



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-dix-huitième session
Rome, 9 - 10 avril 2003

RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LE FIDA	iv
EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. La situation économique du pays	1
B. Le secteur agricole et le développement rural	2
C. La pauvreté rurale et les populations vulnérables	3
D. La lutte contre la pauvreté rurale: contraintes et options	5
E. Les stratégies, les politiques et le cadre institutionnel pour la réduction de la pauvreté	5
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA	6
A. Interventions et stratégies actuelles	6
B. Les enseignements tirés	7
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	8
A. Créneau stratégique du FIDA et approches proposées	8
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Possibilités de mobilisation et de partenariats avec les ONG et le secteur privé	13
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Domaines de concertation	14
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	15
G. Cadre pour les opérations de prêt et activités autres que les prêts	15



APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS ANALYSIS (ANALYSE FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	3
IV. IFAD'S INSTITUTIONAL LINKAGES AND THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS DU FIDA ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	4
V. ONGOING AND PLANNED ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	5

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Quetzal (GTQ)
1,00 USD	=	7,54 GTQ
1,00 GTQ	=	0,137 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

BCIE	Banque centraméricaine d'intégration économique
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays
FONAPAZ	Fonds national pour la paix
Fonds de l'OPEP	Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

GOUVERNEMENT DU GUATEMALA

Année budgétaire

1^{er} janvier - 31 décembre

CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANCIÉES PAR LE FIDA



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

EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Région: Division Amérique latine et Caraïbes

Pays: Guatemala

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation du Conseil	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture prévue	Numéro du prêt/don	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décassements (en % du montant approuvé)
Projet relatif à l'élaboration et à la diffusion de techniques agricoles et à la production de semences	BID	BID	I	11 sept. 84	08 mars 85	31 déc. 94	L - I - 154 - GM	DTS	4 950 000	94
Projet de développement de la petite production rurale au Zacapa et Chiquimula	FIDA	UNOPS	I	07 déc. 89	21 mars 91	31 déc. 98	L - I - 251 - GM	DTS	5 300 000	99
Projet de développement rural des hauts plateaux des Cuchumatanes	FIDA	UNOPS	I	11 déc. 91	10 déc. 93	31 mars 01	L - I - 296 - GM	DTS	5 500 000	99
Programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché (PRODERQUI)	FIDA	UNOPS	I	04 déc. 96	18 déc. 98	30 juin 04	L - I - 435 - GT	DTS	10 450 000	18
Programme de développement rural de la région de Las Verapaces	FIDA	UNOPS	I	08 déc. 99	06 sept. 01	31 mars 12	L - I - 518 - GT	DTS	10 850 000	9

Λ





RÉSUMÉ

La République du Guatemala se trouve en Amérique centrale entre El Salvador au sud, le Honduras à l'est, le Belize au nord-est et le Mexique au nord-ouest. Elle s'étend sur une superficie de 108 889 km² et compte une population de 10,8 millions d'habitants. Les deux tiers environ des actifs, soit au total 3 millions de personnes, travaillent dans l'agriculture. La population se compose de près de 60% de ruraux, dont 81% appartiennent à des peuples indigènes. L'économie est essentiellement agricole, l'agriculture mobilisant plus de la moitié de la main-d'œuvre du pays.

Après 35 années de guerre civile, le gouvernement guatémaltèque et les forces rebelles ont signé en décembre 1996 un accord de paix qui a marqué le début d'une nouvelle ère de stabilité politique et sociale et instauré un contexte favorable au développement économique. En 1999, l'ouragan Mitch a provoqué au Guatemala des dégâts estimés à 250 millions de USD. Les inondations ont gravement endommagé les plantations de bananiers dans l'ouest du pays et retardé la récolte du café dans plusieurs régions. Les inondations, les glissements de terrain et les dégâts subis par les infrastructures routières ont interrompu les activités commerciales et coupé plusieurs grandes voies de communication avec les deux principaux ports maritimes. Le ralentissement de la production de café, conjugué à la chute des prix mondiaux et la réduction des exportations de bananes et de produits non traditionnels, ont freiné la croissance de l'exportation qui a baissé de 9% en 1999. La capacité de production n'a retrouvé son niveau d'avant l'ouragan Mitch qu'en 2001.

Le secteur agricole compte pour 24% du produit intérieur brut (PIB) du pays, emploie 53% de la main-d'œuvre et produit plus de la moitié du total des recettes d'exportation. Environ 70% des terres agricoles exploitées produisent les cultures de base (maïs, sorgho et haricots). Selon les données du recensement agricole, les 2,5% d'exploitations d'une taille moyenne de 200 ha contrôlent 65% de la terre agricole tandis que les 88% d'une taille moyenne de 1,5 ha n'occupent que 16% des terres. Près de 90% des exploitations qui constituent le secteur paysan font moins de 7 ha et 40% environ de la population active rurale ne possède pas de terre.

De tous les pays du monde à revenu faible ou intermédiaire, le Guatemala arrive en troisième position pour ce qui est des inégalités de revenu – devancé seulement par le Brésil et le Pakistan. Le quintile le plus pauvre de la population ne se partage que 1,9% du revenu total. Le taux de scolarisation est également plus bas au Guatemala que dans n'importe quel autre pays d'Amérique du nord ou du sud, Haïti et le Honduras exceptés. La mortalité infantile est de 43 pour 1000 naissances vivantes et la mortalité maternelle de 110 pour 100 000 naissances vivantes. Environ 16% des nouveau-nés souffrent d'insuffisance pondérale et le taux de malnutrition infantile est de l'ordre de 50%. Ces indicateurs sont encore plus mauvais pour les groupes indigènes, les femmes et les populations rurales.

Les situations de pauvreté extrême sont très courantes dans les zones rurales, en particulier dans les communautés indigènes de l'ethnie Maya. L'héritage historique de préjugé, de discrimination et d'exclusion est l'une des causes sociales et économiques de cet état de fait. Ainsi, au Guatemala, pauvreté, pauvreté extrême et origine indigène sont presque synonymes. De plus, la pauvreté rurale est le plus souvent liée aux facteurs caractéristiques suivants: accès insuffisant à la terre, exploitations fragmentées, systèmes commerciaux inefficaces et manque d'accès aux ressources productives, en particulier l'eau et les technologies de production. À partir des enquêtes sur les ménages et des études sur la pauvreté menées par la Banque mondiale, le seuil de la pauvreté rurale a été estimé à 1,40 USD par personne et par jour, et celui de la pauvreté extrême à 0,80 USD par personne et par jour. Quelque 5 millions de personnes, soit environ 60% du total des ménages guatémaltèques, vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les objectifs du programme de l'administration du gouvernement actuel sont les suivants: accélérer la modernisation de l'économie, briser le modèle en vertu duquel les actes irresponsables bénéficient d'une totale impunité et créer un secteur public performant et respectueux



des lois, à quoi il faut ajouter rétablir la justice et la sécurité et assurer à la population un niveau de vie décent, en mettant l'accent sur la décentralisation, la participation de la société civile et la réduction de la pauvreté.

Le FIDA est présent au Guatemala depuis 1986. Son portefeuille de projets dans ce pays se chiffre à près de 50,0 millions de USD, avec des investissements totaux de projet (les contributions de contrepartie du gouvernement et des bénéficiaires y compris) de 88,8 millions de USD, couvrant cinq prêts. Depuis 1995, la stratégie et les interventions du FIDA au Guatemala ont été axées sur la réduction de la pauvreté rurale dans le cadre du processus de pacification du pays. L'objectif principal des interventions du Fonds a été d'aider le gouvernement à reconstituer le tissu social dans les régions du pays dévastées par la guerre, tout en appuyant le développement social et économique de ces zones rurales de telle manière qu'aucun groupe ne soit marginalisé. Le FIDA a apporté son concours au gouvernement pour transformer profondément la société rurale guatémaltèque en intégrant dans la vie économique les secteurs marginalisés de la société, en particulier les femmes rurales et les populations indigènes les plus touchées par la guerre civile.

Les principaux enseignements tirés des interventions du FIDA sont les suivants: i) l'organisation précoce des producteurs paysans dans leurs hameaux et leurs communautés revêt une grande importance pour garantir la pérennité d'un projet; ii) la formation des bénéficiaires doit s'étendre à toutes les composantes et toutes les activités du projet; iii) la création et le développement des services de finance rurale ont contribué à rendre le crédit plus accessible aux familles de paysans pauvres et plus particulièrement aux femmes; iv) il est nécessaire de renforcer les mécanismes de coordination dans un projet afin de mieux coordonner les activités des composantes et v) il est important d'adopter dans toutes les composantes du projet une approche axée sur l'équité entre les sexes qui se traduise par des activités concrètes dès les premiers stades de la conception et tout au long du cycle du projet.

Le cadre stratégique des futures interventions du FIDA au Guatemala se focalisera davantage sur l'amélioration des conditions sociales, politiques et économiques des populations rurales vulnérables. La pauvreté et les conditions sociales épouvantables des populations vulnérables guatémaltèques – hommes, femmes et enfants d'origine indigène – confirment la nécessité de renforcer les actions de lutte contre la pauvreté et de développement rural dans des opérations conjointes du FIDA et des pouvoirs publics, et de recentrer soigneusement les activités sur les zones rurales où vit une forte proportion de cette population cible. C'est pourquoi, tout en continuant de cibler les très petits agriculteurs, les paysans sans terre et les femmes rurales, les nouvelles opérations s'adresseront en priorité aux populations rurales les plus vulnérables, à savoir, les communautés indigènes.

Dans ses interventions, le FIDA devrait aborder les problèmes et les solutions sous l'angle du **multiculturalisme et de la communication interculturelle**, étant donné la situation d'isolement caractérisant les communautés indigènes dans la société guatémaltèque. Ce serait un premier pas important pour renforcer le pouvoir d'action de ces catégories de la population rurale et améliorer ainsi durablement leurs conditions de vie. L'orientation proposée exige la constitution et le renforcement de partenariats institutionnels stratégiques.

L'appui à la création d'une structure institutionnelle chargée de planifier, exécuter et suivre avec efficacité les programmes de lutte contre la pauvreté et de développement rural à l'échelon national est l'un des éléments de l'approche stratégique du FIDA et d'autres donateurs au Guatemala. La participation à la conception d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et de développement rural, et à la création de la structure chargée de son exécution au sein du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, sera au centre des activités et de l'action de concertation du FIDA dans le pays, ainsi que des liens stratégiques qui seront noués avec d'autres donateurs.



Le cadre stratégique de pays qui est proposé repose sur trois grands axes: i) le développement du capital social et humain; ii) la génération de revenus et iii) le renforcement du cadre institutionnel du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation. Pour ce qui est du premier axe, on s'attachera particulièrement à renforcer les organisations sociales et économiques indigènes et les groupements féminins, en formant leurs dirigeants et en proposant des services d'appui. **Le renforcement du pouvoir d'action des ruraux pauvres et de leurs organisations locales représente l'objectif ultime de cette action.**

En ce qui concerne la génération de revenus, on mettra l'accent sur les activités tant agricoles que non agricoles, y compris les formations professionnelles. Les actions de lutte contre la pauvreté et de développement rural au Guatemala n'ont été que partiellement couronnées de succès. Un ciblage et des mécanismes d'acheminement de l'aide peu efficaces conjugués à la fragmentation et la couverture inadéquate des programmes expliquent en grande partie l'impact limité. C'est pourquoi, la politique actuelle du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, en matière de développement rural et de réduction de la pauvreté doit être révisée et formulée sur des bases plus solides, avec un souci d'efficacité et de durabilité au plan institutionnel. De plus, la coordination entre institutions doit être améliorée. La collaboration entre les secteurs public et privé, de même que les mécanismes de planification et d'exécution doivent être conçus et réalisés de manière à créer un front uni pour combattre la pauvreté rurale. Deux axes transversaux sont inclus dans la stratégie de pays: la promotion de l'égalité entre les sexes et la gestion et la conservation des ressources naturelles.

Les institutions servant de cadre à la concertation entre le FIDA et le gouvernement sont le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et le Fonds national pour la paix (FONAPAZ), qui détiennent les responsabilités sectorielles et institutionnelles en matière de développement agricole et rural, réduction de la pauvreté, investissements sociaux et programmes de décentralisation. La concertation portera sur les domaines suivants: i) le développement des zones rurales de telle manière qu'aucun groupe ne soit marginalisé; ii) la création d'un cadre institutionnel et l'élaboration de méthodologies pour la réduction de la pauvreté et iii) la décentralisation.

En accord avec la politique du gouvernement et conformément aux conclusions préliminaires de la Table ronde intersectorielle sur le développement rural, mise en place dans le cadre des accords de paix, il a été décidé que le programme de prêt du FIDA devrait contribuer à la création et la consolidation du programme national de développement rural, sous l'égide du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, selon une approche en plusieurs phases.

En accord avec le gouvernement, et sous réserve des directives de l'équipe d'élaboration des projets et de l'approbation du comité chargé des stratégies opérationnelles, les futures interventions du FIDA dans le pays consisteraient en un programme exécuté en trois phases. Le **programme national de développement rural – phase I – région occidentale** – devrait couvrir les départements où se situent les municipalités les plus pauvres du Guatemala (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapan et Solola), et qui regroupent par ailleurs plus de 60% de la population indigène du pays. La **phase II – région orientale** – devrait couvrir les municipalités pauvres accueillant une proportion importante (30%) de groupes indigènes. La **phase III – niveau national** – devrait venir compléter la couverture des principales zones du pays où vivent de grandes communautés indigènes et bon nombre de ruraux pauvres. Cette phase finale conférerait au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation la capacité de conduire à l'échelon national des initiatives de développement agricole et rural, en tant qu'instruments propres à réduire la pauvreté, et à associer les communautés indigènes au processus de développement social et économique du Guatemala.

La mise en œuvre du nouveau programme de prêt repose également sur une entrée en scène progressive des partenaires institutionnels. Le gouvernement et le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, sont convenus que l'exécution de la première intervention (phase I) sera



placée sous la responsabilité du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation (parallèlement à la réorganisation et au renforcement de son cadre opérationnel). Pendant la deuxième intervention (phase II) le FONAPAZ apportera son concours, ce qui permettra d'élargir le champ d'action (en incluant les investissements sociaux) pour le développement rural et de tirer parti de son expérience en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté. La troisième intervention (phase III) aura l'objectif ambitieux d'associer tous les fonds d'investissement social et les autres acteurs sectoriels (éducation et santé) des programmes de développement rural à la mise en place de mécanismes intersectoriels de planification, de budgétisation et de coordination.

L'objectif et les composantes des interventions du FIDA ainsi que les activités qui en dépendent seront déterminés en concertation avec le gouvernement et les bénéficiaires pendant la formulation du projet, au moyen d'instruments participatifs. La valeur du programme de prêt en faveur de la République du Guatemala a été estimée à 50 millions de USD environ sur une période de six à huit ans. La première intervention bénéficiera d'un prêt du FIDA de 20 à 25 millions de USD (à définir au moment de la formulation). Les possibilités de cofinancement de la phase I du programme par la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et le Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international (Fonds de l'OPEP) seront examinées au stade de la formulation.

RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS (COSOP)

I. INTRODUCTION¹

1. Le FIDA a commencé à travailler au Guatemala en 1986 et, en décembre 1999, le Conseil d'administration du Fonds a approuvé le dernier projet actuellement en cours d'exécution dans le pays. À la demande du gouvernement et du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, un consultant du FIDA² s'est rendu dans le pays afin de préparer le COSOP en collaboration avec des fonctionnaires du ministère. La mission a tenu une première réunion avec le ministre de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, au cours de laquelle les principaux objectifs et les stratégies générales du pays ont été abordés. La mission s'est entretenue avec des membres du ministère, notamment les vice-ministres de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que des directeurs de secteur. Des réunions de travail ont été également organisées avec de hauts responsables du FONAPAZ, l'institution responsable des deux interventions du FIDA en cours d'exécution dans le pays. Le consultant a rencontré le représentant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'institution chargée de l'organisation et de la coordination de la table ronde intersectorielle pour le développement rural, mise en œuvre dans le cadre des accords de paix.

2. Le FIDA a organisé une réunion et une session de travail avec le ministre de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, à laquelle ont également participé de hauts responsables du ministère et du FONAPAZ, pour présenter une version préliminaire des grandes lignes et des orientations de l'exposé des options et stratégies d'intervention ainsi qu'une proposition de programme de prêt. Le ministre s'est déclaré satisfait de la stratégie de pays et du programme de prêt.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE

3. La République du Guatemala se trouve en Amérique centrale entre El Salvador au sud, le Honduras à l'est, le Belize au nord-est et le Mexique au nord-ouest. Elle s'étend sur une superficie de 108 889 km² et compte une population de 10,8 millions d'habitants. Le Guatemala est la plus grande puissance économique de l'Amérique centrale dont elle fournit à peu près un tiers du PIB. Les deux tiers environ des actifs, soit au total 3 millions de personnes, travaillent dans l'agriculture. La population se compose de près de 60% de ruraux, dont 81% appartiennent à des peuples indigènes. La société guatémaltèque est profondément cloisonnée et caractérisée par de grandes disparités dans la répartition des revenus et des terres.

A. La situation économique du pays

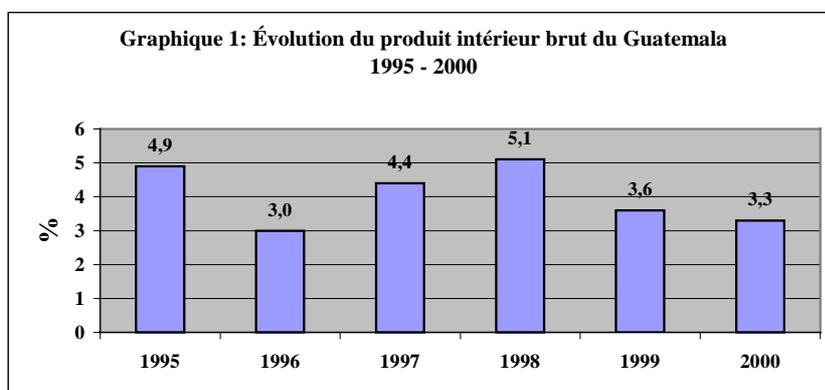
4. Après 35 années de guerre civile, le gouvernement guatémaltèque et les forces rebelles ont signé en décembre 1996 un accord de paix qui a marqué le début d'une nouvelle ère de stabilité politique et sociale et instauré un contexte favorable au développement économique. En 1999, l'ouragan Mitch a provoqué au Guatemala des dégâts estimés à 250 millions de USD. Les inondations ont gravement endommagé les plantations de bananiers dans l'ouest du pays et retardé la récolte du café dans plusieurs régions. Les inondations, les glissements de terrain et les dégâts subis par les

¹ Voir l'appendice I pour de plus amples informations.

² Benjamin Quijandria, agronome et spécialiste du développement rural.

infrastructures routières ont interrompu les activités commerciales et coupé plusieurs grandes voies de communication avec les deux principaux ports maritimes. Le ralentissement de la production de café, conjugué à la chute des prix mondiaux et la réduction des exportations de bananes et de produits non traditionnels, ont freiné la croissance de l'exportation qui a baissé de 9% en 1999. La capacité de production n'a retrouvé son niveau d'avant l'ouragan Mitch qu'en 2001.

5. L'ouragan Mitch et le ralentissement économique mondial n'ont que modérément affecté l'économie guatémaltèque. En 1998, la croissance du PIB dépassait 5% (graphique 1) et l'inflation, égale à 7,5%, était parmi les plus basses de la région Amérique latine. En 1999, malgré la baisse des performances économiques régionales et l'impact de l'ouragan Mitch, la croissance du PIB atteignait 3,6% grâce aux bons résultats enregistrés dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services et, en 2000, elle était de 3,3%. Cependant, en dépit de ces indicateurs économiques positifs, le gouvernement se heurte à des problèmes considérables liés aux obligations financières découlant des accords de paix, et à la nécessité de réduire substantiellement la pauvreté rurale dont l'incidence est extrêmement élevée. Dans ce contexte, un ambitieux programme de modernisation du secteur public a été élaboré, programme dont l'exécution est malheureusement retardée par les restrictions budgétaires.



Source: PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1999.

B. Le secteur agricole et le développement rural

6. Pendant les cinq dernières années, le secteur agricole a compté en moyenne pour 24% du PIB, employé 53% de la main-d'œuvre et produit plus de la moitié du total des recettes d'exportation. Environ 70% des terres agricoles exploitées produisent les cultures de base (maïs, sorgho et haricots). Le régime alimentaire des familles paysannes, en particulier dans les populations indigènes, se compose essentiellement de ces produits, notamment le maïs et les haricots. En 2000, l'économie paysanne a produit 17% du total des cultures de base.

7. La production commerciale porte principalement sur le café, les bananes, le caoutchouc, le sucre et les produits animaux, y compris pour l'exportation. Pendant la dernière décennie, la part des usines de conditionnement intervenant dans l'exportation des légumes et des fruits, à destination des États-Unis et des autres pays d'Amérique centrale essentiellement, a grossi au point que cette activité représente maintenant un segment non traditionnel important du secteur agricole. Par le biais de contrats de production passés avec des entreprises de conditionnement et d'exportation, bon nombre de petits paysans et de communautés indigènes participent à la production des légumes et des fruits, accroissant de manière non négligeable les revenus des ménages.

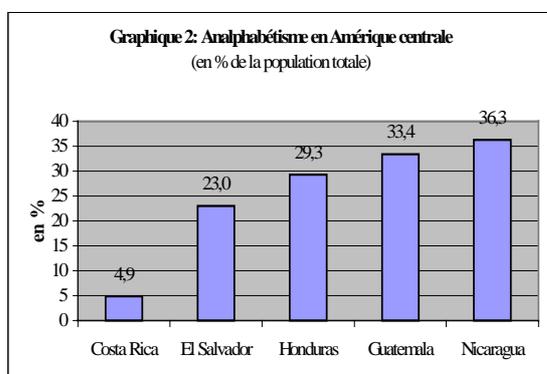
8. Selon les données du recensement agricole, les 2,5% d'exploitations d'une taille moyenne de 200 ha contrôlent 65% de la terre agricole tandis que les 88% d'une taille moyenne de 1,5 ha

n'occupent que 16% des terres. Près de 90% des exploitations qui constituent le secteur paysan font moins de 7 ha et 40% environ de la population active rurale ne possède pas de terre.

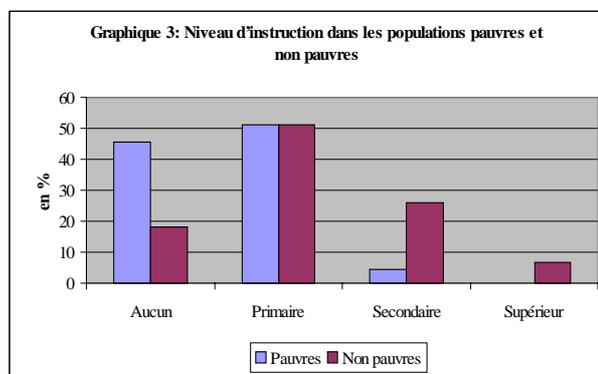
9. Au Guatemala, le secteur agricole public est géré par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et trois institutions publiques décentralisées: l'Institut national des forêts, la Banque nationale pour le développement rural et l'Institut de la science et de la technologie agricoles. De plus, le gouvernement a créé un Conseil national pour le développement agricole auquel participent des représentants des secteurs public et privé. Le processus d'ajustement structurel commencé dans les années quatre-vingt-dix a eu des conséquences désastreuses sur le secteur agricole public. Les budgets du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et de l'Institut de la science et de la technologie agricoles ont subi des coupes sombres, ce qui a limité leur capacité d'assurer la vulgarisation et les services d'appui pour la production rurale, la recherche agricole et l'innovation.

C. La pauvreté rurale et les populations vulnérables

10. De tous les pays du monde à revenu faible ou intermédiaire, le Guatemala arrive en troisième position pour ce qui est des inégalités de revenu – devancé seulement par le Brésil et le Pakistan. Le quintile le plus pauvre de la population ne se partage que 1,9% du revenu total. Le taux de scolarisation est également plus bas au Guatemala que dans n'importe quel autre pays d'Amérique du nord ou du sud, Haïti et le Honduras exceptés (graphiques 2 et 3). La mortalité infantile est de 43 pour 1 000 naissances vivantes et la mortalité maternelle de 110 pour 100 000 naissances vivantes. Environ 16% des nouveau-nés souffrent d'insuffisance pondérale et le taux de malnutrition infantile est de l'ordre de 50%. Ces indicateurs sont encore plus mauvais pour les groupes indigènes, les femmes et les populations rurales.



Source: PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1999.



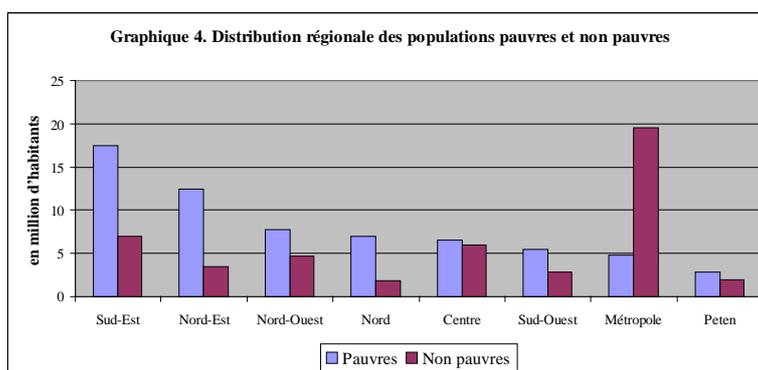
Source: PNUD, *Le financement du développement humain*, 2001.

11. Au cours des dix dernières années, les familles pauvres représentaient 65% de la population totale et 87% de la population rurale du Guatemala. Ces taux sont plus élevés dans les populations indigènes, où plus de 90% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (contre 66% pour la population non indigène). Si l'analphabétisme touche environ 40% de la population totale, dont 60% de femmes, il atteint un taux de 60% dans la population indigène, contre 24% dans la population non indigène.

12. Les situations de pauvreté extrême dans les zones rurales se rencontrent plus fréquemment dans les communautés indigènes de l'ethnie Maya. L'héritage historique de préjugé, de discrimination et d'exclusion est l'une des causes sociales et économiques de cet état de fait. Ainsi, au Guatemala, pauvreté, pauvreté extrême et origine indigène sont presque synonymes (graphique 4). De plus, la pauvreté rurale est le plus souvent liée aux facteurs suivants: accès insuffisant à la terre, exploitations fragmentées, systèmes commerciaux inefficaces et manque d'accès aux ressources productives, en particulier l'eau et les technologies de production. En outre, les populations indigènes ne bénéficient

pas de services financiers, n'ont pas de lien avec le secteur de l'agro-alimentaire et sont pénalisées par la dégradation des ressources naturelles dues à la déforestation, et à l'érosion et la baisse de la fertilité des sols.

13. Les zones rurales où vivent une proportion élevée de communautés indigènes sont les plus pauvres du pays. Les municipalités les plus démunies se situent dans les régions du nord-est et du sud-est du Guatemala, suivies par la région du nord-ouest. La région nord-est couvre les départements de Huehuetenango et du Quiché, et celle du sud-est les départements de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapan et Solola, qui sont tous peuplés majoritairement par des groupes de l'ethnie Maya. D'autres groupes indigènes vivent dans les départements de Chiquimula, Jalapa et Jutiapa dans la région du sud-ouest, et du Quiché et de Las Verapaces, où deux projets financés par le FIDA sont en cours d'exécution.



Source: PNUD, *Le financement du développement humain*, 2001.

14. L'inégalité est l'une des caractéristiques principales de la pauvreté et de la pauvreté rurale au Guatemala. Le coefficient Gini a été estimé par le PNUD (en 2001) à 0,56, ce qui place le Guatemala à la 13ème place des 111 pays évalués. L'exclusion des groupes indigènes des processus sociaux, économiques et politiques nationaux, fait partie des causes historiques de la pauvreté et de l'inégalité, une situation aggravée par les préjugés raciaux qui prévalent encore. La population maya est reliée à la terre par des facteurs religieux et culturels et elle est l'héritière d'un patrimoine ancestral étroitement rattaché à la production du maïs et des haricots en tant qu'aliments et cultures cérémonielles. Le déclin systématique du secteur agricole a contribué à la diminution des revenus et à la dégradation de la situation nutritionnelle des ruraux pauvres des groupes indigènes. Alors que 22% seulement de la population non pauvre travaille dans l'agriculture, ce taux s'élève à 58% pour les ruraux pauvres d'origine indigène. Les modes de subsistance des populations indigènes et des ruraux pauvres non indigènes sont variés, mais l'agriculture y tient une place prépondérante. Des activités complémentaires sont exercées dans les domaines de l'artisanat et des petites entreprises rurales (15%), du petit commerce (12%) et des services (10%). Compte tenu de ce contexte culturel et social, la stratégie de pays du FIDA devrait viser à améliorer les revenus de manière significative, en appuyant les activités qui contribuent à faire vivre les ruraux pauvres et les communautés indigènes.

15. Dans les campagnes, la pauvreté est un risque généralement plus important pour les femmes que pour les hommes, et elle menace les femmes rurales davantage que les femmes vivant en milieu urbain. Le conflit armé qui a fait 100 000 veuves et 250 000 orphelins a aggravé la condition des femmes rurales au Guatemala. C'est l'une des raisons qui explique, notamment, l'accroissement du nombre de femmes chefs de famille dans les zones rurales.

16. À partir des enquêtes sur les ménages et des études sur la pauvreté menées par la Banque mondiale, le seuil de la pauvreté rurale a été estimé à 1,40 USD par personne et par jour, et celui de la pauvreté extrême à 0,80 USD par personne et par jour. Quelque 5 millions de personnes, soit environ 60% du total des ménages guatémaltèques, vivent en dessous du seuil de pauvreté.

D. La lutte contre la pauvreté rurale: contraintes et options

17. Au Guatemala, la pauvreté, en particulier la pauvreté rurale, est un phénomène qui s'enracine historiquement dans l'exclusion des indigènes de l'ethnie Maya et la discrimination pratiquée à leur égard, une situation qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours. Dans ce contexte, les principales contraintes qui pèsent sur la réduction de la pauvreté sont liées aux facteurs suivants:

- les préjugés largement répandus concernant les personnes d'origine indigène;
- l'incidence élevée de l'analphabétisme parmi les ruraux pauvres, en particulier les femmes et les groupes indigènes;
- l'accès très limité aux avoirs productifs, en particulier la terre;
- les doubles emplois institutionnels et les chevauchements d'activités dans le cadre de la lutte contre la pauvreté;
- l'approche paternaliste et politiquement partisane adoptée dans les programmes publics de réduction de la pauvreté.

18. Avec les accords de paix, le Guatemala jouit d'un nouvel environnement social et politique favorable à la réduction des inégalités sociales et de la pauvreté. Aux termes de ces accords, le gouvernement a accepté d'accroître les investissements sociaux dans les zones rurales, de réaliser un programme de redistribution des terres, d'établir plusieurs tables rondes avec les communautés mayas et de stimuler le développement social et économique des zones rurales. Bien que les restrictions budgétaires aient empêché la mise en œuvre des accords de paix dans leur intégralité, le gouvernement a formulé un véritable programme dans le secteur social, et pour combattre la pauvreté. Malheureusement, les résultats obtenus à ce jour ont été limités par les doubles emplois institutionnels et le chevauchement des activités de lutte contre la pauvreté ainsi que par le manque de mécanismes de ciblage appropriés.

E. Les stratégies, les politiques et le cadre institutionnel pour la réduction de la pauvreté

19. Les objectifs du programme de l'administration du gouvernement actuel sont les suivants: accélérer la modernisation de l'économie, briser le modèle en vertu duquel les actes irresponsables bénéficient d'une totale impunité et créer un secteur public performant et respectueux des lois, à quoi il faut ajouter rétablir la justice et la sécurité et assurer à la population un niveau de vie décent, en mettant l'accent sur **la décentralisation, la participation de la société civile et la réduction de la pauvreté**.

20. L'objectif général de la politique sociale du gouvernement est de créer les conditions indispensables à une amélioration durable du niveau de vie, en particulier parmi les pauvres et les exclus, tout en honorant les engagements pris au titre des accords de paix. Les grands objectifs stratégiques de l'administration sont au nombre de quatre: parvenir à **un véritable développement humain**, réduire la pauvreté, renforcer et élargir la participation publique et favoriser la décentralisation, et ce dans les domaines suivants: l'enseignement, la santé, le logement, **le multiculturalisme et la communication interculturelle, l'emploi, la promotion de l'égalité entre les sexes, les groupes vulnérables, l'agriculture, l'environnement**, les transports et les communications. Un projet de pacte de gouvernance démocratique a été élaboré afin de servir de support à la vaste concertation visant à dégager un consensus sur la stratégie à adopter pour accélérer la croissance économique et combattre la pauvreté dans le cadre des accords de paix. L'hypothèse sous-jacente aux consultations sur le pacte de gouvernance est que la pauvreté enracinée dans l'inégalité constitue une sérieuse menace stratégique pour la démocratie; par conséquent, la réduction



de la pauvreté doit être le point de mire de la mise en œuvre et de la coordination des directives prioritaires du programme principal.

21. Cet ambitieux programme n'a été que partiellement réalisé. Les restrictions budgétaires, les chevauchements des actions institutionnelles et le manque d'efficacité des organismes publics, après dix ans de coupes sombres dans le personnel et le budget imposées par les ajustements structurels, expliquent pour beaucoup les maigres résultats du programme social. Dans le cadre des accords de paix et grâce à l'action de coordination du PNUD, une table ronde intersectorielle pour le développement rural a jeté les bases d'un programme établi d'un commun accord par les autorités, le secteur privé, la société civile et les organisations populaires. En dépit des divergences qui séparent encore les acteurs, le PNUD est optimiste et prévoit la formulation d'un programme commun de développement rural pour 2003.

22. Il est courant que les activités se chevauchent dans les opérations menées par les pouvoirs publics. Les responsabilités et la couverture géographique des quatre grands fonds d'investissement social opérant dans le pays se recoupent. Il s'agit du Fonds d'investissement social, du Fonds de solidarité, du Programme intégré de développement des communautés rurales et du FONAPAZ. Les organisations financières multilatérales – Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement (BID) et BCIE – en sont les principaux bailleurs de fonds. De plus, des programmes de protection et de gestion de l'environnement vont être financés par le biais de deux opérations indépendantes menées avec la Banque mondiale et la BID, ce qui aura pour conséquence de faire coexister deux approches, deux unités de gestion et deux structures opérationnelles.

23. Dans le secteur agricole, le processus d'ajustement structurel entrepris dans les années 90 a eu des conséquences désastreuses pour les institutions agricoles publiques, dont les budgets ont subi des coupes sombres, ce qui a limité leur capacité d'assurer des services de vulgarisation et d'appui à la production rurale, et ralenti les efforts en matière de recherche agricole et d'innovation. Les directions générales pour le développement agricole et le développement de l'élevage, chargées des opérations de terrain au sein du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, ont été toutes deux supprimées.

24. Les représentants dudit ministère ont fait savoir à la mission du FIDA que, dans un tel contexte, la réorganisation et le renforcement des capacités d'intervention du secteur public constituaient la toute première priorité du programme social du gouvernement si l'on voulait atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement économique et social des zones rurales. Il faudrait réorganiser complètement le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, pour en faire une structure moderne, dotée d'une administration simplifiée, capable de prendre en main le développement agricole et rural selon une approche participative axée sur la demande. Cette structure serait également chargée de la coordination institutionnelle et de la planification de la gestion et du décaissement des fonds sociaux publics et des investissements ruraux dans l'éducation, la santé et les infrastructures.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA

A. Interventions et stratégies actuelles

25. Le FIDA est présent au Guatemala depuis 1986. Son portefeuille de prêts dans ce pays représente près de 50 millions de USD, avec un investissement total (y compris les contributions de contrepartie du gouvernement et des bénéficiaires) de 88,8 millions de USD, couvrant cinq projets et prêts, à savoir: le projet relatif à l'élaboration et à la diffusion de techniques agricoles et à la production de semences (prêt n° 154-GT), le projet de développement de la petite production rurale au Zacapa et Chiquimula (prêt n° 251-GT), le projet de développement rural des hauts plateaux des



Cuchumatanes (prêt n° 296-GT), le programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché (prêt n° 435-GT) et le programme de développement rural de la région de Las Verapaces (prêt n° 518-GT). Les deux derniers projets sont en cours d'exécution³.

26. Depuis 1995, la stratégie et les interventions du FIDA au Guatemala ont été axées sur la réduction de la pauvreté rurale dans le cadre de la pacification du pays. L'objectif principal des interventions du Fonds a été d'aider les autorités à reconstituer le tissu social dans les régions dévastées par la guerre, en encourageant le développement socioéconomique de ces zones rurales de manière à y associer les groupes marginalisés. Le FIDA a aidé le gouvernement à transformer la société rurale guatémaltèque en insérant dans la vie économique les groupes marginalisés, en particulier les femmes rurales et les populations autochtones les plus touchées par la guerre civile.

27. Dans ce contexte, la stratégie du FIDA au Guatemala consiste à lutter contre la pauvreté rurale en s'attaquant directement aux problèmes économiques spécifiques de chacune des catégories de ruraux pauvres. Elle a privilégié les projets qui:

- favorisent le développement socioéconomique des populations indigènes et des ruraux pauvres touchés par le conflit;
- utilisent des mécanismes axés sur la demande et encouragent la participation des bénéficiaires à leur propre développement;
- développent les activités rémunératrices en faveur des familles rurales et paysannes, qu'il s'agisse d'initiatives agricoles ou non agricoles ou de petites entreprises;
- renforcent l'assistance technique aux activités agricoles et aux micro-entreprises en privilégiant une approche axée sur la demande;
- améliorent les services de formation à l'intention des producteurs, hommes et femmes, des micro-entrepreneurs et des jeunes;
- appuient les stratégies et les activités de promotion de l'égalité entre les sexes afin d'assurer aux femmes comme aux hommes un accès équitable aux ressources productives et au développement;
- soutiennent et renforcent des services novateurs de financement rural adaptés aux besoins des bénéficiaires des projets du FIDA.

B. Les enseignements tirés

28. Sur la base des rapports d'achèvement des projets relatifs l'un à l'élaboration et à la diffusion de techniques agricoles et à la production de semences et l'autre au développement rural des hauts plateaux des Cuchumatanes, de l'évaluation intermédiaire (1997) du projet de développement de la petite production rurale au Zacapa et Chiquimula et des divers rapports de supervision, d'importants enseignements ont été tirés des interventions du FIDA:

- L'organisation des producteurs paysans dans leurs hameaux et leurs communautés au tout début d'un projet revêt une grande importance pour sa pérennité. Il convient d'élaborer des stratégies différentes en fonction des groupes cibles (autochtones ou non, hommes ou femmes, micro-entrepreneurs et petits agriculteurs) si l'on veut assurer la cohésion sociale et constituer un capital social.
- La formation des bénéficiaires doit s'étendre à toutes les composantes et toutes les activités du projet. Le programme devrait être suffisamment flexible pour s'adapter aux caractéristiques socioculturelles des groupes cibles (autochtones ou non, hommes ou femmes, micro-

³ Voir l'annexe II pour de plus amples informations.



entrepreneurs et petits agriculteurs) et répondre aux besoins de l'exécution des projets. Les agents de vulgarisation et les animateurs de terrain devraient eux aussi bénéficier d'une formation afin d'éviter les répétitions au niveau du contenu et des approches.

- La création et le développement des services de financement rural ont contribué à rendre le crédit plus accessible aux familles de paysans pauvres et plus particulièrement aux femmes pauvres. Les systèmes de crédit doivent être plus souples et plus faciles à gérer et s'adresser de préférence aux groupements de bénéficiaires ayant de bonnes possibilités de commercialisation ou d'exportation de leurs produits.
- Il est nécessaire de créer des mécanismes de coordination dans les projets ou de renforcer ceux qui existent afin de mieux relier entre elles les activités des composantes et d'assurer la transmission de l'information aux unités techniques.
- Il est important d'adopter pour toutes les composantes des projets une approche axée sur l'équité entre les sexes qui se traduise par des activités concrètes dès les premiers stades de la conception et tout au long du cycle du projet. La formation de toutes les parties prenantes dans cette perspective revêt une importance capitale pour le bon déroulement des activités.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau stratégique du FIDA et approches proposées

29. Pendant les sept dernières années, la stratégie du FIDA dans le pays a eu pour but de faire reculer la pauvreté tout en appuyant la pacification, le redressement et le développement des zones dévastées par la guerre. C'est pourquoi, depuis 1995, dès le démarrage des négociations de paix, le FIDA et le gouvernement ont lancé des initiatives dans les zones touchées par le conflit. Dans cet esprit, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé en 1996 et 1999 deux projets, le programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché et le programme de développement rural de la région de Las Verapaces, couvrant respectivement les départements du Quiché et de Alta y Baja Verapaz, tous deux particulièrement touchés par la guerre civile. Le FONAPAZ, créé aux termes des accords de paix, est chargé de l'exécution des deux projets du FIDA.

30. Aujourd'hui, dans le contexte politique de démocratisation instauré par les accords de paix, les efforts peuvent être réorientés vers une approche programmatique exhaustive de la réduction de la pauvreté et du développement en milieu rural. Le plan quinquennal 2000-2004 classe au rang des toutes premières priorités: i) la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté et ii) le développement socioéconomique des zones rurales. Aussi le cadre stratégique des futures interventions du FIDA au Guatemala insistera-t-il davantage sur l'amélioration de la situation sociale, politique et économique des populations rurales vulnérables. La pauvreté et la situation sociale catastrophique des populations vulnérables guatémaltèques – hommes, femmes et enfants des communautés indigènes – confirment la nécessité de renforcer les actions de lutte contre la pauvreté et de développement rural dans les opérations conjointes du FIDA et des pouvoirs publics, et de recentrer soigneusement les activités sur les zones rurales où vit une grande proportion de cette population cible. C'est pourquoi, tout en continuant à viser les tout petits paysans, les paysans sans terre et les femmes rurales, les nouvelles opérations s'adresseront en priorité aux populations rurales les plus vulnérables, à savoir les communautés indigènes.

31. La lutte contre la pauvreté dans les populations rurales pauvres et extrêmement pauvres ne saurait se limiter à l'amélioration de la capacité de la population cible de se procurer des revenus; elle requiert une approche plus globale. Parce que la société les a abandonnées par le passé, les populations autochtones ont besoin de voir s'améliorer très nettement leurs possibilités d'accès à l'éducation, aux services de santé et à l'assainissement, ainsi qu'aux programmes nutritionnels pour

leurs enfants. Les populations indigènes dont le niveau d'instruction est le plus bas ont besoin de programmes d'alphabétisation et d'une formation professionnelle pour être mieux armées en vue de trouver des emplois bien rémunérés en dehors des zones rurales. Parce que ces groupes vulnérables ont longtemps souffert d'exclusion sociale et politique et ont été victimes d'une forte discrimination, il est indispensable d'encourager leur insertion dans le tissu social des communautés rurales, de leur rendre leur fierté et de réaffirmer leur citoyenneté. Dans ses interventions, le FIDA devrait aborder ces problèmes et ces solutions sous l'angle du **multiculturalisme et de la communication interculturelle**, étant donné l'isolement qui caractérise les communautés indigènes dans la société guatémaltèque. Ce serait un premier pas important en vue de renforcer le pouvoir d'action de ces couches de population rurales et d'améliorer ainsi durablement leurs conditions de vie.

32. L'évolution de la stratégie du FIDA dans le pays est présentée dans le tableau ci-dessous. Les choix stratégiques, autrefois en faveur de projets localisés visant le redressement des zones dévastées par la guerre, privilégient aujourd'hui un "programme" national de réduction de la pauvreté, de développement rural et de décentralisation.

33. L'orientation proposée exige la constitution et le renforcement de partenariats institutionnels stratégiques avec le secteur public et les autres donateurs multilatéraux et bilatéraux, mais plus particulièrement avec les organisations de base de la société civile. Dans ses futures interventions, le FIDA encouragera donc la collaboration et la participation active des groupes bénéficiaires ainsi que des organisations publiques et privées locales et nationales travaillant avec les populations vulnérables. Les efforts de décentralisation du gouvernement vont dans le sens d'une démarche plus démocratique, participative et axée sur la demande pour lutter contre la pauvreté rurale.

Principales différences entre l'ancienne et la nouvelle stratégie du FIDA dans le pays

Ancienne stratégie	Nouvelle stratégie
Privilégie les projets	Privilégie les programmes
Interventions localisées dans les zones dévastées par la guerre	Couverture nationale mettant l'accent sur les poches de pauvreté
Appuie le processus de pacification et la réduction de la pauvreté	Appuie la réduction de la pauvreté, le développement rural et le processus de décentralisation
Dominante: les investissements sociaux	Dominante: le développement économique
Cible prioritaire: les populations touchées par la guerre, y compris les communautés indigènes	Cible prioritaire: les communautés indigènes
Projets exécutés par le FONAPAZ, institution <i>ad hoc</i> créée aux termes des accords de paix	Programme exécuté par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, institution publique de caractère permanent vouée au développement agricole et rural
Intégration des familles touchées par la guerre dans le développement socioéconomique du pays	Appui à l'instauration d'une société multiculturelle

34. Le cadre stratégique proposé pour le pays s'articule autour de trois grands axes d'intervention:

35. **Le développement du capital social et humain.** Dans un premier temps, le cadre stratégique du FIDA privilégiera une série d'actions visant à développer le capital humain des populations rurales pauvres et vulnérables. Il s'agira de contribuer à la réalisation de quatre objectifs complémentaires: i) améliorer l'accès aux services de santé, d'éducation et de nutrition infantile; ii) améliorer les conditions de vie (logement, assainissement et services de base); iii) renforcer les organisations



rurales de base et iv) promouvoir la participation des organisations rurales aux programmes de décentralisation des pouvoirs publics et aux travaux des comités de développement local. Ces activités doivent s'appuyer sur une bonne connaissance des facettes multiculturelles et interculturelles de la société au Guatemala. Des mécanismes de coordination seront mis en place avec les organisations de la société civile travaillant parmi les groupements communautaires. On s'attachera particulièrement à renforcer les organisations sociales et économiques des femmes et des groupes autochtones, en formant leurs dirigeants et en proposant des services d'appui. **Le renforcement du pouvoir d'action des ruraux pauvres et de leurs organisations locales représente ici l'objectif ultime.**

36. **La création de revenus.** Compte tenu du faible niveau des revenus de la population rurale au Guatemala, des ressources en quantité suffisante doivent être allouées à l'amélioration des revenus des ménages. À ce titre, les efforts porteront sur la production agricole et non agricole, ainsi que sur les possibilités d'emploi soit sur place hors des exploitations agricoles soit dans les centres urbains. Les services d'appui technique destinés aux exploitations agricoles et aux petites entreprises rurales seront planifiés en fonction des créneaux commerciaux existants. Les techniques de production seront identifiées pour les produits faisant l'objet d'une forte demande sur le marché. Des services de vulgarisation seront proposés en deux langues afin d'être accessibles aux producteurs agricoles et non agricoles des communautés indigènes. Le développement économique de la population cible sera stimulé moyennant un appui dans trois domaines complémentaires: la promotion de la production agricole, des micro-entreprises rurales et du travail salarié. Au cours des dix dernières années, les excellents résultats enregistrés avec plusieurs cultures d'exportation très rentables ont transformé le modèle de production sur les hauts plateaux (*altiplano*) du Guatemala. Aujourd'hui, un certain nombre d'unités de conditionnement gérées par des coopératives ou des entreprises privées assurent un flux constant de produits de très bonne qualité destinés au marché des États-Unis. Des produits de qualité sont également exportés dans les autres pays d'Amérique centrale (en particulier El Salvador et le Honduras) ou vendus dans le pays. Pour favoriser la réorientation de l'agriculture de subsistance vers la production marchande, les programmes financés par le FIDA devront appuyer des activités telles que la promotion des services de vulgarisation technique et des services d'information commerciale, les projets de petite irrigation, la création de nouvelles installations d'entreposage et l'amélioration des routes rurales. Une large gamme de micro-entreprises rurales bénéficiera des services d'information commerciale, de l'assistance technique et des fonds d'investissement, plus particulièrement pour les produits de l'artisanat local (dont les touristes sont friands) et les petites entreprises de services touristiques (qui pourraient profiter du marché florissant de l'ethnotourisme et du tourisme vert au Guatemala). Une partie importante de la population rurale se procurant des revenus grâce à des emplois salariés ruraux et urbains, une formation aux métiers particulièrement recherchés sur le marché de l'emploi devrait être prévue pour renforcer la capacité des familles rurales, en particulier dans les communautés indigènes, à se procurer des revenus.

37. **Renforcer le cadre institutionnel du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation.** Les efforts entrepris pour faire reculer la pauvreté et appuyer le développement rural au Guatemala n'ont été que partiellement couronnés de succès. Un ciblage et des mécanismes d'acheminement de l'aide peu efficaces conjugués au cloisonnement et la couverture inadéquate des programmes expliquent en grande partie cet impact limité. L'un des principaux objectifs du programme social du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et de développement socioéconomique des zones rurales concerne la réorganisation du secteur public, en particulier du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation. C'est pourquoi, la politique actuelle dudit ministère en matière de développement rural et de réduction de la pauvreté doit être reformulée sur des bases solides, avec un plus grand souci d'efficacité et de durabilité au plan institutionnel. L'axe d'intervention proposé pour le FIDA porte donc sur la création d'une structure de projet moderne, capable d'appuyer le développement agricole et rural selon une démarche participative axée sur la demande. De plus, la coordination entre institutions doit être améliorée et la collaboration entre les secteurs public et privé, de même que les mécanismes de planification et d'exécution, doivent être conçus et mis en place de manière à concourir à cet effort. Pendant les prochaines étapes du cycle du

projet, il sera indispensable que le FIDA étudie les possibilités de collaboration avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux. Que peuvent-ils accomplir ensemble? Dans quels domaines peuvent-ils collaborer?

38. Dans l'action sociale menée par les pouvoirs publics, la décentralisation est considérée comme un outil d'une grande efficacité pour combattre la pauvreté et appuyer le développement rural. La participation active des organisations de base – en particulier celles qui travaillent parmi les populations indigènes – aux conseils de développement locaux, municipaux et départementaux favoriserait non seulement la planification participative des investissements sociaux et économiques locaux, mais renforcerait également de manière durable le pouvoir d'action des ruraux pauvres, tout en contribuant à rendre leur fierté aux communautés et dirigeants indigènes ruraux. La décentralisation représente un défi de taille pour les organisations du secteur public. Le passage d'une planification annuelle centralisée, assortie de budgets établis avec une participation limitée des organisations populaires, à des mécanismes décentralisés de planification participative exige un environnement institutionnel moderne et efficace. Il est indispensable de changer les méthodologies et les structures opérationnelles pour faire la synthèse des plans de développement local et élaborer des plans départementaux et nationaux annuels conciliant les exigences locales et les priorités sectorielles nationales.

39. Deux axes transversaux sont inclus dans la stratégie de pays: la promotion de l'égalité entre les sexes et la gestion et la conservation des ressources naturelles.

- **Promotion de l'égalité entre les sexes.** Les projets du FIDA continueront de promouvoir l'égalité entre les sexes. Les méthodologies ayant fait leurs preuves dans ce domaine seront appliquées aux nouvelles interventions avec l'appui et l'assistance technique de ProGender⁴. Une large gamme d'activités dans ce domaine devraient être prévues dans les nouveaux projets pour contribuer à réduire les disparités et les inégalités dont souffrent les femmes rurales, en particulier dans les communautés indigènes. Les projets proposeront des activités d'enseignement et d'alphabétisation des adultes et une formation à des activités productives agricoles ou non agricoles, et assureront la participation systématique des femmes à toutes les composantes. Des dispositifs mis en place préalablement garantiront la participation des femmes rurales au sein des instances de décision établies par les projets.
- **Gestion et conservation des ressources naturelles.** La base de ressources naturelles du pays se dégrade de plus en plus, en particulier le long des bassins versants et dans les zones montagneuses. Le projet d'aménagement des bassins versants de montagne, financé par la BID et dont l'exécution sera assurée par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et le projet de protection de l'environnement, actuellement planifié par la Banque mondiale, apporteront des moyens pour les activités de conservation des ressources naturelles. On veillera particulièrement à coordonner les nouveaux projets du FIDA avec ceux de la BID et de la Banque mondiale.

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

40. Le consultant du FIDA a longuement examiné avec le ministre de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, de hauts responsables du FONAPAZ ainsi que des représentants de l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture et du PNUD les possibilités et les sites d'intervention les meilleurs pour le Fonds. Il a été décidé qu'à l'avenir les opérations conjointes du FIDA et du gouvernement devraient privilégier les programmes (au lieu des projets) en vue de garantir la

⁴ ProGender est le nouveau programme régional de dons d'assistance technique du FIDA dont l'objectif est d'appuyer au plan technique les projets qui adoptent des méthodologies de terrain destinées à promouvoir l'égalité hommes-femmes. Pour les projets menés en Amérique centrale, ProGender est géré par l'unité régionale d'assistance technique V.

continuité et la pérennité des actions et renforcer les capacités du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, pour ce qui est des services d'appui sur le terrain. En accord avec la politique officielle et conformément aux conclusions préliminaires de la table ronde intersectorielle sur le développement rural, mise en place dans le cadre des accords de paix, il a été décidé que le programme de prêts du FIDA devrait contribuer à la création et la consolidation du programme national de développement rural, qui est placé sous l'égide du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation et dont l'exécution est prévue en plusieurs phases.

41. Il a été convenu d'un commun accord que les principes ci-après seraient pris en compte dans la conception du programme national de développement rural:

- **Une approche globale du développement rural**, conjuguée à un appui et des investissements en faveur d'activités sociales (amélioration du capital humain et social) et économiques (agricoles et non agricoles);
- **La participation**, avec un recours à des méthodes démocratiques et participatives pour la planification, l'exécution et l'évaluation des activités de développement rural et agricole;
- **Des services ruraux axés sur la demande**, visant à promouvoir le progrès social et l'amélioration de la production en faveur de la population cible;
- **La décentralisation**, avec en particulier la mise en place de mécanismes de décision au niveau local et la participation équilibrée des organisations de base et des autorités locales;
- **L'équité entre les sexes**, c'est-à-dire l'égalité des chances entre hommes et femmes et l'élimination des discriminations à l'égard des femmes;
- **La conservation des ressources naturelles**, prévoyant notamment l'utilisation rationnelle des ressources naturelles par le secteur public et privé.

42. Le programme national de développement rural - phase I - région occidentale - couvrira les départements où se situent les municipalités les plus pauvres du Guatemala (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapan et Solola) et qui regroupent plus de 60% des populations autochtones du pays. La phase II - région orientale - couvrira les municipalités pauvres comptant une proportion importante (30%) de communautés indigènes. La phase III - niveau national - complétera la couverture des principales zones du pays où vivent des communautés indigènes et des ruraux pauvres. Le programme national de développement rural, qui fera partie intégrante de la structure institutionnelle du ministère, devra être financièrement viable et opérationnel sur le long terme.

43. Depuis dix ans, de plus en plus d'usines de conditionnement exportent des légumes et des fruits aux États-Unis et dans les autres pays d'Amérique centrale essentiellement. Cette activité représente maintenant un élément non traditionnel important du secteur agricole. Par le biais de contrats de production passés avec des entreprises de conditionnement et d'exportation, une proportion importante de petits paysans et de communautés indigènes participe à la production des légumes et des fruits, ce qui contribue à accroître les revenus des ménages. Aussi la substitution des cultures et la diversification des cultures traditionnelles, en particulier le café, devraient-elles représenter une priorité stratégique pour les services d'appui agricoles. Dans le même esprit, l'amélioration de l'information sur les débouchés devrait faire partie des activités de projet.

44. La population rurale du Guatemala se compose de quatre grands groupes ethniques (les *Mayas*, les *Xincas*, les *ladinos* et les *garifunas*). Les *Mayas* sont eux-mêmes subdivisés en quatre grands sous-groupes ethniques (et 24 sous-groupes mineurs). Ces groupes vivent dans des zones géographiques spécifiques. Les axes stratégiques du Fonds devront tenir compte des caractéristiques culturelles, sociales et économiques particulières de chaque groupe et répondre à ses demandes spécifiques. La population cible peut ainsi présenter une diversité de langues, de cultures et de structures sociales. De plus, dans les régions sélectionnées (une pour chaque phase du programme), le climat et le milieu



naturel varient - depuis les zones montagneuses très humides à humides (région orientale) jusqu'aux savanes tropicales semi-arides (région occidentale) - ce qui signifie qu'il y aura des différences non seulement dans la gamme des cultures pratiquées ou envisagées mais également dans les systèmes de commercialisation et de transformation. Les méthodes participatives, les services d'appui ruraux et le poids relatif des services d'appui agricoles par rapport aux services non agricoles devront être ajustés à la demande locale afin de tenir compte de toutes ces particularités.

45. Le FIDA a adapté sa stratégie et son programme de prêts actuels aux priorités du pays, à savoir la réduction de la pauvreté et le développement socioéconomique rural. Il a adopté un processus participatif de concertation associant tant les pouvoirs publics que les organisations de bénéficiaires. Par rapport à l'approche multisectorielle de la BID et de la Banque mondiale, la politique du FIDA qui privilégie au niveau institutionnel la réduction de la pauvreté et la portée plus limitée de ses opérations permettent une concertation plus approfondie avec les institutions nationales de contrepartie, et un échange de données d'expérience d'égal à égal pour concevoir des interventions répondant aux besoins du pays et des habitants des zones rurales pauvres. Les projets du FIDA en cours sont actuellement les meilleurs exemples de projets bien conçus de développement rural dans le pays.

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

46. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile jouent un rôle actif parmi les populations pauvres vulnérables. Elles travaillent souvent avec l'appui d'églises ou d'autres institutions extérieures, en particulier des programmes publics bilatéraux ou des organisations sociales privées. Certaines ont passé des contrats leur permettant d'accéder à des fonds publics. Les organisations privées de développement rural jouent un rôle important dans l'assistance structurelle et technique aux projets du FIDA, lesquels leur assurent quant à eux une formation régulière. La formation et le renforcement des capacités opérationnelles dont elles bénéficient aident les ONG à mettre en œuvre pour le développement rural des méthodes participatives axées sur la demande et différenciées en fonction du sexe. À l'avenir, les interventions du FIDA au Guatemala continueront de recourir largement aux organisations du secteur privé pour les activités de développement rural.

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

47. La BID, la Banque mondiale et l'Union européenne sont les principaux donateurs multilatéraux actifs au Guatemala. C'est la BID qui a le plus gros portefeuille de prêts et d'opérations (2001-2003), puisqu'il représente plus de 565,2 millions de USD. Les projets de la BID portent sur la réforme et la modernisation de l'administration, d'assainissement du lac Atitlan et du fleuve Lempa et la gestion de l'environnement, le microcrédit, le logement, les routes, l'éducation et les investissements dans les infrastructures sociales. Dans le secteur agricole, la BID a récemment approuvé un prêt pour une opération de conservation et d'aménagement des bassins versants de montagne qui sera mise en œuvre par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation. Le portefeuille de la Banque mondiale se chiffre à plus de 355,1 millions de USD et comprend des investissements dans l'éducation de base, les infrastructures sociales, la reconstruction et le développement après le passage de l'ouragan Mitch, les fonds fonciers et l'administration des terres, les routes secondaires et principales rurales, la privatisation et la participation du secteur privé au financement des infrastructures publiques. La Banque mondiale, en concertation avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, a achevé l'évaluation prospective pour un projet de protection et de gestion de l'environnement de montagne. Les investissements de l'Union européenne, qui dépassent 50 millions de USD, sont principalement consacrés à l'éducation, à la santé et au développement des débouchés dans le sillage des accords de paix. La BCIE finance des programmes d'investissement social et des infrastructures rurales. Par le passé, des opérations du FIDA ont été cofinancées par le Fonds de l'OPEP (projet de développement de la petite production rurale au Zacapa et Chiquimula, et projet de



développement rural des hauts plateaux des Cuchumatanes). Après l'approbation du COSOP, les contacts seront rétablis en vue d'un possible cofinancement de projets.

48. Les donateurs bilatéraux sont l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction, l'Office allemand de la coopération technique et les Gouvernements italien, néerlandais et espagnol. Bien que le programme de pays de l'USAID ait été réduit ces dernières années, sa contribution à la reconstruction après le passage de l'ouragan Mitch a atteint près de 50 millions de USD. De nouveaux programmes appuient les exportations agricoles non traditionnelles. Il existe une pléiade d'organisations et d'institutions de la société civile au Guatemala - organismes confessionnels ou institutions indigènes, institutions d'appui social ou civil actives dans le développement rural, l'éducation, la santé, l'aide sociale (dans le cadre des accords de paix), la promotion de la femme et la recherche sociale et économique.

49. À l'avenir, la collaboration du FIDA avec les autres institutions internationales devrait être considérée comme hautement prioritaire, dès le stade de la conception des projets. Les missions de formulation des projets du FIDA devraient examiner avec les institutions multilatérales (Banque mondiale, BID et BCIE) et bilatérales les possibilités: i) de mener des opérations conjointes dans le cadre de nouveaux projets et ii) de coordonner étroitement les projets en cours d'exécution. La mission devrait d'autre part envisager l'organisation et l'appui éventuels d'un groupe consultatif sur le développement rural et les questions liées à la pauvreté rurale, dans le cadre de la table ronde intersectorielle pour le développement rural, dont les travaux sont coordonnés par le PNUD.

E. Domaines de concertation

50. En 2000, le gouvernement a formulé une série de mesures nationales et sectorielles afin d'orienter les programmes de réduction de la pauvreté et de développement social menés dans le pays. Les institutions servant de cadre à la concertation entre le FIDA et le gouvernement sont le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et le FONAPAZ, qui détiennent les responsabilités sectorielles et institutionnelles en matière de développement agricole et rural, de réduction de la pauvreté, d'investissements sociaux et de programmes de décentralisation. Compte tenu des similitudes entre les approches du Fonds et la politique gouvernementale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ainsi que de l'expérience et des enseignements tirés des projets antérieurs ou en cours du FIDA, la concertation portera essentiellement sur des points conceptuels et opérationnels.

51. Les domaines de concertation seront les suivants:

- **Le développement équitable des zones rurales.** Pour des raisons historiques, les zones rurales, où vivent la plupart des populations indigènes, sont également les régions les moins développées du pays et elles comptent la plus forte concentration de ruraux pauvres ou extrêmement pauvres. Maintenant que l'environnement est plus ouvert et plus démocratique, le FIDA devrait jouer un rôle de catalyseur pour promouvoir la concertation entre les autorités, d'une part, et la société civile et les organisations populaires indigènes, d'autre part, afin de favoriser dans les zones rurales un développement répondant équitablement aux attentes de toute la population. La concertation devrait aborder les problèmes et les solutions sous l'angle du **multiculturalisme et de la communication interculturelle**, compte tenu de la situation d'isolement qui caractérisait jusqu'ici les communautés indigènes dans la société guatémaltèque. Des problèmes tels que **l'emploi, la promotion de l'égalité entre les sexes, la protection des groupes vulnérables, l'agriculture et l'environnement**, devraient également être traités compte tenu des particularités de la culture maya. La table ronde intersectorielle pour le développement rural, parrainée par le PNUD, pourrait constituer un forum assez large pour cette concertation. Il serait souhaitable que le personnel et les consultants du FIDA figurent parmi les acteurs institutionnels de cette concertation sur le développement rural.



- **Le cadre institutionnel et les méthodologies de la lutte contre la pauvreté.** Le gouvernement nouvellement élu a élaboré en 2000 un cadre politique et institutionnel pour la réduction de la pauvreté dans le pays. La nouvelle politique, clairement exprimée dans le plan quinquennal 2000-2004 et approuvée par la mission du FIDA auprès du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, représente une avancée majeure pour la population indigène du Guatemala, longtemps exclue des programmes socioéconomiques publics. On peut en conclure que l'environnement politique actuel est extrêmement favorable à la refonte ou à la mise sur pied de programmes de longue durée et l'adoption d'approches institutionnelles de lutte contre la pauvreté, y compris d'actions en faveur des groupes les plus vulnérables, notamment les communautés indigènes, les femmes rurales et les enfants. Le FIDA et le gouvernement poursuivront activement la concertation sur les politiques et les stratégies de développement ainsi que sur les partenaires et les interventions des initiatives de lutte contre la pauvreté. Pour faire reculer la pauvreté, il faudra des améliorations sensibles des mécanismes de ciblage et d'acheminement de l'aide. La structure d'exécution au sein du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, doit encore être réaménagée. La concertation doit associer également les Ministères de la santé, de l'éducation et des infrastructures, ainsi que des représentants de tous les fonds d'investissement social afin de favoriser sur le terrain la coordination des opérations concernant les infrastructures sociales, l'éducation, la santé, la santé génésique des femmes et la nutrition des enfants.
- **La décentralisation.** Un processus de décentralisation a été mis en œuvre depuis cinq ans pour favoriser le développement social et économique. Il repose sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations de base pour la planification, la prise des décisions et l'exécution des programmes publics de développement rural et social. Cependant, des obstacles politiques et institutionnels se sont dressés en cours de route. C'est pourquoi le FIDA devrait engager une vaste concertation avec les institutions publiques centrales et les responsables politiques afin d'optimiser les mécanismes de transfert du pouvoir de décision et des ressources, aux collectivités locales, municipales et départementales. Le programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché et le programme de développement rural de la région de Las Verapaces, financés par le FIDA, s'appuient sur des approches participatives pour renforcer le rôle des autorités municipales et provinciales et des organisations populaires dans le développement rural.

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

52. Il conviendra de renforcer la coordination et de constituer des partenariats entre les projets du FIDA. La coordination entre les organisations et les institutions nationales chargées du développement rural, telles que le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, et le FONAPAZ, doit être améliorée si l'on veut harmoniser les stratégies, les politiques et les procédures, accélérer l'exécution des projets et favoriser la complémentarité entre investissements sociaux et productifs dans les zones rurales.

G. Cadre pour les opérations de prêt et activités autres que les prêts

53. Les communautés indigènes, les ruraux pauvres, les petits paysans pauvres et les micro-entrepreneurs constituaient le groupe cible des programmes nationaux de développement social ainsi que des projets antérieurs financés par le FIDA. Le Fonds conservera ce même groupe cible en privilégiant les communautés indigènes, dont la pauvreté perdure. Il mettra également l'accent sur les activités d'aide à la modernisation et à la réorganisation de la structure du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, responsable du développement rural et de la réduction de la pauvreté. Il s'intéressera plus particulièrement à la réorganisation des services de terrain du ministère, y compris les services d'appui technique au développement agricole et rural. Conformément aux souhaits du gouvernement et du ministère, les futures opérations du FIDA dans le pays prendront la forme de



programmes et le portefeuille de prêts du Fonds pour 2003-2008 contribuera à la mise en œuvre du programme national de développement rural en trois phases.

54. Le nouveau programme de prêts prévoit d'autre part l'entrée en scène progressive des institutions partenaires. Le FIDA est convenu avec le gouvernement et le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, que l'exécution de la phase I serait placée sous la responsabilité du ministère (dont la structure opérationnelle sera parallèlement réorganisée et renforcée). Pendant la phase II⁵, le FONAPAZ apportera son concours, ce qui permettra d'élargir le champ d'action du développement rural (en incluant les investissements sociaux) et de tirer parti de l'expérience de cette institution en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté. La phase III a un objectif ambitieux puisqu'il s'agira d'associer tous les fonds d'investissement social et les autres programmes de développement rural sectoriels (éducation et santé) pour la mise en place de mécanismes intersectoriels de planification, de budgétisation et de coordination.

55. La portée, les composantes et les activités des interventions du FIDA seront déterminés en concertation avec le gouvernement et les bénéficiaires pendant la formulation du projet à l'aide d'instruments participatifs. La valeur du programme de prêts en faveur de la République du Guatemala est estimée à quelque 50 millions de USD sur une période de six à huit ans. Dans une première phase, le FIDA consentira un prêt de 20 à 25 millions de USD (à définir au moment de la formulation). La possibilité d'un cofinancement de la phase I du programme par la BCIE sera examinée au stade de la formulation.

⁵ La phase II débutera lorsque le programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché financé par le FIDA et probablement aussi le programme de développement rural de la région de Las Verapaces, actuellement exécuté par le FONAPAZ, auront été clôturés.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

GUATEMALA

Land area (km² thousand) 2001 1/	28	GNI per capita (USD) 2001 1/	1 670
Total population (million) 2001 1/	11.69	GNP per capita growth (annual %) 2000 1/	6.0
Population density (people per km²) 2001 1/	108	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	8
Local currency	Quetzal (GTQ)	Exchange rate: USD 1 =	GTQ 7.60
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-2000 2/	2.6	GDP (USD million) 2000 1/	20 629
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	33	Average annual rate of growth of GDP 2/	
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	7	1980-1990	0.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	39	1990-2000	4.7
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	65	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	8.4	% agriculture	23
Poor as % of total rural population 2/	71.9	% industry	20
Total labour force (million) 2001 1/	4.36	% manufacturing	13
Female labour force as % of total 2001 1/	29	% services	37
Education		Consumption 2001 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	61	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	5
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	31	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	88
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	7
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 430	Balance of Payments (USD million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	41 a/	Merchandise exports 2001 1/	2 430
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	24 a/	Merchandise imports 2001 1/	5 635
Health		Balance of merchandise trade	-3 205
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people) 1999 1/	1 a/	before official transfers 2001 1/	868.099968 a/
Population using improved water sources (%) 2000 4/	92	after official transfers 2001 1/	-1049.45 a/
Population with access to essential drugs (%) 1999 4/	50-79	Foreign direct investment, net 2001 1/	n/a
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 4/	85	Government Finance	
Agriculture and Food		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2000 1/	12	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1999 1/	1,332	Total external debt (USD million) 2000 1/	4 622
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	124	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	80
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1562	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	15
Land Use		Lending interest rate (%) 2001 1/	19
Arable land as % of land area 1999 1/	13	Deposit interest rate (%) 2001 1/	9
Forest area (km ² thousand) 2000 1/	!		
Forest area as % of total land area 2000 1/	26		
Irrigated land as % of cropland 1999 1/	7		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database (as at 20/02/2003)

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2002

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK
(to be completed during formulation)

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
Development Goal			
Contribute to the development and consolidation of new policies in favour of indigenous and rural poor organizations as a means of helping these people achieve social, economic, political and cultural development.	Improvement in the poverty head-count in project areas according to a specific % of the target group. Improvement in production and productivity in the agricultural and non agricultural activities of the target population. Increase in rural incomes according to a specific % of the target and beneficiary groups. Improvement in the nutritional status of children according to a specific % of the target group.	Regional, national poverty statistics. Project impact evaluation studies. Monitoring data. Nutritional evaluation studies.	Poverty reduction and social development among rural vulnerable populations are high on the Government agenda. Strengthen the Government's poverty reduction and economic development framework and programmes for rural areas with indigenous populations.
Project/Programme Objective			
<ul style="list-style-type: none"> • Development of poor and excluded rural areas of Guatemala through human/social capital development, income improvement and community development. • Empowerment and development of indigenous, rural poor, grass-roots and rural women organizations through increased participation in local and regional development activities. • Improvement of the Government poverty reduction, social investment and rural development programmes through better targeting and delivery mechanisms. 	Improved social and economic status of marginal indigenous Mayan populations. Improved demand-led rural services in support of production. Improved on-farm and off-farm family incomes. Improved links for the marketing of agricultural and non-agricultural products. Enhanced gender equity in project areas. Improved basic services and health and education infrastructure among rural communities. Improved natural resource management.	Government regional poverty indicators. Participatory impact assessments. Nutritional monitoring data. Monitoring data.	Project interventions targeted to vulnerable rural indigenous communities and the rural poor. Demand-led and participatory operational strategies.
Outputs			
Activities			
Inputs	Financing		



STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Ministry of Agriculture, Livestock and Nutrition (MALN)	Nationwide responsibility for agricultural and rural development field actions and programmes. Normative and planning responsibility for agricultural and rural development.	Since the early nineties and as a consequence of macroeconomic structural adjustment, the ministry's crop and livestock extension and technical support services have been totally dismantled, leading to limitations in field operations.	The current Government administration is considering the institutional reorganization and strengthening of the ministry's technical support services within a democratic, demand-led participatory model aiming at an integral rural development approach.	IFAD experiences and project results are becoming a model for the design of a nationwide, demand-led programmes in support of rural development.
Institute for Agricultural Science and Technology	Nationwide responsibility for agricultural and livestock research and innovation.	As a consequence of macroeconomic structural adjustment, the research and technical support services of the institute were almost totally dismantled, leading to very limited financial and operational capabilities.	Because of MALN's reorganization, there are opportunities to develop the demand-led, market-oriented generation of agricultural technology.	The Generation and Transfer of Agricultural Technology and Seed Production Project, implemented by IFAD in the early nineties in association with the institute, was successful.
FONAPAZ	Created to carry out investments in rural areas and poverty reduction in support of the peace accords in war-affected areas. Fonapaz has adequate funding and good participatory methodologies. Implementing agency for the two ongoing IFAD projects in Guatemala.	Concentration on social investments with limited activities in income-generation among the rural poor. Prone to political activism.	Could be an appropriate partner in projects financed by MALN and IFAD that involve support for social infrastructure investments in rural areas.	Fonapaz continues to be a favoured organization for the Government and multilateral financial institutions (IDB and the World Bank).
Social Investment Programmes	There are three programmes: the Social Investment Fund, the Solidarity Fund and the Integral Rural Communities Development Programme.	Concentration on social investments with limited activities in income-generation among the rural poor. Very prone to political activism.	In some areas, could prove an appropriate partner for MALN in supporting investments in social infrastructure.	Collaboration with this fund must occur on a case-by-case basis and in selected rural communities.
NGOs	Since the peace accords, NGOs have had wide and varied experience in rural and agricultural development, as well as in environmental management and conservation programmes.	Varied and heterogeneous approach to rural and agricultural development.	Still remains some Government distrust of NGOs as to political motivations. However, the privatization of rural services will strengthen NGO participation in rural development.	An issue for ongoing IFAD-Government policy dialogue.
Private Sector	Experience in agricultural sector exporting. Could support contract agriculture.	Lack of experience in organized participation in social and rural development.	Declared Government policy in support of private sector participation in agricultural and rural development.	An issue for ongoing IFAD-Government policy dialogue.





IFAD INSTITUTIONAL LINKAGES AND THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. IFAD would continue with the current participatory approach to poverty reduction, which ensures the participation of local grass-roots organizations and NGOs that is characteristic of the ongoing Republic of Guatemala portfolio. The selection and design of future projects would be based on intensive consultations with the Government, other stakeholders and communities, as well as the mobilization of grass-roots groups, NGOs and municipal and local institutions in the planning and implementation of project activities. Innovative approaches to rural development require an intensive and systematic exchange of experiences and the training of project technical staff and beneficiaries. To this effect, the IFAD Latin America and the Caribbean division's ongoing training and technical support networks would provide systematic upgrading of skills and knowledge relevant to rural development and technical and operational support for in-country programmes, as well as support for the exchange of experiences in poverty reduction and rural development among beneficiaries in the region.

2. The in-country networking of projects, together with subregional and regional networking, has proved to be an appropriate tool in project implementation. Fidamerica, the Internet-based system of information exchange on the IFAD Latin America and the Caribbean division's projects in the region, will also continue to provide a forum for the exchange of experiences through its on-line seminars on topics ranging from rural credit to private-sector extension services and marketing. The ongoing Programme for Rural Development and Reconstruction in the Quiché Department and the Rural Development Programme for Las Verapaces are currently included in this network. Seteder, the technical assistance grant for technical training managed by the Tropical Centre for Agricultural Research and Training for the Central America region, will provide assistance and training among participating professionals from MALN and contracted NGOs.

3. In terms of gender issues and field methodologies, ProGender, the IFAD Latin America and the Caribbean division's new gender-strengthening network, will support all projects in Guatemala through workshops and training events. PROMER, the division's grant that is oriented towards small rural enterprises, will be supporting microenterprise and handcraft development efforts in country projects. In February 2001, a meeting was held in Guatemala to present the Programme for Strengthening the Regional Capacity for the Evaluation of Rural Poverty Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean, the monitoring and evaluation mechanism supporting IFAD technical assistance grants. The meeting was attended by personnel involved in ongoing IFAD-financed projects in the Latin American region.

ONGOING AND PLANNED ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
BCIE	Possible cofinancing of Phase I of the proposed programme	Full coverage of programme components and activities	Preliminary discussions already held in Guatemala; the possibility of gaining access BCEI's Fund for Social Transformation (which carries a preferential interest rate) under study	Could provide required resources to cope with the extent and depth of rural poverty in the programme area
OPEC Fund	Possible cofinancing of Phase I of the proposed programme	Coverage of investments in rural roads and marketing infrastructure	Preliminary discussions will be held after project formulation	Could provide required resources to cope with the extent and depth of rural poverty in the programme area
World Bank	Integrated Natural Resource Management Project for the Western Altiplano	Coverage of four of the five departments in the programme area. Will provide resources for natural resource management and environmental services	Negotiations already completed; loan contract will be signed in coming weeks; requires approval of the Guatemala Congress; currently operating with a pre-investment loan; expected formal starting date: late 2003	Will provide complementary financial and technical resources for natural resource management
IDB	Natural Resource Management Programme for High Watersheds of Guatemala	Coverage of three of the five departments in the programme area. Will provide resources for high-watershed natural resource management	Negotiations completed; contract has already been signed, and the Guatemala Congress has approved the operation; MALN has to comply with preliminary loan conditions; expected formal starting date: mid-2003	Will provide complementary financial and technical resources for high-watershed natural resource management

