

a

**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration - Soixante-dix-neuvième session**  
Rome, 10-12 septembre 2003

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT**

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

**LA RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA**

POUR

**LE PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL - PHASE I: RÉGION DE  
L'OUEST**



**TABLE DES MATIÈRES**

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ DU PRÊT</b>	<b>v</b>
<b>NOTE DE PRÉSENTATION</b>	<b>vi</b>
<b>PARTIE I – L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA</b>	<b>1</b>
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Enseignements dégagés des activités antérieures du FIDA	2
C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Guatemala	2
D. Politique d'éradication de la pauvreté du Guatemala	3
E. Activités d'éradication de la pauvreté d'autres grands donateurs	3
F. Justification du programme	4
<b>PARTIE II - LE PROGRAMME</b>	<b>5</b>
A. Zone du programme et groupe cible	5
B. Objectifs et portée	5
C. Composantes	5
D. Coûts et financement	7
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	10
F. Organisation et gestion	10
G. Justification économique	11
H. Risques	11
I. Impact sur l'environnement	12
J. Aspects novateurs	12
<b>PARTIE III- INSTRUMENTS JURIDIQUES ET POUVOIR</b>	<b>12</b>
<b>PARTIE IV- RECOMMANDATION</b>	<b>13</b>
 <b>ANNEXE</b>	
<b>RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ</b>	<b>15</b>

**APPENDICES**

<b>I. COUNTRY DATA</b> <b>(DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II. PREVIOUS IFAD FINANCING IN THE REPUBLIC OF GUATEMALA</b> <b>(PRÊTS ANTÉRIEURS DU FIDA À LA RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA)</b>	<b>2</b>
<b>III. LOGICAL FRAMEWORK</b> <b>(CADRE LOGIQUE)</b>	<b>3</b>
<b>IV. PROGRAMME DESIGN MATRIX</b> <b>PROGRAMME STRATEGY AND DESIGN</b> <b>(MATRICE DE CONCEPTION DU PROGRAMME)</b> <b>(CONCEPTION DU PROGRAMME ET STRATÉGIE)</b>	<b>7</b>
<b>V. A PATH FOR PEACE</b> <b>(SUR LE CHEMIN DE LA PAIX)</b>	<b>8</b>
<b>VI. POVERTY AND GENDER IN GUATEMALA</b> <b>(LA PAUVRETÉ ET LA PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES AU GUATEMALA)</b>	<b>9</b>
<b>VII. ORGANIZATION AND MANAGEMENT</b> <b>(ORGANISATION ET GESTION)</b>	<b>11</b>

**TAUX DE CHANGE**

Unité monétaire	=	Quetzal (GTQ)
1,00 USD	=	7,60 GTQ
1,00 GTQ	=	0,13 USD

**POIDS ET MESURES**

Système métrique

**SIGLES ET ACRONYMES**

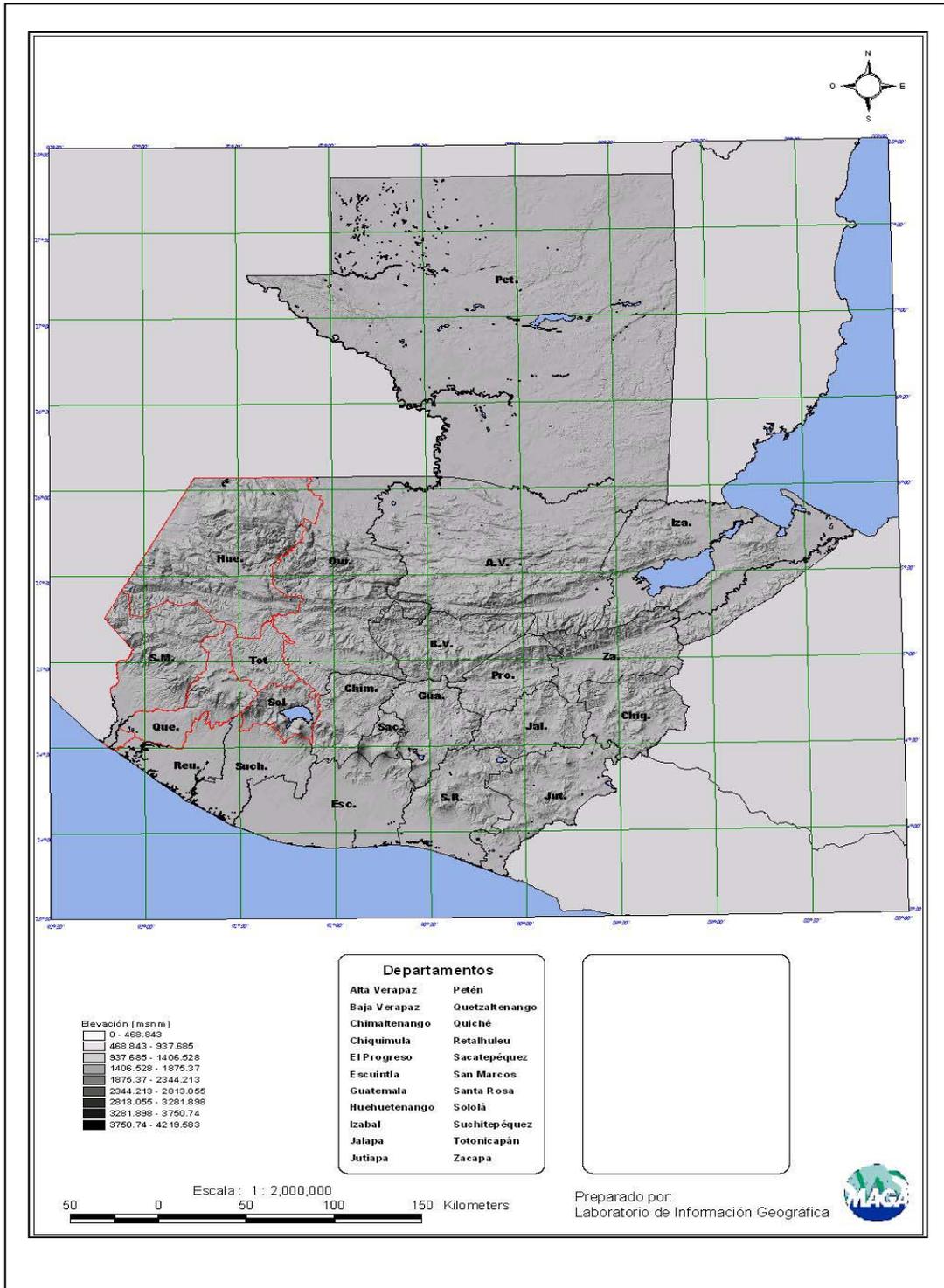
BCIE	Banque centraméricaine d'intégration économique
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz (Fonds national pour la paix)
Fonds de l'OPEP	Fonds pour le développement international de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation)
MINUGUA	Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRODERQUI	Programme de développement rural et de reconstruction dans le département de Quiché
S&E	Suivi et évaluation
SEGEPLAN	Secrétariat à la planification et à la programmation
UGP	Unité de gestion du programme
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
URNG	Union révolutionnaire nationale du Guatemala

**GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA**

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME



**Source:** MAGA, Système d'information géographique  
*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.*

**RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA**

**PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL - PHASE I: RÉGION DE L'OUEST**

**RÉSUMÉ DU PRÊT**

<b>INSTITUTION INITIATRICE:</b>	FIDA
<b>EMPRUNTEUR:</b>	République du Guatemala
<b>ORGANISME D'EXÉCUTION:</b>	FIDA
<b>COÛT TOTAL DU PROGRAMME:</b>	48 millions de USD
<b>MONTANT DU PRÊT DU FIDA:</b>	21,55 millions de DTS (équivalent approximativement à 30 millions de USD)
<b>CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:</b>	Intermédiaires
<b>COFINANCEUR:</b>	Fonds pour le développement international de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP)
<b>MONTANT DU COFINANCEMENT:</b>	OPEP: 10 millions de USD
<b>CONDITIONS DU COFINANCEMENT:</b>	20 ans, y compris un différé d'amortissement de cinq ans, avec un taux d'intérêt équivalent à 50% du taux d'intérêt annuel de référence déterminé chaque année par le Fonds
<b>CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:</b>	6 millions de USD
<b>CONTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES:</b>	2 millions de USD
<b>INSTITUTION CHARGÉE DE LA PRÉÉVALUATION:</b>	FIDA
<b>INSTITUTION COOPÉRANTE:</b>	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

## NOTE DE PRÉSENTATION

**Qui sont les bénéficiaires?** Le groupe cible est formé des ruraux pauvres les plus vulnérables dans le pays, notamment les petits paysans (hommes et femmes) (40%), les paysans sans terre (10%), les microentrepreneurs et les artisans (30%) et les jeunes sans terre (20%). On estime qu'au moins 65% des bénéficiaires directs (19 500) et indirects (45 500) du programme sont des peuples indigènes d'origine maya. Le groupe cible est estimé à 333 000 personnes, dont 30 000 en seront les bénéficiaires directs (62,6% d'hommes et 37,4% de femmes).

**Pourquoi sont-ils pauvres?** La pauvreté extrême en milieu rural frappe spécialement les communautés indigènes d'origine maya. Les préjugés, la discrimination et l'aliénation sociale, économique et politique dont elles ont été victimes dans le passé ont contribué à leur pauvreté et leur inégalité et cette situation a été exacerbée par les préjugés raciaux qui sont encore répandus de nos jours. Au Guatemala, pauvreté et pauvreté extrême vont presque toujours de pair avec l'origine indigène. La pauvreté rurale est associée principalement au manque d'accès à la terre, à la fragmentation extrême des parcelles, aux systèmes inefficaces de commercialisation et au manque d'accès aux services financiers et aux ressources productives, plus spécialement l'eau et les techniques de production. La multiplicité des langues et dialectes complique encore l'intégration économique et sociale des communautés indigènes. Les femmes rurales sont généralement plus exposées à la pauvreté suite aux conflits armés qui ont laissé dans leur sillage 100 000 veuves et 250 000 orphelins. Ce facteur, parmi d'autres, a contribué à augmenter la proportion de femmes chefs de ménage en milieu rural.

**Que peuvent-ils attendre du programme?** Le programme facilitera l'intégration des zones rurales des cinq départements de l'Ouest au processus général de développement économique et social du Guatemala. Il soutiendra la participation des organisations de base et encouragera les activités économiques des bénéficiaires, redonnant ainsi confiance en eux aux groupes indigènes, aux femmes et aux jeunes du monde rural, et renforçant les moyens d'action de leurs organisations économiques et sociales. La base des ressources productives et des infrastructures de 30 000 bénéficiaires directs (paysans pauvres, hommes et femmes, paysans sans terre et jeunes ruraux) sera consolidée par le programme. L'élan ainsi donné au développement socio-économique de la région profitera à 100 000 bénéficiaires indirects, qui mettront à profit les investissements sociaux et productifs. Les progrès des infrastructures rurales de santé, d'éducation et de communications et des services essentiels contribueront à améliorer les conditions de vie des communautés rurales pauvres, indigènes et non indigènes. Les ressources humaines que représentent 6 000 jeunes ruraux (hommes et femmes), seront valorisées par un programme systématique de formation technique. D'autre part, 9 000 bénéficiaires, toutes catégories confondues, seront formés et encouragés à la gestion des microentreprises et à la commercialisation, en particulier ceux qui pratiquent l'artisanat indigène et traditionnel.

**Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme?** L'idée maîtresse du programme consiste à associer les bénéficiaires à la planification, la gestion et la supervision des activités afin qu'ils puissent pleinement participer au programme et exposer leurs préoccupations et leurs besoins. À terme, la société civile rurale, et particulièrement les organisations indigènes, s'en trouveront renforcées. Des mécanismes de rétroaction seront établis pour les petits agriculteurs, les organismes privés de soutien liés par contrat au programme et le personnel technique de l'unité de gestion du programme (UGP). Parmi les bénéficiaires, le programme vise à soutenir des groupes représentatifs (tels que communautés indigènes, petits exploitants, microentrepreneurs et jeunes ruraux) en leur donnant les moyens d'exprimer leurs vues et de négocier leurs demandes avec les responsables des programmes de développement départementaux, municipaux et microrégionaux. Le programme donnera aux représentants des groupes cibles une formation pour leur permettre de participer aux travaux des conseils de planification communautaires, municipaux et départementaux. Ces conseils sont prévus dans la loi de décentralisation et la politique générale du Gouvernement guatémaltèque. Les bénéficiaires participeront en outre aux activités de suivi et évaluation du programme.

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA**  
**AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À**  
**LA RÉPUBLIQUE DU GUATEMALA**  
**POUR**  
**LE PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL – PHASE I:**  
**RÉGION DE L'OUEST**

J'ai l'honneur de présenter le rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Guatemala d'un montant de 21,55 millions de DTS (équivalant approximativement à 30 millions de USD) à des conditions intermédiaires, en vue de contribuer au financement du Programme national de développement rural – Phase I: région de l'Ouest. Le prêt aura une durée de 20 ans, y compris un différé d'amortissement de cinq ans, sera assorti d'un taux d'intérêt équivalant à 50% du taux annuel de référence fixé chaque année par le Fonds et sera administré par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) en qualité d'institution coopérante du FIDA.

**PREMIÈRE PARTIE – L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA<sup>1</sup>**

**A. L'économie et le secteur agricole**

1. La République du Guatemala se trouve en Amérique centrale, entre le Salvador au sud, le Honduras à l'est, le Belize au nord-est et le Mexique au nord-ouest. Elle s'étend sur un territoire 108 889 km<sup>2</sup> et compte une population 10,8 millions d'habitants. Près de 60,0% de la population vit dans les zones rurales et 48,6% sont d'origine indigène.

2. Après 35 ans de guerre civile, le Gouvernement du Guatemala et l'Union révolutionnaire nationale du Guatemala (URNG) ont signé un accord de paix en décembre 1996, ouvrant une ère nouvelle de stabilité politique et sociale, et offrant le cadre d'un développement économique. En 1999, l'ouragan Mitch a causé des dégâts estimés à 250 millions de USD au Guatemala, lesquels ont entraîné une chute de la production de café et une réduction des exportations de bananes et de produits non traditionnels, de sorte que la croissance des exportations a reculé de 9% en 1999. En 2001, la capacité de production avait retrouvé les niveaux antérieurs à l'ouragan Mitch. Avec un taux moyen de croissance du produit intérieur brut (PIB) supérieur à 3% et un taux d'inflation de 7,5%, la situation macroéconomique du pays est restée stable. En dépit de ce scénario économique, le gouvernement éprouve de grosses difficultés à trouver les ressources financières voulues pour atteindre certains des objectifs des accords de paix et à réduire sensiblement les niveaux extrêmement élevés de la pauvreté rurale.

3. Le secteur agricole représente 24% du PIB, emploie 53% de la population active et rapporte au pays plus de la moitié de ses recettes d'exportation. Environ 70% des terres exploitées portent des cultures de base (maïs, sorgho et haricots), qui sont les aliments de base de la population. Café, bananes, caoutchouc, canne à sucre et élevage sont produits à l'échelle commerciale. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant d'usines d'emballage ont commencé à exporter légumes, fruits et fleurs vers les États-Unis et d'autres pays. Grâce à des contrats de production conclus avec des entreprises d'exportation, une proportion non négligeable de petits exploitants et de communautés indigènes prennent part à la production de fruits et légumes, apportant un surcroît de revenu

---

<sup>1</sup> Voir l'appendice I pour de plus amples informations.

substantiel au ménage. La propriété de la terre est très inégalement répartie: 2,5% des exploitants du pays contrôlent 65% des terres agricoles, tandis que 88% de toutes les exploitations, d'une dimension moyenne de 1,5 ha, occupent 16% des terres. Environ 40% de la population économiquement active ne possède aucune terre.

### **B. Enseignements dégagés des activités antérieures du FIDA**

4. Le FIDA est présent au Guatemala depuis 1986. Son portefeuille de prêts dans ce pays totalise près de 50 millions de USD, et le total des investissements dans les projets (y compris la contribution du gouvernement et la contribution de contrepartie des bénéficiaires) s'élève à 88,8 millions de USD pour cinq projets/prêts. Les principaux enseignements tirés des opérations du FIDA portent notamment sur l'importance à accorder: i) au renforcement des organisations de base des producteurs ruraux dès les premières phases du projet en vue d'en garantir la pérennité; ii) à la formation des bénéficiaires de toutes les composantes et activités du projet, à l'aide d'une approche souple qui s'adapte aux caractéristiques sociales et culturelles de la population cible; iii) à l'apport de services financiers ruraux pour améliorer l'accès des familles de paysans pauvres au crédit, en particulier des femmes pauvres; et iv) à une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes dans toutes les composantes du projet, en réalisant toutes les activités qui s'y rattachent dès les premières phases de conception du projet et en les poursuivant pendant toute sa durée.

### **C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Guatemala**

5. Au cours des sept dernières années, la stratégie du FIDA dans le pays a visé à réduire la pauvreté tout en soutenant la pacification, la reconstruction et le développement des zones où le conflit avait fait rage. Depuis 1995, dès le début des négociations de paix, le FIDA et le gouvernement sont intervenus dans les zones qui avaient souffert du conflit. Le Fonds national pour la paix (FONAPAZ), créé par les accords de paix, est responsable de l'exécution des projets en cours du FIDA dans les départements touchés par la guerre. Aujourd'hui, dans le cadre du scénario politique plus démocratique mis en place par les accords de paix, les efforts sont réorientés vers une approche programmatique et globale de la pauvreté rurale et du développement rural, qui englobe le pays tout entier.

6. Le cadre stratégique actuel des opérations du FIDA au Guatemala<sup>2</sup> est orienté vers l'amélioration des conditions sociales, politiques et économiques des populations rurales vulnérables. La pauvreté et les conditions sociales effrayantes des groupes vulnérables du Guatemala (hommes, femmes et enfants d'origine indigène) montrent à suffisance combien il importe de renforcer les activités tendant au recul de la pauvreté et au développement rural dans les opérations conjointes du FIDA et du gouvernement, et de recentrer les activités dans les zones rurales où ces groupes sont concentrés. Les très petits exploitants et les paysans sans terre, de même que les femmes rurales continueront certes de faire partie du groupe cible, mais la portée des opérations nouvelles sera donc élargie de manière à donner la priorité aux besoins du groupe le plus vulnérable de la population rurale, à savoir les communautés indigènes.

7. Cette approche est conforme aux observations formulées au sujet de l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour le Guatemala lors de la soixante-dix-huitième session du Conseil d'administration du FIDA. Les recommandations formulées au cours des débats comprennent: i) l'utilisation des accords de paix comme vecteur d'un soutien continu aux actions entreprises par le FIDA pour réduire la pauvreté; ii) la diversification des cultures et la culture biologique du café, afin d'améliorer les revenus des pauvres; et iii) l'appui aux conseils de développement local, qui constitue un moyen de renforcer les pouvoirs d'action des organisations des populations autochtones et des paysans pauvres.

---

<sup>2</sup> République du Guatemala: Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP). Avril 2003.

8. La stratégie par pays du FIDA est passée de l'optique projet à l'optique programme en vue de: i) centrer les efforts de réduction de la pauvreté sur les populations rurales indigènes et vulnérables; et ii) renforcer les moyens opérationnels du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation (MAGA) en matière de développement rural et de recul de la pauvreté par la création d'un programme de développement rural à l'échelle de la nation.

#### **D. Politique d'éradication de la pauvreté du Guatemala<sup>3</sup>**

9. La politique sociale du Guatemala procède non seulement de la position politique actuelle du gouvernement, mais elle est aussi liée directement aux engagements inscrits dans les accords de paix de décembre 1996 qui doivent être mis en œuvre sous la supervision de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA). Le programme social de l'administration actuelle consiste à accélérer la modernisation de l'économie, à rompre avec les habitudes d'impunité et à créer un secteur public qui travaille dans le respect de la loi. Le programme du gouvernement vise aussi à assurer la justice, la sécurité et le bien-être de ses citoyens en mettant l'accent sur la décentralisation, la participation de la société civile et le recul de la pauvreté.

10. L'objectif général de cette politique sociale est de créer les conditions d'une amélioration durable des niveaux de vie, en particulier pour les pauvres et les exclus, et d'honorer les engagements pris dans les accords de paix. Les principaux objectifs stratégiques sont de réaliser un développement humain véritable, réduire la pauvreté, renforcer et élargir la participation du public, et faire progresser la décentralisation. Les domaines thématiques dans lesquels ces quatre objectifs seront poursuivis sont: éducation, santé, logement, multiculturalisme et communication interculturelle, emploi, égalité entre les sexes, groupes vulnérables, agriculture et environnement. Dans le cadre des accords de paix et sous la coordination du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Dialogue intersectoriel - Table pour le développement rural, a commencé ses activités, jetant ainsi les bases d'un programme convenu entre le gouvernement, le secteur privé, la société civile et les organisations de base.

11. En avril 2002, Le Congrès du Guatemala a promulgué à nouveau la loi générale de décentralisation, la loi sur les conseils de développement urbains et ruraux, et le code municipal, qui visent tous trois à actualiser les règles du processus de décentralisation de l'État. Les objectifs de ces lois concernent non seulement un processus de développement local démocratique et participatif, mais visent directement à autonomiser les habitants des communautés rurales isolées, en particulier celles qui comptent des populations indigènes. Le MAGA, de même que d'autres organismes du secteur public, a dû adapter ses procédés et méthodes de planification aux conseils de développement communautaires, municipaux et départements mis en place.

#### **E. Activités d'éradication de la pauvreté d'autres grands donateurs**

12. La Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et l'Union européenne (UE) sont les principaux donateurs multilatéraux présents au Guatemala. La BID possède le plus grand portefeuille de prêts et d'opérations (pour 2001-2003) d'un montant total supérieur à 565,2 millions de USD. Le portefeuille de la Banque mondiale est supérieur à 355,1 millions de USD, avec des investissements dans l'éducation de base, les infrastructures sociales, la reconstruction après l'ouragan Mitch, les activités de financement et d'administration des terres, les routes rurales de desserte et les routes principales, et la participation du secteur privé aux infrastructures publiques. Parmi les donateurs bilatéraux figurent le Japon (principal donateur dans ce pays), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Institut allemand de crédit à la reconstruction, l'Office allemand de la coopération technique et les Gouvernements des Pays-Bas, d'Italie et d'Espagne.

---

<sup>3</sup> Voir l'appendice V pour de plus amples informations.

13. Les plus pertinentes des opérations récentes (2003) de la Banque mondiale et de la BID sont: i) le projet de gestion intégrée des ressources naturelles de l'Altiplano occidental (MIRNA) financé par la Banque mondiale et le MAGA avec un budget total de 54,3 millions de USD, à réaliser en cinq ans, concernant la même zone que l'opération actuelle du FIDA, avec en outre le département de Quiché, et dont les composantes sont: services environnementaux, conservation de la biodiversité et production durable; et ii) le programme de gestion des ressources naturelles pour les hauts bassins hydrographiques du Guatemala, financé par la BID et le MAGA pour un coût total de 44,4 millions de USD et avec une durée de six ans. Ce programme couvre tout le pays et inclura trois départements compris dans le programme du FIDA (San Marcos, Sololá, et Totonicapán), s'occupant des zones des bassins hydrographiques situées à plus de 1 200 m d'altitude. Ses composantes sont: développement des capacités locales de gestion de l'environnement, investissements dans la conservation des ressources naturelles, réduction de la vulnérabilité aux risques et services environnementaux. Un montant important des investissements consacrés à la gestion des ressources naturelles viendra donc compléter les opérations du FIDA.

### F. Justification du programme

14. La justification et la formulation du programme, qui sera réalisé en plusieurs étapes, sont déterminées par les politiques du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et de développement rural et agricole, par les engagements inscrits dans les accords de paix et par le cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006, qui trouvent leur expression dans le COSOP du Guatemala. Dans ce contexte, les stratégies de réduction de la pauvreté pour les ruraux pauvres et très pauvres ne viseront pas simplement à améliorer la capacité de la population cible à exercer des activités rémunératrices, mais seront inspirées par une approche plus complète, qui tiendra compte de l'abandon dans lequel les populations indigènes ont été laissées de tous temps. En aidant le gouvernement à appliquer cette méthode progressive au développement rural du pays, le FIDA renforcera son rôle de catalyseur du soutien au nouveau cadre politique et institutionnel, avec ses règles et règlements, en apportant aux ruraux pauvres les outils nécessaires à un développement intégré afin qu'ils puissent s'extraire de la pauvreté. Pour parvenir à l'objectif d'un développement rural durable, on aura recours à quatre axes stratégiques d'action: décentralisation, compétitivité, investissements sociaux et liens institutionnels. À cet égard, la structure opérationnelle du programme et ses composantes ont été définies à l'aide d'une matrice qui relie le cadre stratégique du FIDA pour la réduction de la pauvreté à celui du gouvernement (voir l'appendice IV).

15. En matière de développement rural et de décentralisation, le programme visera tout spécialement à atteindre les groupes minoritaires de la zone cible. Les populations indigènes au faible niveau d'éducation et à l'accès limité aux ressources productives exigent une attention particulière. Ces groupes pourraient avoir besoin, par exemple, de programmes d'alphabétisation pour pouvoir bénéficier de la formation aux techniques de production et de travail. Des contacts ont déjà été établis avec le Programme d'alphabétisation des adultes du Ministère de l'éducation pour qu'il vienne épauler les efforts d'éducation dans les zones rurales du programme. Éducation et formation s'imposent si l'on veut que les groupes indigènes augmentent leurs possibilités d'exercer des activités rémunératrices, soit en améliorant la production agricole et non agricole, soit en accédant à des emplois mieux payés à l'intérieur des zones rurales ou au-delà. À cet égard, le programme s'attaquera aux problèmes du **multiculturalisme** et de la **communication interculturelle** et il recherchera les solutions appropriées, étant donné l'aliénation qui caractérise les communautés indigènes dans la société guatémaltèque. Les services, les mécanismes participatifs et l'information apportés aux communautés indigènes seront bilingues pour que tous les bénéficiaires se voient offrir les mêmes possibilités. En agissant ainsi, on fera un premier pas important pour renforcer les moyens d'action de ce segment de la population rurale et pour l'aider à améliorer durablement ses moyens d'existence.

## DEUXIÈME PARTIE – LE PROGRAMME

### A. Zone du programme et groupe cible

16. La zone du programme englobe cinq départements (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán and Sololá) dans l'ouest du pays (voir la carte de la zone du programme), qui abrite les communautés et municipalités rurales les plus pauvres<sup>4</sup> du Guatemala. Plus de 60% de la population indigène du pays se concentre dans cette région. Les cultures traditionnelles sont le *milpa* (combinaison de maïs et de sorgho), la pomme de terre, les fruits et légumes. Sur le plateau de Cuchumatanes, les familles de paysans élèvent de petits troupeaux de moutons et dans la plus grande partie de la région les petits exploitants ont de très petits troupeaux de bovins. La majorité des petits paysans pratiquent une agriculture de subsistance et vendent le surplus de la récolte (les années où le climat a été bon) sur les marchés locaux. Cette zone est située au-dessus de la Sierra Madre, une formation montagneuse qui s'étend du Mexique au Salvador, et qui couvre la section centrale du pays d'ouest en est.

17. Le groupe cible du programme est estimé à 333 000 personnes, dont 30 000 bénéficiaires directs et 100 000 bénéficiaires indirects (62,6% d'hommes et 37,4% de femmes). On estime qu'au moins 65% des bénéficiaires directs (19 500 personnes) et indirects (45 500 personnes) du programme (hommes, femmes et enfants) sont d'origine indigène. Le groupe cible se compose de petits exploitants pauvres (40%), hommes et femmes, de paysans sans terre<sup>5</sup> (10%), de microentrepreneurs et artisans (30%) et de jeunes paysans sans terre (20%) auxquels le programme fournira son appui moyennant une formation technique professionnelle.

### B. Objectifs et portée

18. Le programme vise à faire reculer les niveaux de pauvreté et à remédier à l'exclusion et à la discrimination dont pâtissent les groupes indigènes et non indigènes les plus pauvres du Guatemala. Son objectif général est d'obtenir la participation active et équitable (entre hommes et femmes) de toutes les parties prenantes à l'élaboration et à l'exécution transparente des politiques nationales de développement rural en faveur des pauvres et de renforcement du cadre institutionnel.

### C. Composantes

19. Les activités du programme sont articulées en quatre composantes, à savoir: i) participation au développement local et décentralisation; ii) commercialisation et affaires rurales; iii) services techniques ruraux; et iv) renforcement institutionnel du MAGA. Une stratégie soucieuse de l'équité entre les sexes sera appliquée à toutes les activités de ces composantes. Une UGP sera également établie, avec des unités chargées de la problématique hommes-femmes, de la planification, du suivi et de l'évaluation et des questions administratives.

20. La composante **participation au développement local et décentralisation** a pour finalité générale d'autonomiser les populations rurales pauvres, indigènes et non indigènes, et d'améliorer l'estime qu'elles ont d'elles-mêmes pour qu'elles puissent participer activement et systématiquement à la planification du développement économique et social de leur communauté. Les activités ci-après sont entreprises à ce titre: i) renforcement de la capacité d'autogestion des organisations communautaires; ii) renforcement et consolidation des organisations économiques locales, avec le soutien particulier apporté aux femmes rurales indigènes et non indigènes; iii) renforcement et consolidation du processus de décentralisation municipale; iv) mise en œuvre d'un programme de santé de la reproduction pour les femmes indigènes; v) mise à disposition d'un fonds de pré-investissement et d'investissement, à l'appui

---

<sup>4</sup> Voir l'appendice VI.

<sup>5</sup> On entend par paysans sans terre ceux qui cultivent des terres prises en location ou empruntées, essentiellement pour la consommation de la famille.

des investissements sociaux demandés par les communautés rurales; vi) règlement des conflits au sein des communautés rurales; et vii) renforcement de la capacité de formation des instituts techniques mayas du degré de base et du second degré, soutenus par l'Instituto de Investigación de Desarrollo Maya (IIDEMAYA). Des liens explicites ont été établis entre les activités de soutien à la décentralisation et le soutien institutionnel du MAGA afin d'assurer la participation des organisations de base.

21. La composante **commercialisation et affaires rurales** vise à relier plus efficacement les producteurs agricoles et non agricoles aux marchés locaux, régionaux, nationaux et extérieurs. Elle permettra de: i) fournir des informations et renseignements sur les marchés locaux, nationaux et extérieurs; ii) recenser les mécanismes de production locaux/nationaux, y compris le conditionnement (traitement), et les techniques de commercialisation par des chaînes/groupes; et iii) proposer une formation aux techniques de commercialisation. Elle soutiendra l'organisation et la promotion de foires locales, régionales, nationales et extérieures, des tables de négociation entre acheteurs et producteurs, le conseil/la formation et l'appui à la production sous contrat avec des firmes locales de conditionnement, des entreprises agroalimentaires, des grossistes et détaillants et cherchera des interlocuteurs sur les marchés étrangers.

22. La composante **services techniques ruraux** soutient le groupe cible en améliorant ses capacités à exercer des activités rémunératrices et en transformant les activités d'économie de subsistance en petites entreprises agricoles et non agricoles rentables. Elle ouvrira aux organisations économiques des bénéficiaires un accès systématique aux services techniques ruraux à l'appui d'activités agricoles, d'élevage, de foresterie, de microentreprise et d'artisanat selon une stratégie participative, induite par la demande et orientée vers le marché. Toutes les activités réalisées au titre de cette composante seront sous-traitées à des prestataires de services privés et qualifiés (tels que des ONG, fondations, organisations de base et consultants) qui seront de préférence implantés sur place et qui auront été choisis selon des procédures transparentes d'appels d'offres. Ces prestataires de services utiliseront des méthodes participatives pour repérer et organiser systématiquement les activités des organisations économiques des bénéficiaires en réponse à la demande, avec du personnel de terrain formé à la problématique hommes-femmes et parlant couramment les dialectes maya locaux. Les activités ci-après seront entreprises au titre de cette composante: i) établissement d'un fonds d'assistance technique pour financer les services de soutien technique agricole et non agricole aux organisations économiques des bénéficiaires; ii) établissement d'un fonds de capitalisation productive pour financer les projets de petite irrigation associative, les infrastructures de commercialisation et l'entretien et la réparation des routes rurales; iii) promotion de mécanismes de soutien pour faciliter l'accès aux services financiers publics et privés; et iv) promotion de la formation technique pour les jeunes sans terre. Ce programme ne comprendra pas le soutien financier à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, étant donné le volume important des ressources déjà disponibles dans ce domaine dans le cadre des programmes du MAGA, de la Banque mondiale et de la BID pour les ressources naturelles. Le programme établira les mécanismes de coordination et les accords de commercialisation.

23. La composante **renforcement institutionnel du MAGA** vise à aider ce ministère à concevoir et réaliser un nouveau modèle institutionnel capable de répondre avec efficacité aux objectifs fixés par le gouvernement en matière de développement rural et de recul de la pauvreté. Les enseignements tirés par le FIDA de la réalisation du projet de fonds national de développement durable en milieu rural au Honduras, du programme de fonds d'assistance technique dans les départements de León, Chinandega et Managua au Nicaragua et du programme de reconstruction et de modernisation rurale au Salvador offriront des informations précieuses sur les structures juridiques et opérationnelles qui pourraient être adoptées pour le secteur agricole du Guatemala. Les activités ci-après seront réalisées successivement au titre de cette composante: i) diagnostic institutionnel du secteur et évaluation des risques concernant la capacité de formulation d'une politique par le gouvernement et la société civile; ii) formulation de politiques de réduction de la pauvreté et de développement rural; iii) élaboration et mise en place du cadre institutionnel du programme national de développement rural; iv) conception des instruments du développement rural et soutien à leur utilisation; et v) établissement et

consolidation des liens opérationnels entre le programme national de développement rural du MAGA et les politiques de décentralisation du gouvernement par la voie de conseils de développement communautaires, municipaux et départementaux.

24. Étant donné que le programme national de développement rural est orienté vers les pauvres et qu'il faut un consensus pour rénover le cadre institutionnel rural du Guatemala, le gouvernement et le FIDA réaliseront un contrôle à mi-parcours prévu dans le programme afin de s'assurer des progrès accomplis par cette composante dans la définition d'une politique et d'un cadre institutionnel nouveaux. Si les résultats sont jugés satisfaisants, l'exécution et l'administration du programme seront transférées à ce nouveau cadre institutionnel. Dans le cas contraire, le programme sera modifié avant qu'on ne passe aux phases II et III.

25. La **démarche stratégique** adoptée par le programme en matière **d'équité entre les sexes** vise à créer les conditions nécessaires: i) à l'accès équitable des femmes rurales (en particulier celles qui sont d'origine indigène) à toutes les possibilités offertes par le programme en matière de formation, de production et d'investissement; ii) à l'exécution d'activités visant à combler l'écart entre hommes et femmes en milieu rural sur le plan de l'éducation et de la formation; et iii) à la participation entière des femmes rurales aux organisations économiques. Le programme devrait parvenir ainsi à rehausser sensiblement l'opinion que les femmes rurales ont d'elles-mêmes et à améliorer leur capacité à entreprendre des activités productives et génératrices de revenus. À ce titre, le programme réalisera et/ou financera diverses activités opérationnelles orientées vers l'équité entre les sexes. Elles engloberont: le choix d'un personnel du projet attentif à la problématique hommes-femmes, la formation systématique du personnel de l'UGP et des prestataires de services à cette problématique, l'application de stratégies et méthodes soucieuses de l'équité entre les sexes dans toutes les composantes du programme, la formation au leadership des femmes membres des organisations locales, la participation active des femmes aux organisations sociales et économiques, le renforcement des programmes locaux de santé de la reproduction pour les femmes, une évaluation de l'équité entre les sexes au cours de la première année des activités, ainsi que la formulation et la réalisation des autres études sur le terrain qui seraient nécessaires sur cette question, le soutien à un système de suivi et évaluation (S&E) attentif à l'équité entre les sexes et, enfin, la promotion des investissements communautaires permettant d'alléger le fardeau des tâches ménagères pour les femmes rurales qui ont entrepris des activités économiques.

#### D. Coûts et financement

26. Le coût total du programme est estimé à 48 millions de USD (tableaux 1 et 2), dont le financement sera assuré par un prêt du FIDA de 30 millions de USD (62,5% du coût total), un prêt de du Fonds pour le développement international de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) de 10 millions de USD (20,8%), par une contribution de contrepartie du gouvernement de 6 millions de USD (12,5%) et par des contributions en nature des bénéficiaires de 2,0 millions de USD (4,2%). L'exécution du programme se déroulera sur une période de six ans. Le coût par composante se présente comme suit: Participation au développement local et décentralisation, 10,7 millions de USD (22,4% du coût total du programme); Commercialisation et affaires rurales, 12,6 millions de USD (26,3%); Services techniques ruraux, 15,7 millions de USD (32,8%); et Renforcement institutionnel du MAGA, 2,2 millions de USD (4,7%). L'UGP a un coût total de 6,5 millions de USD (13,7%), y compris le S&E (1,3 million de USD) et les activités stratégiques en faveur de l'équité entre les sexes (2,1 millions de USD).

**TABLEAU 1: RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME<sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composantes et UGP	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
<b>A. Participation au développement local et décentralisation</b>	<b>9 751</b>	<b>101</b>	<b>9 851</b>	<b>1</b>	<b>22</b>
1. Gestion de la composante	1 408	15	1 423	1	3
2. Fonds d'investissements sociaux	2 987	---	2 987	0	7
3. Renforcement de l'administration municipale	766	86	852	10	2
4. Renforcement des organisations économiques	801	---	801	0	2
5. Renforcement des organisations de base	3 789	---	3 789	0	9
<b>B. Commercialisation et affaires rurales</b>	<b>11 583</b>	<b>190</b>	<b>11 773</b>	<b>2</b>	<b>27</b>
1. Gestion de la composante	677	40	717	6	2
2. Unité d'information sur les marchés	538	109	646	17	1
3. Unité de développement des affaires	1 196	42	1 238	3	3
4. Infrastructure de commercialisation	9 172	---	9 172	0	21
<b>C. Services techniques ruraux</b>	<b>13 703</b>	<b>628</b>	<b>14 331</b>	<b>4</b>	<b>33</b>
1. Gestion de la composante	1 165	74	1 239	6	3
2. Services de soutien technique	4 547	494	5 042	10	11
3. Formation	623	---	623	0	1
4. Contrats institutionnels	540	60	600	10	1
5. Fonds de capitalisation productive	6 828	---	6 828	0	16
<b>D. Renforcement institutionnel du MAGA</b>	<b>1 761</b>	<b>292</b>	<b>2 053</b>	<b>14</b>	<b>5</b>
1. Gestion de la composante	738	144	882	16	2
2. Diagnostic institutionnel	59	11	70	15	0
3. Cadre institutionnel des programmes de développement rural	656	97	753	13	2
4. Mise en place des instruments de développement rural	103	18	121	15	0
5. Renforcer la participation du MAGA aux conseils de développement rural	205	23	228	10	1
<b>E. Unité de gestion du programme</b>	<b>5 501</b>	<b>414</b>	<b>5 916</b>	<b>7</b>	<b>13</b>
1. Unité de gestion	2 673	149	2 822	5	6
2. Unité de planification, S&E	1 099	117	1 216	10	3
3. Activités pour l'équité entre les sexes	1 730	148	1 878	8	4
<b>Total des coûts de base</b>	<b>42 299</b>	<b>1 626</b>	<b>43 925</b>	<b>4</b>	<b>100</b>
Provision pour aléas d'exécution	817	103	920	11	2
Provision pour aléas financiers	3 059	96	3 155	3	7
<b>Total des coûts du programme</b>	<b>46 175</b>	<b>1 825</b>	<b>48 000</b>	<b>4</b>	<b>109</b>

<sup>a</sup> Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres .

**TABLEAU 2: PLAN DE FINANCEMENT <sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composantes et UGP	FIDA		GOG		Fonds de l'OPEP		Bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et Taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
<b>A. Participation au développement local et décentralisation</b>	<b>7 343</b>	<b>68,2</b>	<b>1 416</b>	<b>13,2</b>	<b>2 000</b>	<b>18,6</b>	-	-	<b>10 759</b>	<b>22,4</b>	<b>114</b>	<b>9 952</b>	<b>693</b>
1. Gestion de la composante	1 513	96,9	49	3,1	-	-	-	-	1 561	3,3	17	1 496	49
2. Fonds d'investissements sociaux	859	26,6	867	26,9	1 500	46,5	-	-	3 226	6,7	-	2 985	241
3. Renforcement de l'administration municipale	866	89,6	101	10,4	-	-	-	-	966	2,0	97	768	101
4. Renforcement des organisations économiques	812	90,0	90	10,0	-	-	-	-	902	1,9	-	812	90
5. Renforcement des organisations de base	3 294	80,3	309	7,5	500	12,2	-	-	4 103	8,5	-	3 891	212
<b>B. Commercialisation et affaires rurales</b>	<b>4 174</b>	<b>33,0</b>	<b>1 467</b>	<b>11,6</b>	<b>6 500</b>	<b>51,4</b>	<b>500</b>	<b>4,0</b>	<b>12 641</b>	<b>26,3</b>	<b>212</b>	<b>11 771</b>	<b>659</b>
1. Gestion de la composante	763	96,4	29	3,6	-	-	-	-	791	1,6	45	718	29
2. Unité d'information sur les marchés	659	92,6	53	7,4	-	-	-	-	712	1,5	120	539	53
3. Unité de développement des affaires	1 288	93,5	89	6,5	-	-	-	-	1 377	2,9	47	1 241	89
4. Infrastructure de commercialisation	1 464	15,0	1 297	13,3	6 500	66,6	500	5,1	9 761	20,3	-	9 273	488
<b>C. Services techniques ruraux</b>	<b>10 262</b>	<b>65,2</b>	<b>2 482</b>	<b>15,8</b>	<b>1 500</b>	<b>9,5</b>	<b>1 500</b>	<b>9,5</b>	<b>15 744</b>	<b>32,8</b>	<b>711</b>	<b>13 928</b>	<b>1 104</b>
1. Gestion de la composante	1 311	95,5	62	4,5	-	-	-	-	1 373	2,9	83	1 228	62
2. Services de soutien technique	5 158	90,1	568	9,9	-	-	-	-	5 726	11,9	561	4 597	568
3. Formation	634	90,0	70	10,0	-	-	-	-	705	1,5	-	634	70
4. Contrats institutionnels	603	90,0	67	10,0	-	-	-	-	670	1,4	67	536	67
5. Fonds de capitalisation productive	2 555	35,1	1 714	23,6	1 500	20,6	1 500	20,6	7 269	15,1	-	6 933	337
<b>D. Renforcement institutionnel du MAGA</b>	<b>2 086</b>	<b>92,2</b>	<b>176</b>	<b>7,8</b>	-	-	-	-	<b>2 262</b>	<b>4,7</b>	<b>323</b>	<b>1 763</b>	<b>176</b>
1. Gestion de la composante	894	92,5	73	7,5	-	-	-	-	967	2,0	158	736	73
2. Diagnostic institutionnel	68	90,8	7	9,2	-	-	-	-	75	0,2	11	57	7
3. Mise en place du cadre institutionnel du développement rural	761	91,2	73	8,8	-	-	-	-	834	1,7	108	653	73
4. Mise en place des instruments de développement rural	119	90,7	12	9,3	-	-	-	-	132	0,3	19	100	12
5. Participation stratégique du MAGA aux conseils de développement rural	244	95,7	11	4,3	-	-	-	-	255	0,5	26	218	11
<b>E. Unité de gestion du programme</b>	<b>6 136</b>	<b>93,1</b>	<b>458</b>	<b>6,9</b>	-	-	-	-	<b>6 594</b>	<b>13,7</b>	<b>466</b>	<b>5 670</b>	<b>458</b>
1. Unité de gestion	2 942	93,7	196	6,3	-	-	-	-	3 138	6,5	168	2 774	196
2. Unité de planification, S&E	1 247	93,2	92	6,8	-	-	-	-	1 338	2,8	131	1 116	92
3. Activités pour l'équité entre les sexes	1 947	91,9	171	8,1	-	-	-	-	2 118	4,4	167	1 780	171
<b>Total des coûts du programme</b>	<b>30 000</b>	<b>62,5</b>	<b>6 000</b>	<b>12,5</b>	<b>10 000</b>	<b>20,8</b>	<b>2 000</b>	<b>4,2</b>	<b>48 000</b>	<b>100,0</b>	<b>1 825</b>	<b>43 084</b>	<b>3 091</b>

### **E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes**

27. La passation des marchés concernant les biens, les travaux de génie civil et les services de consultants financés par le prêt du FIDA sera effectuée conformément à la législation nationale et aux directives du FIDA et de l'institution coopérante en la matière. Les achats de véhicules et de matériel se feront par voie d'appel à la concurrence internationale et locale conformément aux dispositions de l'accord de prêt. Les contrats concernant les organismes privés de développement rural et l'assistance technique seront attribués par voie d'appel à la concurrence locale, selon des procédures ayant l'agrément du FIDA et conformes aux règlements de l'administration publique concernant les achats. Le gouvernement et le PNUD concluront un accord subsidiaire pour l'achat des biens et services et pour le recrutement du personnel de l'assistance technique et du personnel local.

28. Les décaissements concernant les dépenses de fonctionnement, les salaires et les petits travaux d'un montant inférieur à 10 000 USD se feront sur présentation de relevés de dépenses (RD). Les paiements aux entrepreneurs locaux participant aux activités de développement et à l'assistance technique se feront sur présentation de justificatifs détaillés. Un compte spécial doté d'une allocation autorisée de 2,5 millions de USD sera ouvert auprès de la Banque centrale du Guatemala. Le directeur du programme soumettra des demandes de retrait à l'institution coopérante (UNOPS) qui s'assurera que les dépenses encourues remplissent les conditions requises et qui demandera alors le décaissement des fonds du compte de prêt correspondant du FIDA.

29. Dès l'entrée en vigueur du prêt et avant le deuxième dépôt sur le compte spécial d'un montant initial prélevé sur le produit du prêt, le programme établira les systèmes de comptabilité et de contrôle interne donnant satisfaction au FIDA, qui seront installés par un cabinet de comptabilité spécialisé local. Les comptes seront tenus par composante et par catégorie et conformément aux procédures de classement des dépenses de l'administration.

30. Un cabinet d'audit donnant satisfaction au FIDA sera choisi pour procéder à la vérification annuelle des états financiers et de la gestion et sera financé par le programme. Les organismes engagés par contrat tiendront des comptes distincts pour les dépenses liées au programme.

### **F. Organisation et gestion<sup>6</sup>**

31. En accord avec le gouvernement, le programme sera exécuté par le MAGA, selon des arrangements opérationnels et administratifs analogues à ceux des projets financés précédemment par le FIDA/MAGA. Au moment du démarrage du programme, un comité de pilotage sera établi et sera chargé d'assurer le contrôle de l'orientation générale et le contrôle administratif, l'approbation et la supervision des plans de travail et budgets annuels ainsi que l'encadrement général du programme. Le Ministère de l'agriculture ou son représentant présidera le comité. Le comité comptera aussi parmi ses membres des représentants du Ministère des finances et du Secrétariat à la planification et à la programmation (SEGEPLAN), un représentant des conseils départementaux de développement et deux représentants des municipalités des zones du programme, qui seront tous élus avec un mandat d'un an par roulement. Les bénéficiaires du programme auront cinq représentants (hommes et femmes), à savoir: un des organisations paysannes, un des organisations indigènes mayas et trois des organisations locales bénéficiaires, élus démocratiquement parmi les dirigeants des organisations locales, ce qui garantira une représentation équilibrée entre les sexes et les ethnies, avec un mandat de deux ans par roulement.

32. Après une analyse attentive des diverses formules possibles, c'est celle d'une UGP décentralisée dotée de cinq bureaux départementaux et d'un bureau de liaison à Guatemala qui a été retenue comme étant la plus appropriée. Des relations plus étroites seront ainsi nouées avec l'administration locale et les

---

<sup>6</sup> Voir l'appendice VII.

communautés, pour des dépenses moindres en supervision et en déplacements du personnel en dépit de dépenses plus élevées au départ pour l'installation et l'entretien. Avec ce système, une UGP dotée de l'autonomie financière et administrative sera installée dans la ville de Quetzaltenango, qui est située dans la zone de la phase I du programme. Les attributions et pouvoirs de l'UGP lui seront délégués par le MAGA. Le programme sera articulé en cinq bureaux départementaux, à raison d'un par département participant. Ils ont été répartis en fonction de leur emplacement politique/géographique, sur la base de la structure de décentralisation au niveau de la communauté, de la municipalité et du département et d'après le niveau et la répartition des groupes cibles dans chaque zone d'influence.

33. L'UGP aura un rôle de planification et de supervision, tandis que toutes les activités de terrain seront réalisées par sous-traitance à des cabinets-conseils nationaux, d'État et locaux, à des groupes professionnels, à des fondations privées et publiques et à des ONG, qui apporteront la formation et les services de production et de financement aux bénéficiaires du programme. Tous les contrats seront attribués par voie d'appels d'offres selon les règles de l'institution coopérante, du gouvernement et du FIDA.

### **G. Justification économique**

34. Le programme aidera les zones rurales des cinq départements de l'ouest à s'intégrer pleinement au processus général de développement du Guatemala. En outre, les ruraux pauvres, en particulier dans les communautés indigènes, ainsi que les femmes rurales et les jeunes, prendront confiance en eux grâce au soutien apporté par le programme aux organisations de base pour qu'elles participent aux efforts de décentralisation et à son assistance en faveur du développement et de la consolidation des activités économiques des bénéficiaires. Leurs organisations sociales et économiques locales verront ainsi leurs moyens d'action renforcés.

35. Le programme renforcera les ressources productives et l'infrastructure de 30 000 bénéficiaires directs (paysans pauvres, hommes et femmes, paysans sans terre et jeunesse rurale) vivant dans la région. L'essor donné au développement socio-économique de la région bénéficiera indirectement à 100 000 habitants, qui profiteront des investissements coordonnés dans les infrastructures sociales, de production et de communications issues de la planification institutionnelle unifiée des conseils de développement des communautés, municipalités et départements. Les améliorations apportées aux infrastructures rurales de santé, d'éducation, de services essentiels et de communications élèveront le niveau de vie des ruraux pauvres des communautés indigènes et non indigènes. Les ressources humaines du groupe cible, en particulier celles des communautés indigènes et des jeunes, hommes et femmes, en milieu rural, seront enrichies par la formation professionnelle systématique de 6 000 jeunes ruraux. En outre, 9 000 adultes et jeunes seront formés à la gestion de la microentreprise et à la commercialisation, en particulier ceux qui pratiquent l'artisanat indigène et traditionnel, et seront soutenus dans leurs entreprises. On estime qu'au moins 12 000 bénéficiaires, comptant au moins 2 200 femmes rurales et chefs de famille, profiteront directement des programmes d'assistance en commercialisation et techniques agricoles. Un groupe de 24 000 familles bénéficieront directement d'investissements productifs non remboursables dans des projets de petite irrigation, dans des infrastructures de classification et de commercialisation et dans l'amélioration du réseau de routes rurales de la région. Elles seront ainsi mieux à même de commercialiser leurs produits et d'exercer des activités génératrices de revenus.

### **H. Risques**

36. Le respect des accords de paix est une obligation juridiquement contraignante pour toute administration publique. Les conventions inscrites dans ces accords – dont le respect fait l'objet d'une surveillance systématique de l'ONU – offrent une garantie suffisante contre tout changement politique majeur pendant toute la période d'exécution du programme. Le programme aidera le gouvernement à surmonter les faiblesses de ses politiques et de ses mécanismes pratiques de réduction de la pauvreté et de développement rural et agricole. Il aidera aussi à mettre en place des systèmes politiques de

protection des pauvres et des mécanismes d'atténuation en renforçant les capacités des organisations rurales de base et des organisations de la société civile. C'est ainsi que le programme fournira des ressources pour consolider le cadre institutionnel du MAGA et du gouvernement, et pour promouvoir les politiques et actions en cours en faveur de la décentralisation.

### **I. Impact sur l'environnement**

37. Le programme a été classé dans la catégorie B du fait que les impacts éventuels relevés peuvent être corrigés par des recommandations et interventions attentives à l'environnement. Deux interventions à venir se traduiront par d'importants investissements dans la gestion des ressources naturelles et des hauts bassins hydrographiques dans la zone du programme, à savoir: a) le projet de gestion intégrée des ressources naturelles pour l'Altiplano occidental financé par le MAGA et la Banque mondiale, d'un coût de 54,3 millions de USD et dont l'exécution s'étendra sur cinq ans; et b) le programme de gestion des ressources naturelles des hauts bassins hydrographiques du Guatemala, financé par le MAGA et la BID au coût de 44,4 millions de USD et dont l'exécution s'étendra sur six ans. L'un sera lancé au milieu de 2003 et l'autre à la fin de 2003. Le programme du FIDA aura un agent de liaison avec ces deux interventions afin que les activités du FIDA soient planifiées conjointement et entièrement coordonnées avec celles de la Banque mondiale et de la BID.

### **J. Aspects novateurs**

38. Dans sa conception et ses modalités d'intervention, le programme présente cinq aspects novateurs: i) l'utilisation et la consolidation des processus et mécanismes de décentralisation du gouvernement pour renforcer les moyens d'action des ruraux pauvres indigènes et non indigènes; ii) le fait de relier la concertation et le renforcement institutionnel aux instruments de développement rural et aux interventions sur le terrain; iii) le recours à la commercialisation et à l'information sur les marchés comme véhicule des services de soutien technique et des investissements du programme; iv) l'emploi d'instruments de ciblage multiculturel pour repérer les limitations et les besoins locaux de chaque sous-groupe de bénéficiaires (tant pour les sous-groupes de l'ethnie maya que pour les ruraux pauvres non indigènes) et pour dresser un menu spécifique des activités du programme, adapté aux caractéristiques et objectifs de chacun d'eux; et v) une attention spéciale portée à l'exploitation du potentiel de la jeunesse rurale et à la formation systématique des jeunes des deux sexes à des compétences professionnelles recherchées sur le marché du travail régional et national.

## **TROISIÈME PARTIE – INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ**

39. Un accord de prêt entre la République du Guatemala et le FIDA constitue l'instrument juridique aux termes duquel le prêt proposé sera consenti à l'emprunteur. Un résumé des garanties supplémentaires importantes incluses dans l'accord de prêt négocié est joint en annexe.

40. La République du Guatemala est habilitée, en vertu de ses lois, à contracter un emprunt après du FIDA.

41. Il m'est acquis que le prêt proposé est conforme aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA

**QUATRIÈME PARTIE – RECOMMANDATION**

42. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le prêt proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que le Fonds fera à la République du Guatemala un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à vingt et un millions cinq cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (21 550 000 DTS) venant à échéance le 15 août 2023 et avant cette date, et assorti d'un taux d'intérêt équivalent à 50% du taux d'intérêt annuel de référence déterminé chaque année par le Fonds. Ce prêt sera régi par toutes autres 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



**RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES  
INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ**

(Négociations de prêt conclues le 27 août 2003)

1. **Cofinancement.** Le Gouvernement de la République du Guatemala (le "Gouvernement") se propose d'obtenir un prêt du Fonds de l'OPEP d'un montant de 10 millions de USD environ pour contribuer au financement du programme conformément aux conditions énoncées dans un accord qui sera conclu entre l'emprunteur et l'OPEP.
2. **Compte du programme.** L'UGP ouvrira et maintiendra auprès d'une banque située dans la zone du programme et acceptable par l'emprunteur et par le Fonds, un compte courant des opérations du programme.
3. **Mise à disposition des fonds provenant du prêt.** Pour financer l'exécution du programme, le Gouvernement mettra les fonds provenant du prêt à la disposition du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation (MAGA), conformément aux plans de travail annuels et aux procédures nationales d'usage en matière de coopération au développement.
4. **Transfert des fonds.** Pour financer l'exécution du programme, le MAGA transférera les fonds disponibles et autres ressources à l'UGP, conformément aux plans de travail annuels.
5. **Financement de contrepartie.** Le Gouvernement mettra à la disposition du MAGA, pendant toute la durée d'exécution du programme, des fonds de contrepartie provenant de ses propres ressources pour un montant total de 6 millions de USD, conformément aux procédures nationales d'usage en matière de coopération au développement.
6. **Conditions suspensives supplémentaires.** Le FIDA pourra suspendre, en tout ou en partie, le droit du Gouvernement de solliciter des retraits du compte de prêt dans le cas où le manuel d'exécution du programme, ou l'une quelconque de ses dispositions, ferait l'objet d'une cession, suspension, annulation ou autre modification sans l'agrément préalable du FIDA, et le FIDA aurait constaté que cette cession, suspension, annulation ou autre modification a ou est susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes pour le programme.
7. **Manuel d'exécution du programme.** L'UGP établira un projet de manuel d'exécution et le soumettra au MAGA pour approbation. Avant de donner son approbation, le MAGA transmettra le projet de manuel au FIDA. L'UGP adoptera le manuel d'exécution tel qu'agréé par le FIDA.
8. **Conditions préalables à l'entrée en vigueur.** L'accord de prêt n'entrera en vigueur que lorsque les conditions ci-dessous auront été remplies:
  - a) le MAGA a dûment créé l'UGP;
  - b) le MAGA a dûment nommé le directeur de programme avec l'agrément préalable tacite du FIDA;
  - c) l'accord de prêt a été dûment signé, et la signature et l'exécution dudit accord par le Gouvernement ont été dûment autorisées et ratifiées par toutes les instances administratives et gouvernementales compétentes;
  - d) le Gouvernement a remis au FIDA un avis juridique favorable émis par le Bureau du Procureur général de la République (*Procuraduría General de la Nación*), acceptable par le FIDA dans la forme et sur le fond.



APPENDIX I

COUNTRY DATA

GUATEMALA

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2001 1/</b>	108	<b>GNI per capita (USD) 2001 1/</b>	1 680
<b>Total population (million) 2001 1/</b>	11.69	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/</b>	8
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2001 1/</b>	108	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	GTQ 7.60
<b>Local currency</b>	Quetzal (GTQ)		
<b>Social Indicators</b>			
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	2.6	<b>Economic Indicators</b>	
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	33	GDP (USD million) 2001 1/	20 496
Crude death rate (per thousand people) 2001 1/	7	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	1.4
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	43	1991-2001	4.1
Life expectancy at birth (years) 2001 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 1/	71.9	% industry	19
Total labour force (million) 2001 1/	4.35	% manufacturing	13
Female labour force as % of total 2001 1/	30	% services	58
<b>Education</b>			
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	102 a/	Consumption 2001 1/	
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	31	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
<b>Nutrition</b>			
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 430	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	86
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 3/	46 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	6
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 3/	24 a/	<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
<b>Health</b>			
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	5 a/	Merchandise exports 2001 1/	2 466
Physicians (per thousand people) 1999 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	5 607
Population using improved water sources (%) 2000 3/	92	Balance of merchandise trade	-3 141
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	Current account balances (USD million)	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	81	before official transfers 2001 1/	-2 270
<b>Agriculture and Food</b>			
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	14	after official transfers 2001 1/	-1 238
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	1 560	Foreign direct investment, net 2001 1/	n/a
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	138	<b>Government Finance</b>	
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1 826	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
<b>Land Use</b>			
Arable land as % of land area 2000 1/	13	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Forest area as % of total land area 2000 1/	26	Total external debt (USD million) 2001 1/	4 526
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	7	Present value of debt (as % of GNI) 2001 1/	24
		Total debt service (% of exports of goods and services) 1999 1/	9
		Lending interest rate (%) 2001 1/	19
		Deposit interest rate (%) 2001 1/	9

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2003

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

**PREVIOUS IFAD FINANCING IN THE REPUBLIC OF GUATEMALA**

<b>Project Name</b>	<b>Initiating Institution</b>	<b>Cooperating Institution</b>	<b>Lending Terms</b>	<b>Board Approval</b>	<b>Loan Effectiveness</b>	<b>Current Closing Date</b>	<b>Loan/Grant Acronym</b>	<b>Denominated Currency</b>	<b>Approved Loan/Grant Amount</b>	<b>Disbursement (as % of Approved Amount)</b>
Generation and Transfer of Agricultural Technology and Seed Production Project	IDB	IDB	I	11 Sep 84	08 Mar 85	31 Dec 94	L - I - 154 - GM	SDR	4 950 000	94
Zacapa-Chiquimula Smallholders' Rural Development Project	IFAD	UNOPS	I	07 Dec 89	21 Mar 91	31 Dec 98	L - I - 251 - GM	SDR	5 300 000	99
Cuchumatanes Highlands Rural Development Project	IFAD	UNOPS	I	11 Dec 91	10 Dec 93	31 Mar 01	L - I - 296 - GM	SDR	5 500 000	99
Programme for Rural Development and Reconstruction in the Quiché Department (PRÓDERQUI)	IFAD	UNOPS	I	04 Dec 96	18 Dec 98	30 Jun 04	L - I - 435 - GT	SDR	10 450 000	18
Rural Development Programme for Las Verapaces	IFAD	UNOPS	I	08 Dec 99	06 Sep 01	31 Mar 12	L - I - 518 - GT	SDR	10 850 000	9

**LOGICAL FRAMEWORK**  
**National Rural Development Programme (2003-15)**

OBJECTIVES	INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
<p><b>Development Goal</b> Levels of poverty, exclusion and discrimination among Guatemala's poorest indigenous and non-indigenous population are reduced.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural poverty levels reduced by 50% (2015)</li> <li>• Human development index increased in accordance with national development goals (2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Institute for Statistics (INE), SEGEPLAN</li> <li>• UNDP Development Index</li> <li>• Performance-Based Allocation System (PBAS)</li> </ul>	
<p><b>Objective of the Programme (6-12 years)</b> All programme stakeholders participate actively and equitably (gender-focused) in the development and transparent implementation of the pro-poor national rural development policy.</p>	<p><b>Selection of Indicators:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selected PBAS indicators have improved</li> <li>• Transparency index of major public stakeholders equals or outperforms international standards for the region</li> <li>• 70% of the three-tiered council system implements locally approved development plans</li> <li>• 70% of rural poor beneficiary organizations participate in the design, planning and implementation of rural development and poverty reduction programmes</li> <li>• Private and public investments increased by 40% in the poorest areas of the programme region</li> <li>• Gender issues brought forward by community-based organizations incorporated in the National Rural Development Programme</li> <li>• Market-oriented and profitable activities by men and women have generated income increases in at least 50% of rural poor households</li> <li>• Reduction of unemployment to national average among rural youth in the programme region</li> <li>• Transaction and transportation costs of goods and services are reduced by 25%</li> <li>• Reproductive health indicators improved by 30%</li> <li>• Productive areas with environmental measures increased by 30%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Census and survey</li> <li>• M&amp;E reports and baseline survey</li> <li>• Impact and millennium goal studies by MAGA and SEGEPLAN</li> <li>• PBAS</li> <li>• Case studies</li> <li>• Audits</li> <li>• Reports of national Ombudsperson</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Government of Guatemala institutionalizes the National Rural Development Policy and the corresponding institutional framework</li> </ul>
<p><b>Purpose of Phase I (6 years)</b> All stakeholders' capacities are enhanced and the rural poor are empowered to participate actively in the rural poverty reduction and decentralization process in the western region by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• incorporating the rural poor in decentralized development structures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% of target communities and 90% of the 51 municipalities and the five department councils count with a pro-poor long-term participatory strategic development plan including gender focus and environmental impact assessment</li> <li>• 60% of beneficiary organizations represented in local decision-making mechanisms, institutions, local councils, etc</li> <li>• 45% of beneficiary economic organizations have women in leadership positions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baseline study</li> <li>• Project impact studies</li> <li>• Records of systemization</li> <li>• Social audit reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congress approves the National Regional Development Framework as set in peace accords</li> <li>• The Executive Branch assigns the resources to implement the National Rural Development Policy.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• developing improved income-generation opportunities</li> <li>• the inclusion of rural poor women in the local economy focusing on the correction of gender imbalances</li> <li>• strengthening MAGA's pro-poor regulatory and service delivery capacities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 municipalities have employed women in leading positions.</li> <li>• 80% of social audits made by beneficiaries accepted by local institutions</li> <li>• Approx. 30 000 rural poor (65% indigenous and 37% women) benefit through the productive and non-productive services and activities offered by the programme</li> <li>• 2 200 rural economic profitable activities managed by 5 000 women</li> <li>• 60% of youth employed and 60% with profitable and sustainable businesses</li> <li>• Draft of a National Rural Development Policy presented to and processed by round tables and Congress</li> <li>• Gender issues and environmental considerations incorporated into the National Development Policy</li> <li>• Degree of approval of programme proposal by respective authorities and corresponding service delivery</li> </ul>		
<p><b>Output 1: Local Development Participation and Decentralization</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiary organizations, municipalities and the councils at different levels (department, municipal, village level) are strengthened to develop and participate in the decentralized planning and decision-making process for social and economic development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 900 economic organizations built-up or/and reinforced</li> <li>• 450 formal economic organizations have women leaders in management</li> <li>• 70% of beneficiary organizations with management system linked to public and private institutions</li> <li>• 80% of the communities familiarized with decentralized management methodologies</li> <li>• 40 municipal governments and 40 councils (CDM) familiarized with improved management system, administrative and fiscal procedures</li> <li>• 51 municipal governments and 180 councils (CDC, CDM) familiarized with the elaboration of a participatory strategic development plan including gender focus and environmental impact assessments</li> <li>• 51 municipalities have access to the National Geographical Information System</li> <li>• 4 000 youth are prepared to participate in the labour market</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Records of municipalities and councils</li> <li>• Minutes of meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funding of local government structures ( e.g. municipal and departmental councils) is secured</li> </ul>
<p><b>Output 2: Marketing and Rural Business</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Market linkage capacity for the entire beneficiary population and its economic organizations is fostered, conditions and opportunities for profitable, market oriented and sustainable activities for rural women created</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% of the beneficiaries have access to new market infrastructure</li> <li>• 30% of beneficiary communities connected by new or improved roads</li> <li>• New marketing channels created</li> <li>• Market information, opportunities and prices delivered on time and with international quality standards to beneficiaries</li> <li>• 50 negotiation tables in operation among producer/buyers</li> <li>• 70 economic organizations (35% directed by women) with improved negotiation and marketing capacities created</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Systematization reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central America Free Trade Agreement (CAFTA) conditions continue to be favourable for export of produce from the western region</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 500 beneficiaries with improved marketing capacities</li> <li>• 250 leaders trained in marketing rural business</li> <li>• 8 400 women in a position to operate their own business</li> </ul>		
<p><b>Output 3: Rural Technical Services</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizations of micro-enterprises, unemployed youth, men and women farmers, artisans obtain access to demand-led market-oriented services, thereby enabling the transformation of their economic subsistence activities into profitable businesses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 000 beneficiaries have access to private rural services (7 000 women)</li> <li>• 70% of productive activities/projects in implementation in relation to demand driven proposals</li> <li>• Degree of integration into rural services of gender-related activities and coping strategies of the Mayan community</li> <li>• Rural service providers have included environmental impact approaches in their service</li> <li>• After the second year, 6 000 landless youth (60% of whom will be women) will have benefited from training programmes in technical labour skills (60% indigenous) and acquired the capacity to open microbusinesses</li> <li>• Degree of performance of the different Rural Productive Funds</li> <li>• 20% of beneficiaries have access to financial services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Systematization reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functioning of an appeal structure for oversight and conflict resolution for service delivery is respected</li> <li>• Labour market imperfections do not impede absorption of trained youth</li> <li>• Environmental protection programmes by other state organizations are supporting the programme</li> </ul>
<p><b>Output 4: MAGA Institutional Strengthening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MAGA institutional and operational capacities are strengthened to regulate and deliver decentralized pro-poor services in the western region creating equal opportunities for women and men, correcting gender imbalances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instruments, tools and mechanisms for the management of decentralized pro-poor services elaborated and tested in the western region</li> <li>• Degree of gender orientation in service delivery</li> <li>• Rural development policy linked to other state environmental programmes</li> <li>• MAGA's representation on regional development policy in the western region</li> <li>• Degree of incorporation of the community/municipality development plans in the working plans of MAGA in the western region and vice versa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants' reports</li> <li>• Annual report of the Ministry</li> <li>• Regular reports by the PMU or Country Portfolio Manager (CPM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Institute for Rural Development (INDR) created and operational for development and service delivery of the National Rural Development Policy by mid-Phase I</li> </ul>
<p><b>Output 5: Programme Management</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The PMU has developed an effective project management system for participatory planning, monitoring and decision-making as a model for decentralized local governance and rural development.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Annual workplan agreed by all involved parties every year</li> <li>• Documentation system of impact and knowledge management system established</li> <li>• Established monitoring guidelines applied by defined users periodically and results documented systematically</li> <li>• Programme plans and monitoring reports are part of the 51 municipal and five departmental planning and monitoring systems initiating after year three.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular programme report</li> <li>• Records of the M&amp;E system</li> <li>• Report of annual monitoring</li> <li>• CPM report</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural development activities by other development institutions (rural transport, health, social funds, etc.) support the operation and maintenance of the programme activities</li> </ul>

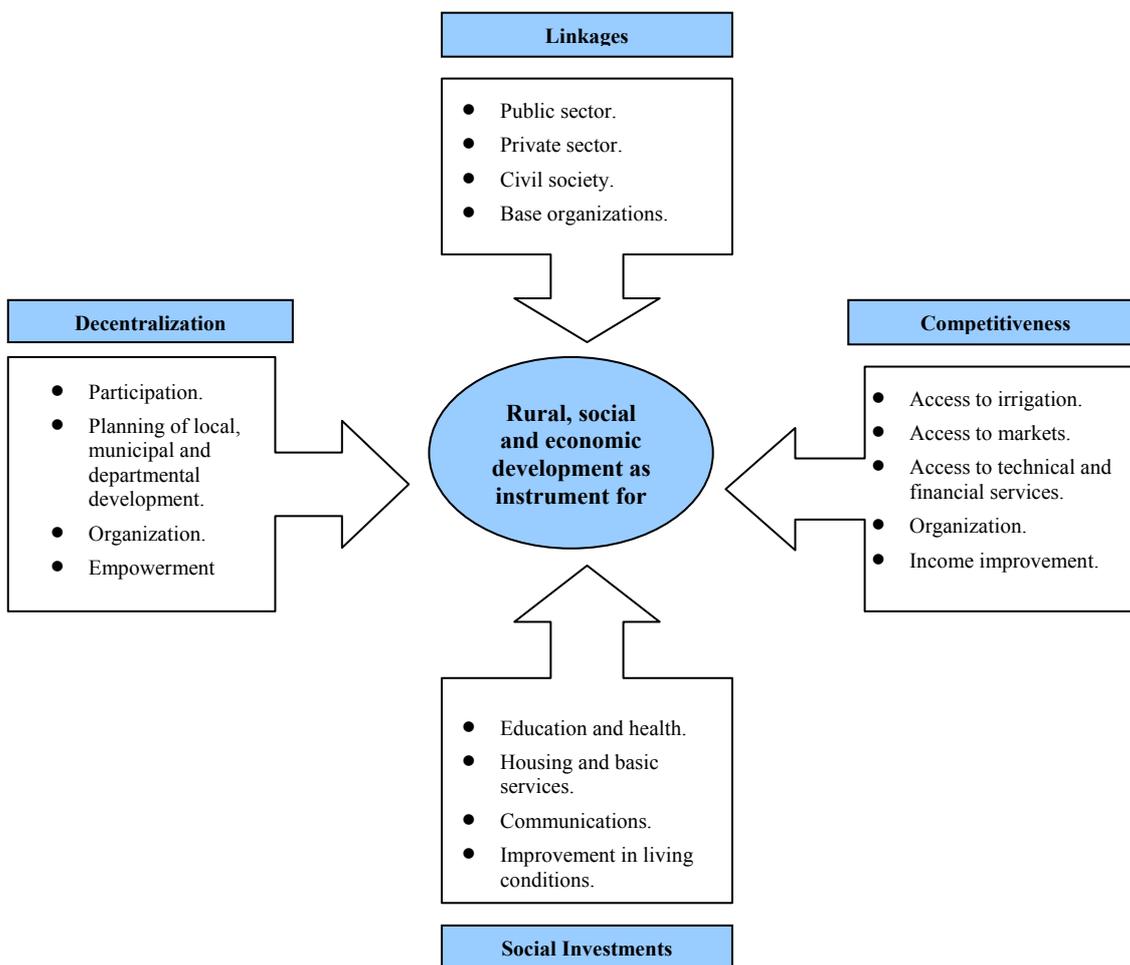
<b>ACTIVITIES FOR COMPONENTS<sup>1</sup></b>		
<b>Local Development Participation and Decentralization</b>	<b>Rural Technical Services</b>	<b>Programme Management (Planning and M&amp;E)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• To develop and implement social and economic gender-focused development plans for community organizations</li> <li>• To support the management of base organizations, with particular emphasis on leadership roles for indigenous women</li> <li>• To support the elaboration of gender-focused development plans for municipal government</li> <li>• To create linkages among the plans prepared by beneficiary organizations, communities, municipalities and departments</li> <li>• To create participatory coordination and cooperation mechanisms among community organizations, municipalities and departments</li> <li>• To provide a social investment fund for social and educational programmes</li> <li>• Identification, formulation and implementation of social development projects</li> </ul> <p><b>Marketing and Rural Business</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To provide <ul style="list-style-type: none"> <li>○ market information and intelligence</li> <li>○ innovative/new market opportunities</li> <li>○ market analysis and forecasting of markets and prices</li> </ul> </li> <li>• Training and technical support in marketing and rural business with a special focus on profitable economic activities by women</li> <li>• To provide guidance on the planning and operation of the Rural Technical Services Component</li> <li>• To assist the transformation of non-profit producer organization into profit-oriented organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To identify and systematize the demands of beneficiary organizations</li> <li>• To select, contract and supervise rural private service enterprises</li> <li>• To train rural private service enterprises</li> <li>• To facilitate access to rural financial services</li> <li>• To establish and manage the different funds available to the beneficiaries.</li> <li>• To establish coordination mechanisms with other development institutions in the field of natural resource management</li> <li>• To organize and implement training programmes in labour skills for rural youth</li> <li>• To support skilled youth in establishing their own enterprises</li> <li>• To systemize and document technical and innovative experience</li> </ul> <p><b>MAGA Institutional Strengthening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To implement an institutional diagnosis</li> <li>• To assist in policy formulation</li> <li>• To support the design of the National Rural Development Programme</li> <li>• To elaborate and implement instruments for pro-poor rural development including environmental assessment and planning tools.</li> <li>• To create linkages among MAGA, community, municipal and departmental structures and the councils</li> <li>• To establish a coordination and information unit for decentralization</li> <li>• To support the Ministry's Unit of Gender, Women and Youth</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To organize and implement procedures and participative mechanisms for the functioning of the PMU</li> <li>• To establish and implement a functioning planning and M&amp;E system, including systematization and documentation</li> <li>• To mitigate assumptions and risks</li> <li>• To establish coordination mechanisms and linkages among the programme, MAGA and the decentralized decision-making structures</li> <li>• To facilitate processes related to the design and implementation of the National Rural Development Policy</li> </ul>

## APPENDIX IV

## PROGRAMME DESIGN MATRIX

Programme Strategic Operational Axes	<i>IFAD Strategic Framework 2002- 2006</i>			Outputs
	<b>Human and Social Assets</b>	<b>Productive Assets and Technology</b>	<b>Financial Assets and Markets</b>	
<b>Decentralization</b>	Strengthening the capacity of the rural poor and their organizations	Decentralization of MAGA and its services	Development of local markets	Empowerment
<b>Competitiveness</b>	Strengthening the income-generating capacity of the poor	Access to local rural technical support services, irrigation and markets	Access to local rural marketing support services and financial services	Improved income
<b>Social Investments</b>	Access to health, education and basic services	Improved educational levels to facilitate access to productive technologies	Improved educational levels to facilitate access to financial services	Better living conditions, better educational levels, empowerment
<b>Institutional Linkages</b>	Investments in social services	Harmonization of investments in productive infrastructure	Investments in marketing infrastructure	Articulated investments in rural areas

PROGRAMME STRATEGY AND DESIGN



**A PATH FOR PEACE**

1. In December 1996, the Government of Guatemala and URNG signed a set of historic accords ending 36 years of internal war. Within the frame of the Accord for Long and Lasting Peace and a comprehensive set of sub-accords, both parties agreed to undertake substantial constitutional and legal modifications to the country's legal system in order to establish a democratic society with full participation of the historically marginalized poor and indigenous minority. Areas covered by the peace accords include human rights, resettlement of war-displaced populations, establishment of a commission for the clarification of human rights violations, recognition of indigenous identity and rights, social and economic policies, the rural/agricultural situation, social investments and constitutional reforms.

2. The social and economic development of rural areas and the reduction of rural poverty are among the most important issues included in several of the agreements between the Government and URNG. A Land Fund has been established and partially financed with the aim of facilitating the access of poor, landless and displaced groups to agricultural land. A multisectoral negotiating round table, created by the peace accords and supervised by UNDP, is currently engaged in the discussion of a National Rural Development Policy and the institutional structure required for its implementation. Agreement by IFAD/MAGA to implement the National Rural Development Programme is considered part of the institutional requirements to fulfil the goals of the peace accords both in spirit and action.

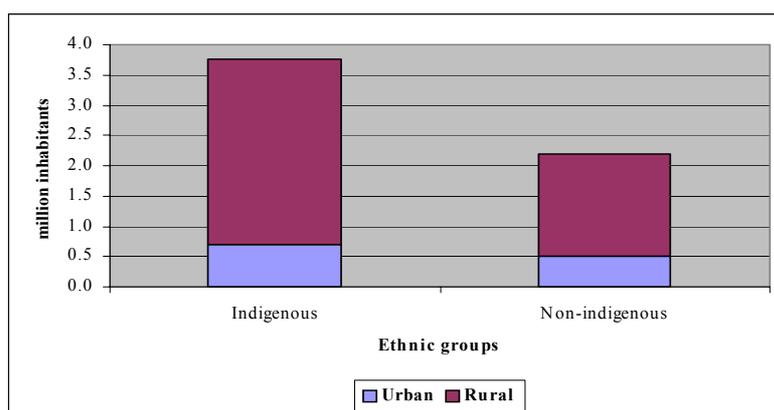
APPENDIX VI

**POVERTY AND GENDER IN GUATEMALA**

1. Over the last decade, poor families in Guatemala accounted for 65% of the total population and 87% of the rural population. The incidence of rural poverty rises in areas with a high concentration of indigenous groups, where more than 90% of the population live below the poverty line (compared to 66% of the non-indigenous population). Approximately 40% of the total population are illiterate, and 60% of these are women. Furthermore, 60% of the indigenous population are illiterate, as compared with 24% of the non-indigenous population.

2. Rural poverty is particularly intense among indigenous communities of Mayan descent. Among the social and economic causes of their poverty is the prejudice, discrimination and exclusion they have suffered for generations. Significantly, in Guatemala, poverty and extreme poverty are almost synonymous with being of indigenous origin. In addition, rural poverty is chiefly associated with lack of access to land, fragmentation of land holdings, inefficient marketing systems and lack of access to productive resources, particularly water and productive technologies. Poverty among these communities is further aggravated by their lack of access to financial services and linkages with the agribusiness sector, and by the deterioration of natural resources mainly through deforestation, soil erosion and fertility losses.

**Distribution of Urban and Rural Poor**



3. Rural areas with a high percentage of indigenous communities are the poorest in the country. The poorest municipalities are located in the north and south-east regions of Guatemala, followed by the north-west region. The north-east region comprises the departments of Huehuetenango and Quiché and the south-east region, San Marcos, Quezaltenango, Totonicapán and Sololá, all of which are populated predominantly by Mayan ethnic groups. Other indigenous groups are located in the departments of Chiquimula, Jalapa and Jutiapa in the south-west region and in Quiché and Las Verapaces, where the two ongoing IFAD projects are being carried out.

**Incidence of Extreme Poverty in Indigenous Populations**

Departments	% of Indigenous Population	Extreme poverty %
San Marcos	25 – 49.9	61.07
Totonicapán	75 – 100	55.62
Huehuetenango	50 – 74.9	37.15
Sololá	75 – 100	32.62
Quetzaltenango	50 – 74.9	22.42

Source: Verification Report. UN Verification Mission of the Peace Accord - MINUGUA

## APPENDIX VI

4. Inequality is one of the main characteristics of poverty and rural poverty in Guatemala. The Gini coefficient was estimated by UNDP (2001) at 0.56 placing Guatemala in thirteenth position among the 111 countries evaluated. The exclusion of indigenous groups from the social, economic and political mainstream is among the historical causes of poverty and inequality, a situation compounded by continuing prevalent racial prejudices.

5. There are four recognized ethnic groups in Guatemala: Ladina (mixture of Spanish and indigenous origin), Mayan (the largest ethnic group), Garifunas (small group restricted to the Atlantic coast) and Xincas (small group living on the south-east Pacific coast). The prevalence of different languages and dialects further compromises the social and economic integration of indigenous communities. There are five linguistic branches of Maya and 21 linguistic communities (equivalent to dialects) distributed throughout the country. In many cases, older men and most of the women are monolingual, restricting both their communication capacity and their integration into rural society.

6. Access to education also reflects discrimination against the Mayan population: 62.3% of children aged seven to 14 not attending school are indigenous; 1.3 years is the schooling average for indigenous people, compared with 2.3 years for non-indigenous; only 43% of indigenous women complete primary education, 5.8% secondary, and only 1.0% complete third-level education.

7. The Mayan population has religious and cultural links with the land and its ancestral heritage is closely associated with corn and bean production as both family food and ceremonial crop. The livelihood patterns of indigenous populations and non-indigenous rural poor present a combination of economic activities, but are predominantly agricultural. Complementary activities are small enterprises involved in handicrafts (15%), retail business (12%) and services (10%). While members of indigenous communities represent close to 48% of the country's population, they own only 23.6% of the agricultural land.

8. The average land holding of indigenous agricultural producers ranges from 0.34 ha, (falling into the classification category of micro-land holdings) to 2.0 ha (corresponding to a sub-family land holding). The systematic decline of the agricultural sector and the crisis in international coffee prices have provoked a significant decline in the income and nutritional levels of the indigenous rural poor. While only 22% of the non-poor population work in agriculture, 58% of the indigenous rural poor are involved in agriculture either as subsistence producers or as seasonal salaried workers. It has been estimated by MAGA that at least 200 000 seasonal jobs have been lost due to the coffee crisis. This has particularly affected indigenous workers from the altiplano region.

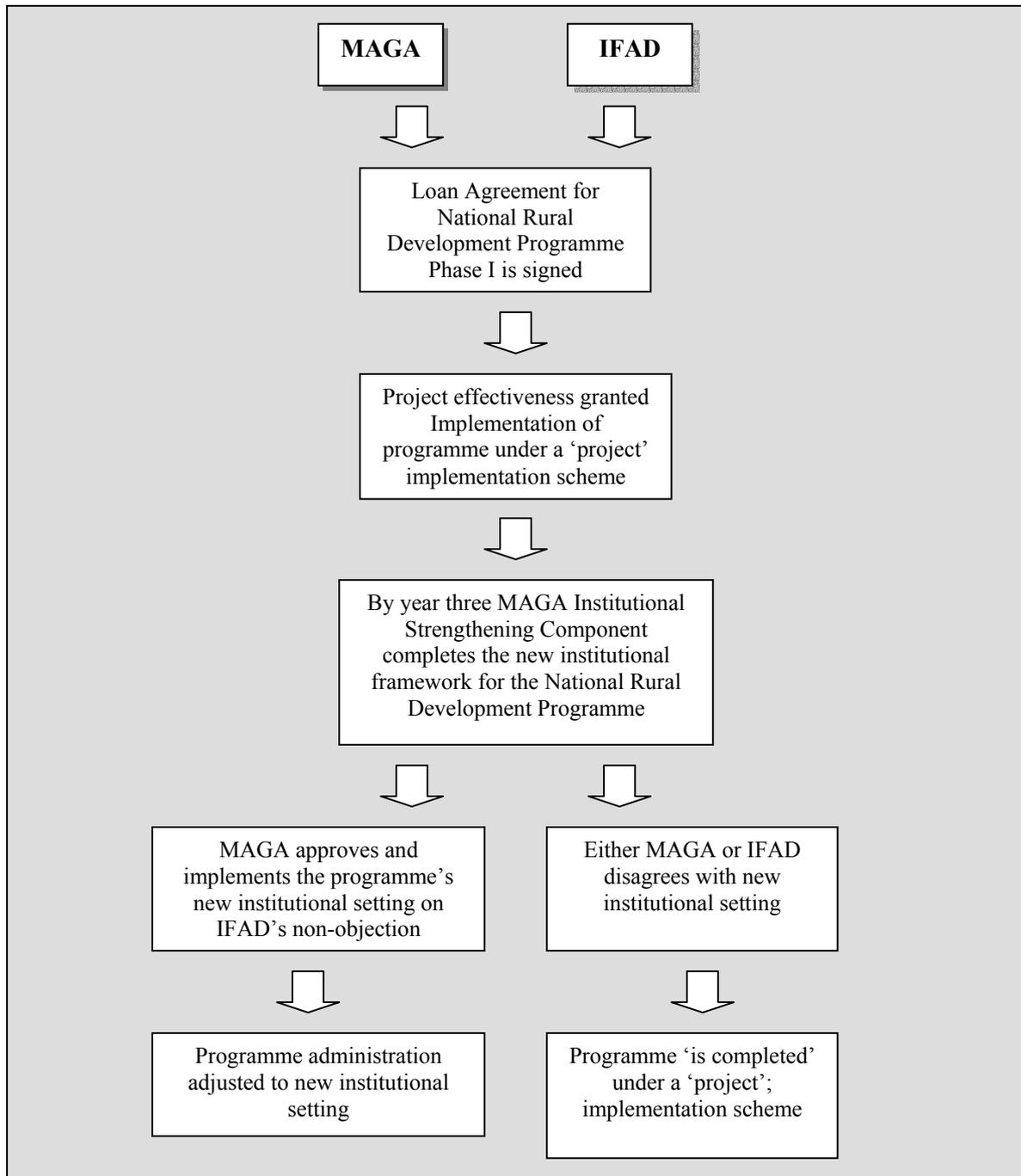
9. Women in rural areas are generally more prone to poverty than either rural men or urban women. The conditions of rural women in Guatemala have worsened as a result of the armed conflict, which left 100 000 women widowed and 250 000 orphans. This factor, among others, has contributed to an increase in the incidence of woman-headed households in rural areas. Women are highly involved in agricultural production as both individual producers or as part of the family workforce, however they seldom participate in local economic organizations. The patriarchal nature of rural society implies a circumscribed role for women and this is reflected in the high incidence of illiteracy, low levels of education and land ownership, limited access to technical and financial services, and the very high birth rate experienced by rural women.

10. Based on World Bank poverty studies and household surveys, the rural poverty line was estimated at USD 1.40 per person/day and the extreme poverty line at USD 0.80 per person/day. Approximately 60% of the country's households live below the poverty line.

### ORGANIZATION AND MANAGEMENT

1. In agreement with the Government, the programme will be implemented by MAGA. The programme will be initiated under operational and administrative arrangements similar to those of the IFAD-financed Cuchumatanes Highlands Rural Development Project. An institutional framework for the National Rural Development Programme proposal should be completed as a result of the MAGA Institutional Strengthening Component after two and a half years of activities. Following approval of the proposed institutional framework by the Government and MAGA, and in agreement with IFAD and the cooperating institution, programme implementation and administration will be transferred to this new institutional setting. If no final agreement on the proposed institutional framework is reached at the Government and MAGA level or with IFAD and the cooperating institution, programme implementation will continue under the initial operational and administrative arrangement (Diagram 1).
2. A Steering Committee will be established with responsibility for policy and administrative guidance on programme activities. This governing structure will be incorporated into the new MAGA institutional framework, and will cover the duration of the programme. The Minister for Agriculture or the Vice-Minister will chair the Steering Committee. Other committee members from the Government will include one representative from SEGEPLAN and one from Ministry of Finance, one from MAGA, nominated by the Ministry, one private sector representative (local/national producers' organizations, exporters' associations or non-profit private sector organizations), one representative from the departmental governments and two from mayors from programme areas, all elected annually on a rotational basis. Programme beneficiaries will have one representative (man/woman) from each department democratically elected among leaders of local organizations, ensuring balanced representation in terms of gender and ethnicity, on a two-year rotational basis. The Steering Committee will be responsible for approval and supervision of annual operating plans and budgets, and overall programme guidance. It will meet at least twice a year.
3. A Coordinating Committee for IFAD projects implemented under FONAPAZ will be created to harmonize methodologies, strategies and operational tools. This Committee will be composed of representatives of the Minister for Agriculture and the Director General of FONAPAZ, the directors of the Project for Rural Development and Reconstruction for the Quiché Department (PRODERQUI) and the Rural Development Programme for Las Verapaces, and the director of the present programme. An organizational chart for the National Rural Development Programme – Phase I is presented in Diagram 1.
4. Service contracts will be signed, when necessary, with private and governmental national and/or local institutions, foundations, consulting firms and NGOs. Working and/or coordination agreements will be signed with the Ministry of Education and the Technological Institute for Technical Training (INTECAP) for adult literacy and the labour skill-training programme. Additional working agreements will be signed with major environmental investment projects to facilitate cooperation and coordination among activities in common geographical areas. National, state and local consulting enterprises; professional groups; private and government foundations; and NGOs will be contracted as necessary to provide training and productive services to programme beneficiaries. All contracts will be based on competitive bidding processes following IFAD, cooperating institution and government regulations.
5. Four alternative operational schemes and locations were considered during the design of the programme management unit, with the aim of optimizing its efficiency. The advantages and disadvantages of each alternative were examined. Finally, a decentralized PMU with five departmental offices and a liaison office in Guatemala City was considered the most appropriate, as this arrangement will facilitate close relations with local governments and communities and will imply lower supervision and personnel displacement costs, despite the higher implementation and maintenance costs (see Table).

**Diagram 1: National Rural Development Programme Implementation Scenarios**



**Diagram 2: National Rural Development Programme – Phase I  
Organizational Chart**

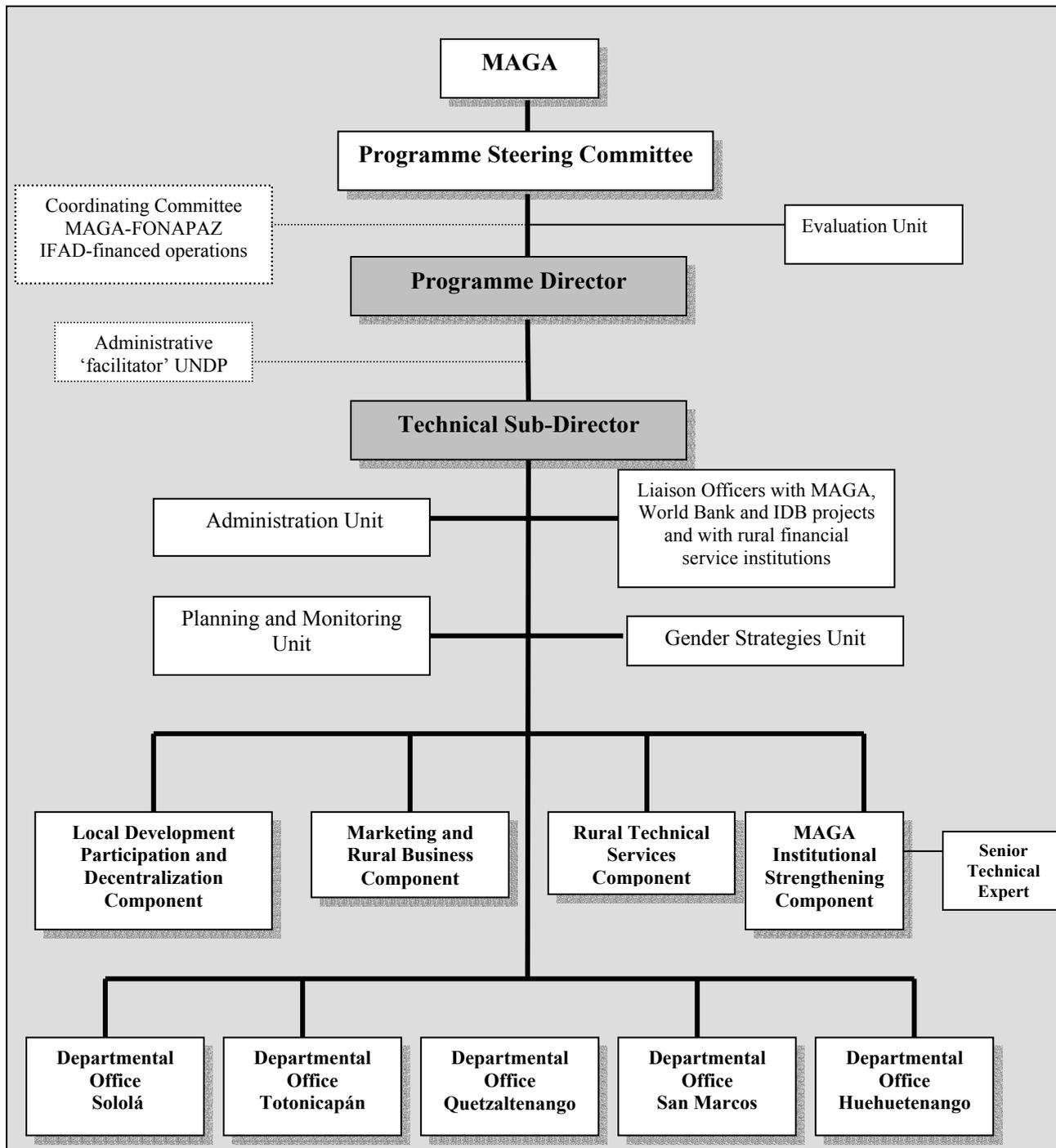


Table 1: Management-Efficiency Analysis to Determine the PMU Structure

PMU Structure	Characteristics	Advantages	Disadvantages
Centralized	PMU located in Guatemala City with mobile units covering activities in five departments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lower implementation costs by sharing MAGA office infrastructure and services</li> <li>• Close to MAGA decision-making processes</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Removed from rural communities and municipal governments</li> <li>• Higher supervision costs</li> <li>• Higher personnel displacement costs</li> <li>• Limited contacts with local, private and state institutions</li> </ul>
Partly Centralized	PMU located in Guatemala City with five departmental offices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low implementation costs by sharing MAGA office infrastructure and services</li> <li>• Close to MAGA decision-making processes</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme director and PMU core staff removed from rural communities, municipal governments and local institutions</li> <li>• Higher PMU core staff displacement costs</li> </ul>
Totally Decentralized	PMU Located in Quetzaltenango with five departmental offices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Close to rural communities and municipal governments</li> <li>• Lower supervision costs</li> <li>• Lower personnel displacement costs</li> <li>• Intensive and systematic contacts with local private and state institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High PMU implementation and maintenance costs</li> <li>• Removed from MAGA decision-making processes</li> <li>• Least effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>
Partly Decentralized	PMU Located in Quetzaltenango with five departmental offices and a liaison office in Guatemala City	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Close to rural communities and municipal governments</li> <li>• Lower supervision costs</li> <li>• Lower personnel displacement costs</li> <li>• Intensive and systematic contacts with local private and state institutions</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High PMU implementation and maintenance costs</li> </ul>

6. The PMU will have financial and administrative autonomy and will be established in the programme area, tentatively in the city of Quetzaltenango. Its responsibilities and authority will be delegated by MAGA. The programme will establish a liaison office in Guatemala City, staffed by personnel from the MAGA Institutional Strengthening Component and a liaison officer for MAGA/World Bank/IDB environmental projects. The programme will be organized through five departmental offices.

7. Regional and local fund approval committees will be established to deal with requests from economic organizations to access the programme's technical assistance, productive investments and/or the guarantee fund. The Regional Committee will be chaired by the programme director, and will be composed of the technical sub-director, the coordinators for the Marketing and Rural Business Component and the Rural Technical Services Component, a representative from MAGA, nominated by the Steering Committee and two elected mayors. Five representatives (men/women) from each department will represent the beneficiaries and these will be democratically elected among leaders of local organizations, respecting balanced gender and ethnic representation and functioning on a one-year rotational basis. The Local Committee will be chaired by the technical sub-director, and will be composed of the coordinators of the Marketing and Rural Business and the Rural Technical Services Components, and two beneficiaries. Two mayors will also be elected to the Local Committee to represent all municipal governments involved in the area.