



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

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR UN PROJET DE

DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE

EN FAVEUR DU

MARCHÉ COMMUN DU CÔNE SUD (MERCOSUR)

POUR LE

**PROGRAMME D'APPUI AUX INSTITUTIONS ET AUX ACTIONS
GOUVERNEMENTALES VISANT À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ RURALE DANS LA
ZONE MERCOSUR**



TABLE DES MATIÈRES

I.	CONTEXTE	1
II.	RAISON D'ÊTRE	2
III.	PERTINENCE POUR LE FIDA	2
IV.	LE PROGRAMME PROPOSÉ	3
V.	RÉSULTATS ET AVANTAGES ESCOMPTÉS	4
VI.	ARRANGEMENTS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION	4
VII.	COÛTS INDICATIFS ET FINANCEMENT DU PROGRAMME	5
VIII.	RECOMMANDATION	5



RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR UN PROJET DE

DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE EN FAVEUR DU

MARCHÉ COMMUN DU CÔNE SUD (MERCOSUR)

POUR LE

PROGRAMME D'APPUI AUX INSTITUTIONS ET AUX ACTIONS

GOUVERNEMENTALES VISANT À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ RURALE DANS LA ZONE

MERCOSUR

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de don d'assistance technique (DAT) en faveur du Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR) pour le programme d'appui aux institutions et aux actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté rurale dans la zone MERCOSUR, d'un montant de 800 000 USD pour une période de trois ans.

I. CONTEXTE

1. Lors de l'atelier consacré à "la lutte contre la pauvreté rurale en économie de marché dans le contexte du MERCOSUR", organisé par le FIDA et tenu à Montevideo, Uruguay, en 1997, il avait été recommandé que les pays du MERCOSUR créent une Unité régionale de coordination (URC). Celle-ci serait chargée i) d'établir des programmes ministériels convergents en matière de pauvreté rurale, et ii) de soutenir la définition et la coordination de stratégies politiques pour lutter contre la pauvreté rurale dans un cadre compatible avec les accords commerciaux et économiques conclus par le Traité d'Asunción.

2. Dans ce contexte, le FIDA a décidé qu'outre ses prêts en faveur de projets et programmes destinés à des pays déterminés du MERCOSUR, il soutiendrait l'institutionnalisation des politiques tendant au développement rural et au recul de la pauvreté au sein des gouvernements et entre gouvernements afin de les rendre convergentes et compatibles avec les nouveaux engagements en matière d'intégration.

3. En 1999, le FIDA a approuvé un DAT en faveur des quatre pays membres du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et des deux membres associés de ce marché commun (Chili et Bolivie) pour le programme d'appui aux institutions et aux actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté rurale dans la zone MERCOSUR. Ce don spécifiait que, pour réaliser le programme, une URC serait créée au sein du cadre institutionnel du Secrétariat du MERCOSUR implanté à Montevideo. Le Conseil du Marché commun, qui est l'organe exécutif supérieur du MERCOSUR, a officiellement accepté cette coopération.

4. En août 2000, Les ministères de l'agriculture des pays concernés et leurs secrétariats ont créé l'URC et nommé son conseil d'administration. En septembre 2000, après l'établissement du comité technique de l'URC avec l'aide du DAT du FIDA, des contributions nationales et d'un soutien financier complémentaire d'autres organismes (en particulier la Banque interaméricaine de développement), le programme, désigné sous le nom de programme FIDA/MERCOSUR, est devenu opérationnel.

II. RAISON D'ÊTRE

5. Le MERCOSUR est une union douanière qui évolue vers un marché commun et une vaste zone économique. Ses 18 secrétaires définissent les politiques, dont certaines sont d'application obligatoire pour les membres. Il offre donc l'occasion de rendre les politiques sous-régionales plus favorables au secteur des petits exploitants pauvres. Toutefois, devant la crise économique, financière et budgétaire, puis institutionnelle dans la zone MERCOSUR, l'intégration régionale et la consolidation du MERCOSUR se sont ralenties ces deux dernières années.

6. En dépit de ces circonstances, le secteur agricole semble se redresser à présent. De plus, le nouveau président du Brésil, M. Lula Da Silva, a demandé à ses partenaires sous-régionaux de prendre des mesures énergiques pour redonner force à l'alliance du MERCOSUR, en soulignant l'importance des politiques et programmes visant à combattre la faim et la pauvreté.

7. Si l'on veut que les politiques du MERCOSUR en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté donnent des résultats concrets, il faut cependant renforcer son cadre institutionnel. Les communications au sein des administrations et entre elles restent insuffisantes. Il convient de rechercher les voies par lesquelles les ruraux pauvres pourraient améliorer durablement leurs moyens d'existence et de les aider ensuite à le faire par des politiques appropriées. Avec le soutien du FIDA, l'URC a créé une plate-forme dynamique de concertation au sujet du développement rural et de la lutte contre la pauvreté, qui pourrait mettre à profit la détermination et l'engagement renouvelés des gouvernements de la sous-région.

III. PERTINENCE POUR LE FIDA

8. Il est évident que, dans la zone MERCOSUR, il convient de formuler et d'appliquer les politiques de manière à renforcer leur efficacité et obtenir de meilleurs résultats des activités de développement rural et il faut aussi affecter les ressources dans la même optique. Le rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA¹, de même que la *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006*, affirment que le FIDA a pour mission d'œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Il insiste par ailleurs sur la nécessité **d'accroître l'influence que les pauvres exercent sur les politiques et les institutions publiques (y compris les lois et les règlements) intéressant la réduction de la pauvreté rurale**². La stratégie du FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes souligne combien il importe d'infléchir les politiques et programmes nationaux et sous-régionaux de lutte contre la pauvreté vers le recul de la pauvreté rurale³.

9. La phase I du programme financé par le don d'assistance technique a contribué à inscrire le développement rural en bonne place dans les programmes ministériels. Elle a aussi facilité la création de mécanismes de communication entre les pays membres du MERCOSUR, leur permettant ainsi de mettre en commun leur expérience du développement rural.

10. En outre, le DAT a soutenu les projets financés par le FIDA dans la région, les aidant à atteindre leurs objectifs. En Argentine, le Secrétaire à l'agriculture a reçu une assistance technique pour établir un système national de développement rural qui facilite la coordination de tous les programmes et projets dans ce domaine. Au Paraguay, une organisation coiffant les cinq coopératives les plus importantes de petits exploitants a été créée avec l'aide du DAT. Grâce à cette organisation, les microentreprises des petits exploitants sont aujourd'hui reliées aux principales chaînes

¹ FIDA (2002). "Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté: Rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2004-2006)". Rome: FIDA.

² Ibid., page 8, paragraphe 28f.

³ Ibid., page 9, paragraphe 33.

commerciales de valeur ajoutée. En Uruguay, le DAT a aidé le programme rural national à établir un système de garantie des prêts qui encourage le financement en faveur du secteur des petits exploitants. Au Brésil, de nouvelles initiatives se réalisent à l'aide du DAT en vue d'aider les petits exploitants à produire et commercialiser des plantes médicinales. Les activités entreprises à l'aide du DAT pour soutenir les systèmes de production et de commercialisation des petits exploitants des régions de Chapare et Las Yungas en Bolivie montrent combien le programme FIDA/MERCOSUR gagne en importance dans la sous-région et y est reconnu à sa juste valeur.

IV. LE PROGRAMME PROPOSÉ

11. La phase II du programme FIDA/MERCOSUR aura quatre objectifs:

- a) **consolider l'URC** en tant que lieu de concertation qui s'attachera à faire reculer la pauvreté rurale et à rechercher les possibilités économiques qui pourraient s'offrir aux petits exploitants. Les principales politiques qui pourraient se réaliser dans ce contexte sont celles qui aideront les secteurs nationaux des petits exploitants à réorienter et diversifier leur production et à améliorer leurs techniques pour les rendre plus rentables et plus efficaces et pour mieux exploiter les possibilités offertes par le marché commun et son espace plus vaste. Devant la mondialisation de l'économie, il est indispensable de coordonner les politiques nationales afin d'intégrer réellement les économies paysannes aux activités de développement des pays du MERCOSUR.
- b) **renforcer les partenariats avec les principaux donateurs internationaux** dans la sous-région afin d'ériger un modèle de développement qui associe les ruraux pauvres aux grands courants de l'économie et conforte leurs aspirations sociales;
- c) promouvoir la convergence optimale entre les grandes orientations des secteurs de l'économie, du commerce et de l'agriculture et les intérêts socioéconomiques des ruraux pauvres. Pour ce faire, le DAT proposera des **politiques spécifiques en faveur des pauvres**, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, qui seront inscrites au programme du MERCOSUR;
- d) **continuer à soutenir les grands programmes financés par le FIDA** dans la sous-région par l'ouverture de débouchés commerciaux et de marchés pour le secteur des petits exploitants et par un meilleur accès aux savoirs accumulés par les pays du MERCOSUR et leurs partenaires. À cet égard, l'expérience et les connaissances acquises durant la phase I du DAT orienteront ses nouvelles activités et seront mises à la disposition des autres programmes financés par le FIDA dans la sous-région et ailleurs. FIDAMERICA, le réseau Internet d'organisations et de projets qui travaillent avec les ruraux pauvres en Amérique latine et dans les Caraïbes, jouera un rôle important en facilitant l'échange des expériences et connaissances utiles à la lutte contre la pauvreté rurale.

12. Pour atteindre les objectifs décrits ci-dessus, la phase II du DAT concourra à la formulation de politiques favorables aux pauvres et au renforcement des mécanismes servant au développement rural et au recul de la pauvreté. Elle soutiendra aussi les projets et programmes pertinents qui revêtent un intérêt particulier pour les pays membres du MERCOSUR, à la demande de leurs gouvernements. Les mesures de soutien aux projets de développement rural en cours cofinancés par le FIDA ont contribué à ouvrir des voies d'échanges internes et intergouvernementales durant la phase I. Le programme FIDA/MERCOSUR encouragera maintenant une négociation et une concertation plus étroites entre les gouvernements et les principales organisations de ruraux pauvres, en vue d'affiner les lois et règlements qui concernent le développement rural.

V. RÉSULTATS ET AVANTAGES ESCOMPTÉS

13. La phase II du DAT sera réalisée en trois ans et aura les principaux objectifs suivants:
- a) faire reconnaître l'URC en tant qu'instance d'examen des problèmes relatifs au développement rural et à la réduction de la pauvreté dans la zone MERCOSUR;
 - b) appliquer les politiques favorables aux pauvres à l'intérieur du MERCOSUR (politiques appropriées en matière de décentralisation, réglementation des marchés, systèmes juridiques encadrant le microcrédit, etc.);
 - c) instaurer des mécanismes de concertation entre les représentants des gouvernements des six pays concernés, les principales organisations de ruraux pauvres et les représentants du secteur privé, et documenter entièrement ce processus;
 - d) diffuser les enseignements dégagés en matière de politiques favorables aux pauvres et partager les informations pertinentes.
14. La phase II sera profitable à toutes les parties prenantes: i) aux organisations d'agriculteurs et plus généralement à la communauté des ruraux pauvres en répondant à leurs besoins et en inscrivant leurs initiatives dans les politiques et stratégies du MERCOSUR; ii) aux pouvoirs publics et aux organismes pertinents en définissant et affinant leurs politiques sectorielles; et iii) aux donateurs internationaux en collaborant avec eux pour améliorer les programmes conjoints de lutte contre la pauvreté rurale.

VI. ARRANGEMENTS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION

15. L'URC mettra le DAT en œuvre. Trois spécialistes très qualifiés seront chargés des activités de cette petite unité technique.
16. Le DAT sera aidé de trois comités, à savoir:
- a) **un comité de gestion** composé de représentants des secrétariats/ministères de l'agriculture des six pays membres. Il arrêtera un plan de travail annuel fondé sur les besoins des pays;
 - b) **un comité technique** installé au siège du MERCOSUR à Montevideo et formé d'un coordonnateur, d'un conseiller technique principal et d'un assistant chargé de programme. Cette équipe permanente, qui relève du comité de gestion, réalisera toutes les activités financées par le DAT et sera chargée du suivi et de l'évaluation;
 - c) **un comité consultatif** composé d'universitaires éminents, de consultants de l'administration, d'experts et de représentants des organisations rurales. Il aidera à élaborer des études, définir les thèmes et financer de nouvelles activités en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté. Il fournira aussi au comité technique les résultats des examens périodiques de confrontation avec la réalité.

VII. COÛTS INDICATIFS ET FINANCEMENT DU PROGRAMME

Source des fonds destinés à la seconde phase du programme
(milliers de USD)

Description	FIDA	Ministères de l'agriculture	Secrétariat du MERCOSUR	Total	% ^a
ACTIVITÉS	375	300	-	675	50%
Formulation des politiques	130	75	-	205	15%
Soutien direct des activités	80	100	-	180	13%
Diffusion régionale des savoirs	80	55	-	135	10%
Formation des dirigeants	60	30	-	90	7%
Activités régionales et internationales	25	40	-	65	5%
COMITÉ DE GESTION	33	153	48	234	17%
COMITÉ TECHNIQUE	365	-	36	401	30%
Ressources humaines ^b	315	-	36	351	26%
Équipement	15	-	-	35	1%
Fonctionnement	35	-	-	-	3%
ALÉAS	27	8	-	35	3%
TOTAL	800	461	84	1 345	100%
POURCENTAGE	59%	35%	6%	100%	

^a Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

^b Comprend 4% au titre des frais généraux pour le recrutement du personnel destiné au programme et d'autres dépenses administratives et techniques expressément reconnues par l'URC. Ces dépenses comprennent aussi les salaires du coordonnateur, du conseiller technique principal et de l'assistant chargé de programme.

VIII. RECOMMANDATION

17. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le don d'assistance technique proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que dans le but de financer en partie pour trois ans, à compter de septembre 2003, le Programme d'appui aux institutions et actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté rurale dans la zone MERCOSUR, le Fonds accordera un don d'un montant ne dépassant pas huit cent mille dollars des États-Unis (800 000 USD) au Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR) selon des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Le Président
Lennart Båge

LOGICAL FRAMEWORK

Description	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions
<p>Reaching the Millennium Development Goals (MDGs) and compliance with IFAD's Strategic Framework¹</p> <p>Rural poor have greater influence over public policy and relevant institutions, leading to halving of the proportion of extreme poor in rural areas by 2015 and the attainment of other MDGs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of rural population with an income below USD 1 a day • Poverty gap ratio • Prevalence of underweight rural children • Proportion of land area used in environmentally sustainable ways • Proportion of public and private funding allocated to rural and agricultural development 	<ul style="list-style-type: none"> • MERCOSUR studies and publications • Data of multilateral and United Nations organizations • Field studies • Impact evaluations 	
<p>Development Objective (Goal)</p> <p>Rural poverty-reduction programmes of MERCOSUR member countries provide more continuous and equitable coverage and achieve greater impact.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of rural population with an income below MERCOSUR and national poverty benchmarks (desegregated by age group and gender, with special attention to disparities between indigenous and non-indigenous populations) • Poverty gap ratio (at MERCOSUR and individual country levels), with special attention to gender and indigenous inequalities • Prevalence of underweight among rural children (disaggregated by gender and indigenous/non-indigenous populations (at MERCOSUR and individual country levels) • Proportion of land under environmental sustainable use (at MERCOSUR and individual country levels) • proportion of public and private funding (new and reflows) disbursed to rural and agricultural development (at MERCOSUR and individual country levels) 	<ul style="list-style-type: none"> • MERCOSUR studies and publications • National statistics bureaux' data and publications • National banks' data and publications • Private-sector associations/ federations' data • Multilateral and United Nations organizations' data. • Field studies • Impact evaluations 	<ul style="list-style-type: none"> • International donors and governments provide adequate financial support to rural poverty-reduction programmes. • Coordination and efficiency of subregional rural development activities are improved. • Rural development organizations have increased decision-making capabilities over development policies and investment plans.

¹ Reaching the MDGs requires the joint efforts of all the programmes and projects of all national and international donors/institutions involved in MERCOSUR country development processes.



Logic Order	Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>Main TAG Objective (Purpose)</p> <p>MERCOSUR and national governments have a strengthened capacity to design and implement pro-poor policies in cooperation with the private and smallholder sector through consolidated rural and agriculture development and poverty-reduction mechanisms.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subsectoral policies jointly designed and approved in consultative mechanisms • Subsectoral policies fully cover stakeholders' self-articulated needs • Stakeholders rate positively guidelines for policy implementation • Resources allocated to pro-poor development opportunities • Coverage and scope of public-private partnerships (PPPs). • Degree of mobilization and participation of smallholder and private sector in consultative mechanisms 	<ul style="list-style-type: none"> • Minutes and agenda of consultative groups, round tables, etc. • Databases (to be) installed • Guideline ratings, score cards, key files • Central banks and private-sector data • PPPs in active/non active status 	<ul style="list-style-type: none"> • Investments (relative and absolute) in the agricultural sector are increased • Smallholder sector has corresponding increase in uptake capacities for investments
Expected Outputs	Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>1. Pro-poor policy dialogue</p> <p>MERCOSUR's RCU is recognized as an important forum for discussing rural poverty-reduction agendas and identifying economic opportunities for the smallholder sector.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • References made to RCU in public statements and policy documents of participating entities, and the smallholder and private sector • Number of representatives on RCU committees remains at the intended level (or higher) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tracking and tracing databases • Attendance records of meetings and committee secretariats 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy dialogue is followed up by investments that create economic opportunities for the smallholder sectors.
<p>2. Convergence of civil-society, private- and public-sector pro-poor policies</p> <p>Optimal convergence between economic, commercial and agricultural sector policies and self-articulated social and economic interests of the rural poor is promoted through periodical consultative mechanisms that facilitate negotiation and dialogue among representatives of MERCOSUR member governments, main rural poor organizations and representatives of the public sector.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Venues, quality of participation and scope of biannual national and regional consultative mechanisms • Number and scope of mutual cross-references on convergence • Degree of stakeholder satisfaction on perceived convergence • Number and scope of (joint or individual) stakeholder position papers and press releases 	<ul style="list-style-type: none"> • Minutes of meetings • Tracing and tracking of databases • Interviews • Position papers, statements, press releases 	<ul style="list-style-type: none"> • Suggested consultative mechanisms contribute to MERCOSUR's democratization and decentralization thrusts.





Expected Outputs	Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>3. Mainstreaming of rural poor into the economy</p> <p>Government partnerships with main donor organizations are strengthened in order to build jointly an inclusive development model that aims at mainstreaming the rural poor into the economy.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Number and scope of formal partnership agreements with main donor organizations • Degree of satisfaction of formerly excluded smallholders and the private sector with the inclusive model • Number and scope of joint publications 	<ul style="list-style-type: none"> • Partnership agreements • Periodical interviews 	<ul style="list-style-type: none"> • Government and international donor partners continue to have the political will to support rural development processes.
<p>4. Identification and promotion of trade and developing market opportunities for the smallholder sector</p> <p>Accrued knowledge within MERCOSUR and its partners, specifically on lessons learned and innovative opportunities in pro-poor development, is systematically documented and easily accessed through continued support to main IFAD cofinanced programmes in and outside the subregion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Timely availability for all stakeholders and committee members of periodically updated policy and portfolio profiles, both of MERCOSUR and its partners • Links established with support networks in the region, especially with FIDAMERICA • Number of trade and market opportunities for the smallholder sector identified, promoted and followed up. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reality checks • Agreements and website inventories hits • Bulletins, radio, television and Internet publicity • Follow-up documentation 	<ul style="list-style-type: none"> • Agreements among stakeholders are operational.
Main Groups of Activities ²	Budget ³	Means of Verification	Assumptions
Formulation of policies	USD 200 000	<ul style="list-style-type: none"> • IFAD supervision • External audit 	<ul style="list-style-type: none"> • The use of financial resources is efficient and follows agreed annual workplans.
Formulation of tools and direct support for activities	USD 350 000		
Exchange of regional experiences and development of interinstitutional links	USD 125 000		
Training of corporate and government management	USD 100 000		
Regional and interagency experiences	USD 75 000		
Human resources, equipment, operations and contingencies	USD 670 000		

² Organized under expenditure categories as agreed with the RCU and following suggestions made by IFAD's review committees.

³ Budget reflects total contributions, of which IFAD is financing USD 800 000 (59%).