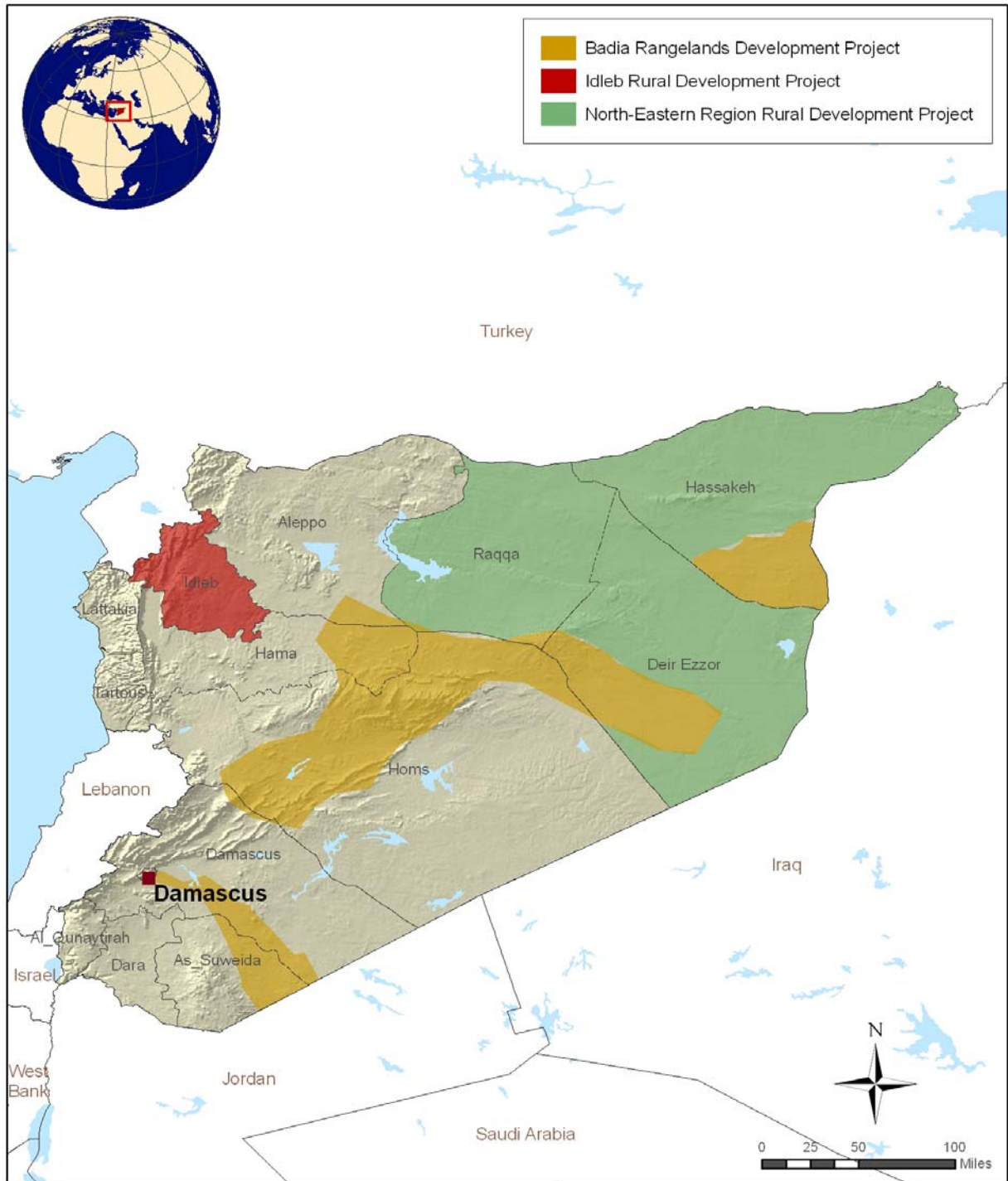
Sigles et acronymes

ACSAD	Centre arabe pour l'étude des zones arides et des terres sèches
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FADES	Fonds arabe de développement économique et social
ICARDA	Centre international de recherches agricoles dans les zones arides
IMF	Institution de microfinancement
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA

Syrian Arab Republic

IFAD operations in the country



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.

Résumé de la stratégie pour le pays

1. L'économie rurale de la République arabe syrienne repose sur l'agriculture, qui emploie 25% de la main-d'œuvre et 24% du PIB (2007). Jusqu'à récemment, le gouvernement s'en est tenu à une politique de bien-être social et d'autosuffisance pour les régions rurales en ayant recours aux moyens d'intervention propres au socialisme d'État: planification de la production, contrôle de la commercialisation et du crédit, restrictions commerciales, et subventions aux intrants et à l'eau. Sept cultures "stratégiques" dont la production, les prix et la commercialisation ont été contrôlés pendant de nombreuses années, occupent 75% de la superficie cultivée, consomment 89% de l'eau d'irrigation et contribuent pour 60% de la valeur ajoutée en agriculture. Actuellement, seuls le blé, le coton et la betterave à sucre demeurent régis par le système de planification centralisé. Le secteur privé domine le sous-secteur de l'élevage et contrôle presque entièrement la production, la fixation des prix et la commercialisation des cultures non stratégiques, des fruits et des légumes.
2. La pauvreté est essentiellement rurale et demeure un des principaux obstacles que le gouvernement doit surmonter. Elle touche surtout: i) les petits exploitants et les fermiers; ii) les ménages composés de petits éleveurs; iii) les paysans sans terre; iv) les jeunes chômeurs; et v) les femmes, notamment celles qui dirigent un ménage.
3. Le FIDA a débuté ses activités en République arabe syrienne en 1982. Tous les gouvernorats du pays ont été ciblés par ses interventions. À la fin de 2008, le Fonds avait octroyé des prêts totalisant 126 millions d'USD à sept projets de développement qui ont bénéficié à environ 1 million de ruraux pauvres. L'avantage comparatif du FIDA réside dans sa capacité à travailler localement à l'échelle des communautés et dans ses opérations de lutte contre la pauvreté dans les zones marginales.
4. Conformément aux objectifs du plan quinquennal syrien 2006-2010 et aux objectifs du Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, le présent programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et le programme-pays qui s'y rattache visent à améliorer les moyens de subsistance des ruraux pauvres, à les diversifier et à en assurer la pérennité. À cette fin, trois objectifs stratégiques ont été établis: a) aider les pauvres à mieux gérer les ressources en terre et en eau dans une optique de durabilité; sans négliger l'agriculture pluviale, les interventions seront axées sur le développement de la culture en terrain irrigué tout en réduisant la superficie arrosée au moyen de puits alimentés par des sources non renouvelables ou non autorisés; la diversification au profit des cultures très rentables; l'amélioration de la gestion des ressources naturelles (sols, eau et parcours de steppe); ainsi que l'adoption d'une approche intégrée pour développer la production animalière; b) dans les régions rurales, promouvoir les services financiers durables et la création de micro- et petites entreprises qui contribueront à réduire la pauvreté; le FIDA privilégiera les produits qui bénéficieront aux couches les plus démunies de la population rurale dans le cadre du développement des institutions de microfinancement (IMF) et des micro- et petites entreprises. Le programme offrira à ces IMF des prêts et un soutien technique afin qu'elles puissent diversifier leur gamme de produits et améliorer leur gestion financière conformément aux meilleures pratiques internationales. Le programme aidera également les micro- et petites entreprises à créer des chaînes de valeur efficaces pour les produits et les services en vue de renforcer les liens commerciaux; c) accroître la capacité des ruraux pauvres et de leurs organisations (rendre les communautés rurales autonomes). Les mesures suivantes sont prioritaires: i) renforcer la capacité des communautés; ii) promouvoir la création de regroupements de producteurs et d'associations d'intérêts économiques communs; et

- iii) encourager la représentation des femmes et des autres groupes vulnérables au sein des structures communautaires et des regroupements de producteurs.
5. Les fonds actuellement disponibles pour la République arabe syrienne dans le cadre du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) devraient, sur la base des résultats récents, passer à 27-32 millions d'USD pour le cycle 2010-2012. Toujours dans le cadre du SAFP, deux nouveaux projets – le projet de développement intégré de l'élevage et le projet de développement de l'irrigation dans le bassin de l'Al-Khabour – devraient voir le jour durant la période couverte par le COSOP.

République arabe syrienne

Programme d'options stratégiques pour le pays

I. Introduction

1. Le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) établi pour la République arabe syrienne porte sur la période 2010-2015. Il marque l'aboutissement d'un processus de consultation participatif mené auprès des principales parties prenantes dans la lutte contre la pauvreté rurale dans le pays. Le document passe en revue les possibilités qui s'offrent afin de faire reculer la pauvreté rurale durant la période mentionnée ci-dessus et explique comment le FIDA complétera les efforts du Gouvernement syrien et des autres partenaires de développement. Les objectifs stratégiques énoncés dans le COSOP sont conformes aux Objectifs du Millénaire pour le développement et à la stratégie de la République arabe syrienne de lutte contre la pauvreté (dixième plan quinquennal, 2006-2010, et Vision 2025), ainsi qu'avec le Cadre stratégique et les priorités du FIDA. La préparation du COSOP a été éclairée par les longues consultations entre le FIDA et les parties prenantes nationales qui ont eu lieu de juin 2008 à septembre 2009; les enseignements tirés des projets en cours et achevés depuis peu; l'examen exhaustif des données; et les visites ciblées sur le terrain.

II. Le contexte du pays

A. Économie, agriculture et pauvreté rurale

Situation économique générale

2. Avec une population de 19,5 millions d'habitants, dont 37% ont moins de 15 ans, et un revenu par habitant de 1 570 USD (2006), la République arabe syrienne est considérée comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. En 2006, le pays affichait un indicateur de développement humain¹ de 0,736 et se classait au 105^e rang sur 179 pays. Dans l'ensemble, ses indicateurs sociaux sont satisfaisants et s'améliorent: par exemple, la quasi-totalité des enfants fréquentent l'école primaire; le taux d'alphabétisation des adultes² est de 82,5%, l'espérance de vie à la naissance est de 73,9 ans, et la malnutrition des enfants, de 10%.
3. **De façon générale, l'économie de la République arabe syrienne a continué de croître à un rythme soutenu en 2007-2008³.** Malgré la baisse de la production pétrolière et les conditions climatiques défavorables, le produit intérieur brut (PIB) réel a augmenté en moyenne de 5,4% en 2004-2006 et de 4% en 2007. Pour 2008, la croissance prévue du PIB (5%) témoigne des efforts déployés par le pays pour créer une **économie de marché sociale**: libéralisation des politiques commerciale et monétaire, unification des taux de change et déréglementation du système bancaire. Tous les secteurs non pétroliers, à l'exception de l'agriculture, ont poursuivi leur solide lancée, la croissance du PIB réel hors pétrole en 2007 étant estimée à 6%. Au milieu de 2008, l'inflation s'établissait toutefois à 17%, contre 5% en 2007. Le déficit budgétaire a augmenté pour atteindre 3,5% du PIB en 2007 (et devrait demeurer à 3% en 2008). Le compte extérieur courant représentait 4% du PIB en 2008, contre 3,3% en 2007. La dette extérieure et la dette publique demeurent raisonnables, s'établissant respectivement à 25% et à 39% du PIB.
4. **Une économie en butte à des obstacles de taille.** Les pauvres n'ont pas bénéficié de la croissance économique de la République arabe syrienne, et les inégalités se sont accentuées. La forte poussée démographique enregistrée ces dernières années s'est

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Human Development Indices, A statistical update. 2008.

² *Ibid.*

³ Fonds monétaire international. Notices d'information au public, 29 octobre 2008 et 26 janvier 2009.

traduite par une augmentation constante du chômage (le taux s'est établi à 11,7% en 2005 et devrait atteindre 20% d'ici à la fin de la décennie), surtout chez les jeunes. Le marché du travail n'est pas en mesure d'absorber les 380 000 personnes qui viennent gonfler les rangs des demandeurs d'emploi chaque année. La fonction publique ne représente que 7% de la main-d'œuvre du pays. Par conséquent, la création d'emplois est surtout tributaire de l'agriculture, de la construction, de la fabrication et des services.

Agriculture et pauvreté rurale

5. L'agriculture, le moteur de l'économie de la République arabe syrienne.

L'économie rurale du pays repose sur l'agriculture, qui emploie le quart de la main-d'œuvre et contribue au PIB à hauteur de 24% (2007). En raison de la croissance limitée des secteurs secondaire et tertiaire privés, la République arabe syrienne dépend surtout de l'agriculture. De 1994 à 2004, la valeur ajoutée réelle associée au secteur agricole s'est accrue de 1,9% par année, et le nombre d'emplois agricoles, de 2,3%. D'après le recensement agricole de 1994, l'agriculture est la principale activité de 410 000 détenteurs de parcelles (71%). On dénombre également 40 000 paysans sans terre (propriétaire d'animaux d'élevage et éleveurs). Jusqu'à récemment, le gouvernement s'en est tenu à une politique de bien-être social et d'autosuffisance pour les régions rurales en ayant recours aux moyens d'intervention propres au socialisme d'État: planification de la production, contrôle de la commercialisation et du crédit, restrictions commerciales, et subventions aux intrants et à l'eau. Sept cultures "stratégiques" – orge, pois chiches, coton, lentilles, betterave à sucre, tabac et blé – dont la production, les prix et la commercialisation ont été contrôlés pendant de nombreuses années, occupent 75% de la superficie cultivée, consomment 89% de l'eau d'irrigation et contribuent pour 60% à la valeur ajoutée en agriculture. Actuellement, seuls le blé, le coton et la betterave à sucre demeurent régis par le système de planification centralisé. La politique agricole de la République arabe syrienne a favorisé l'essor des cultures stratégiques à faible rapport économique, tout en freinant le développement des sous-secteurs concurrentiels (fruits, légumes et viandes). Le secteur privé domine le sous-secteur de l'élevage et contrôle presque entièrement la production, la fixation des prix et la commercialisation des cultures non stratégiques, des fruits et des légumes.

6. L'élevage, un sous-secteur clé de l'économie syrienne. L'élevage représente 35% de la valeur de la production agricole et 15% des exportations agricoles. Il est concentré dans les petites exploitations et est l'activité de prédilection des petits exploitants, des paysans sans terre et des femmes en milieu rural. Toutefois, le potentiel du sous-secteur est limité par plusieurs facteurs: la petitesse des troupeaux, la faiblesse de la productivité et de l'amélioration génétique, le manque d'équilibre des rations, la sous-capacité de transformation des aliments, et le manque de spécialistes qualifiés de l'élevage. La création d'organisations efficaces d'agriculteurs ou d'éleveurs contribuerait à éliminer certaines de ces entraves, notamment en ce qui concerne les achats d'intrants, la commercialisation de la production et la recherche et la vulgarisation fondées sur la demande.

7. Inefficacité des subventions agricoles. Le Gouvernement syrien a créé un système de subventions agricoles qui représente 4% du PIB⁴. Étant donné que 28% des agriculteurs exploitent 75% des terres irriguées et que 49% n'utilisent que 10% de la superficie irriguée, la plus grande partie de la production subventionnée est réalisée par les ménages les mieux nantis. Par conséquent, **si coûteuses soient-elles, les subventions agricoles n'atteignent pas leur cible – les pauvres –, car ce sont surtout les ménages mieux nantis qui en bénéficient directement.** En outre, les subventions au gazole et à l'électricité faussent les conditions économiques du pompage, puisque les exploitants irriguent abondamment les terres sans que le rendement n'augmente de façon significative, et sont réticents à adopter des systèmes d'irrigation économiseurs d'eau.

⁴ Banque mondiale, Syria-Agriculture - Towards the Social Market, octobre 2008.

- 8. Des ressources agricoles limitées qui se détériorent.** La République arabe syrienne est un pays semi-aride, 55% de son territoire étant constitué de pâturages naturels, de déserts et de montagnes. La dégradation des sols et la désertification constituent un grave problème (environ 18% du territoire est touché). Les régions qui reçoivent en moyenne moins de 200 millimètres de pluie annuellement représentent 55% du pays et celles qui en reçoivent plus de 350 millimètres, 15% seulement. Les propriétés foncières sont généralement petites, 56% d'entre elles étant de moins de 2 hectares. La superficie irriguée est passée de 0,65 million d'hectares en 1985 à 1,4 million en 2004. Quelque 60% de cette superficie est arrosée par des eaux souterraines provenant de puits aménagés et exploités par des intérêts privés, illégalement dans plus de 55% des cas. Le modèle de croissance, qui repose sur des cultures de plein champ irriguées et subventionnées (subventions à l'énergie, soutien des prix et protection commerciale), a favorisé une utilisation non économique de l'eau qui est responsable du tarissement des ressources hydriques du pays. Dans bien des régions, l'utilisation non durable des eaux souterraines a eu pour conséquences la surexploitation et la pollution. Ses principaux cours d'eau prenant leur source à l'extérieur de ses frontières, la République arabe syrienne dépend fortement (à 80%) des eaux internationales. Le déficit hydrique global⁵ représente actuellement 30% de l'approvisionnement renouvelable et varie nettement selon le bassin hydrique, une situation qui devrait s'aggraver en raison du volume d'eau utilisé en agriculture et de la forte augmentation de la demande dans les zones urbaines. Seulement trois des sept bassins affichent un bilan hydrique annuel positif. La production agricole est inévitablement vulnérable au changement climatique, les périodes de sécheresse entraînant un recul important du PIB. Selon des observateurs, le cycle naturel des sécheresses en République arabe syrienne est plus fréquent – un impact prévisible du changement climatique⁶.
- 9. Changement climatique.** Selon le rapport "Vulnerability Assessment and Adaptation of Climate Sector in Syria"⁷, qui fait partie de la Communication nationale initiale de la Syrie, le climat de la région orientale de la Méditerranée pourrait évoluer comme suit au cours des 50 prochaines années: i) hausse de 2°C des températures dans le nord-ouest et le sud-est de la République arabe syrienne et d'au moins 1 °C dans le reste du pays; ii) augmentation des précipitations dans l'ensemble de la région en été et en automne; et iii) relèvement du niveau de la mer de 70 centimètres d'ici à 2100. Le rapport conclut que les besoins en eau pour le blé augmenteront de 9% et que, s'ils ne sont pas comblés, les récoltes diminueront de 10%. S'agissant du coton, la croissance des besoins en eau sera de 8% et, si cette demande n'est pas satisfaite, les rendements baisseront de 5%. Pour les oliveraies, les besoins en eau augmenteront d'environ 10%; s'ils ne sont pas satisfaits, la production d'olives pourrait reculer de 5%. Des mesures d'adaptation sont vraiment nécessaires: utilisation de cultivars qui résistent à la chaleur et à la sécheresse; amélioration des pratiques culturales (date de semis optimale, amélioration des cultivars, quantité d'eau et calendrier des irrigations, et densité de plantation); modernisation des pratiques de gestion de l'eau et utilisation d'une meilleure technologie d'irrigation; irrigation d'appoint; et application de l'agriculture de conservation pour mieux exploiter les précipitations.
- 10. Principaux obstacles à la croissance agricole.** La structure de l'agriculture en République arabe syrienne est caractérisée par la prédominance des petits exploitants (56% des parcelles ont moins de 2 hectares) et une faible productivité. Des mesures ont été prises afin d'assouplir le cadre rigide de l'économie socialiste, mais le gouvernement, craignant une levée de boucliers, a reporté, à maintes reprises, l'élimination des subventions afin de maintenir les prix artificiellement bas, ce qui s'est traduit par une nouvelle baisse des prix pour les producteurs. Si l'agriculture est

⁵ Varela-Ortega C. et Sagorday J. 2001. Final report on agricultural water use, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Projet GCP/SYR/006/ITA.

⁶ <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=79006#>.

⁷ Meslmani Y. 2008.

constamment considérée comme un secteur de pointe dans les stratégies et les plans du gouvernement, de nombreux facteurs l'empêchent de connaître une croissance rapide: les conditions climatiques défavorables et la rareté de l'eau; la superficie cultivable limitée; la détérioration de la fertilité des sols, la fragmentation et l'éparpillement des exploitations; l'accès restreint au crédit formel, qui entrave la création d'actifs productifs et de micro- et petites entreprises; et l'application à petite échelle des technologies agricoles modernes, alliée aux services de soutien agricole déficients. Les marchés locaux sont sous-développés et l'infrastructure de commercialisation (emballage, classement et entreposage réfrigéré) est insuffisante et constitue une importante source de pertes et de gaspillage. Il n'y a pas d'information sur les prix, les volumes et les normes de qualité, surtout pour les marchés d'Europe et des pays du Golfe.

11. **La pauvreté est essentiellement rurale.** Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 11,4% de la population de la République arabe syrienne est pauvre⁸ (2003-2004). Cependant, sur la base du seuil de pauvreté supérieur établi en fonction des dépenses des ménages, le taux passe à 30,1%. On dénombre davantage de pauvres en milieu rural que dans les zones urbaines (62% et 38%, respectivement). La pauvreté est plus répandue, plus ancrée et plus marquée (58,1%) dans le Nord-Ouest et le Nord-Est (provinces d'Idleb, d'Alep, de Raqqa, de Deir Ezzor et d'Hassakeh), où vit 45% de la population. Certains facteurs laissent supposer que la pauvreté s'est aggravée ces dernières années et que nombre de personnes qui se trouvaient tout près du seuil de pauvreté l'ont probablement franchi. Parmi les ruraux pauvres, 23% sont des travailleurs autonomes (activités agricoles et non agricoles); 36%, des salariés; 26%, des travailleurs non rémunérés (main-d'œuvre familiale); et 15%, des chômeurs (étude d'évaluation et de cartographie de la pauvreté rurale du FIDA, 2006). Dans les régions rurales, la plupart des gens travaillent d'une manière ou d'une autre dans l'agriculture; les emplois non agricoles demeurent limités. L'accès à la terre, à l'eau, aux services et aux marchés étant limité, les particuliers et les ménages sont moins en mesure de tirer un revenu suffisant de l'agriculture. En 2008, le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire a créé un fonds de soutien à l'agriculture afin d'aider les petits exploitants à faire face à la flambée des prix et à améliorer leur sécurité alimentaire. À la demande du gouvernement, le FIDA a prélevé 1 million de DTS sur le montant du prêt au projet de mise en valeur des parcours de steppe – Badia (ci-après le projet Badia) pour le réaffecter au fonds de soutien.
12. **Groupe cible.** La pauvreté rurale est plus répandue chez: i) **les petits exploitants et les fermiers**, qui ne peuvent tirer un revenu minimum de l'agriculture et doivent travailler comme salariés, faire de l'élevage et exercer d'autres activités économiques non agricoles pour combler le manque à gagner; ii) les ménages de **petits éleveurs**, dont le troupeau de 50 à 100 moutons et/ou chèvres constitue le principal moyen de subsistance; ces ménages doivent également trouver d'autres sources de revenu à l'étranger ou au pays; iii) **les paysans sans terre**, qui doivent trouver du travail en République arabe syrienne ou dans les pays voisins comme principale source de revenus; iv) **les jeunes chômeurs**, qui ne peuvent fonder un ménage, n'ayant pas de revenu ni la possibilité de travailler au pays ou à l'étranger; et v) **les femmes rurales**, notamment les ménages dirigés par une femme.
13. **Les femmes rurales et les ménages dirigés par une femme** jouent un rôle déterminant dans la vie économique des régions rurales. L'agriculture se féminise de plus en plus, car la plupart des hommes ont une activité non agricole. Les femmes sont le pilier de l'agriculture paysanne, car elles accomplissent le gros des activités culturelles et s'occupent du bétail. Elles peuvent difficilement améliorer leur sort du fait qu'elles ont peu accès aux actifs et à la terre (malgré la loi islamique sur la

⁸ PNUD. Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages, 2005. Le seuil de pauvreté inférieur renvoie à un panier d'aliments et d'autres articles de base (besoins essentiels), et le seuil de pauvreté supérieur, aux dépenses de consommation effectives des pauvres (besoins raisonnables).

transmission de la propriété), sont en grande partie exclues des opérations de crédit et des activités rémunératrices, et ne participent guère à la prise des décisions, que ce soit au sein du ménage ou dans les affaires publiques. Leur taux d'analphabétisme est supérieur à celui des hommes et leur taux de scolarisation primaire, inférieur.

Bien qu'elles participent étroitement à l'agriculture, elles sont dans une large mesure considérées comme de la main-d'œuvre familiale et ne sont pas visées par la plupart des interventions, y compris la vulgarisation. Elles sont pauvres et marginalisées, et représentent donc un groupe cible très spécifique pour le FIDA.

14. **Ménages ruraux et insécurité alimentaire.** Quelque 62% des ruraux pauvres vivent dans l'insécurité alimentaire ou y sont vulnérables. Ayant généralement moins de terres disponibles et de bétail, ces ménages ont du mal à produire tous les aliments dont ils ont besoin, et leur pauvreté ne leur permet pas de recourir au marché pour satisfaire leurs besoins alimentaires. Témoinant de la volonté du gouvernement d'éradiquer la faim et d'accroître la sécurité alimentaire, une initiative née de la collaboration entre ce dernier et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – le Programme national de sécurité alimentaire – a été amorcée⁹ en février 2009. Sous la coordination générale du Centre national de la politique agricole, l'élaboration du programme sera achevée d'ici à la fin 2009. Il s'articulera autour des axes thématiques suivants: i) la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et la nutrition des ménages; ii) les institutions agricoles et rurales; iii) les filets de sécurité sociale; iv) la production des petits agriculteurs; v) la gestion de l'eau; et iv) la production des petits éleveurs.

B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel

Le contexte institutionnel national

15. La Commission de la planification d'État, l'organe officiel chargé de la gestion de la dette extérieure et de la planification économique, continuera de servir de point d'entrée au FIDA. Le principal interlocuteur demeurera le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, qui est actuellement responsable des trois projets en cours financés par le FIDA, et qui chapeaute des directions au niveau de l'administration centrale et des provinces. La Direction générale de la coopération internationale est chargée des programmes financés par des sources extérieures, ce qui comprend les interventions du FIDA, et relève directement du Ministère de l'agriculture. Les directions de l'administration centrale qui participent à l'élaboration des politiques nationales assurent un minimum de soutien technique et d'appui au personnel opérant dans les provinces et sur le terrain. Le Ministère de l'irrigation assume la responsabilité générale des ressources en eau du pays, ce qui englobe la surveillance des eaux souterraines, ainsi que de la délivrance des permis pour les puits alimentés par des eaux souterraines et des infrastructures d'irrigation en amont des exploitations.
16. S'agissant des fournisseurs de services, le FIDA s'est associé à la Commission générale de la recherche agricole scientifique pour le transfert de technologie, et au Centre international de recherches agricoles dans les zones arides (ICARDA) et au Centre arabe pour l'étude des zones arides et des terres sèches (ACSAD). Ces centres, qui ont leur siège à Damas, ont aidé les institutions nationales de recherche à renforcer leurs capacités et effectué des recherches sur l'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire, le changement climatique, la gestion des ressources naturelles, et les chaînes de valeur et les marchés. La Banque coopérative agricole est un partenaire de longue date du FIDA pour l'octroi de crédit aux agriculteurs.

⁹ <http://www.napcsyr.org>.

La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

17. Le gouvernement a énoncé sa stratégie de réduction de la pauvreté dans le dixième plan quinquennal, 2006-2010 et Vision 2025¹⁰. Les principaux objectifs stratégiques du dixième plan sont les suivants: a) relever le niveau de scolarité des ménages pauvres et lutter contre l'analphabétisme; b) améliorer les services sociaux dans les régions les plus pauvres; c) mettre en place des filets de sécurité sociale; d) formuler des politiques financières qui ciblent les pauvres et améliorer la répartition des revenus; e) permettre aux pauvres d'accéder aux ressources financières en développant le concept de la microfinance; et f) permettre aux communautés civiles et locales de jouer un rôle plus important dans le processus de développement. Les objectifs quantitatifs de Vision 2025 sont les suivants: éradiquer l'analphabétisme; réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015; et atteindre une croissance économique de 7% durant la période 2005-2025, avec une croissance démographique annuelle inférieure à 2,16%.
18. **Réforme: un impératif stratégique du dixième plan quinquennal et pour la période subséquente.** Ce plan se distingue des plans précédents en visant à amorcer le passage à l'"économie de marché sociale". La politique économique sera entièrement tributaire de l'offre et de la demande afin d'arriver à une répartition plus rationnelle des ressources. Le gouvernement ne contrôlera plus les activités d'investissement et les opérations commerciales, mais cherchera à créer un cadre qui favorise l'investissement et la compétitivité. Il reconnaît que la mise en œuvre de cette nouvelle politique passe par des partenariats entre l'État, le secteur privé et la société civile. Les autorités locales participeront à la formulation et à la mise en œuvre de plans de développement locaux et nationaux, et mobiliseront la société civile et le secteur privé. Ce dernier est appelé à augmenter la production et les investissements et, ce faisant, les recettes publiques. Les ONG et la société civile ont un important rôle à jouer dans la réforme sociale et les programmes de formation. Une des priorités du plan consiste à promouvoir le rôle du secteur privé en tant que moteur de la croissance économique.
19. Le chapitre 10 du dixième plan quinquennal reconnaît que l'agriculture joue un rôle clé dans le développement économique en général et contribue à assurer un revenu et la sécurité alimentaire, à créer des emplois, à fournir les intrants que requiert l'industrie alimentaire, et à accroître la stabilité sociale dans les régions rurales. Il fait également ressortir l'importance de rendre le crédit plus accessible aux pauvres en développant un système financier rural solide et durable et en adoptant des technologies et des pratiques pour améliorer la productivité et les revenus.
20. S'agissant de la gestion et du développement des ressources en eau, le dixième plan quinquennal prévoit l'établissement d'un plan national ayant pour objectifs l'utilisation et la gestion intégrées des ressources disponibles; la satisfaction des besoins en eau dans l'optique du développement socioéconomique; le contrôle de la qualité; la durabilité; et une utilisation plus efficace de l'eau. Les objectifs spécifiques englobent le recours à des techniques d'irrigation modernes pour 50% des terres actuellement irriguées au moyen de méthodes traditionnelles, et une augmentation pouvant atteindre 80% de l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans ces zones.
21. Le dixième plan quinquennal accorde une attention particulière aux possibilités d'emploi offertes aux pauvres et aux jeunes chômeurs. Dans ce contexte, il vise à: a) encourager l'initiative et l'innovation dans le secteur privé; b) réduire la responsabilité de l'État à l'égard de la création d'emplois; c) favoriser le développement et la compétitivité des micro- et petites entreprises; d) développer des structures de formation, de renforcement des capacités et de reclassement; et e) créer des pépinières technologiques et d'entreprises dans les villages.

¹⁰ 10th Five Year Plan, 2006-2010: chapitre 3, Referential Framework; chapitre 7, Agriculture and Irrigation; chapitre 15, Drinking Water and Sanitation (http://www.planning.gov.sy/index.php?page_id=24); chapitre 25, Decentralization and Community Development.

22. Le gouvernement juge hautement prioritaire de réduire la pauvreté et d'améliorer le sort des ménages pauvres. Dans le contexte des politiques macroéconomiques et des objectifs de développement nationaux, de nombreux projets, répartis entre trois groupes prioritaires, ont été retenus pour être financés dans le cadre du dixième plan quinquennal. La priorité sera accordée aux projets participatifs de réduction de la pauvreté qui bénéficient à un grand nombre de pauvres et aux groupes défavorisés. En outre, afin que les objectifs soient atteints, un système permettant d'assurer un suivi exhaustif de la pauvreté à l'échelle nationale sera établi à la Commission de la planification d'État, avec la participation de représentants du secteur privé et de la société civile.

Harmonisation et alignement

23. En tant qu'organe responsable de la planification économique et de la gestion de la dette extérieure, la Commission de la planification d'État entretient des contacts périodiques avec les Nations Unies et d'autres programmes soutenus par des donateurs pour accroître la cohérence, l'impact et l'efficacité des opérations d'aide au développement. La Commission joue un rôle de coordination auprès des ministères responsables de l'exécution afin d'établir la priorité des besoins et des actions en matière de développement, et de représenter l'État pour tout ce qui concerne les contributions des donateurs et des financeurs internationaux. Par l'entremise de la Direction de la coopération internationale, le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire est responsable de tous les programmes liés à l'agriculture qui bénéficient d'un financement extérieur, y compris des interventions financées par le FIDA. Le PNUD, le FIDA et la Commission européenne collaborent afin d'aider la Commission à mieux jouer son rôle auprès des donateurs.

24. En tant que membre de l'équipe de pays des Nations Unies assurant une présence indirecte à Damas, le FIDA a participé activement à plusieurs activités interinstitutions. Mentionnons notamment le bilan commun établi par les Nations Unies pour la République arabe syrienne et l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – auquel toutes les interventions d'aide du FIDA seront intégrées.

III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays

A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures

25. Le FIDA a débuté ses activités en Syrie en 1982, et tous les gouvernorats ont bénéficié de ses interventions. À la fin de 2008, le Fonds avait octroyé des prêts totalisant 126 millions d'USD à sept projets de développement, dont le coût total était estimé à 474 millions d'USD, dont 205,4 millions d'USD en cofinancement avec d'autres donateurs (Fonds arabe de développement économique et social [FADES], Fonds de l'OPEP pour le développement international, PNUD et Banque mondiale), et environ 142 millions d'USD en contributions du gouvernement et des bénéficiaires. Quatre de ces interventions, soit les phases I et II du projet de développement agricole de la région Sud, le projet de développement agricole du Djebel al Hoss et le projet de développement agricole des régions côtière/centrale, ont été achevées. Trois autres – le projet Badia, le projet de développement rural dans la région d'Idleb et le projet de développement rural dans la région du Nord-Est) – sont en cours.

26. Les interventions financées par le FIDA en République arabe syrienne ont bénéficié à environ 1 million de ruraux pauvres. Les travaux d'épierrage et de mise en valeur réalisés sur de grandes superficies constituent une part importante des projets réalisés jusqu'à maintenant, et ont permis de remettre en état à des fins agricoles 170 000 hectares et d'accroître la production végétale et animale. Le dépierrage a eu un impact spectaculaire, similaire à celui de l'irrigation dans les zones sèches. La superficie cultivée a été doublée et la valeur et la productivité des terres se sont accrues (la valeur foncière a augmenté d'au moins 300%). La République arabe

syrienne a doublé sa production de pommes, d'amandes et d'olives au cours de la dernière décennie. Les interventions financées par le FIDA ont contribué à cette augmentation à hauteur de 40%. Selon une étude d'évaluation de la remise en valeur des terres (Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire/ACSAD, 2005), le revenu de plus de 100 000 familles ayant bénéficié du dépierrage a fait un bond important. De plus, les interventions financées par le FIDA ont aidé les communautés participantes à établir des plans d'action communautaires; ont fourni de l'eau potable et une irrigation supplémentaire (au terme du forage de puits, de la construction de réservoirs et de citernes et de remise en état de sources); ont rendu les marchés et les services plus accessibles aux communautés isolées suite à la construction et à la réfection de routes d'accès rurales; ont amorcé des activités de microfinancement; et ont créé des *sandouqs* dans les villages (une version améliorée des associations d'épargne et de crédit).

27. En plus de soutenir le programme de remise en état des terres, les activités du FIDA dans le cadre du projet Badia couvrent 3,2 millions d'hectares, ou 30% des parcours de steppe dans huit provinces du pays. Jusqu'à maintenant, les interventions du projet ont procuré des avantages économiques et environnementaux directs à 17 000 familles regroupées au sein de 120 associations d'éleveurs qui participent étroitement à la réalisation du projet. Ces résultats s'expliquent par la remise en état de plus de 1 million d'hectares de parcours de steppe, qui a permis de produire 245 millions d'unités fourragères pour 3,5 millions de petits ruminants. Les investissements liés à l'approvisionnement en eau potable portaient sur la construction, l'équipement et l'exploitation de puits, et la remise en état de citernes. Le poids à la naissance et au sevrage des jeunes animaux, les taux de naissances doubles et la production laitière ont augmenté de 25%. Grâce au développement communautaire, le projet Badia a permis d'éradiquer complètement l'analphabétisme dans 41 villages.
28. La grave sécheresse des deux dernières années et le renchérissement de la plupart des intrants et des produits ont contraint nombre d'éleveurs à vendre une grande partie de leur cheptel, ce qui s'est traduit par une diminution de quelque 50% du nombre de petits ruminants. Cependant, les bénéficiaires du projet Badia ont vendu en moyenne 25% de leur troupeau. Les éleveurs hors projet ont déboursé en moyenne 3 000 SYP par tête pour maintenir leur troupeau, alors que les bénéficiaires du projet n'ont versé que 500 SYP par tête du fait que leurs animaux broutaient sur des parcours de steppe gérés par des coopératives d'éleveurs.
29. Récemment, la mise en œuvre du projet de développement rural dans la région du Nord-Est a débuté dans les gouvernorats économiquement faibles de Deir Ezzor, de Hassakeh et de Raqqa. Le projet a pour objectif le mieux-être socioéconomique des ménages ruraux pauvres par: i) l'autonomisation des organisations communautaires rurales; ii) une meilleure utilisation de l'eau; iii) l'accès à des services consultatifs efficaces pour les agriculteurs; et iv) le développement de micro- et petites entreprises afin de créer des emplois et d'assurer l'accès aux marchés. Une meilleure gestion de l'eau, reposant sur l'autonomisation des associations d'irrigants et l'investissement dans des installations d'irrigation modernes, réduira grandement la probabilité du tarissement ou de la salinisation des sources. Quelque 140 000 personnes devraient bénéficier directement des interventions du projet, et 160 000 personnes, indirectement.

B. Enseignements tirés

30. En tant que plus important donateur intervenant dans le secteur agricole de la République arabe syrienne, le FIDA a acquis une mine d'expérience et de connaissances sur l'économie et la société rurales du pays. Par le biais des projets d'investissement (prêts et dons), le Fonds a influencé les décisions d'orientation et les investissements du gouvernement afin de réduire la pauvreté. Les principaux enseignements tirés sont les suivants:

- a) **Approche participative.** Bien que les bénéficiaires aient été vivement intéressés à participer à titre individuel aux activités soutenues par les projets, ce type de participation ne suffit pas pour créer la plateforme qui permettra aux ruraux pauvres de prendre leur développement en main. Beaucoup reste à faire pour mobiliser les bénéficiaires, notamment pour assurer le développement et l'autonomisation des organisations de base. Dans le cadre des grands axes de la concertation avec le gouvernement, le FIDA s'est servi des projets qu'il soutient – le projet Badia, le projet de développement rural dans la région d'Idleb et récemment, le projet de développement rural dans la région du Nord-Est – pour promouvoir l'adoption, une première en République arabe syrienne, d'une approche participative à grande échelle par le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire.
- b) **Ciblage.** Grâce à de meilleures méthodes de ciblage, le ciblage de zones est maintenant reconnu comme le meilleur mode opérationnel en République arabe syrienne. Si ce mode permet d'inclure un plus large éventail de groupes et de communautés, il pourrait être envisagé de le jumeler à un mécanisme de recouvrement des coûts selon un barème variable, de manière que les bénéficiaires mieux nantis contribuent davantage.
- c) **Problématique hommes-femmes.** Si le ciblage des femmes a été efficace dans l'ensemble, les plus démunies ont parfois été oubliées. L'approche a porté ses fruits pour ce qui est de la vulgarisation et de la formation, mais n'a pas donné d'aussi bons résultats au regard de l'accès au crédit. Par conséquent, les activités ciblant les femmes devraient mieux tenir compte de la pauvreté et des obstacles qu'elles doivent contourner. Par exemple, grâce à un petit don du FIDA, l'ONG italienne Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (femmes pour le développement [AIDOS]) a, en collaboration avec le Fonds pour le développement rural intégré de la Syrie, élaboré un programme spécial à l'intention des femmes de sept villages du gouvernorat de Lattaquié. Ce programme a contribué à développer et à renforcer les mécanismes institutionnels en vue de la création de pépinières d'entreprises pilotes pour les femmes dans les villages; ces pépinières tiennent lieu de centres d'orientation, de formation et d'affaires pour la création de micro- et petites entreprises financièrement autonomes.
- d) **Ressources en eau.** Le risque d'épuisement des ressources en eau souterraines étant réel, les interventions du FIDA, le cas échéant, devraient encourager l'utilisation de techniques d'irrigation modernes dans les zones irriguées. De plus, on a fait la promotion de l'utilisation efficace de l'eau par l'entremise des associations d'irrigants, qui sont de plus en plus reconnues par les décideurs comme la meilleure courroie de transmission pour assurer la pérennité des ressources en eau. En outre, la mise en valeur des ressources en eau pour la consommation domestique a été très sensible aux besoins sociaux des ruraux pauvres, mais a nécessité des modifications aux infrastructures hydrauliques. Ces questions sont examinées dans le cadre du projet de développement rural dans la région du Nord-Est et seront prises en compte dans l'élaboration du nouveau projet de développement de l'irrigation.
- e) **Financement rural.** La Banque coopérative agricole a été, pendant six ans, le principal fournisseur de financement rural dans le cadre des interventions du FIDA. Pour nombre de femmes rurales défavorisées et d'autres pauvres, le crédit demeure difficile, voire impossible, à obtenir en l'absence de garanties jugées acceptables par cette banque coopérative. Le FIDA devrait continuer à étudier les autres solutions qui s'offrent afin que ces services soient à la portée des plus démunis. Il convient notamment de promouvoir la création d'institutions financières durables, gérées par la population locale et qui lui appartiennent, par exemple les *sandouqs*. Dans le contexte de la concertation avec le gouvernement et de l'utilisation comme points d'entrée du projet de développement agricole du Djebel al Hoss et du projet de développement rural dans la région d'Idleb, les

systèmes de microfinance sont de plus en plus reconnus par les décideurs comme étant susceptibles d'avoir un impact important sur les ruraux pauvres.

- f) **Soutien à la commercialisation.** Les obstacles à l'accès aux marchés, par exemple les infrastructures déficientes, le manque de réseaux commerciaux ruraux et l'absence d'informations sur les marchés, se traduisent par des prix faibles, une production axée sur la consommation et des revenus des ménages insuffisants. Les projets soutenus par le FIDA devraient par anticipation s'attaquer à ces obstacles et renforcer les liens entre les producteurs et les ramasseurs/transformateurs/négociants pour assurer un accès constant aux marchés, des produits à valeur ajoutée et des prix optimaux. Il convient de mettre davantage l'accent sur la réduction des pertes après récolte et sur la promotion de l'agriculture sous contrat afin de rendre la chaîne de valeur plus accessible aux petits exploitants.
- g) **Recherche et vulgarisation déterminées par la demande et favorables aux pauvres.** Les activités de recherche et de vulgarisation ont été élaborées à Damas suivant une approche verticale dictée par la recherche qui ne laissait guère de place à l'interaction avec les exploitants ou les fournisseurs de services au niveau des gouvernorats. Il ne fait aucun doute que lorsque des technologies agricoles sont mises au point ou diffusées, les services de recherche et de vulgarisation agricoles devraient être plus attentifs aux besoins des petits exploitants et des femmes rurales, et accorder plus d'importance à la productivité agricole, à la commercialisation des cultures rentables, à l'intégration de l'agriculture et de l'élevage et à une meilleure gestion de l'eau.
- h) **Durabilité.** La mise en œuvre des projets achevés du FIDA s'est poursuivie après leur clôture avec le concours financier de l'État, ce qui dénote un sentiment d'appropriation marqué. Cependant, les systèmes de suivi et d'évaluation de ces projets demeurent déficients et doivent être renforcés.

IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays

A. Avantage comparatif du FIDA

31. L'avantage comparatif du FIDA réside dans sa capacité d'action au niveau des communautés de base et dans ses interventions visant à lutter contre la pauvreté dans les zones marginales. Reconnaisant le rôle prépondérant du Fonds dans les interventions aux côtés des ruraux pauvres et le développement local, le gouvernement est impatient de poursuivre la collaboration engagée. (Voir l'appendice I pour les consultations de haut niveau.)

B. Objectifs stratégiques

32. Conformément aux objectifs de réduction de la pauvreté du dixième plan quinquennal et du Cadre stratégique du FIDA, le présent COSOP et le programme-pays s'y rapportant ont pour but d'améliorer, de diversifier et de pérenniser les moyens de subsistance des populations rurales pauvres – femmes, hommes et jeunes. Il contribuera ainsi à la réalisation d'au moins quatre Objectifs du Millénaire pour le développement, notamment le premier (réduire la pauvreté), le troisième (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes), le septième (assurer un environnement durable) et le huitième (partenariats). Le FIDA continuera d'axer ses activités sur la mise en place de systèmes institutionnels durables et ouverts à tous pour la gestion des ressources naturelles, la création d'emplois et la création de revenus. Ces activités reposeront sur le développement de l'agriculture irriguée et pluviale, l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, l'amélioration de la recherche et de la vulgarisation agricoles, et la promotion des micro- et petites entreprises et de la microfinance, et seront appuyées par des investissements et des politiques, des innovations pertinentes et des engagements en matière d'apprentissage au profit des pauvres, conformément aux trois objectifs stratégiques décrits ci-après:

- 33. Objectif stratégique 1: Améliorer la gestion des ressources en terres et en eau par les pauvres dans une optique de pérennité.** Suite à la mise en œuvre de la politique sur la réforme agraire présentée par le gouvernement dans les années 1960, l'accès de tous les paysans à la terre ne constitue pas un enjeu important en République arabe syrienne. C'est plutôt la détérioration des sols qui pose problème. Le but est de restaurer le potentiel productif de l'agriculture et d'accroître la productivité agricole afin que les ménages pauvres puissent à la fois couvrir par leur production une part accrue de leurs besoins alimentaires et dégager un excédent commercialisable, de façon à améliorer leurs revenus et à pouvoir acheter de la nourriture sur les marchés. Sans négliger l'agriculture pluviale, on mettra l'accent sur le développement des cultures irriguées (utilisation de technologies d'irrigation de pointe dans les exploitations) et la réduction de la superficie arrosée au moyen de puits alimentés par des sources non renouvelables ou non autorisés, la diversification au profit des cultures rentables, l'amélioration de la gestion des ressources naturelles (sols, eau et parcours de steppe), ainsi que l'adoption d'une approche intégrée pour développer la production animalière. À cet égard, les politiques et les arrangements institutionnels qui favorisent l'adoption de meilleures technologies seront cruciaux (voir paragraphe 37).
- 34. Objectif stratégique 2: Promouvoir des services financiers ruraux viables et des micro- et petites entreprises rurales utiles aux pauvres.** Les récentes réformes du secteur financier ont ouvert la voie à l'instauration d'un environnement juridique et réglementaire qui favorise l'essor de la microfinance en République arabe syrienne. En plus de constituer une première régionale, la loi de 2007 sur la microfinance a mis en place un cadre propice à la création d'IMF et à la prestation de services de crédit et d'épargne aux Syriens "non bancarisés". Le FIDA mettra l'accent sur la promotion de produits qui ciblent les groupes les plus démunis et les plus vulnérables de la société rurale, entre autres le développement des IMF et de micro- et petites entreprises. Le programme aidera les IMF en mettant à leur disposition des fonds provenant du prêt et un appui technique en vue de la diversification de leur gamme de produits et de l'amélioration de leur gestion financière, conformément aux meilleures pratiques internationales. Le soutien apporté aux micro- et petites entreprises vise à mettre en place des chaînes de valeur efficaces pour les produits et les services afin de renforcer les liens commerciaux entre petits producteurs, ramasseurs, transformateurs, négociants et consommateurs, et d'assurer un accès permanent aux marchés. Le FIDA contribuera également au renforcement des capacités du service de financement rural de la Commission de la planification d'État afin qu'il puisse fournir un soutien professionnel aux IMF.
- 35. Objectif stratégique 3: Renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations (rendre les communautés rurales autonomes).** Il s'agira de renforcer les partenariats avec les institutions des ruraux pauvres et les organisations de la société civile en recourant à des méthodes de développement à l'initiative des communautés pour que les ruraux pauvres puissent devenir les principaux acteurs de leur propre développement. L'efficacité des efforts de réduction de la pauvreté est fortement tributaire de l'appropriation des mesures par les ruraux pauvres. Par conséquent, il conviendra d'appuyer les pauvres et de les associer de très près aux initiatives communautaires locales et aux activités productives en les regroupant en fonction d'intérêts communs, par exemple au sein de coopératives agricoles, d'associations d'éleveurs, d'associations d'irrigants, et d'associations de commercialisation à la ferme et hors exploitation. Les interventions bénéficiant de l'appui du FIDA chercheront à établir des liens efficaces entre les institutions communautaires et les structures administratives locales pour garantir l'harmonie des décisions prises en matière d'investissement et la viabilité de l'exploitation et de l'entretien des investissements dans les projets. Les domaines d'action prioritaires sont les suivants: i) renforcer les capacités des communautés en matière de planification, d'exploitation et d'entretien des investissements socioéconomiques

communautaires; ii) appuyer la création des groupes et associations de producteurs ayant des intérêts économiques communs pour leur permettre de tirer parti des économies d'échelle dans la production et la commercialisation, et accroître leur pouvoir de négociation sur les marchés et auprès des autorités; iii) favoriser la représentation des femmes et des autres groupes vulnérables au sein des structures communautaires et des groupements de producteurs; et iv) établir des liens entre les institutions communautaires et organisations de la société civile et les collectivités locales.

36. **Questions transversales.** La participation de la population, la représentation équilibrée des deux sexes et la viabilité écologique continueront d'être privilégiées dans toutes les initiatives du FIDA. La problématique hommes-femmes sera prise en compte dans le cadre de la stratégie de promotion de l'égalité des sexes élaborée par le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire avec l'appui de donateurs, stratégie dont l'objectif clé consiste à permettre aux femmes d'accéder aux services de vulgarisation, aux technologies leur permettant de gagner du temps, à la terre et au microfinancement.
37. Toutes les initiatives du FIDA continueront de favoriser le renforcement des capacités des fournisseurs de services. Ces efforts permettront aux services de vulgarisation et de recherche agricoles, aux services chargés de promouvoir l'égalité des sexes et aux services et systèmes vétérinaires (aux niveaux national, régional et local) de fournir, en fonction de la demande, des conseils, sur des systèmes d'élevage, de culture et d'irrigation et des technologies après récolte plus perfectionnés qui pourront faire reculer la pauvreté, ainsi que les informations économiques et commerciales nécessaires à la diversification de l'agriculture et à l'introduction de cultures rentables. Cela se traduira par des mécanismes plus durables pour assurer des services aux ruraux pauvres.

C. Perspectives d'innovation

38. **Objectif stratégique 1.** La République arabe syrienne est un pays en grande partie semi-aride où la sécheresse et le changement climatique pourraient avoir des conséquences tragiques (la sécheresse de 2006-2008, la pire en 40 ans, a eu un effet dévastateur sur un 1 million de personnes). Le FIDA s'associera au Fonds pour l'environnement mondial et à d'autres partenaires potentiels de manière à utiliser les ressources disponibles pour accorder des prêts et des dons en vue d'aider les groupes ciblés à s'adapter au changement climatique. Les innovations seront notamment des mesures écologiquement viables (mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'eau) visant à encourager une meilleure gestion des maigres ressources en eau à usage agricole, en faisant appel tant à l'agronomie qu'à l'ingénierie, ainsi que la mise au point de produits de financement rural qui pourraient réduire le risque climatique (par exemple l'assurance récolte) et renforcer la capacité de gestion des risques des acteurs des chaînes de valeur.
39. **Objectif stratégique 2.** Le programme-pays encouragera l'innovation à l'échelle des IMF en améliorant le rayon d'action des services de microfinancement proposés aux segments les plus pauvres de la population rurale. Cela comprend notamment la création de *sanducs* dans les zones les plus rurales et leur regroupement au sein d'associations régionales (deuxième niveau); celles-ci seront chapeautées par une IMF nationale qui sera aux mains des *sanducs*. La collaboration avec le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, l'Union européenne, l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction, la Coopération italienne et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) est très prometteuse en vue de la recherche de solutions novatrices visant à promouvoir la microfinance dans les zones rurales du pays. On pourrait également examiner les possibilités qui s'offrent en vue d'établir des liens, au profit des pauvres, entre les petits producteurs et les petits entrepreneurs et les autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Le projet pilote de création de pépinières d'entreprises dans les villages pour les femmes rurales, amorcé dans la

région côtière centrale il y a trois ans, offre de bonnes possibilités de transposition dans d'autres zones.

40. **Objectif stratégique 3.** Le programme-pays transposera les activités antérieures de développement communautaire dans des structures existantes dont le caractère novateur et l'efficacité dans le contexte syrien ont été reconnus, par exemple les associations paysannes, les associations d'éleveurs, les comités de développement villageois et les associations d'irrigants créés et habilités afin d'améliorer la gestion des ressources naturelles, ainsi que l'accès aux marchés et à la microfinance. Les innovations qui seront envisagées viseront à accroître la pérennité des structures communautaires en établissant des liens solides avec les institutions publiques locales.

D. Stratégie de ciblage

41. La méthode de ciblage proposée comporte trois niveaux: i) le **niveau des gouvernorats** – le FIDA concentrera ses interventions sur les gouvernorats où le taux de pauvreté rurale est élevé; ii) le **niveau des communautés** – dans les gouvernorats sélectionnés, on ciblera les communautés les plus pauvres et les plus défavorisées, en vue de les aider à élaborer leurs propres mécanismes d'autociblage n'excluant personne a priori; et iii) les **interventions ciblées** – il s'agira d'adapter la finalité, le contenu et l'ampleur des interventions de manière à ce qu'elles intéressent principalement les populations pauvres.

E. Articulation au niveau des politiques

42. La concertation avec le gouvernement sur les objectifs stratégiques du pays se déroulera dans le cadre des consultations annuelles concernant le système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Le Centre national de la politique agricole pourrait jouer un rôle important en tant que partenaire national du FIDA. En consolidant les réalisations et les résultats décrits précédemment (voir paragraphe 30), le FIDA jettera des ponts entre les objectifs stratégiques du présent COSOP et les efforts de réduction de la pauvreté du gouvernement, principalement pour: i) soutenir l'évaluation du changement climatique et de ses répercussions directes et indirectes sur les moyens de subsistance des pauvres et de leurs systèmes de production, et mener une action de sensibilisation (au titre de l'objectif stratégique 1); ii) promouvoir des mesures pour assurer une gestion participative des ressources naturelles au terme d'une décentralisation et accroître le rôle de la société civile et des communautés locales (au titre des objectifs stratégiques 1 et 3); iii) élargir l'accès durable aux services financiers ruraux en faveur des groupes cibles du COSOP, ce qui comprend transformer les *sandouqs* en institutions financières légales et permettre aux IMF d'aligner leurs taux d'intérêt sur ceux du marché (au titre de l'objectif stratégique 2); et iv) augmenter la production et le rendement agricoles en mettant moins l'accent sur les cultures stratégiques et en assouplissant les contrôles des prix de détail (au titre de l'objectif stratégique 1). À cette fin, le FIDA utilisera les projets d'investissement pour appuyer la recherche économique et stratégique afin de décrire les distorsions des politiques en vigueur et d'évaluer l'efficacité des autres scénarios envisagés en vue d'atteindre les objectifs stratégiques et les objectifs de la politique gouvernementale.
43. Le FIDA coordonnera les actions avec celles des autres donateurs afin d'encourager la participation de la société civile et du secteur privé, entre autres dans le cadre d'accords de partenariat public/privé assortis de mesures de sauvegarde de manière à assurer un niveau suffisant d'investissement dans les infrastructures rurales de commercialisation des produits agricoles. Le FIDA assurera également la coordination avec les autres donateurs pour inciter le gouvernement à consacrer davantage de fonds à des programmes sociaux ciblés permettant d'atténuer l'impact de l'élimination des subventions aux carburants. Grâce à sa présence indirecte en République arabe syrienne, le FIDA pourra participer efficacement aux réunions et aux consultations

périodiques avec le gouvernement et les autres donateurs sur les grandes questions d'orientation.

V. Gestion du programme

A. Gestion du COSOP

44. Les activités seront administrées par l'équipe de gestion du programme-pays, qui est constituée de membres du personnel basés au siège du FIDA ou en République arabe syrienne, et de représentants des partenaires locaux, notamment des fournisseurs de services publics, des organisations paysannes et des ONG. La gestion du COSOP prévoit des ateliers d'examen annuel, un examen à mi-parcours pour effectuer le bilan des réalisations et un rapport d'achèvement pour en tirer des enseignements et des données en vue de la préparation du COSOP suivant. Un cadre formel d'évaluation d'impact sera mis en place dans le contexte de l'élaboration et de l'exécution des projets futurs.

B. Gestion du programme de pays

45. **Partenariat pour l'exécution du programme-pays.** Le présent COSOP sera un moyen d'assurer la planification et le suivi conjoints des interventions bénéficiant de l'appui du FIDA en République arabe syrienne. L'équipe de gestion du programme-pays assurera le suivi du cadre de résultats du COSOP et appuiera l'exécution des projets en cours. Les membres de l'équipe basés au siège du FIDA se rendront dans le pays au moins une fois par an pour examiner l'état d'avancement de l'exécution, organiser des séminaires d'échanges de connaissances sur des thèmes spécifiques (par exemple le financement rural, le développement communautaire, la problématique hommes-femmes et le développement, etc.), recenser les problèmes concernant l'innovation, la concertation et les partenariats.
46. **Supervision.** Toutes les interventions du FIDA en République arabe syrienne sont et continueront d'être directement supervisées par le Fonds. La supervision sera axée sur les aspects fiduciaires, l'appui à la mise en œuvre et l'élimination des obstacles à l'obtention des résultats et de l'effet recherché.
47. **Notation des projets à risque.** Les projets en cours en République arabe syrienne ne sont pas à risque, la mise en œuvre du portefeuille dans son ensemble ayant été jugée satisfaisante. Les difficultés attribuables à la lenteur de la passation des marchés, qui a retardé l'acquisition d'équipement lourd servant à la mise en valeur des terres, ont été en grande partie aplanies. En raison de la sécheresse qui a récemment frappé la zone du projet Badia et du coût élevé du carburant (2008), des aliments pour animaux et de la plupart des intrants agricoles, le projet a été quelque peu freiné dans son élan et sa durabilité a été mise à l'épreuve.
48. **Réajustement des interventions antérieures.** Le plus récent projet du FIDA en République arabe syrienne, c'est-à-dire le projet de développement rural dans la région du Nord-Est déclaré effectif en mars 2008, est conforme aux objectifs stratégiques énoncés précédemment dans le COSOP. Pour le projet de développement rural dans la région d'Idleb, tout sera mis en œuvre pour réajuster les interventions en fonction de ces objectifs stratégiques à l'étape de l'examen à mi-parcours.

C. Partenariats

49. **Collaboration institutionnelle.** Outre les partenariats nationaux mentionnés plus haut, le FIDA entend collaborer avec d'autres grands donateurs, y compris le FADES, la Banque islamique de développement, le Fonds de l'OPEP pour le développement international et la Banque mondiale ainsi que, autant que faire se peut, avec des donateurs bilatéraux, par exemple l'Union européenne, la Coopération allemande (Institut allemand de crédit pour la reconstruction et Agence allemande de coopération technique), la Coopération italienne et la JICA. Le FIDA privilégiera les partenariats de recherche avec des centres internationaux et régionaux, par exemple:

i) l'ICARDA et l'ACSAD (amélioration des cultures, intégration de l'agriculture et de l'élevage, recherche socioéconomique et stratégique, et gestion des ressources naturelles); ii) le Centre international d'agriculture biosaline (ICBA) (développement et transfert de technologie liés aux eaux marginales); iii) le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (financement rural); iv) le Fonds pour l'environnement mondial (environnement); et v) l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le PNUD dans le cadre du projet Agropolis, par exemple, mais également en général, afin d'assurer une meilleure complémentarité des activités.

50. **Coordination institutionnelle.** Les interventions financées par le FIDA resteront fortement axées sur le travail en partenariat et en consultation étroite avec les principales parties prenantes de façon à tirer parti de leur complémentarité et des synergies existantes. Le dossier clé 2 présente l'analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces pour les principales institutions et recense les domaines dans lesquels peuvent exister des complémentarités avec le FIDA.

D. Gestion des savoirs et communication

51. La gestion des savoirs s'effectuera à trois niveaux. Au niveau des projets, le FIDA favorisera l'organisation de programmes d'échanges entre agriculteurs et d'ateliers sur des thèmes spécifiques pour étudier les meilleures pratiques, rassembler des données à leur sujet et échanger l'information entre les divers partenaires. Au niveau national, le FIDA aidera la Commission de la planification d'État à mettre en place un système national exhaustif de suivi de la pauvreté avec la participation de représentants du secteur privé, de la société civile et des ONG. Au niveau régional, la communication et la diffusion des savoirs seront facilitées par le Réseau de partage de savoirs entre zones rurales interconnectées (KariaNet), un système numérique qui relie les projets du FIDA pour le partage des savoirs dans la région, ainsi que par le programme régional de renforcement des capacités en matière de gestion des résultats et de l'impact.

E. Cadre de financement SAFP

52. Les fonds actuellement disponibles pour la République arabe syrienne au titre du SAFP s'élèvent à 21 millions d'USD pour les trois années 2007-2009 et devraient passer à 27-32 millions d'USD pour le cycle 2010-2012. La mise en œuvre du programme national de réformes, conjuguée aux mesures prises par le FIDA et le gouvernement pour améliorer la gestion des projets et obtenir des fonds de contrepartie, devrait nettement améliorer la note SAFP et donc augmenter la part des ressources du FIDA allouée à la République arabe syrienne au cours des années à venir.

Tableau 1
Calcul de l'allocation SAFP pour la première année du COSOP

<i>Indicateur</i>	<i>COSOP année 1</i>
Notes évaluant le secteur rural	
Cadre politique et juridique des organisations rurales	3,63
Concertation entre le gouvernement et les organisations rurales	3,88
Accès à la terre	4,00
Accès à l'eau à usage agricole	4,50
Accès aux services de recherche et de vulgarisation agricoles	3,67
Environnement propice au développement des services financiers ruraux	3,75
Climat de l'investissement pour les entreprises rurales	4,33
Accès aux intrants agricoles et aux marchés de produits	4,33
Accès à l'éducation en milieu rural	4,63
Représentation	4,50
Affectation et gestion des ressources publiques en faveur des zones rurales	5,13
Obligation de rendre des comptes, transparence et corruption en milieu rural	3,75
Moyenne	4,19
Note pour les projets à risque (PAR)	5
Indice d'affectation des ressources de l'IDA (EPIN)	n.d.
Note du pays	4,463
Allocation annuelle en millions d'USD (2009)	6,7

Note: EPIN = évaluation des politiques et institutions nationales

Tableau 2
Relations entre les indicateurs de performance et la note du pays

<i>Scénario de financement</i>	<i>Note PAR (+/- 1)</i>	<i>Notes de performance du secteur rural (+/- 0,3)</i>	<i>Variation en pourcentage du score SAFP du pays par rapport au scénario de base</i>
Hypothèse basse	1	3,89	-25%
Hypothèse de base	0	4,19	0
Hypothèse haute	0	4,49	+29%

53. Dans le cadre du SAFP, deux nouveaux projets – le projet de développement intégré de l'élevage et le projet de développement de l'irrigation dans le bassin de l'Al-Khabour – devraient voir le jour durant la période couverte par le COSOP.

F. Risques et gestion des risques

54. S'agissant de **l'objectif stratégique 1**, le risque principal est lié au changement climatique et à l'épuisement des ressources souterraines nationales. Il est traité dans les sections concernant l'agriculture et la pauvreté rurale, et les perspectives d'innovation. Un autre risque touche la réduction et l'élimination des subventions et du fort renchérissement des aliments pour animaux et de la plupart des intrants agricoles, qui créent des pressions inflationnistes pouvant avoir un effet défavorable sur les ruraux pauvres. Pour diminuer l'impact de ce risque sur les pauvres, il conviendra d'accroître la participation du groupe cible aux filières agricoles, ainsi que de diversifier et de commercialiser la production. Un autre risque pourrait être que les agriculteurs et les utilisateurs des parcours ne soient pas disposés à travailler ensemble à la gestion intégrée des ressources naturelles. Pour l'atténuer, on pourrait adopter des mesures incitatives claires, notamment le soutien aux initiatives des

communautés et aux groupes d'utilisateurs des terres suivant le modèle mis au point dans le cadre du projet Badia pour la gestion participative des parcours, et des projets de développement rural dans la région d'Idleb et dans la région du Nord-Est pour la gestion participative de l'eau.

55. Pour ce qui est de **l'objectif stratégique 2**, la non-viabilité des initiatives proposées par les groupes de bénéficiaires constitue le plus grand risque. On peut l'atténuer en sélectionnant avec soin les activités à appuyer, en renforçant la capacité de gestion technique et financière des entrepreneurs et en recourant à des plans d'entreprise bien pensés et à des contrats fondés sur la performance. Le risque que des élites accaparent les chaînes de valeur et les produits et services de microfinancement sera pris en compte dans la sélection des modalités de crédit et d'autres produits (perfectionnement, information sur les marchés, etc.) correspondant aux ressources des emprunteurs pauvres et à leurs difficultés, et en veillant à ce que la taille et la finalité des prêts proposés n'attirent que les pauvres.
56. En ce qui concerne **l'objectif stratégique 3**, le risque principal touche à la viabilité de ces groupes à moyen et long terme. On peut atténuer ce risque en encourageant la formation volontaire des groupes sur la base de leurs intérêts économiques et de leurs besoins communs et en leur dispensant une formation adéquate et une aide au renforcement des capacités. Enfin, il existe un risque que la méthodologie participative ne soit pas appliquée convenablement. C'est pourquoi il faudra organiser une formation approfondie du personnel et des communautés concernées, et les familiariser avec les processus participatifs et consultatifs adoptés ailleurs dans la région, qui sont privilégiés par le projet de développement rural dans la région du Nord-Est et qui devraient être intégrés aux deux projets proposés figurant dans la réserve.

COSOP consultation process

1. A RB-COSOP CPMT has been established, consisting of a mixture of 17 members (in-house 8 from PN, PT and PD) and in-country (10 from the Ministry of Agriculture and Agrarian Reform, Ministry of Irrigation, State Planning Commission, ICARDA, ACSAD, and free lance consultants). The Minister of Agriculture and Agrarian Reform himself endorsed the RB-COSOP recommendations throughout the consultation process. His Deputy played an active role in the establishment of the strategic directions of the COSOP and the preparation of the projects' Concept Notes.
2. COSOP preparation was initiated with two studies. The first related to livestock development constraints and opportunities (2006); the other was a rural poverty profile (2008). Preparation of the results-based COSOP also largely benefited from the findings of the project completion reports on the Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project (2007) and the Coastal Midlands Agricultural Development Project (2008).
3. Continuous consultations were held with relevant, in-country stakeholders and donors with regard to the strategic directions of the COSOP and the project pipeline.
4. Secondary data was collected, together with related documents prepared by government agencies and other donors.
5. The PBAS was updated on the basis of sector and portfolio performance and evolving policy and institutional changes in the country.
6. Concept notes were prepared on the two pipeline projects.
7. Reviews were held (both in-house and in-country). In-country validation workshop took place on 13 July 2009 at the Ministry of Agriculture and Agrarian Reform in Damascus. All RB-COSOP recommendations were endorsed by country stakeholders and partners.

Throughout COSOP preparation, substantial use was made of the following references:

- Syria - Country Programme Evaluation, OE, IFAD 2000
- Syria - COSOP, IFAD, 2001
- Syria - Rural Poverty Assessment and Mapping, IFAD, 2006
- Syria - Livestock sub-sector constraints and opportunities, IFAD 2006
- Syria - Jebel Al-Hoss Agricultural Development project, Project Completion Report, IFAD, 2007
- Syria - Coastal Midlands Agricultural Development project, Project Completion Report, IFAD, 2008
- Syria - Rural Poverty Profile, IFAD, 2008
- Selected IFAD policy papers on rural finance, rural enterprises development, targeting, private sector partnership, etc.
- Poverty in Syria 1996-2004: Diagnosis and pro-poor policy considerations, UNDP 2005
- Syria - Human Development Report, Statistical Update, UNDP 2008
- National Agricultural Policy Centre, 2007. State of Food and Agriculture in Syria
- Syria - Tenth Five Year Plan 2006-2010
- Strategic Framework of IFAD 2007-2010

- Syria - GEF Country Portfolio Evaluation – March 2009
- Syria - Agriculture - Towards the Social Market, the World Bank, Oct 2008
- Syria Agriculture and Irrigation Aide Memoire – World Bank, Sep 2008

Country economic background

Land area (km² thousand) 2006 1/	184	GNI per capita (US\$) 2007 1/	1 760
Total population (million) 2007 1/	19.9	GDP per capita growth (annual per cent) 2007 1/	4
Population density (people per km²) 2006 1/	106	Inflation, consumer prices (annual per cent) 2007 1/	4.2
Local currency	SP	Exchange rate: US\$ 1 =	49.5
Social Indicators		Economic Indicators	
	2.7		
Population (average annual population growth rate) 2001-2007 1/		GDP (US\$ billion) 2007 1/	38.1
Crude birth rate (per thousand people) 2006 1/	27	GDP growth (annual per cent) 1/	
Crude death rate (per thousand people) 2006 1/	3	2000	2.7
Infant mortality rate (per thousand live births) 2007 1/	12	2006	6.6
Life expectancy at birth (years) 2007 1/	74		
		Sectoral distribution of GDP 2007 1/	
Number of rural poor (million) (estimate) 3/	5.4	per cent agriculture	20.4
Poor as per cent of total rural population 3/	56	per cent industry	31.6
Total labour force (million) 2006 1/	7.91	per cent manufacturing	7.8
Female labour force as per cent of total 2006 1/	31	per cent services	48.0
		Consumption 2007 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as per cent of GDP)	11.6
School enrolment, primary (per cent gross) 2007 1/	126	Household final consumption expenditure, etc. (as per cent of GDP)	70.6
Adult literacy rate (percentage of pop. 15+) 2007 1/	81	Gross domestic savings (as per cent of GDP)	20
		Balance of Payments (US\$ million)	
Nutrition		Merchandise exports 2007 1/	14 309
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise imports 2007 1/	13 635
Malnutrition prevalence, height for age (per cent of children under 5) 2006 2/	19	Balance of merchandise trade	674
Malnutrition prevalence, weight for age (per cent of children under 5) 2006 2/	7	Current account balances (US\$ million)	
		before official transfers 2007 1/	915
Health		after official transfers 2006 1/	920
Health expenditure, total (as per cent of GDP) 2006 1/	n/a	Foreign direct investment, net 2006 1/	600
Physicians (per thousand people)	1	Government Finance	
Population using improved water sources (per cent) 2004 2/	93	Cash surplus/deficit (as per cent of GDP) 2007 1/	-5.1
Population with access to essential drugs (per cent) 2/	n/a	Total expenditure (per cent of GDP) 2006 1/	n/a
Population using adequate sanitation facilities (per cent) 2004 2/	90	Total external debt (US\$ billion) 2006 1/	6.5
		Present value of debt (as per cent of GNI) 2006 1/	19.4
Agriculture and Food		Total debt service (per cent of GNI) 2007 1/	1.3
Food imports (per cent of merchandise imports) 2006 1/	13	Lending interest rate (per cent) 2006 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2006 1/	n/a	Deposit interest rate (per cent) 2006 1/	n/a
Food production index (1999-01=100) 2006 1/	119		
Cereal yield (kg per ha) 2006 1/	1 765		
Land Use			
Arable land as per cent of land area 2006 1/	n/a		
Forest area as per cent of total land area 2006 1/	n/a		
Irrigated land as per cent of cropland 2006 1/	n/a		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* – Country at the Glance 2008.

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2007/2008

3/ IFAD, *Rural Poverty Assessment and Mapping*, 2006

COSOP results management framework

Country Strategy Alignment	Key Results for COSOP			COSOP Institutional, Policy Objectives
Poverty Reduction Strategy: Tenth Five-Year Plan: Chapter 7, Agriculture/Irrigation	Strategic objectives (SOs)	Outcome that COSOP is expected to influence *	Milestone indicators showing progress towards SO*	
1.1 Ensure food security, create jobs, and enhance social stability in the rural areas. 1.2 Introduce modern irrigation techniques to 50 per cent of lands currently irrigated by old methods and improve water-use efficiency by 80 per cent. Chapter 15, Drinking water and sanitation 1.3 Provide potable water to 93% of rural population 1.4 Recovery rates for maintenance of drinking water supply	SO1: Promote sustainable access of poor households to land and water resources.	1.1. About 50 % of farmers (of which 20 % are women) under NERRDP and AKRBIDP diversify, and introduce fodder and high-value crops by end of COSOP period; 1.2. About 50 % of farmers (of which 20 % are women) under NERRDP and AKRBIP adopt modern irrigation systems by COSOP end; 1.3 Both animal production and the incomes of producers' (30 % are women) in ILDP area increased by 80%.	1.1 At least 50 % of target households under IFAD-funded projects trained in new technologies, including irrigation, by mid term and 100 % by COSOP end; 1.2 Adaptive research trials and demonstrations established on farmers' fields; 1.3 At least 50 % of livestock owners trained in improved feeding, management and breeding practices by mid term and 100 % by COSOP end.	1.1 Adaptation strategies are responsive to rural small producers' needs; 1.2 Licensing system removed and retail price controls relaxed; 1.3 Same as 3.1 below.
2 (a) Improve access by the poor to credit, including microfinance, to enhance productivity and incomes; 2 (b) Encourage private initiative and innovation; promote development and competitiveness of SMEs.	SO2: Promote sustainable rural financial services and pro-poor rural SMEs.	2.1. About 50 % of SMEs access credit annually; 2.2. About 50 % of SMEs report improved profitability and increases in employment; 2.3. About 50 % of value chains attain financial viability by COSOP end; 2.4 About 80 % of MFI/sandugs established in IRDP and NERRDP survive after 3 years and become sustainable.	2.1 About 50 % of target communities and SMEs have access to credit and skills improvement by mid-term and 100 % by COSOP end; 2.2 Five sandugs established annually under IRDP and NERRDP (baseline: 15 sandugs in 2008); 2.3 About 50 % of trained beneficiaries (of which 30 % are women) under NERRDP and AKRBIDP engage in IGAs.	2.1 MFIs/sandugs grouped into associations and apex MFI; 2.2 Sandugs transformed into legal entities; 2.3. MFIs/sandugs authorized to charge market-based interest rates.
3. Highest priority accorded to participatory poverty-alleviation projects that bring about benefits to a large segment of the poor and disadvantaged.	SO3: Strengthen the capacity of the rural poor and their organizations.	3.1 About 75 % of the WUAs established collect membership fees and implement modern irrigation technologies; 3.2 About 50 % of CAPs under IRDP, NERRDP and AKRBIDP implemented by midterm and 100 % by COSOP end.	3.1 At least 20 WUAs established under NERRDP by COSOP end (baseline: 9 in 2009); 3.3 At least 50 % of participating communities by mid-term and 100 per cent by COSOP end form community development committees and prepare CAPs (baseline: 112 CAPs in 2008).	3.1 capacity of public (research, extension, veterinary and gender) and civil society (NGOs) service providers strengthened through technical assistance and training.

*Baseline, milestone and outcome indicators to be quantified following COSOP approval and monitored annually to make appropriate adjustments, as needed; **IRDP**, Idleb Rural Development Project; **NERRDP**, North Eastern Region Rural Development Project; **AKRBIDP**, Al-Khabour River Basin Irrigation Development Project; **ILDP**, Integrated Livestock Development Project; **CAP**, community action plan.

Previous COSOP results management framework

COSOP Strategic Objectives	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COSOP COMPLETION	LESSONS LEARNED
<p>Strategic Objective No. 1 protection of the environment, with special emphasis on conservation of natural resources: soil, water and rangelands</p>	<p>Need to involve the target group in development and management of the resources through participatory approach.</p> <p>Need to develop rainfed and surface-water-dependent agriculture and expand and conserve the resource base to the benefit of the poor and improve their production, productivity and, ultimately, incomes.</p>	<p>The on-going Badia Rangelands Development Project, the Idleb Rural Development Project and more recently the North Eastern Region Rural Development Project are primarily concerned with improving community capacity to organize and manage its own development, as well as provide community members with technical and managerial capacity.</p>	<p>Optimisation of the use of water resources is an essential measure for agricultural development and continued increase of production. To mitigate depletion of ground water resources, modern irrigation techniques should be implemented in irrigated areas.</p>
<p>Strategic Objective No. 2 Poverty reduction, with special emphasis on social and economic empowerment of the rural poor, including women.</p>	<p>Need to use participatory approaches to address felt needs and ensure the commitment of communities to sustainable solutions. Need to promote off-farm income generation through skill improvement, microfinance, and SMEs for men and women. Need to improve the living conditions of the poor by supporting basic services such as literacy, access to safe water, rural roads, etc.</p>	<p>The just-completed Coastal Midlands and Jebel Al-Hoss Agricultural Development Projects have substantially contributed to asset formation through de-rocking and development of 51,000 ha of land. The North Eastern region Rural Development project, declared effective in March 2008, promotes establishment and empowerment of Farmers Marketing Associations and partnership with private exporters. Herders Associations, Village Development Committees, Water Users associations and Village-based Microfinance organisations have been established and empowered for a better natural resources management and access to markets and microfinance.</p>	<p>Limited access to markets results in low prices, consumption-oriented production and low household incomes. There is need to strengthen linkages between producers and collectors / processors/marketers to ensure regularity of market access, value added products and best possible prices.</p>
<p>Strategic Objective N° 3 Institutional building with special emphasis on the public institutions providing support to the rural sector</p>	<p>Need to build the capacity of services providers, such as extension and research through training and technical assistance.</p> <p><u>Ongoing IFAD-supported projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project • Coastal/Midland Agricultural Development Project • Badia Rangelands Development Project <p><u>Proposed projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Idleb Rural Development Project • North Eastern region Rural Development Project 	<p>Capacity building of the service providers has been supported through training, technical assistance, equipment and networking. These resulted in better adoption by farmers of new varieties for barley, wheat and lentils, apple and olives.</p> <p><u>Closed projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project • Coastal/Midland Agricultural Development Project <p><u>Ongoing projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Badia Rangelands Development Project • Idleb Rural Development Project • North Eastern region Rural Development Project 	<p>To increase women's access to resources, the provision of extension services, training and other services should be carried out by deploying women staff to ensure that targeted poor women in the community are effectively contacted and engaged in project activities. Success in gender mainstreaming also requires strong commitment to project management through significant training among staff and service providers.</p>

Pipeline projects

Two projects have been submitted by the Government of Syria for IFAD consideration, with priority to be given to the Integrated Livestock Development Project.

A. Integrated Livestock Development Project

Geographic area and target group. Livestock is an important subsector of agriculture in Syria. Sheep account for 75 per cent of all animal units and are present throughout the country, overwhelmingly so in Deir-Ezzor, Hassakeh, Halab, Raqqa, Homs and Hama. About 80 per cent of all sheep belong to some 70,000 households owning 1-100 animals. Cattle represent 19 per cent of total animal units and 85 per cent are to be found in units of 1-5 animals in some 56,000 households. The project will be focused on most rural areas of Syria, where there is a high concentration of poverty and livestock is an important source of income. The main target group would comprise about 130,000 households in all, made up of (i) landless and poor sheep and goat owners having up to 100 animals; and (ii) poor, small cattle owners owning up to five cows. Special efforts would be made to ensure the widespread inclusion of women, who are major actors in livestock production.

Justification and rationale. The livestock subsector plays a significant role in Syria's economy. In 2006, it provided 37.1 per cent of the total value of agricultural production, with sheep accounting for 16 per cent of all agricultural exports. The private sector dominates the livestock subsector and has almost complete control over production, pricing and marketing. The target group's poverty is attributable to a number of factors, including: low productivity of livestock; lack of off-farm employment or underemployment; lack of credit; lack of adequate production support services; and limited access to markets. Smallholders use all the little land they have for growing cash crops, without sufficient cultivation of fodder for livestock. More specifically, the most significant constraints facing the livestock sector include: (i) low animal productivity because of low genetic potential of indigenous livestock populations and the low-input low-output animal husbandry practices of most livestock owners; (ii) shortage of animal feed, water and grazing areas; (iii) high incidence of disease; (iv) low-quality livestock products; (v) high cost and poor quality of inputs; (vi) poor rural infrastructure, mainly the road network, which adversely affects marketing; (vii) inadequate technical support from MAAR; and (viii) lack of infrastructure/facilities for value addition, particularly dairies for the processing of milk, and slaughterhouses.

The rationale for the project is to address the above constraints and help target households to achieve sustainably improved standards of living through economic and social empowerment (higher incomes, greater food security).

Key project objectives. All key project objectives closely relate to the COSOP's strategic objectives. The overall objective would be to help poor rural men and women to generate sustainable increases in household incomes through development of small-scale, private-sector, market-oriented livestock production and marketing. Specific objectives would be to: (i) strengthen technical support, e.g. livestock research, extension and veterinary services to help livestock keepers increase their production levels through improved feeding and stock management, increased fodder production and better quality of produce; (ii) provide livestock keepers with access to credit for on- and off-farm investments (complementary income-earning opportunities); (iii) develop and improve market links (especially for dairy products, meat and skins), including construction of essential market-linking infrastructure; and (v) raise the productivity and standards of livestock enterprises through disease-control measures and adoption of quality standards (such as the

Hazard Analysis and Critical Control Point) as a prerequisite for accessing highly competitive markets.

Ownership, harmonization and alignment. The project is fully consistent with the Government's Tenth FYP inasmuch as it would focus on poor rural people who depend on livestock for their livelihoods, and make good use of the country's natural resources. It would also complement ongoing IFAD-funded operations in the rural sector (BRDP, IRDP and NERRDP) and replicate community development experiences recognized as innovative and successful in the Syrian context, e.g. farmer and herder associations and VDCs established and empowered for better natural resources management, access to markets and microfinance.

Components and activities. Likely project components would include:

- (a) Livestock development through improved extension, veterinary services and gender advice to smallholder farmers (training of beneficiaries, participatory adaptive research and demonstrations) in order to (i) step up the productivity (genetic make-up) of sheep, goats and cattle while preserving the positive attributes of indigenous breeds; (ii) increase feed production (fodder and pasture), including conservation of feed (forage, hay, silage, etc.), and improve animal feeding; (iii) raise the quality of livestock products by improving milking techniques and prevention/treatment of mastitis and other diseases; and (iv) ensure access to credit for the purpose of enlarging flocks/herds, construction/rehabilitation of barns/sheds, purchase of farm machinery, implements and inputs;
- (b) Strengthening the capacity of technical service providers, e.g. livestock research, extension, veterinary and gender units with TA and training to enable them to introduce appropriate modern technology to livestock keepers;
- (c) Strengthening marketing and market links through technical and credit support for the (i) establishment/strengthening of milk, meat and tannery chains, e.g. dairies, slaughterhouses and tanneries; (ii) formation of producer associations to link producers with markets (dairy, meat and skin value-chains), exploit economies of scale and increase their bargaining power; and (iii) construction of market-linking community infrastructure such as feeder roads, improved water supply and rural markets, as a way of enhancing market links;
- (d) Rural financial services, including microfinance (development of self-managed village-based *sandugs*), for the provision of credit to farmers for on- and off-farm development, including income generation, and for supporting SME development, providing backward/forward links to support livestock producers; and
- (e) Project management.

Costs and financing. Total project costs are estimated at roughly US\$ 50 million. External financing would be provided by IFAD and other cofinanciers such as OFID and AFESD. IFAD contribution would be based on PBAS allocation for the cycle 2010-2012, i.e. around US\$ 30 million.

Organization and management. MAAR would be responsible for overall coordination and for project operations. A project steering committee (PSC), chaired by the Minister for Agriculture or his representative, would be established for overall coordination of project activities and to provide policy guidance. The project would be implemented by a central project directorate, headed by a project director, through a provincial project directorate unit in each governorate. This type of management structure, applied in all IFAD-supported projects, has proved to be efficient and sustainable.

M&E indicators. A management information system, consistent with IFAD's Guidelines for Project Monitoring and Evaluation, would be established to assess the rate of implementation and performance against planned targets and objectives, as set out by project design and reflected in the annual work programmes and budgets

(AWP/Bs). A set of key monitoring indicators reflecting the requirements of the Results and Impact Management System (RIMS) would be developed for the various types of project activities. Three surveys, e.g. baseline, at project mid term and at completion, would be conducted to provide data for evaluating the project's impact on the beneficiaries. Targeting will be monitored systematically throughout project implementation and through direct IFAD supervision.

Risks. Major risks, for which mitigation measures would need to be devised, include:

(i) increased competition from imports that could undermine the profitability of local dairies in the event they are unable to develop niche markets; and (ii) drought and acute environmental stress.

B. Al Khabour River Basin Irrigation Development Project

Geographic area and target group. The proposed project area is located in the Governorates of Hassakeh, Deir Ezzor and Raqqa in north-eastern Syria, covering an area of 70,000 ha. The original Khabour River Basin Irrigation Project, using conjunctive surface and groundwater, was implemented from the early-1980s to mid-1990s. Some 90-95 per cent of the region is shown as cultivated areas. Key crops are wheat and cotton, followed, to a lesser extent, by fruit and vegetables. Although the Al Khabour river basin provides a large part of the nation's food (especially wheat), raw material for processing and commodities and animals for export, the target area is still among the poorest in the country. Poverty is widespread, albeit to varying degrees, owing to low levels of production and productivity, small irrigated holdings, deterioration of soil quality and salinization, and high population density with accompanying high pressure on resources. The main target group would consist of poor smallholders and landless people, tenant farmers, rural women and unemployed men, women and youths, comprising about 60 per cent of rural households in the project area.

Water would be supplied from the Tigris River through an integrated inter-basin water transfer system initiated with April 2002 legislation to meet the needs of the project. Investments would be implemented in two phases:

Phase I: (i) Tigris pumping plant (around 60 m³/s with t.d.h. around 50-60m); (ii) penstocks (around 800m); (iii) tunnel (around 25 km long with 6 m diameter); (iv) small dams and operation reservoirs; and (v) main canals and related structures (230 km) to be cofinanced by the World Bank, AFESD; Kuwait Fund and OFID. Implementation would take some two-to-three years.

Phase II: implementation of the proposed Al Khabour Basin Irrigation Development Project to be cofinanced by IFAD, once the first phase has been completed.

Justification and rationale. The region has been severely affected by climate change. As a result, rainfed agriculture has failed twice (in 2006 and 2007) and surface irrigation is running short of water. The current situation is seen as dramatic or even catastrophic. The original regulated river run-off, equivalent to 50-60 m³/s, is now almost zero, all of the dams have been depleted, and there has been a complete crop failure over the last two years. Current production relies only on 6 m³/s pumped from groundwater, the aquifers of which are severely threatened and depleted by overexploitation from Turkey and within Syria. The river ceased to flow in 2001 and has never resumed. Given the high abstraction rate and consequent depletion, the lifespan of the aquifers will not last more than ten years. As a result, poverty, urban migration and food insecurity are now major concerns.

The rationale for the project is to restore the productive agricultural base and enhance agricultural productivity. This would allow poor households to produce more of their own food as well as a surplus for sale, thereby improving their incomes and giving them access to food markets.

Key project objectives. All key project objectives are closely related to the COSOP's strategic objectives. The overall objective would be to improve the socio-economic well-being of poorer rural households in the project area through support to earn greater cash and non-cash incomes from their farms and from off-farm sources. Specific objectives would be: (i) optimal management and rational use of water resources for irrigation; (ii) establishment of rural community organizations with sustainable resource management and commercial operations; (iii) ensuring farmers have access to effective, relevant advisory services; and (iv) private-sector investments to create employment and boost incomes. The emphasis would be on developing irrigated agriculture (advanced on-farm irrigation technologies) with a concomitant reduction in the percentage of land irrigated by non-renewable or unlicensed wells, diversification towards high-value crops, improved management of natural resources (soil, water and rangelands) and livestock production within an integrated rural development approach.

Ownership, harmonization and alignment. The project would be fully consistent with the FYP and in harmony with its recent commitment of large resources for development of the Eastern Region. It would complement the ongoing IFAD-supported NERRDP and replicate community development experiences recognized as innovative and successful in the Syrian context, e.g. WUAs, farmer associations and VDCs established and empowered for better natural resources management, access to markets and microfinance. By the time the ongoing NERRDP has reached mid term implementation stage, the lessons learned from it would feed into the design of this new project.

Components and activities. Likely project components would include:

Irrigation development, through improved extension and gender advice to farmers (training of beneficiaries, participatory adaptive research and demonstrations): (i) install, operate and maintain modern on-farm irrigation technology to improve efficiency, reduce the demand for water and increase agricultural production and thereby farmers' incomes; and (ii) irrigation technology enhancement through strengthening research on modern irrigation and drainage systems, water management practices, water quality and other related issues;

Community empowerment, to: (i) organize and manage their own development and provide community members with needed technical and managerial capacity to improve their living standards; (ii) formation of WUAs to help private water users (both men and women) participate in the planning, design and installation of modernized on-farm irrigation systems and to be responsible for their operation, maintenance and management; and (iii) formation of marketing associations to link producers with markets (commodity value-chains), exploit economies of scale and increase their bargaining power;

Strengthen the capacity of technical service providers, i.e. extension agents, subject-matter and gender specialists through TA and training to enable them to develop and introduce modern/appropriate technologies to farmers for changing cropping patterns and upgrading farm management;

Rural financial services, including microfinance (development of self-managed village-based *sandugs*), for the provision of credit to farmers, the landless, youths and rural women for on- and off-farm development, including income generation, and for supporting SME development and providing backward/forward links to support producers; and

Project management.

Costs and financing. Total project costs are not yet known. External financing would be provided by IFAD and other cofinanciers such as OFID and AFESD.

Organization and management. MAAR would be responsible for overall coordination and for project operations related to on-farm irrigation development, agricultural productivity enhancement and marketing. The Ministry of Irrigation would be responsible for all aspects of the project's attention to management of water resources above the farm level. A PSC, chaired by the Minister for Agriculture or his representative, would be established for overall coordination of project activities and to provide policy guidance. The project would be implemented by a central project directorate headed by a project director.

M&E indicators. A management information system, consistent with IFAD's Guidelines for Project Monitoring and Evaluation, would be established to assess the rate of implementation and performance against planned targets and objectives, as set out by project design and reflected in the AWP/Bs. A set of key monitoring indicators reflecting RIMS requirements would be developed for the various project activities. Three surveys, e.g. baseline, at project mid term and at completion, would be conducted to provide data for evaluating the project impact's on beneficiaries. Targeting would be monitored systematically throughout project implementation and through direct IFAD supervision.

Risks. Major risks, for which mitigation measures would need to be devised, include: (i) weak enforcement of the Water Law; (ii) drought and acute environmental stress, (iii) limited cooperation between the Ministry of Agriculture and the Ministry of Irrigation on water management development and management, and (iv) limited cooperation between the Ministry of Agriculture and Ministry of Irrigation on one hand and the Ministry of Environment on the other on climate change and environmental issues.

Another risk is related to project phasing. As mentioned in Para 12 (b), the second phase of the project, which is identified for IFAD consideration, is contingent on completion of the first phase. Although unlikely, there is some risk that the latter phase does not materialise as planned. In such event, the RB-COSOP would align itself with government priorities and another project would be identified for IFAD consideration.

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Low productivity of irrigated agriculture	All farmers, but especially smaller fragmented farms	<ul style="list-style-type: none"> Poor irrigation practices and high rate of water losses; Declining groundwater levels; Insufficient data and lack of appropriate hydro-geological and groundwater information system; Poor groundwater management; excessive and unsustainable overexploitation; Limited farmer skills in modern irrigation techniques; Poor maintenance of on-farm irrigation equipment; Lack of specialized farmer groups in irrigation and water management. 	<ul style="list-style-type: none"> Promotion of advanced on-farm irrigation systems and water conservation technologies; Provision of TA and support to water users for design and installation of on-farm modern irrigation systems; Encourage water users, under the tertiary canals/groundwater wells/springs, to establish WUAs; Support for groundwater studies and hydro geological surveys; Support for development of a water resources information system for water basins.
Range management, soil and water conservation	Smallholder farmers and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Recurrent droughts and degradation of grazing resources for livestock; Excessive use of Badea River and overgrazing of natural vegetation; Soil erosion and declining soil fertility; Drought and low soil fertility resulting in infrequent harvests on rainfed land. Inappropriate land use and management of land and water resources. 	<ul style="list-style-type: none"> Investment in natural resource (soil, water and rangelands) development and management; Enforcement of environmental impact assessments at the design stage, mid term and at completion of programmes and projects. Adoption of land-use planning and participatory approach; Environmental education for, and awareness-raising of, rural communities; Supporting sustainable income generating activities to reduce resource over-exploitation. Introduction of climate change-related adaptation measures.
Employment opportunities	All disadvantaged rural poor, particularly landless men, youth and women	<ul style="list-style-type: none"> Holdings insufficient to sustain families; Little off-farm employment opportunities in rural areas Workforce under-skilled, less educated, severely under employed and lower paid; Low income keeps them in poverty. 	<ul style="list-style-type: none"> Off-farm SME development/creation with resulting increase in jobs and family income; Improve education and skills of under-skilled workforce; Availability of capital for micro-and small enterprises; Availability of non-financial business services.
Agricultural research and extension service	Smallholder farmers and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Focus of research and extension not farmer-led; Lack of farmer confidence in the extension services because of its enforcement role with respect to fines and production planning; Poor cropping techniques and limited use of improved technologies for cultivation of non-strategic crops; Minimal attention to farm operating margins in farm advisory services. 	<ul style="list-style-type: none"> Intensify demand-led research and extension effort; Build extension capacities to promote community-driven development, crop diversification, marketing and value addition; Create job opportunities outside farm; Encourage, foster and support farmer enterprise groups; Separate the extension and enforcement roles of the Extension Service.

Key file 1: Rural poverty and agricultural/ rural sector issues – (cont'd)

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Weak market linkages for non-strategic crops and livestock production	Smallholder farmers, and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Limited skills among government and farmers to identify market opportunities; Lack of clear signals for price, quality and quantity of rural produce; Poorly developed supply-chain services and private markets; Limited market infrastructure (collection, processing, cold storage, rural roads); Limited crops diversification; Lack of skills in post-harvest storage, value-adding and agro-processing activities; Weak bargaining position and negotiating skills of farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> Identify opportunities for expansion of markets, for local sale and for export; Development of network of rural business service providers, capable of supplying range of services; Help farmers to organize themselves into marketing groups, engage with supply-chain entities and improve bargaining position; Diversification into higher-value crops, the market for which is not controlled by the monopolies; Promote on- and off-farm SMEs and farmer skills, including post-harvest, value-adding and agro-processing; Generate and disseminate timely market information; Develop market infrastructure.
Gender mainstreaming	Poor rural women and men	<ul style="list-style-type: none"> Higher illiteracy rates; Large family size; Lack of income-generating activities. 	<ul style="list-style-type: none"> Literacy and skills training; Gender mainstreaming of project activities; Greater access of rural women to financial services and provision of gender-friendly technologies; Ensure women's representation and participation in farmer-based organizations and cooperatives.
Access to rural microfinance	Smallholder farmers and Bedouin herders, rural women, landless poor and unemployed youth	<ul style="list-style-type: none"> Rigid and inappropriate collateral requirements; Reluctance of commercial banks to extend credit to small farmers; Limited supply of microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Improve the business and investment climate for on- and off-farm SMEs; Medium- and long-term on-lending funds to be made available for production and investment into small holders and SMEs; Promote microfinance through involvement of financial intermediaries, such as MFIs, commercial banks and NGOs; Promote more innovative financial products to be offered by banks to overcome collateral difficulties.

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/ Threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Agrarian Reform	<ul style="list-style-type: none"> • Strong ownership and dedication to agricultural development • National and large field presence; • Good project implementation experience; • Good discipline for implementation of instructions; • Organized to address gender issues. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overstaffing; • Top-down attitude of most staff; • Limited understanding of requirements of market economy; • Limited community development skills and participatory processes; • Extension service focused on enforcement of plans and penalization of farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decision-makers ready and willing to speed up reforms and modernization of public offices, and to adopt participatory approaches; • Decision to separate enforcement from extension has been made but not yet implemented; • Difficulty in downsizing public offices and re-orienting extension services. 	
Ministry of Irrigation	<ul style="list-style-type: none"> • Highly qualified technical staff; • National and large field presence; • High technical competence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited resources and political will to control over-extraction of groundwater; • Limited skill for participatory irrigation management and formation of WUAs. 	<ul style="list-style-type: none"> • New water laws provide additional legal instruments to better control and manage water resources; • Political pressure at the local level and inability to execute stringent groundwater management measures. 	
SPC (Prime Minister's Office)	<ul style="list-style-type: none"> • Increased ownership and dedication to poverty alleviation • National policy decision and development planning mandate; • Ensures liaison with donor community; • Responsible for overall coordination of all external assistance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited presence in the field; • Limited authority over line ministries, particularly at field level; • Lack of operational capacity to ensure adequate M&E of agreed indicators; • Slow capacity-building process to handle transition to market economy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation from state-controlled central planning to market-oriented economy; • Strong commitment by the Prime Minister's Office to manage external assistance and coordinate inflows of development assistance. 	
Ministry of Local Administration & Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Comprehensive mandate and legal base for environment and natural resources management. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor technical competence; • Weak field presence; • Limited budget to respond to new legislative framework. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandate and priority for sustainable development; • Challenging state of the environment; • Membership of international conventions and donor support. 	

KEY FILE 2: ORGANIZATIONS MATRIX (STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS [SWOT] ANALYSIS) – (CONT'D)

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Agricultural Cooperative Bank	<ul style="list-style-type: none"> Mandate to work with farmers and rural businesses; Widest banking outlet in Syria. 	<ul style="list-style-type: none"> Funding entirely dependent on Government; limited flexibility and sustainability of operations; Lending based on government policies to increase production outputs and not on economic opportunities; Stringent collateral requirements that render lending inaccessible to poor and rural women. 	<ul style="list-style-type: none"> Government's willingness to reform ACB; but process of reform, capacity-building, and reorientation of banking operations is low; High demand for micro, small and medium size loans in rural areas. 	
Agricultural cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> Large membership; Ability to access services and inputs at subsidized rates. 	<ul style="list-style-type: none"> Strong control by Government; Limited participatory approach; Strong control by relatively large producers; Limited representation of small producers and women in management. 	<ul style="list-style-type: none"> Willingness to adoption of participatory approach and to participate in rural and community development activities. 	
General Union of Women General Union of Farmers	<ul style="list-style-type: none"> Strong connection to Government for rights advocacy; Large presence in the field. 	<ul style="list-style-type: none"> High dependence on Government; Limited participatory approaches. 	<ul style="list-style-type: none"> Willingness to adopt participatory approaches and participate in rural and community development activities; Limited representation of small producers and women in community resources management. 	
National NGOs	<ul style="list-style-type: none"> Legal base for establishment framed; Strong government support for capacity-building. 	<ul style="list-style-type: none"> Limited number of local NGOs; Limited exposure and cooperation with international NGOs; Lengthy procedures for establishment. 	<ul style="list-style-type: none"> Increased government recognition of NGOs role in community development; Possibilities of building on localized NGO activities; Loan funding to NGOs possible. 	

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Regional development planning; institution-building. 	<ul style="list-style-type: none"> Eastern Region: development of regional plan and establishment of regional authority. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary
	<ul style="list-style-type: none"> Support for Business Innovation and Development Centre; capacity-building and TA for local entrepreneurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Deir Ezzor Governorate: marketing, feasibility studies; business development and technical needs. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Complementary
UNDP/GEF	<ul style="list-style-type: none"> Sustainable land management. 	<ul style="list-style-type: none"> Eastern Region: coordination and scaling up of land management activities in rangeland management and irrigation. 	<ul style="list-style-type: none"> Proposed pipeline 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary
UNDP/JICA	<ul style="list-style-type: none"> Rural community development and microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Jebel Al-Hoss: promotion and development of community-based microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Completed 	<ul style="list-style-type: none"> Lessons learned
JICA	<ul style="list-style-type: none"> Water resources management; Water supply and urban water distribution projects 	<ul style="list-style-type: none"> Brada-Awaj and Coastal basins, including strengthening and building up capacity of WRIC; development of modernized water resources information systems in each region and at the national level. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy – water resources information system can be adjusted, upgraded and used in Eastern Region.
	<ul style="list-style-type: none"> Development of efficient irrigation techniques and extension. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide; water use efficiency; on-farm water management methods; capacity-building and training. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary to on-farm irrigation promoted in Eastern Region.
World Food Programme	<ul style="list-style-type: none"> Support to small farmers and herders on marginal and degraded land. 	<ul style="list-style-type: none"> Ten governorates with focus on Badea and adjacent lands. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
FAO	<ul style="list-style-type: none"> TA and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> Formulation of the National Programme for Food Security. 	<ul style="list-style-type: none"> ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
	<ul style="list-style-type: none"> Agropolis: ALGHAB Programme Development 	<ul style="list-style-type: none"> ALGHAB area. 	<ul style="list-style-type: none"> Formulation 	<ul style="list-style-type: none"> Lessons learned
FAO/Italian Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Institutional development of organic agriculture. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide: TA and support for sustainable development of organic farming. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Complementary
Italian Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Support to establishment of microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide. 	<ul style="list-style-type: none"> pipeline 	<ul style="list-style-type: none"> synergy and complementarity

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential – (CONT'D)

Donor/Agency	Nature Of Project/Project	Project/Project Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> • TA for efficient use of water in irrigation and drinking water supply systems. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationwide for irrigation and cities of Aleppo and Damascus for drinking water supply. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Synergy
AFESD	<ul style="list-style-type: none"> • Participatory range management 	<ul style="list-style-type: none"> • BRDP in nine governorates, cofinanced with IFAD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy, lessons learned are of value for expansion of activities in future.
	<ul style="list-style-type: none"> • Rural, agriculture and livestock development, community-based development, and microfinance; participatory land reclamation, soil conservation and water harvesting. 	<ul style="list-style-type: none"> • IRDP, cofinanced with IFAD 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy; approaches to community development and soil and water conservation. Lessons learned are valuable to the Eastern Region Project.
EU	<ul style="list-style-type: none"> • Institution-building 	<ul style="list-style-type: none"> • National: upgrading the capacity of central government bodies to conduct policies in line with liberalization of economy; achieving efficient banking and monetary system, and market-oriented economy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Low to medium synergy
	<ul style="list-style-type: none"> • Human resources development: modernization of vocational education and training. 	<ul style="list-style-type: none"> • National; establishment of vocational education and training system; to be used in support of the private sector with SMEs and restructuring of the public enterprise sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medium synergy
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Technical Assistance 	<ul style="list-style-type: none"> • Thematic analysis on reform of agriculture and irrigation sectors. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy
Spanish Agency for International Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Rural development. 	<ul style="list-style-type: none"> • Raqqa Governorate, micro-credit and rural TA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential 	<ul style="list-style-type: none"> • Medium to high synergy.
OFID	<ul style="list-style-type: none"> • Community empowerment; farm productivity raising; natural resources management and irrigation; SME development. 	<ul style="list-style-type: none"> • NERRDP (cofinanced with IFAD). Three governorates: Hassakeh, Deir Ezzor and Raqqa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy
ICARDA	<ul style="list-style-type: none"> • Research and TA 	<ul style="list-style-type: none"> • Agriculture, water management, livestock development, value chain and HMAPs 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy
ACSAD	<ul style="list-style-type: none"> • Research and TA 	<ul style="list-style-type: none"> • Agriculture, water management, livestock development. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy
ICBA	<ul style="list-style-type: none"> • Research 	<ul style="list-style-type: none"> • Saline and marginal water. 	<ul style="list-style-type: none"> • ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • High synergy

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Levels And Causes	Coping Actions	Priority Needs	COSOP Response
Small farmers and Bedouin herders	<ul style="list-style-type: none"> • High dependence ratios with large families and many dependants; • Poor nutritional status; • Low adult literacy rates; • High fertility rates; • Limited productive and household assets; • Limited holding size; • Limited and untimely availability of irrigation water; • Depletion of groundwater resources; • Limited use of improved cropping practices; • Limited access to markets; • Limited opportunities to diversity livelihoods into non-farm activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Men and women work as casual labourers locally; • Temporary labour migration to neighbouring countries; • Public works projects for cash, food or vouchers; • Sale of assets, including livestock; • Support from relatives; • Informal credit from friends and input suppliers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Technical packages/training; • Improved access to land and other productive resources (especially water); • Better access to rural finance and markets; • Institutional support to users and/or producer associations; • Better access to off-farm income opportunities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of demand-driven, pro-poor research and extension, with more emphasis on non-strategic crops and crop-livestock integration; • Promotion and support for improved on-farm, efficient water irrigation technologies; and promotion of water saving mechanisms and users' associations; • Strengthening capabilities for improved groundwater management; • Promotion of microfinance through best practices and pilot initiatives; • SME development; • Environmental awareness training.
Small livestock owners	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficient fodder production due to drought; • Risk of livestock losses from disease and drought; • Inappropriate research and extension systems; • Limited market access. 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as casual labour locally; • Labour migration to neighbouring countries; • Sale of animals and other assets; • Loans from relatives and traders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drought-resistant fodder varieties for animal consumption; • Pro-poor research and extension and training; • Better access to rural finance and off-farm income-generating opportunities; • Better access to cultivable land and water. 	<ul style="list-style-type: none"> • Environmental awareness; • Introduction of drought-resistant seed varieties and species; • Better extension for crops and livestock; • Technical training for off-farm activities; • Promotion of micro finance; • Empowerment of community-based associations.

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response – (CONT'D)

Typology	Poverty Levels And Causes	Coping Actions	Priority Needs	COSOP Response
Landless and unemployed youth	<ul style="list-style-type: none"> • Low levels of literacy; • Limited job opportunities; • Limited possibilities for starting their own businesses due to lack of capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as casual labour locally; • Labour migration to neighbouring countries; • Sale of animals and other assets; • Loans from relatives and traders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Better income-earning opportunities; • Training in management and technical skills; • Access to financial and non-financial business services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of SMEs; • Technical training for off-farm income-generating activities; • Skill and basic management training; • Promotion of microfinance through best practices and pilot initiatives.
Rural women	<ul style="list-style-type: none"> • Low levels of literacy; • Limited opportunities for income generating activities; • Lack of access to assets, mainly land; • Low level of skills; • Low pay for activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sale of assets including livestock; • Support from relatives; • Casual labour in agriculture, mostly in cotton harvesting locally and in vegetable crops in southern Syria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Literacy and skills training; • Better access to rural finance and markets; • Empowerment and better representation in local associations; • Income-generating activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Literacy and skills training; • Management training and capacity-building for community participation; • Empowerment through community participation and establishment of producers' and other groups; • Access to financial and non-financial business development services; • Promotion of microfinance for on- and off-farm IGAs, particularly for livestock; • Promotion of women's groups.

