

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-troisième session

Rome, 1^{er}- 2 décembre 2004

RÉPUBLIQUE DU PARAGUAY

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. La situation économique du pays	1
B. Le secteur agricole	2
C. Pauvreté rurale	4
D. Obstacles et possibilités pour la réduction de la pauvreté rurale	5
E. Système d'allocation des ressources fondé sur la performance	6
F. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	7
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS	8
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	10
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	10
B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre des projets	10
C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Liens possibles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Domaines de concertation	13
F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille	14
G. Cadre indicatif de financement et programme de travail à horizon mobile	14

APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	5
IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	7
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	9
VI THE COTTON CROP (LA CULTURE DU COTON)	12

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Guaraní (PYG)
1,00 USD	=	4 800 PYG
1,00 PYG	=	0,0002 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

BID	Banque interaméricaine de développement
BNF	<i>Banco Nacional de Fomento</i> (Banque nationale de développement)
CAH	<i>Crédito Agrícola de Habilitación</i> (Institut de crédit agricole)
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays
ENREP	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de développement
FDC	<i>Fondo de Desarrollo Campesino</i> (Fonds de développement paysan)
GTZ	Office allemand de la coopération technique
MAG	Ministère de l'agriculture et de l'élevage
MERCOSUR	Marché commun du Cône Sud
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RIMS	Système de mesure des résultats et de l'impact
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USAT	Unité des services d'assistance technique

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU PARAGUAY
Année budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA



PARAGUAY



Source: FIDA

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

RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
Programme de développement de l'agriculture et de l'élevage	BID	BID	I	27 juin 79	10 juin 80	9 juin 84	L - I - 19 - PG	DTS	5 900 000	100,00
Projet de développement rural intégré dans le Département de Paraguari	BID	BID	I	8 sept. 81	26 juill. 82	30 avril 89	L - I - 72 - PG	DTS	3 500 000	94,37
Projet de crédit agricole	BID	BID	O	12 déc. 84	20 juin 86	30 juin 90	L - I - 164 - PG	DTS	7 100 000	99,35
Projet de fonds de développement paysan - Région du Nord-Est du Paraguay	FIDA	UNOPS	O	9 sept. 92	10 août 93	30 juin 01	L - I - 310 - PG	DTS	8 500 000	75,64
Projet de crédit du Fonds de développement paysan - Région orientale du Paraguay	FIDA	UNOPS	O	7 déc. 95	3 déc. 96	30 juin 05	L - I - 407 - PY	DTS	6 650 000	82,06

BID = Banque interaméricaine de développement

I = Intermédiaires

O = Ordinaires

DTS = Droits de tirage spéciaux

UNOPS = Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

RÉSUMÉ

1. En mars 2004, une mission du FIDA s'est rendue au Paraguay pour y entreprendre la rédaction d'un exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP). La mission s'est déroulée parallèlement aux préparatifs de la mise en place du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) et en liaison étroite avec ces derniers ainsi qu'avec une mission visant à analyser le secteur des coopératives que le FIDA avait confiée à Raiffeissen (la Fédération allemande des coopératives et Raiffeissen) et une mission du Bureau de l'évaluation du FIDA tendant à évaluer le *Fondo de Desarrollo Campesino* (Fonds de développement paysan) (FDC), une institution financière de deuxième rang encouragée et financée par le FIDA pour moderniser le secteur financier rural et orienter les prêts par l'intermédiaire d'un réseau de coopératives, principalement vers les petits producteurs de coton.

2. Au cours de la décennie écoulée, l'économie du Paraguay a connu plusieurs crises qui ont fait reculer le produit intérieur brut (PIB) par habitant de 6%. À la fin de 2002, la Banque mondiale (Atlas) le situait à 1 170 USD¹. L'agriculture en représentait 29%, l'industrie 19%, et les services 52%. La production d'énergie hydroélectrique est une activité importante dans l'économie du pays, intervenant pour environ 15% dans le PIB (cette contribution est inscrite dans la catégorie des services). Le Paraguay exporte l'électricité au Brésil (près de 50% du total des exportations en valeur). L'agriculture fournit 40% des exportations. Le coton, un produit traditionnel de l'agriculture paysanne à très faible productivité, représente 40% des produits agricoles exportés. L'extension de la culture du soja génétiquement modifié, qui se concentre dans les exploitations plus vastes (aux mains de firmes brésiliennes), occupe à présent la première place dans l'agriculture.

3. La culture du coton a été liée de tous temps au développement de l'agriculture du Paraguay. C'est la culture de rente traditionnelle du paysan et l'une des principales activités génératrices de revenus monétaires et d'emplois en milieu rural, où elle occupe quelque 180 000 petits producteurs et leur famille. Ce secteur bénéficie d'un large éventail de subventions sous forme de crédit et d'intrants et se caractérise par des relations de dépendance et de subordination économiques et sociales qui sont à l'origine de la passivité manifestée par les paysans et par leurs associations, comités et coopératives.

4. Les politiques nationales de financement rural, actuellement à l'étude, se sont appuyées sur les banques publiques comme la *Banco Nacional de Fomento* (Banque nationale de développement) (BNF) et le *Crédito Agrícola de Habilitación* (Institut de crédit agricole) (CAH). Dans leur application, ces politiques se sont caractérisées par un manque de transparence, des détournements de fonds, des taux d'intérêts subventionnés, un suivi laissant à désirer, une attitude négligente à l'égard des arriérés et la concentration du crédit sur la culture du coton, si bien que la BNF et le CAH ont accumulé des déficits élevés. Dans de telles conditions, le FDC, créé avec le soutien du FIDA, n'a pas été en mesure d'atteindre entièrement ses objectifs. Les services de soutien à la production sont apportés par un système public relativement inefficace qui est administré par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, avec quelques solutions de rechange comme le projet Prodesal financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) qui utilise un mécanisme d'externalisation des services, et l'unité des services d'assistance technique (USAT) associée de près au FDC – qui vise à privatiser les services.

5. Le Paraguay comptait 6 millions d'habitants en 2003. Presque tous sont bilingues (espagnol et guarani). La population reste en grande partie rurale, dans une proportion estimée à 40%. On dénombre quelque 320 000 exploitations paysannes, dont 70% à 75% sont en déclin et travaillent sous le seuil de rentabilité. La contribution de l'agriculture paysanne au PIB du pays a fortement régressé ces quatre dernières années, tombant de 8% à 5%, et 90 000 emplois ruraux ont été perdus. La

¹ La mission du FIDA considère que ce chiffre est correct pour 2003. Le chiffre de la Banque mondiale (Atlas) pour le PIB de 2001 est de 1 350 USD par habitant.

population indigène est de 87 000 personnes qui se répartissent en 20 groupes ethniques, vivent dans 400 communautés installées dans tout le pays et sont considérées comme des exploitants agricoles².

6. On estime qu'en 2002-2003 le pourcentage de la population rurale et urbaine vivant dans la pauvreté avait sans doute atteint entre 45% et 48%, respectivement. On estime que pendant cette même période 18,5% de la population vivait dans l'extrême pauvreté. En milieu rural, le seuil de la pauvreté était d'environ 0,90 USD par habitant et par jour, et le seuil de pauvreté absolue de 0,60 USD par habitant et par jour. Les producteurs ruraux les plus touchés par la pauvreté restent les cultivateurs indépendants de coton. La situation des femmes rurales est particulièrement critique. Elle a été aggravée par la sévère crise économique, qui leur a fait perdre des emplois et des possibilités de gain et a entraîné leur marginalisation sociale.

7. Les principales causes de la pauvreté rurale sont: a) l'instabilité politique, l'incertitude entourant la politique économique, un modèle économique et social d'exclusion dû à la corruption et à une structure de production non compétitive; b) le système de la monoculture du coton fortement subventionné et basé sur de très petites exploitations; c) des organisations paysannes d'une très grande faiblesse économique et sociale; d) un régime d'occupation des terres non garanti en droit; et e) des services publics inefficients et des services financiers ruraux faibles.

8. Le SAFP a révélé la nécessité de réformer le secteur public, de lutter contre la corruption, de démocratiser, d'assurer la participation et le renforcement des capacités locales en tant que problèmes majeurs hérités du passé à résoudre d'urgence et en priorité. Les insuffisances rencontrées au niveau des organisations des ruraux pauvres, de leur accès au marché, de la diversification de la production, de l'apport des services techniques et financiers, de la participation et de la représentation par des organisations figurent au nombre des entraves majeures au développement rural mises en évidence par le SAFP et représentent les grands axes stratégiques du présent COSOP.

9. L'administration en place a lancé une stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de développement (ENREP) dirigée par le secrétariat à l'action sociale, avec le soutien de la Banque mondiale, de l'Union européenne (UE) et de la BID. Cette stratégie est l'une des priorités d'action explicite du présent gouvernement, qui a créé à son intention le cabinet social³. Ses principaux axes sont les suivants: a) modernisation de l'État et renforcement des institutions; b) promotion de la participation des citoyens et lutte contre la corruption; c) développement du secteur rural et gestion de l'environnement; et d) amélioration de la compétitivité. La problématique hommes-femmes et la question des jeunes sont traitées de façon liminaire dans les politiques mises en œuvre actuellement dans le cadre du deuxième plan de chances égales pour les femmes et les hommes.

10. Le FIDA a acquis une grande expérience au Paraguay. Les principaux enseignements tirés montrent que les résultats du FDC, bien qu'ils marquent un changement important dans la situation des institutions financières rurales, ne sont pas satisfaisants sur le plan des objectifs de développement. L'une des principales difficultés rencontrées par le FDC, et aussi l'un des principaux obstacles à une réduction des niveaux élevés de la pauvreté rurale, réside dans la faiblesse institutionnelle des organisations sociales rurales, à tous les niveaux. Il existe peu de possibilités d'entreprendre avec succès des activités de production ou de commercialisation, sauf dans les secteurs fortement subventionnés et soutenus par l'État, comme celui du coton.

11. Après une analyse de la situation et des perspectives d'avenir, les principaux axes stratégiques présentés dans le présent COSOP et auxquels les pouvoirs publics souscrivent sont: a) renforcement

² Selon les informations de la Direction centrale des statistiques et du recensement (2002), le Paraguay compte vingt groupes ethniques: Guaraní Occidental, Aché, Avá Guaraní, Mbyá, Pái-Tavyterã, Guaraní Nandéva, Toba Maskoy, Enlhet Noret, Enxet Sur, Sanapaná, Toba, Angaité, Guaná, Nivaclé, Maká, Manjui, Ayoreo, Ybytosó, Tomaráho, et Toba-Qon.

³ Le gouvernement a structuré les ministères en deux cabinets, l'un économique et l'autre social. Ce dernier est chargé de la politique et de l'action en matière de réduction de la pauvreté rurale.

du capital social; b) incitation à diversifier la production paysanne traditionnelle dans les secteurs qui offrent de réels débouchés; c) promotion de l'équité entre les sexes dans la participation aux activités sociales, économiques et commerciales; et d) soutien à la formulation des politiques, instruments et mécanismes publics en matière de services financiers (dans le nouveau cadre institutionnel issu de la réforme en cours des banques d'État) et d'assistance technique.

12. Par ses interventions futures, le FIDA soutiendra et confortera les politiques du gouvernement et du cabinet social, en veillant spécialement à s'intégrer aux activités de coopération d'autres organisations internationales et à les compléter. Le FIDA soutiendra en particulier le renforcement ou la création d'un cadre institutionnel pour lutter contre la pauvreté rurale. Le partenariat avec l'Office allemand de la coopération technique et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) permettrait de rechercher des débouchés pour les entreprises aux mains des petits producteurs ruraux pauvres. Avec l'UE, le FIDA soutiendrait l'institutionnalisation du cabinet social et, avec la BID, les actions conjointes à coordonner concernant les politiques relatives aux finances rurales dans le cadre de la réforme des banques publiques et la question très importante et très sensible de la **distribution des terres et de l'octroi de titres fonciers**. Il est possible par ailleurs de nouer des liens avec les organisations de la société civile comme le réseau rural et les coopératives qui y sont associées.

13. **Programme de prêt possible et programme de travail échelonné.** Il est recommandé de réaliser au cours des 15 prochaines années trois opérations successives selon une approche progressive, d'un montant total d'environ 30 à 40 millions de USD. Sur la base des résultats obtenus avec le SAFP et selon une démarche prudente, il est proposé une stratégie capable de s'adapter à **deux** scénarios différents. Les opérations et investissements seraient lancés après l'évaluation de l'opération antérieure en recourant à la méthodologie ci-après.

14. **Méthodologie d'évaluation des opérations.** Si les orientations politiques actuelles sont confirmées et consolidées et si des résultats favorables sont enregistrés dans la réalisation des objectifs fixés pour les opérations, l'évaluation serait positive. En particulier, les résultats obtenus seraient évalués du point de vue des conditions politiques et institutionnelles propices à un développement réalisé dans l'équité de la société paraguayenne. Ces conditions devraient se traduire par des progrès sensibles pour les questions jugées prioritaires par le SAFP du Paraguay, à savoir: i) des politiques synergiques de promotion des paysans et de leurs organisations économiques et sociales; ii) la continuité dans la lutte contre la corruption; iii) un environnement porteur pour le financement rural; et iv) une politique et des interventions déterminées en faveur de l'équité au sein de la société, en particulier entre les sexes. L'évaluation de chaque phase inclurait également des indicateurs spécifiques pour les projets qui seraient définis en même temps que ceux du système de mesure des résultats et de l'impact (RIMS).

Premier scénario (scénario A)

15. Il serait composé des opérations suivantes:

- a) **Une première opération**, d'environ 10 à 12 millions de USD, destinée principalement à développer les capacités locales, à consolider les organisations existantes ou nouvelles des petits exploitants, les groupes ou les coopératives et à élargir leurs activités, tant en termes de participation et de représentation sociale que sur le plan économique et commercial. Les actions devraient viser à susciter sur place la demande d'intervention à divers niveaux et à consolider les organisations, diversifier la production, rechercher les possibilités de création d'entreprises (notamment pour les produits traditionnels) et à créer des plans d'entreprise. Cette première opération aurait pour objectif de: i) engendrer un processus d'autonomisation durable parmi les petits producteurs pauvres; ii) renforcer les organisations sociales des petits producteurs; et iii) consolider le cabinet social.

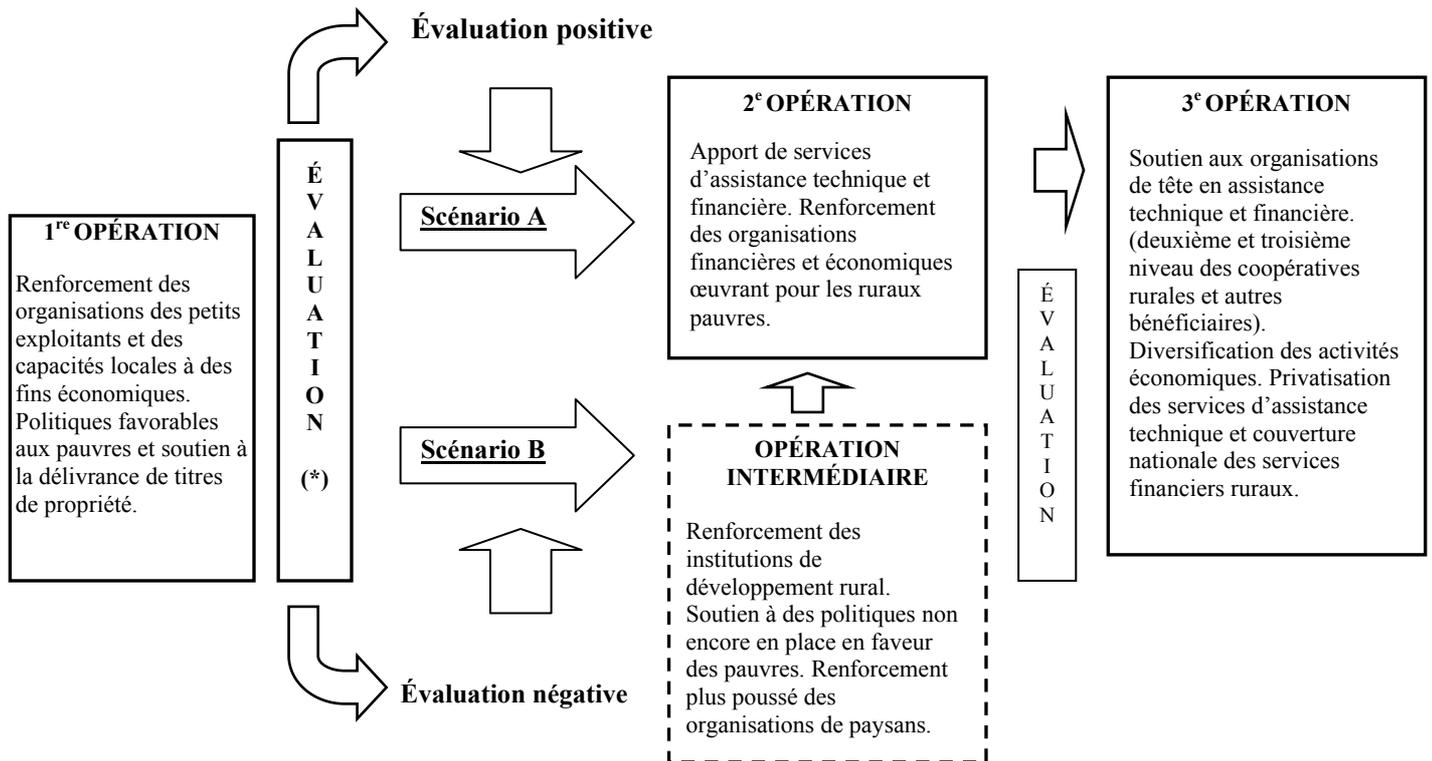
Les principales interventions consisteraient en: i) assistance technique et services de commercialisation; ii) services de soutien financier; iii) mécanismes et systèmes de recherche et d'information tendant à diversifier la production; iv) articulation, rationalisation et consolidation du réseau des coopératives; et v) évaluation des impacts et des résultats en fonction d'objectifs et d'indicateurs à moyen terme.

- b) Si la première opération se traduit par des réalisations concrètes et des résultats positifs, une **deuxième opération** (ou une seconde phase) serait proposée pour un montant de 8 à 10 millions de USD. Cette deuxième opération viserait à faire de nouveaux progrès en matière de structures organisationnelles, d'accès aux prêts et d'extension et de généralisation d'un système privé de services d'assistance technique. Elle serait orientée vers la consolidation des processus commerciaux et de l'implantation sur les marchés, le financement de fonds de roulement ainsi que d'infrastructures commerciales et logistiques (équipement), la commercialisation, et la consolidation de mécanismes souples de vente (consortiums, partenariats stratégiques et associations de coopératives).
- c) **Une troisième opération** (extension de l'échelle) d'un montant de 12 à 15 millions de USD devrait permettre d'étendre les expériences des deux premières opérations à l'échelle du pays et de consolider le modèle.

Second scénario (scénario B)

16. Cette formule offrirait une voie différente après la mise en œuvre de la première opération décrite ci-dessus. Le second scénario serait applicable si les résultats de la première opération étaient insuffisants ou si les attentes et les conditions fixées dans le scénario A ne se matérialisaient pas. En pareil cas, il est suggéré de mener une "opération intermédiaire" pour mieux résoudre les problèmes et éliminer les obstacles rencontrés. Cette opération coûterait 3 à 4 millions de USD.

17. Si cette opération intermédiaire est menée à bien, au vu d'indicateurs spécifiques de performance, en tenant compte des changements intervenus dans le contexte politique et institutionnel et en utilisant les objectifs et procédures fixés dans le RIMS, y compris ceux qui sont fixés par le projet pour la politique nationale, une nouvelle opération serait déclenchée. Dotée des mêmes caractéristiques que la deuxième opération décrite dans le scénario A, cette nouvelle opération renverrait à la trajectoire décrite dans le scénario A.



(*) D'après le SAFP et les indicateurs spécifiques du projet.

RÉPUBLIQUE DU PARAGUAY

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION

1. Le FIDA a commencé ses opérations au Paraguay en cofinçant deux projets avec la Banque interaméricaine de développement (BID), en 1979 et 1984. En 1989, après la chute du Général Stroessner et ses 35 ans de dictature, le FIDA y a mené une mission spéciale de programmation. Celle-ci a défini les priorités pour le renforcement et la modernisation des finances rurales afin de briser la chaîne, coûteuse et inefficace, de financement de la culture du coton pratiquée principalement par les petits producteurs pauvres. Le FIDA proposait d'établir une institution financière de deuxième rang, le *Fondo de Desarrollo Campesino* (Fonds de développement paysan) (FDC) qui se spécialiserait en finances rurales et acheminerait les prêts par la voie du réseau des coopératives et d'autres institutions financières intermédiaires. Une première opération a été approuvée en 1992 et une seconde en 1995. Ces deux propositions ont été élaborées en liaison avec les comités de la Chambre des représentants et du Sénat et ont acquis force de loi. L'opération finale, toujours en cours, prendra fin en décembre 2004.

2. À la demande du gouvernement, une mission du FIDA s'est rendue en mars 2004 au Paraguay pour s'entretenir avec les administrations nationales, notamment le Ministère des finances, le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) et le secrétariat à l'action sociale, ainsi qu'avec des organismes internationaux de coopération, en vue d'élaborer un exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP). Cette mission s'est déroulée parallèlement et en collaboration étroite avec la préparation du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), et elle est restée en contact et a échangé informations et vues avec la mission d'analyse du secteur des coopératives que le FIDA avait confiée à Raiffeissen (la Fédération allemande des coopératives et Raiffeissen). Celle-ci voulait évaluer les succès et les faiblesses des opérations du FDC avec les coopératives et les obstacles rencontrés. Lors de la mission d'élaboration du COSOP, une mission du Bureau de l'évaluation du FIDA est arrivée au Paraguay pour évaluer un second projet du FDC et le présent rapport rend compte de ses résultats préliminaires. Cette mission disposait aussi des rapports d'un travail exceptionnel mené dans le cadre du don d'assistance technique FIDA-Marché commun du Cône Sud (Mercosur) au sujet du développement des coopératives et du soutien à l'*Instituto Nacional de Cooperativismo* (Institut national des coopératives).

II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE

A. La situation économique du pays¹

3. Le Paraguay se situe au centre de l'Amérique du Sud et est bordé par l'Argentine au sud, le Brésil à l'est et au nord-est et la Bolivie à l'ouest. Il n'a pas accès à la mer, sauf par les fleuves Paraguay et Paraná qui sont navigables. Le pays est formé de deux régions écologiques très différentes, l'est doté d'abondantes précipitations et ressources en eau et, à l'ouest du fleuve Paraguay, la zone sèche et semi-aride de El Chaco, où ne vit que 2% de la population totale. Le Paraguay occupe une superficie de 406 750 km² et sa population était estimée à environ 6 millions d'habitants en 2003. La population indigène compte 87 000 personnes qui appartiennent à 20 groupes

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

ethniques et vivent dans 400 communautés réparties dans tout le pays et considérées comme des paysans².

4. Au cours de la décennie écoulée, le Paraguay a connu plusieurs crises économiques qui ont ramené le produit intérieur brut (PIB) par habitant à 6% du fait que la croissance du PIB était en moyenne de 2,1% alors que la croissance démographique atteignait 2,6% par an. À la fin de 2002, la BID estimait que le PIB par habitant était de l'ordre de 940 USD, alors que la Banque mondiale (Atlas) le situait à 1 170 USD³. L'agriculture représente 29% du PIB, l'industrie 19%, et les services 52%. Le "commerce triangulaire" (importation temporaire en vue de la réexportation), qui occupe traditionnellement une place importante dans le PIB du Paraguay, atteignait 30%-35% du PIB. La contribution du secteur informel, également importante de tous temps, est difficile à évaluer.

5. La nouvelle administration du Président Oscar Nicanor Duarte Frutos, entré en fonction en août 2003, a obtenu un accord sur le remboursement de la dette extérieure et a renégozié la dette intérieure. Dans ce contexte, le PIB pourrait croître (1,5%-2,5%) en 2004 grâce à la bonne tenue des prix du soja et du coton.

6. L'économie paraguayenne se caractérise par la part importante du secteur des services dans le PIB (50%) et, dans celui-ci, par la production d'électricité. Celle-ci a un impact positif sous trois formes: a) les exportations d'énergie (estimées à 350 millions de USD en 2001) ont été la principale source stable de devises; b) les redevances et versements compensatoires (estimés à 300 millions de USD en 2001) des entités binationales qui administrent les barrages d'Itaipú et de Yaciretá; et c) les retombées économiques pendant les périodes de construction. Les deux premières formes représentent entre 10% et 15% du PIB et financent près de 35% du budget national en 2004.

7. En décembre 2003, le gouvernement a réalisé une opération intéressante en signant un accord de confirmation de 100 millions de USD avec le Fonds monétaire international et a obtenu de la Banque mondiale et de la BID des prêts de 30 millions de USD chacun. La situation budgétaire s'améliore et l'on s'attend à un déficit de 0,6% pour 2004, comparé à 1,2% en 2003.

8. Le nouveau Gouvernement du Paraguay a établi un plan national de lutte contre la pauvreté rurale qui vise clairement à surmonter les causes premières de la pauvreté et qui tient compte des Objectifs du Millénaire pour le développement. À la demande du Ministre de l'action sociale, le FIDA a envoyé des consultants du Programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL), destiné à soutenir les activités de suivi et d'évaluation des projets financés par le FIDA pour aider à élaborer un système national de suivi des indices de réduction de la pauvreté rurale qui contribuera sans aucun doute à une réalisation plus efficace des objectifs internationaux et nationaux dans ce domaine.

B. Le secteur agricole

9. L'agriculture est la cheville ouvrière de l'économie du pays. Elle fournit 40% des exportations (l'énergie en assure à son tour 50%), 33% des emplois et 27% du PIB. On estime à 30 millions d'hectares la superficie des terres arables, dont 3 millions seulement servent à l'agriculture. Environ 20 millions d'hectares servent à l'élevage et de 15 à 20 millions à l'exploitation forestière.

² Selon les informations de la Direction générale des statistiques et le recensement de 2002, le Paraguay compte vingt groupes ethniques (Guaraní Occidental, Aché, Avá Guaraní, Mbyá, Páĩ-Tavyterã, Guaraní Ñandéva, Toba Maskoy, Enlhet Noret, Enxet Sur, Sanapaná, Toba, Angaité, Guaná, Nivaclé, Maká, Manjui, Ayoreo, Ybytosó, Tomaráho, et Toba-Qon).

³ Le chiffre de la Banque mondiale (Atlas) pour le PIB de 2001 est de 1 350 USD par habitant.

10. Traditionnellement, la part du secteur agricole dans le PIB a été de l'ordre de 27% au cours de la période 1992-2001, et de 29% en 2001 suite à la croissance du sous-secteur de la culture (18,3%). La croissance du secteur primaire (culture, élevage, pêche) a été de l'ordre de 3,2% au cours de la période 1992-2001, la culture étant la plus dynamique avec 4,2%. Les cultures génétiquement modifiées du soja, concentrées sur les grandes exploitations, progressent au rythme de 10% l'an et ont entraîné l'accélération de la croissance agricole. Les années 2003 et 2004 ont connu de vigoureuses protestations des paysans et des réactions sociales à l'expansion dynamique de la culture du soja.

11. **Finances rurales.** Les politiques nationales concernant le financement de l'agriculture et le secteur rural ont été fondées sur les banques publiques comme la *Banco Nacional de Fomento* (Banque nationale de développement) (BNF) et le *Crédito Agrícola de Habitación* (Institut de crédit agricole) (CAH). La gestion de ces institutions s'est caractérisée par un manque de transparence et par le détournement des fonds, des taux subventionnés, un suivi défectueux, une attitude négligente à l'égard des arriérés et le ciblage du crédit sur la culture du coton. Les pressions récurrentes pour obtenir des remises de dettes (la remise d'importance la plus récente date de 1999) ont engendré d'importants déficits à la BNF et au CAH ainsi qu'une habitude du "défaut de paiement" qui, allié à la politique des taux subventionnés, a empêché l'instauration d'un système efficient de financement rural.

12. C'est dans ce contexte que l'on a créé, avec le soutien du FIDA, le FDC pour moderniser les finances rurales. Ce fonds a été créé par la loi en tant qu'institution de financement de deuxième rang chargée de financer les paysans pauvres organisés en coopératives, qui ont aussi reçu une assistance technique substantielle en matière de finances et d'agronomie. Ce modèle a été appuyé sans décapitalisation depuis 1992, bien que les résultats présents soient mitigés (voir les paragraphes 44 à 46).

13. Il existe au total 700 institutions financières formelles dans le pays, dont 600 sous forme de coopératives d'épargne et de crédit. Le secteur bancaire privé n'offre aucun financement aux petits paysans et le rôle des coopératives bien organisées reste marginal. Les coopératives qui fonctionnent effectivement sont au nombre de 400 et la grande majorité opèrent dans le secteur urbain et périurbain. Le manque d'efficience du système paraguayen et les oligopoles se traduisent par des taux d'intérêt très élevés. Depuis 1991, les taux d'intérêt annuels sont restés jusqu'à deux fois supérieurs au taux d'inflation annuel.

14. En décembre 2003, le pouvoir exécutif a soumis au Sénat un projet de loi sur la réforme du secteur bancaire qui préconise la suppression de toutes les institutions financières publiques en place. Celles-ci – le FDC, le Fonds de développement industriel, le Fonds pour la microentreprise, le Fonds pour l'élevage, la BNF, le CAH et le Fonds pour le logement – seraient regroupées pour former une banque de deuxième rang utilisant les institutions financières intermédiaires. En parallèle, une petite banque de premier rang serait créée pour apporter un financement aux petits paysans.

15. **Services de soutien à la production.** Ces services reposent sur le système du MAG, qui compte environ 600 fonctionnaires mais manque de ressources pour couvrir les dépenses de fonctionnement ainsi que d'une politique bien définie pour ses opérations et ses objectifs. Ce système public soutient essentiellement la culture du coton, de sorte que son ratio coûts-avantages est très élevé et qu'il souffre d'une inefficience et de dysfonctionnements qui justifieraient sa suppression. On ne possède aucun renseignement sur son rayon d'action (et encore moins sur son impact réel), bien qu'on estime qu'il atteint 30 000 paysans. Le renforcement du système centralisé que propose actuellement le MAG pourrait se heurter à des obstacles d'ordre budgétaire et politique dans sa mise en œuvre.

16. L'unité des services d'assistance technique (USAT), qui fait partie du système du FDC et a le soutien du FIDA, utilise une autre approche. Il s'agit de fournir à titre expérimental des services externalisés avec une large participation des bénéficiaires au processus de décision, mais son impact reste modeste, en partie à cause des relations difficiles avec le FDC et du peu d'intérêt manifesté par le MAG. On estime que ces services ont bénéficié à 4 000-5 000 paysans organisés en coopératives, pré-coopératives et comités.

C. Pauvreté rurale

17. En 2001, le pourcentage des habitants des campagnes et des villes vivant sous le seuil de pauvreté était estimé à 34%. La situation s'est nettement détériorée en 2002-2003, puisque 45-48% de la population vivaient sous le seuil de pauvreté à la fin de 2003. La proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée durant la même période de 14-15% à 19% en 2002-2003. Le seuil de la pauvreté rurale se situait à environ 0,90 USD par jour et celui de la pauvreté absolue à 0,60 USD par habitant et par jour⁴. L'augmentation de la pauvreté est imputable en partie aux crises financières qui ont dévasté les pays de la région, mais par-dessus tout à l'instabilité politique, à l'incertitude entourant la politique économique et à l'inefficacité prononcée du secteur public, ainsi qu'à la corruption et à une structure de production peu compétitive. Parmi les pauvres, 56% vivent en milieu rural, et 75% de ceux qui connaissent l'extrême pauvreté appartiennent à la population rurale.

18. En dépit de la distribution considérable de terres, le problème de l'occupation des terres et de l'accès à la terre continue de se poser à la politique agricole nationale. Ces dernières années, les griefs de paysans sans terre désireux d'obtenir l'accès à la terre sont venus s'ajouter aux problèmes liés aux pressions exercées par la culture du soja, qui tend à chasser les petits paysans de leur terre et aboutit à une concentration de la propriété et à une utilisation inconsidérée de la terre.

19. Les terres rurales restent très concentrées, puisque 65% des exploitations occupent 5% des terres, alors que 1% des grands propriétaires en occupent les deux tiers. Le coefficient de Gini pour l'ensemble du pays est de 53. L'Institut du bien-être rural est chargé d'appliquer les politiques de réforme agraire. Il s'est heurté à divers problèmes tout au long de son histoire, comme l'indique son peu d'efficacité et ses maigres résultats. Le Congrès étudie actuellement une proposition de réforme visant à améliorer la performance de l'institut en matière de délivrance de titres pour les terres cédées et de soutien au regroupement des établissements existants.

20. La situation des femmes, en tant que partie intégrante du processus de dégradation socioéconomique et d'exclusion, s'est considérablement détériorée – en particulier pour les femmes chefs de ménage, qui représentent 20% des ménages du pays, et jusqu'à 25% en milieu rural. Outre la perte d'emplois et de possibilités de gain, la marginalisation sociale a gagné du terrain et il est pratiquement impossible aux femmes (sauf pour les jeunes) d'émigrer, en raison de leurs obligations familiales et des soins à donner aux enfants. Bien que la législation nationale sur l'accès à la terre n'établisse aucune discrimination à l'égard des femmes, il existe de sérieux obstacles dus à la tradition et à l'histoire qui empêchent en pratique les femmes d'accéder à la terre. Selon les données de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de développement (ENREP), les femmes rurales ont été plus touchées que les hommes par la perte d'emplois.

21. Ces dernières années, le phénomène des migrations des campagnes à la ville ou vers les pays voisins s'est accéléré, alimenté par-dessus tout par les jeunes, hommes et femmes. Les jeunes femmes rurales émigrent en grand nombre à la ville pour y occuper des emplois non qualifiés, étant donné le faible niveau de scolarisation et leur peu de compétence dans les domaines requis pour occuper un emploi plus qualifié dans les villes ou à l'étranger. Bien que la place occupée par les femmes sur le marché du travail ait augmenté au Paraguay au cours des dernières décennies, elles travaillent

⁴ Désigne un seuil de pauvreté rurale de 77 000 PYG et un seuil d'extrême pauvreté de 49 000 PYG en 1998.

essentiellement dans les secteurs à faible productivité. C'est particulièrement vrai en milieu rural, où elles travaillent à temps partiel en sous-traitance dans des domaines qui exigent peu de formation. Sur les 48% de femmes travaillant en milieu rural, 23% sont rémunérées et 25% ne le sont pas. Les emplois qu'elles occupent se situent pour 43% dans le secteur agricole, pour 25% dans le commerce, pour 22% dans les services à la communauté et aux personnes et pour 9% dans l'industrie.

22. Dans les zones rurales, les producteurs les plus touchés par la pauvreté restent les cultivateurs indépendants de coton et ceux qui pratiquent l'agriculture de subsistance. Les causes premières de la pauvreté sont étroitement liées au modèle socioéconomique et aux approches paternalistes dans les secteurs qui ont bénéficié de la vente d'énergie (royalties) et de l'exportation des produits agricoles et forestiers. Les paysans et les habitants des villes qui dépendent du secteur public restent enfermés dans un système qui les rend dépendants de l'assistance et est profondément enraciné dans le clientélisme et les liens politiques⁵.

23. Les causes les plus directes de la pauvreté chez les petits paysans sont: a) la monoculture du coton sur de très petites superficies, un système traditionnellement très subventionné qui a créé une barrière perverse à la diversification de la production ou au développement de systèmes de commercialisation pour d'autres produits; b) l'absence de garantie juridique à l'occupation des terres; c) la faiblesse des organisations socioéconomiques paysannes; d) l'inefficacité des services publics; et e) la faiblesse des systèmes financiers ruraux.

24. Le pays compte environ 320 000 exploitations paysannes. Près de la moitié sont en déclin et produisent en dessous du seuil de rentabilité économique. Parmi elles, 50% vivent sous le seuil de pauvreté. La plupart (65%) consistent en parcelles de moins de 5 hectares, pratiquant essentiellement la culture du coton. Il s'agit de petits paysans traditionnels, cultivant de petites parcelles et ayant peu ou pas de capital. Ces cultivateurs sont incapables de transformer par eux-mêmes leurs stratégies de production. Une grande proportion d'entre eux deviennent des paysans sans terre.

D. Obstacles et possibilités pour la réduction de la pauvreté rurale

25. Une analyse de la pauvreté rurale et de ses causes met en évidence deux types de problèmes: l'un concernant les compétences locales, le renforcement du capital humain et son aptitude à atteindre les buts économiques et sociaux ainsi que la nécessité de prendre des mesures pour s'attaquer aux problèmes des femmes rurales, l'autre étant de nature institutionnelle, ayant trait à la faiblesse, l'inefficacité ou l'absence des services financiers ruraux ou de soutien à la production.

26. Étant donné la modicité du capital social accumulé par les communautés rurales et la dégradation générale de la situation des familles très pauvres, et des femmes rurales en particulier, il est essentiel que les opérations futures du FIDA appliquent sans équivoque une stratégie intégrée pour consolider ce capital, y compris une démarche sexospécifique. Le FIDA pourrait soutenir les institutions en place du pays en présentant des instruments politiques concrets en accord avec les organisations paysannes et gouvernementales. Ces instruments, qui tiendraient compte des difficultés à surmonter par les femmes rurales, devraient insister spécialement sur la recherche d'activités de production et d'emplois convenant aux femmes et sur la formation à l'autogestion par des organisations se spécialisant dans la problématique hommes-femmes.

27. Le fait que les paysans (hommes et femmes) aient accumulé peu de capital social se traduit notamment par la faiblesse des institutions, de la gestion et de la gouvernance politique, économique et financière des coopératives rurales œuvrant dans le secteur de la production et d'autres ou l'épargne et les prêts.

⁵ Voir l'appendice VI pour de plus amples informations.

28. Étant donné que le principal obstacle à surmonter pour combattre la pauvreté rurale réside dans l'accumulation de capital social par les communautés rurales pauvres, le FIDA a de toute évidence la possibilité d'intervenir de différentes manières tant au niveau des institutions gouvernementales qu'au niveau local. Il pourrait collaborer à la définition d'une méthodologie pour l'application de la stratégie de réduction de la pauvreté rurale et aider par ailleurs à créer un cadre institutionnel pour la lutte contre la pauvreté rurale. Il pourrait aussi soutenir la création d'une interface efficace entre le cabinet social⁶ et ses unités techniques et ses organisations d'exécution, en particulier le MAG. Au niveau local, le FIDA consolidera les organisations économiques des paysans et soutiendra toutes les activités nécessaires pour renforcer le capital social des petits exploitants pauvres, comme le décrit le paragraphe 58 ci-dessous.

29. Il importe de souligner les risques et les limitations d'importance qui s'opposent à la réduction de la pauvreté rurale. Ils pourraient provenir des contraintes budgétaires ou de la lenteur avec laquelle le gouvernement appliquerait les réformes, en particulier le risque de mesures inefficaces de lutte contre la corruption. Il existe un risque latent de voir surgir des problèmes dans les rentrées fiscales et les déficits budgétaires qui pourraient compliquer le remboursement de la dette extérieure et la réalisation des objectifs convenus avec le Fonds monétaire international (FMI), conduisant à la suspension des décaissements par le FMI, la Banque mondiale, la BID et d'autres organisations financières.

E. Système d'allocation des ressources fondé sur la performance

30. Le SAFP du Paraguay, établi parallèlement au présent COSOP, a été un travail très utile qui a fourni des informations et des analyses et a élargi et enrichi la stratégie proposée par le FIDA pour le Paraguay. La méthode suivie pour l'élaboration du SAFP reposait sur une analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces (FFPM) et sur les classements qui en résultaient. Cette analyse a permis d'examiner en détail les questions se rapportant au SAFP et d'en discuter avec les pouvoirs publics, les responsables d'autres organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération et ceux qui s'occupent des problèmes de développement et d'orientation générale.

31. Ce travail a été centré sur l'analyse du pays, conduisant ainsi à un large consensus sur les évaluations et constatations. Les responsables du gouvernement ont manifesté de l'intérêt pour la méthode suivie du fait qu'elle permet de définir clairement les objectifs quant aux attentes placées dans le nouveau gouvernement concernant l'abandon des limitations et des erreurs du passé.

32. Le SAFP donne une indication des faiblesses du passé ainsi que des limitations et entraves du présent et il met en lumière les aspects positifs et négatifs. Bien qu'il analyse un très large éventail de questions qui englobent et transcendent celle de la pauvreté rurale et de ses causes, cet exercice a permis de cerner et préciser la façon dont les politiques actuelles du gouvernement correspondent aux faiblesses relevées, et dans quelle mesure elles le font, et de définir clairement la stratégie que doit suivre le FIDA au Paraguay.

33. Les problèmes analysés par le SAFP sont les suivants: a) **renforcer la représentation économique et sociale des ruraux pauvres et de leurs institutions** (cadre juridique et politique régissant les organisations rurales et dialogue avec le gouvernement et les organisations rurales); b) **encourager un accès plus équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie** (accès à la terre, accès à l'eau pour l'agriculture, accès à la recherche et aux services de vulgarisation pour l'agriculture); c) **meilleur accès aux services financiers et aux marchés** (conditions propices au développement de services financiers ruraux, un environnement favorable aux investissements en faveur des entreprises rurales et accès aux marchés des intrants et produits agricoles);

⁶ Le gouvernement a structuré les ministères en deux cabinets, économique et social. Ce dernier est chargé de la politique et de l'action en matière de réduction de la pauvreté rurale.

d) **problématique hommes-femmes** (accès à l'éducation en milieu rural et représentation des femmes); e) **gestion des ressources publiques et obligation de responsabilité** (allocation et gestion des ressources publiques en vue du développement rural, obligation de responsabilité, transparence et lutte contre la corruption en milieu rural). Chacun de ces problèmes subsidiaires exige des questions et des analyses spécifiques et précises.

34. La nécessité de réformer le secteur public, de combattre la corruption au niveau central et local, de la démocratisation et de la participation figurent au nombre des questions "macro" où les déficits sont les plus élevés, comme l'a relevé le SAFF; ce sont aussi les priorités politiques de la présente administration. Les faiblesses dans les organisations des petits producteurs et des ruraux pauvres, dans l'accès aux marchés, dans la diversification de la production, dans l'offre et l'apport de services techniques et financiers, dans la participation aux organisations et la représentation en leur sein, sont quelques unes des principales entraves au développement rural mises en évidence par le SAFF et ce sont précisément les principaux axes de la stratégie proposée dans le COSOP.

35. L'analyse des questions figurant dans les questionnaires du SAFF et le processus de consultations avec les autorités paraguayennes a enrichi l'analyse stratégique du FIDA que renferme le présent COSOP. En outre, l'étude des principaux problèmes soulevés par le gouvernement au sujet du développement rural, de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté rurale a permis au FIDA de fixer les critères de déclenchement des différentes phases d'un programme de prêt potentiel. Le SAFF a aussi clarifié les sphères de collaboration entre le FIDA et les principaux donateurs internationaux avec les autorités du Paraguay dans le domaine du développement rural. Les scénarios proposés dans le présent COSOP montrent comment le FIDA continuera de collaborer avec les autorités nationales à la solution des problèmes essentiels décelés chaque fois que les objectifs politiques et de développement fixés par le gouvernement ne sont pas pleinement atteints.

F. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

36. Le gouvernement actuel a lancé un plan important pour lutter contre la pauvreté: la ENREP dirigée par le secrétariat à l'action sociale avec le soutien de la Banque mondiale, de l'UE, de la BID, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation internationale du travail et de la Fondation Konrad Adenauer. Ces interventions stratégiques reposent sur un engagement explicite du présent gouvernement et sont l'une de ses priorités fondamentales.

37. Ce gouvernement représente un nouveau départ pour le pays après une période (1999-2003) caractérisée par l'érosion graduelle des moyens de l'État et par la récession économique. Il a mis en place un pouvoir exécutif doté de personnes aux compétences reconnues et auquel participent aussi des spécialistes et intellectuels éminents de la société civile qui n'appartiennent pas toujours au parti du gouvernement. Cet exécutif a une forte cohésion et entretient des relations solides et claires avec le pouvoir législatif, même si l'opposition détient la majorité au Sénat.

38. Le Conseil des ministres est formé de deux cabinets, l'un économique et l'autre social. Ce dernier est présidé par le Président de la République et comprend les ministres de l'agriculture et des finances, outre ceux qui ont des portefeuilles sociaux. Il existe aussi un secrétariat à l'action sociale (de niveau ministériel)⁷. Cette structure est l'expression de la solide plate-forme politique de la présente administration, qui repose sur quatre grands axes stratégiques: a) modernisation de l'État et renforcement des institutions; b) participation des citoyens et lutte contre la corruption; c) développement durable du secteur rural et gestion de l'environnement; et d) amélioration de la compétitivité au sein du MERCOSUR et sur les marchés mondiaux.

⁷ Voir l'appendice III pour de plus amples informations.

39. La promotion de la femme et les questions des jeunes et des peuples indigènes ont leur place dans les politiques actuelles. En 1992, un secrétariat pour la femme a été créé, de rang ministériel; au début des années 90, certaines organisations féminines ont pris part au processus de démocratisation politique et sociale, telle l'Agence nationale de coordination des organisations des femmes rurales et indigènes. En mars 2004, le second plan pour l'égalité des chances entre hommes et femmes 2003-2007 a été approuvé, avec pour objectif de promouvoir l'incorporation de la problématique hommes-femmes dans la formulation, la coordination, l'application et le suivi et évaluation des politiques publiques.

40. Le gouvernement a présenté au Congrès un ensemble complet de réformes de l'État et, en tant que première étape essentielle dans la lutte contre la corruption et la réforme du pouvoir judiciaire, il a renouvelé les deux tiers des membres de la Cour suprême. Cet ensemble comprend une vaste réforme fiscale ainsi que la proposition de réforme du secteur bancaire public soutenue par le FIDA et incluant le FDC.

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

41. Dans les années 80, le FIDA a cofinancé avec la BID deux opérations de crédit totalisant environ 10 millions de USD. Les résultats des programmes de crédit ont été très maigres du point de vue du FIDA. Canaliser les fonds par l'intermédiaire de la BNF n'a pas été efficient et n'a pas permis d'atteindre le groupe cible du FIDA. Les arriérés ont été élevés et le fonds de roulement a été décapitalisé et dilué dans les finances de la BNF.

42. En 1989, le FIDA a mené une mission spéciale de programmation. Le rapport qui en est issu a présenté pour la première fois une analyse structurée du secteur de l'agriculture paysanne au Paraguay, de la situation de la pauvreté rurale et de ses causes. Ce même rapport a établi les fondements de la stratégie du FIDA et de ses opérations futures dans le pays. Ce travail a été mené à bien et complété par une analyse du secteur des finances publiques rurales, de la BNF et du CAH ainsi que du secteur des coopératives d'épargne et de crédit.

43. Les propositions retenues par le FIDA ont été centrées sur le renforcement et la modernisation du système financier rural afin de briser la chaîne perverse du financement des petits producteurs de coton fonctionnant, avec des variations mineures, par un effet de percolation allant de l'État (redevances, et dans certains cas prêts internationaux) aux exportateurs, aux égreneurs, aux grossistes, aux détaillants et, finalement, aux producteurs. Ce système est très coûteux pour les producteurs en bout de chaîne et engendre pour eux une forte dépendance.

44. La proposition du FIDA préconise l'établissement d'une institution financière de deuxième rang (le FDC) spécialisée en financement rural qui orienterait le crédit par l'intermédiaire des institutions financières intermédiaires locales, en particulier les coopératives. En 1991, la loi 128 a été promulguée, portant création du FDC. En septembre 1992, le FIDA a approuvé une première opération d'environ 10 millions de USD (projet 310-PY). En 1995, le FIDA a approuvé une autre opération (projet 407-PY) d'un montant similaire en apportant des rectifications et ajustements à l'exécution et en élargissant sa couverture géographique. La composante crédit a été exécutée par l'intermédiaire du FDC et une petite USAT a été créée pour externaliser les services de renforcement des institutions et d'assistance technique à la production. L'externalisation s'opère par l'intermédiaire des institutions financières intermédiaires ou des organisations de producteurs chargées de la gestion de ces services.

45. **Constatations préliminaires de l'évaluation du FDC.** Le FDC représente un changement important dans la sphère institutionnelle du financement public en faveur du secteur rural et des petits exploitants. Du point de vue institutionnel, c'était une proposition intéressante, de sorte que le modèle a été repris par le Fonds pour la microentreprise et le Fonds pour le développement industriel (tous

deux financés par la BID) et a inspiré la proposition de réforme des banques publiques. En outre, le FDC comprenait une ligne de crédit de la BID destinée au financement des secteurs ruraux moyens touchés par la pauvreté.

46. Les résultats n'ont pourtant pas été satisfaisants. L'étude du Bureau de l'évaluation du FIDA montre que le second projet du FDC n'a atteint que partiellement ses objectifs et de manière quelque peu contradictoire. Le FDC a recueilli au plus 10% des finances rurales; les arrangements traditionnels de financement ont subsisté et un système de finances rurales rationnel fondé sur les institutions financières intermédiaires locales ne s'est pas concrétisé. L'impact sur les coopératives a été modeste et seules certaines d'entre elles ont élargi leurs activités à de nouveaux clients. On estime que 30% seulement des clients nouveaux répondent aux critères du FIDA pour le groupe cible, tandis que les autres clients (financés par la ligne de crédit de la BID) appartiennent à une couche légèrement plus élevée, ce qui montre bien les problèmes et les limitations du système. Les causes repérées résident dans la maîtrise limitée de la proposition du FDC par les services du MAG, la prévalence et la permanence d'institutions comme le CAH et la BNF (reposant sur la distribution de prêts subventionnés) et l'échec des propositions tendant à développer le système des institutions financières intermédiaires. Les autres facteurs qui contribuent aux problèmes sont les politiques monétaires, les taux appliqués et les remises de dettes auxquels s'ajoutent, depuis 1999, l'instabilité politique et institutionnelle.

47. Les services techniques de soutien à la production fournis par l'intermédiaire de l'USAT ont été plus efficaces et efficaces que les services centralisés du MAG. L'expérience de l'USAT est intéressante sur le plan de la prise en charge, de la participation des utilisateurs et de la qualité et du coût des services. Pourtant, les liens avec les opérations du FDC n'ont pas été suffisamment bien coordonnés et ont conduit à des résultats contradictoires en termes de renforcement des coopératives et d'autres organisations. La priorité est allée au renforcement des arrangements administratifs et comptables de ces organisations, alors qu'on a négligé leur renforcement, leur représentation, leur légitimation et, en particulier, leurs filières commerciales et leur accès au marché.

48. **L'évaluation de la performance des coopératives par Raiffeissen.** Le FIDA avait chargé Raiffeissen de rédiger un rapport sur la question de savoir pourquoi les coopératives n'avaient pas réussi à se transformer en un instrument efficace d'apport des ressources aux paysans et aux ruraux pauvres.

49. Parmi les principales causes de la participation insuffisante des coopératives au système proposé par le FDC, Raiffeissen a relevé ce qui suit: a) les coopératives sont des entités privées et fermées qui s'efforcent de minimiser les risques et perçoivent l'agriculture comme une activité beaucoup plus risquée que d'autres; b) les messages erronés envoyés par le gouvernement en autorisant le défaut de remboursement des prêts secondaires ou le remboursement à des conditions autres que celles convenues; c) la liquidité excessive et les loyers détaxés qui ont caractérisé le marché financier; les coopératives n'ont pas eu besoin de s'adresser au FDC pour obtenir des ressources et ne voient pas la nécessité de servir des clients dont l'indice de risques est plus élevé; et d) les fonds prêtés par le FDC sont l'objet de restrictions quant aux conditions de nantissement et autres conditions de prêt, quant aux montants des prêts secondaires et à l'admissibilité des bénéficiaires (seuls les petits exploitants très pauvres ont accès aux fonds du FDC).

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés⁸

50. La politique de l'administration actuelle repose sur quatre piliers: a) réformer les institutions publiques du Paraguay et lutter contre la corruption; b) équilibrer les comptes publics et restructurer l'économie; c) assurer la compétitivité économique; et d) promouvoir les programmes de réduction de la pauvreté utilisant systématiquement des instruments efficaces et efficients. Parmi eux, le dernier offre au FIDA le cadre d'une contribution utile.

51. Sous l'angle institutionnel, le cabinet social occupe une position clé en tant que coordonnateur de l'ensemble des politiques et programmes sociaux du gouvernement, avec la charge de résoudre les problèmes tels que le chevauchement entre domaines de compétences et la dispersion des efforts et ressources en vue de promouvoir des politiques sectorielles complémentaires entre secteurs dans la sphère sociale, de définir la politique sociale et ses instruments en conformité avec la politique économique du gouvernement et, en particulier, de coordonner les initiatives de coopération internationale en matière de réduction de la pauvreté.

52. Sur le plan opérationnel, le cabinet social et les autres organes en cause, principalement le secrétariat à l'action sociale, visent à assurer une convergence étroite entre les institutions chargées de l'application des instruments de la politique publique et d'élaborer un programme stratégique commun pour le gouvernement central, les gouvernements locaux, la société civile et les organisations non gouvernementales (ONG).

53. En dépit des progrès faits dans la promotion de la femme au Paraguay, la mise en œuvre des politiques publiques qui contiennent des critères d'équité n'en est encore qu'à ses débuts. Le secrétariat pour la femme manque de visibilité, fait preuve de limitations dans la promotion et la coordination des politiques en faveur de la femme, ne participe que marginalement aux débats du cabinet social et du cabinet économique et manque de ressources humaines et financières. Tout cela a eu un impact sur l'application du deuxième plan pour l'égalité des chances entre hommes et femmes 2003-2007. Dans sa stratégie pour le pays, le FIDA considère qu'il est capital pour les interventions futures que l'on définisse clairement les politiques concernant la problématique hommes-femmes et que l'on collabore à leur réalisation, en coordination étroite avec le deuxième plan pour l'égalité des chances.

54. Dans le cadre des politiques et institutions nationales, la stratégie du FIDA pour la femme devrait prendre les aspects suivants en considération: a) les droits en tant qu'éléments d'autonomisation des citoyens et leur participation; b) les mesures visant expressément les plus vulnérables des ruraux pauvres; et c) des approches par cycle de vie pour les interventions aux différents stades de la vie (enfance, jeunesse et vieillesse).

B. Principales possibilités d'innovations et d'interventions dans le cadre des projets

55. Compte tenu du cadre institutionnel du Paraguay décrit ci-dessus, qui détermine le créneau stratégique du FIDA sur le plan institutionnel, il existe un ensemble d'interventions qui semblent à la fois nécessaires et possibles. Comme on l'a vu ailleurs, elles doivent être réalisées à la fois au niveau institutionnel-gouvernemental et sur le terrain. Les principaux axes stratégiques des possibilités d'intervention du FIDA sont: a) le renforcement ou la création du capital social (autonomisation) par le soutien au développement de réseaux sociaux paysans sous forme de comités, de petites coopératives et d'associations clairement orientées vers le marchés en vue de promouvoir leur insertion dans la société civile; cette tâche devrait être entreprise par un effort systématique pour

⁸ Voir l'appendice IV pour de plus amples informations.

rechercher et exploiter les possibilités commerciales; b) la promotion de la diversification de la production paysanne traditionnelle par la recherche de nouveaux produits que l'unité familiale pourrait cultiver et qui ont de bonnes chances d'être commercialisés et d'offrir de la valeur ajoutée et qui présentent un avantage compétitif; c) la promotion de l'équité entre les sexes par des instruments spécifiques pour la participation socioéconomique aussi bien que commerciale; et d) le soutien à la formulation des politiques, instruments et mécanisme gouvernementaux pour le réseau des services d'assistance technique financière et à la production.

56. Cette stratégie est aussi celle des autorités paraguayennes, tant au sein du cabinet social que des Ministères des finances et de l'agriculture et l'élevage. La priorité va à l'élaboration et l'emploi des instruments favorables au développement des capacités locales et de la société civile paysanne. D'autre part, il est urgent de trouver les moyens efficaces de distribuer les biens et services publics, en particulier les services techniques et financiers, ces derniers dans le cadre des nouvelles institutions qui sortiront de la réforme des banques publiques.

57. Toute intervention nouvelle du FIDA devrait prendre en considération les faiblesses institutionnelles qui sont l'une des principales causes des résultats contradictoires du FDC. Il est urgent de remplacer les groupements occasionnels de paysans qui se forment pour fournir les ressources (biens, intrants ou argent) par des organisations à la mission bien définie et aux objectifs viables sur le plan des débouchés et de l'entreprise, tout en renforçant le système des coopératives.

58. Pour renforcer le capital social des petits exploitants pauvres, il faut agir à trois niveaux: a) consolider les organisations paysannes ou en créer de nouvelles dans une optique nettement orientée vers la production et le marché, améliorer, par la formation, leurs compétences en agronomie et artisanat, sans oublier les activités de gestion et la formation appropriée pour les groupes de petits exploitants pauvres; b) établir de nouveaux liens entre les administrations locales (particulièrement municipales) et les groupes de petits exploitants organisés en réseaux sociaux; c) instaurer une concertation entre les petits exploitants organisés en réseaux et les administrations centrales pour faciliter les processus de développement rural régional et sous-régional. Bien qu'il soit possible de concevoir et proposer au stade de la formulation du projet des activités appropriées pour renforcer le capital social des petits exploitants pauvres, on trouvera ci-après l'exposé d'une stratégie de création et de renforcement du capital social.

59. La stratégie de création et de renforcement du capital social repose sur les éléments ci-après:

- a) allouer des ressources pour des pré-investissements sociaux dans des activités lancées par des hommes ou des femmes, qui ont un impact mesurable et visent à développer l'esprit d'entreprise des groupes et des communautés;
- b) rechercher les productions agricoles et autres possibles en fonction des capacités locales et du contexte géographique, de production, environnemental, économique et social;
- c) une forme d'organisation appropriée pour transcender la forme traditionnelle des comités (très soumis à l'influence des partis) ou des associations informelles afin d'entreprendre des activités conjointes;
- d) des activités de formation à l'autogestion des entreprises commerciales conjointes, pour les hommes et les femmes en zone rurale;
- e) des mécanismes de soutien à la prise de décisions sociales et la supervision des coopératives ou des entreprises pour obtenir leur transparence et leur efficacité;
- f) renforcer les mécanismes administratifs de gestion de la comptabilité et les mécanismes traitant de la production et de la définition des plans d'entreprise en vue de diversifier ou intensifier la production familiale;
- g) encourager le dialogue entre les autorités centrales et les organisations de petits exploitants;
- h) renforcer les programmes de développement rural local des municipalités.

60. Parallèlement à la réforme des banques publiques, il convient de soutenir la définition des politiques et instruments des finances rurales. Se fondant sur la nouvelle loi de réforme des banques publiques dont est saisi le Congrès paraguayen, il faut définir d'urgence des politiques, instruments et activités pilotes novatrices de crédit afin de doter les petits producteurs pauvres d'un système efficient de financement rural. Le FIDA pourrait apporter son appui au gouvernement, aux coopératives d'épargne et de crédit et aux coopératives de production ainsi qu'aux organisations paysannes dans la conception et l'application des instruments de la politique publique pour les nouvelles institutions planifiées.

61. La mission du COSOP a repéré un territoire prioritaire pour l'intervention du FIDA. Il englobe les départements d'Itapúa, Caazapá, Guaira, Caaguazú et San Pedro, qui présentent les indices de pauvreté les plus élevés et la plus forte densité de population au km², exception faite d'Asunción et du Département central. Ces départements ont été le théâtre d'une progression agressive de la culture industrielle du soja au cours de la campagne de 2003-2004 qui entraîne le déplacement des paysans ruraux. Les tensions sociales y sont fortes et ont donné lieu à des actes de violence pendant les premiers mois de l'année en cours.

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

62. Il existe une longue tradition de l'action en vue du développement rural chez les organisations de la société civile, principalement les coopératives, les ONG, les églises et les mouvements religieux ainsi que les syndicats.

63. Le réseau rural est une association de 16 ONG, dont certaines se spécialisent dans la recherche sociale et la recherche-développement et dans la lutte contre la pauvreté, et d'autres travaillent directement sur le terrain pour apporter une assistance technique aux paysans. Ces dernières mobilisent actuellement plus de 100 techniciens et travailleurs sociaux, touchant une population estimée à plus de 1 000 familles, soit directement, soit indirectement. Le FIDA pourrait établir de solides liens de complémentarité avec le réseau rural et encourager les synergies entre les ONG de recherche sociale et celles qui œuvrent sur le terrain, en particulier au sujet de la problématique hommes-femmes, afin d'offrir une image dynamique en regard du gouvernement et des divers programmes de développement rural.

64. La Fédération des coopératives de production (qui fédère les producteurs moyens et importants) a commencé à soutenir les établissements de petits producteurs qui sont limitrophes des coopératives de moyens et gros producteurs d'origine allemande (mennonites) et brésilienne, ainsi que les grandes fermes laitières et les gros producteurs. L'objectif fondamental est d'inclure la petite production dans les plans de production et de commercialisation des coopératives afin d'améliorer les revenus et la qualité de vie des exploitants paysans, de manière à promouvoir un environnement social plus homogène et éviter une marginalisation plus poussée. Ces activités sont soutenues par le financement du Centre suédois pour les coopératives dans le cadre de la coopération internationale apportée par le Gouvernement suédois et l'Alliance internationale des coopératives. De telles initiatives seraient très utiles aux opérations du FIDA.

65. Dans le cadre du projet du FIDA en cours de réalisation, l'USAT et le FDC procèdent actuellement, avec l'aide d'un don d'assistance technique FIDA-MERCOSUR, à l'expérimentation, la généralisation et la consolidation d'un modèle. Cette association de deuxième rang formée d'horticulteurs a été créée pour consolider un système de commercialisation de la banane et de l'ananas sur le marché intérieur (Asunción) et sur les marchés régionaux (Buenos Aires et Montevideo). Les résultats commerciaux sont prometteurs, bien que la gouvernance et les institutions ne soient pas encore au point.

D. Liens possibles avec d'autres donateurs et institutions

66. Les interventions futures du FIDA au Paraguay devraient être considérées en fonction de leur opportunité et de la "nécessité" de soutenir les politiques du gouvernement et du cabinet social, en mettant spécialement l'accent sur leur insertion dans les activités d'autres organismes internationaux et leur complémentarité avec elles. Il s'agit en particulier de la BID, de l'Office de la coopération technique (GTZ) du Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, de l'UE et de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), avec lesquels la mission a découvert des complémentarités très tangibles durant son travail sur le terrain. Le FIDA pourrait proposer un forum permanent pour l'examen de la politique de développement rural qui regrouperait les organismes de la coopération internationale et les institutions locales du secteur, s'inspirant de l'expérience du FIDA dans d'autres pays d'Amérique latine.

67. Ce travail complémentaire s'effectuerait en deux étapes. La première consisterait à soutenir le cabinet social dans la formulation de politiques sociales ainsi que l'évaluation et la mesure de leurs impacts. Cette vision est aussi celle de l'UE: par un accord préliminaire conclu récemment entre l'UE et le Paraguay, un montant de 25 millions d'euros en fonds non remboursables a été alloué aux programmes de réduction de la pauvreté, dont 1 million d'euros pour institutionnaliser le cabinet social. Le FIDA pourrait appuyer la conception et l'utilisation des instruments de politique générale en matière de réduction de la pauvreté rurale et dans la formulation de critères de référence pour la mesure de l'impact et des résultats.

68. Pour la seconde étape possible du programme provisoire de prêt du FIDA, la mission a analysé, de concert avec la BID, une activité conjointe éventuelle pour la formulation d'une politique financière rurale et la conception de nouveaux produits et services financiers convenant aux paysans pauvres, ainsi que dans les domaines de la distribution des terres et de la délivrance de titres fonciers, qui sont des questions très importantes et très sensibles dans le pays. Pour la mise en œuvre du processus de réforme des banques publiques, la BID a approuvé un prêt de 50 millions de USD en faveur du renforcement des institutions et un autre de 10 millions de USD pour un programme de tenue du cadastre et d'enregistrement de la propriété.

69. En ce qui concerne GTZ et l'USAID, la mission a constaté une complémentarité évidente de leur action sur le terrain, en particulier dans le cadre d'une vision du développement rural et de la réduction de la pauvreté qui visent à rechercher des débouchés à la production rurale à petite échelle. Ces deux organismes offrent des informations sur les marchés et les perspectives commerciales ainsi qu'une assistance technique pour que les processus de production puissent s'inscrire dans les chaînes en place. GTZ, en particulier, intervient au niveau municipal en visant clairement la décentralisation. Il convient aussi de noter la collaboration étroite avec le PNUD, qui soutient la réalisation d'une étude sur le pays et la pauvreté (ENREP), ouvrant ainsi la voie à une concertation avec les organismes des Nations Unies coordonnée par le PNUD et avec le gouvernement national. La collaboration sera aussi maintenue entre le FIDA et l'Agence japonaise de coopération internationale, qui œuvre activement à consolider les coopératives rurales, ouvrant des perspectives de collaboration avec la Banque mondiale et ses plans de financement de plusieurs projets de développement rural au cours des trois prochaines années. Une collaboration importante avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) figurera aussi dans les opérations futures du FIDA concernant le travail des enfants dans le secteur rural et l'analphabétisme des adultes et des groupes indigènes.

E. Domaines de concertation

70. En préparation d'une nouvelle intervention du FIDA au Paraguay ou d'une nouvelle série d'opérations à horizon mobile, selon la formule qui semble la plus appropriée au stade présent, il importe de garder à l'esprit que, en liaison avec les politiques sociales de réduction de la pauvreté rurale, il existe actuellement quatre domaines d'incertitude politique: a) le processus

d'institutionnalisation du cabinet social; b) la réforme des banques publiques; c) la réforme du système du MAG et la création d'une série d'organismes autarciques pour appliquer les politiques agricoles et la modification du rôle du ministère; et d) le rôle joué par le système des coopératives en matière d'épargne et de crédit rural et les coopératives de production et en termes de surveillance et de supervision des banques. Lors des missions COSOP/SAFP, le FIDA est convenu avec les services du cabinet social et du secrétariat à l'action sociale d'établir un forum du développement rural qui tiendra deux fois par an un séminaire avec un programme convenu et auquel participeront le FIDA et toutes les autres institutions internationales (multilatérales et bilatérales) ainsi que les principales organisations des petits exploitants. Ces forums du développement rural seront l'une des principales voies de l'élaboration participative des programmes du gouvernement en matière de développement rural et des interventions possibles.

71. Le FIDA pourrait également intervenir – et en fait il collabore déjà directement, principalement par le biais du don d'assistance technique FIDA-MERCOSUR – dans des domaines tels que ceux esquissés en b) ci-dessus en ce qui concerne les politiques de financement rural et en d) par l'intermédiaire du FIDA-MERCOSUR, sous la forme d'une étude qui en est au stade des conclusions sur le statut du système des coopératives par rapport à la réforme des banques publiques.

F. Mesures à prendre pour améliorer la gestion du portefeuille

72. Le seul projet en cours d'exécution à l'heure actuelle est le projet 407 PY, qui devrait prendre fin en décembre 2004. Le FDC et l'USAT en sont les unités d'exécution. Le premier est chargé de la distribution du crédit aux paysans par l'intermédiaire des institutions financières intermédiaires et le second de la fourniture d'une assistance technique aux institutions financières intermédiaires en vue de les renforcer sur le plan des institutions, de l'administration-comptabilité et de la production.

73. Au cours de cette dernière phase de l'exécution du projet, il faudrait chercher à nouer des liens plus étroits et coopérer de plus près avec les unités d'exécution et avec le MAG. On aurait pu utiliser plus efficacement les ressources à l'aide d'une unité de la gouvernance politique et d'une approche unique pour les opérations et la gestion. En fait, il conviendrait d'étudier cette question des institutions et ses rapports avec la formulation des politiques lorsqu'on formulera une nouvelle opération. D'autre part, il est très important de renforcer les actions en coordination avec d'autres organismes de coopération et avec les projets complémentaires dans le secteur de l'agriculture et de l'exploitation paysanne rurale, spécialement la BID. Du point de vue administratif et comptable, il est recommandé que les projets futurs du FIDA soient administrés sous un seul compte spécial.

G. Cadre indicatif de financement et programme de travail à horizon mobile

74. Le Gouvernement actuel du Paraguay et les forces politiques qui le soutiennent ont fait preuve d'une grande détermination en relevant les défis que soulèvent la modernisation de l'État, la lutte contre la corruption et la réduction de la pauvreté. Cette approche est aussi celle de tous les organismes de coopération internationale bilatérale et multilatérale. Il existe un contexte très favorable à la réalisation d'une politique de développement rural ainsi que de programmes et de projets de lutte contre la pauvreté rurale. La mission de préparation du COSOP, fondée sur les indications données par les autorités nationales et l'analyse réalisée, a cerné la possibilité et la nécessité d'une série d'actions à horizon mobile selon une démarche progressive, par lesquelles le FIDA pourrait apporter une contribution utile à la réduction de la pauvreté et au développement des régions rurales du pays.

75. Pour appliquer la stratégie proposée, il est recommandé de réaliser au moins trois phases opérationnelles liées entre elles au cours des 15 prochaines années, pour un montant total compris entre 30 et 40 millions de USD. Le passage d'une phase à l'autre sera soumis à la réalisation d'objectifs et d'indicateurs d'impact. Compte tenu des résultats du SAFP, il est proposé une stratégie prudente qui pourrait répondre à deux scénarios différents. Les scénarios proposés ci-après décrivent

la stratégie éventuelle du FIDA étalée sur trois périodes, ou sur quatre au cas où l'on passerait à un second scénario. Ces périodes sont conçues en fonction d'un rapport souple entre l'autonomisation des organisations des petits exploitants et le capital social des principaux clients du FIDA et les investissements destinés à améliorer la situation économique et sociale et le niveau de vie de la société paraguayenne. Il faudrait aussi un rapport souple et un dosage approprié entre activités de pré-investissement et d'investissement. Durant la première phase, les activités consacrées au capital social et aux pré-investissements seront à l'avant-plan, alors que les deuxième et troisième phases (extension à plus large échelle) insisteront sur les investissements accompagnés d'un renforcement permanent des groupes de petits exploitants.

76. Les scénarios et phases planifiées se présentent comme suit. **Premier scénario (scénario A)**: la première opération (ou opération initiale), d'un montant approximatif de 10 ou 12 millions de USD (environ cinq à six ans) serait centrée sur le développement des capacités locales pour accroître le capital social dans le secteur de l'exploitation paysanne pauvre et de ses organisations sociales. Cette intervention devrait permettre aux associations, groupes et coopératives en place ou à créer de consolider et d'étendre leurs activités en matière de participation sociale et de représentation ainsi que dans la sphère économique et commerciale, en fonction d'un centre d'intérêt.

77. La première phase ou étape opérationnelle pourrait encourager le développement des instruments centrés sur le développement des capacités, l'équité entre les sexes et l'accès aux services financiers (non les prêts) et à l'assistance technique (au sens large) des groupes et organisations des paysans dans les régions (départements) ciblés par le FIDA et le gouvernement national et qui présentent les plus hauts niveaux de pauvreté rurale. Les interventions répondraient à la demande locale et viseraient à renforcer les organisations, diversifier la production et rechercher les débouchés (y compris pour les produits traditionnels).

78. Un processus durable d'autonomisation des petits producteurs pauvres se traduirait par les activités suivantes:

- a) **Renforcer les organisations sociales** des petits producteurs paysans en matière de gestion économique et commerciale et de gestion et organisation sociale en améliorant leur accès aux services.
- b) **Fournir une assistance technique aux exploitations agricoles**, de la valeur ajoutée et des services de commercialisation.
- c) **Fournir une assistance technique concernant les nouveaux services financiers** pour améliorer la performance des unités familiales et les organisations de services elles-mêmes.
- d) **Collaborer à l'établissement de mécanismes et systèmes de recherche/information** pour repérer les nouveaux produits agricoles et les produits issus de leur transformation adaptés aux marchés ainsi que les voies de commercialisation appropriées afin de sortir de la monoculture du coton.
- e) **Soutenir un processus de coordination et de regroupement** par la rationalisation des opérations et le renforcement économique et financier des coopératives des petits producteurs et exploitants.
- f) **Soutenir l'institutionnalisation** d'un forum de concertation au sein de l'exécutif en vue de concevoir les politiques et instruments de lutte contre la pauvreté et les mécanismes propres à favoriser un apport suffisant de ressources, tout en encourageant l'utilisation appropriée des instruments par les ministères spécialisés et les services d'exécution.
- g) **Évaluer les impacts et les résultats** sur la base des **objectifs et indicateurs à moyen terme**.

79. Ce processus devrait envisager d'établir un système de prestation de services basé sur un marché ouvert des services qui offrirait une assistance technique complète aux exploitations agricoles et aux organisations et entreprises qui y sont associées. Il s'occuperait aussi des questions de pauvreté

dans une gamme d'activités qui comprendrait certains investissements et des interventions en faveur de l'environnement pour remédier à l'extrême pauvreté et, de manière générale, pour améliorer les moyens d'existence des petits exploitants très pauvres. La première opération devrait aussi viser à avoir un effet par la consolidation du cabinet social et de ses instruments politiques de lutte contre la pauvreté rurale. Si les résultats obtenus avec la méthodologie présentée au paragraphe 14 du résumé sont satisfaisants, une deuxième étape sera prévue.

80. **Une deuxième étape ou opération**, d'un montant de 8 ou 10 millions de USD (environ cinq ans), pourrait se fonder sur les progrès obtenus et les résultats vérifiés, y compris les progrès dans l'application des politiques et l'amélioration des principaux résultats à obtenir (performance critique) tels que définis par le SAFP du Paraguay et mesurés par rapport aux critères de référence pour l'impact (augmentation réelle du capital social), à la participation effective aux décisions et stratégies de développement, et à la présence sur le marché et la performance des organisations. Cette deuxième opération pourrait viser à atteindre un stade plus avancé dans la structure de ces organisations, dans leur consolidation institutionnelle et productive, dans leur accès aux prêts et dans l'extension et la diffusion du système des services privés d'assistance technique. Ces services pourraient être financés par les ressources transférées aux organisations dans le cadre du nouveau projet du FIDA. Le but serait de consolider les processus et la position sur le marché, de financer le fonds de roulement aux divers stades de la chaîne du réseau commercial, de financer les infrastructures commerciales et logistiques pour autoriser le développement d'activités compétitives en matière de production et de commercialisation, et la consolidation des mécanismes souples de commercialisation (consortiums, partenariats stratégiques, associations de deuxième rang des coopératives). Une nouvelle évaluation donnant des résultats positifs (avec les indicateurs adaptés, suivant la même méthodologie) aboutirait au lancement d'une troisième étape/opération.

81. **Une troisième opération** (extension à plus large échelle), d'un montant de 12 à 15 millions de USD (environ cinq ans), interviendrait 10 à 12 ans après le début de la première pour permettre d'étendre au pays entier les expériences des deux premières étapes et de consolider le modèle proposé. Cette nouvelle opération approfondirait le système privé de prestation de services, conserverait peut-être certaines formes de subsidiarité et, en fonction des résultats de la réforme des banques publiques, pourrait soutenir la mise au point d'instruments de la politique financière, de nouveaux produits financiers et l'extension de l'épargne et l'accumulation de capital social et financier local.

82. **Second scénario (scénario B)**: le point de départ serait le même, avec une **première opération** telle que décrite ci-dessus. Une fois cette opération réalisée, un **second scénario** se présenterait qui tiendrait compte de l'éventualité où l'application de la politique et la réforme de l'État se heurteraient à des difficultés plus grandes que celles prévues ci-dessus et où la première opération proposée n'atteindrait pas les objectifs à moyen terme fixés. En pareil cas, tout élément faible serait ajusté et renforcé pour qu'on retourne au premier scénario, c'est-à-dire au début de la deuxième intervention. La figure de la page 18 clarifie les rapports entre les deux scénarios.

83. Le cadre institutionnel et la capacité d'exécution restent faibles et précaires, étant donné que la présente administration n'est en fonction que depuis peu de temps et que les gouvernements précédents ont légué une situation difficile. De plus, l'aptitude à traduire les orientations de la politique sectorielle en programmes et projets cohérents reste extrêmement faible et vulnérable. L'expérience antérieure du FIDA dans le pays et les événements sociopolitiques des dernières décennies enseignent qu'il importe d'adopter pour tout engagement à moyen et à long terme une approche prudente, qui tienne compte du risque toujours latent que les politiques du gouvernement ne prennent pas racine et que les problèmes du passé ressurgissent.

84. La mission du FIDA chargée de préparer le présent COSOP considère que la proposition présentée dans le premier scénario repose sur l'hypothèse que les orientations politiques actuelles

seront consolidées et que le cadre institutionnel sera modifié conformément aux plans de l'administration en place et aux projets de loi actuellement soumis au Congrès.

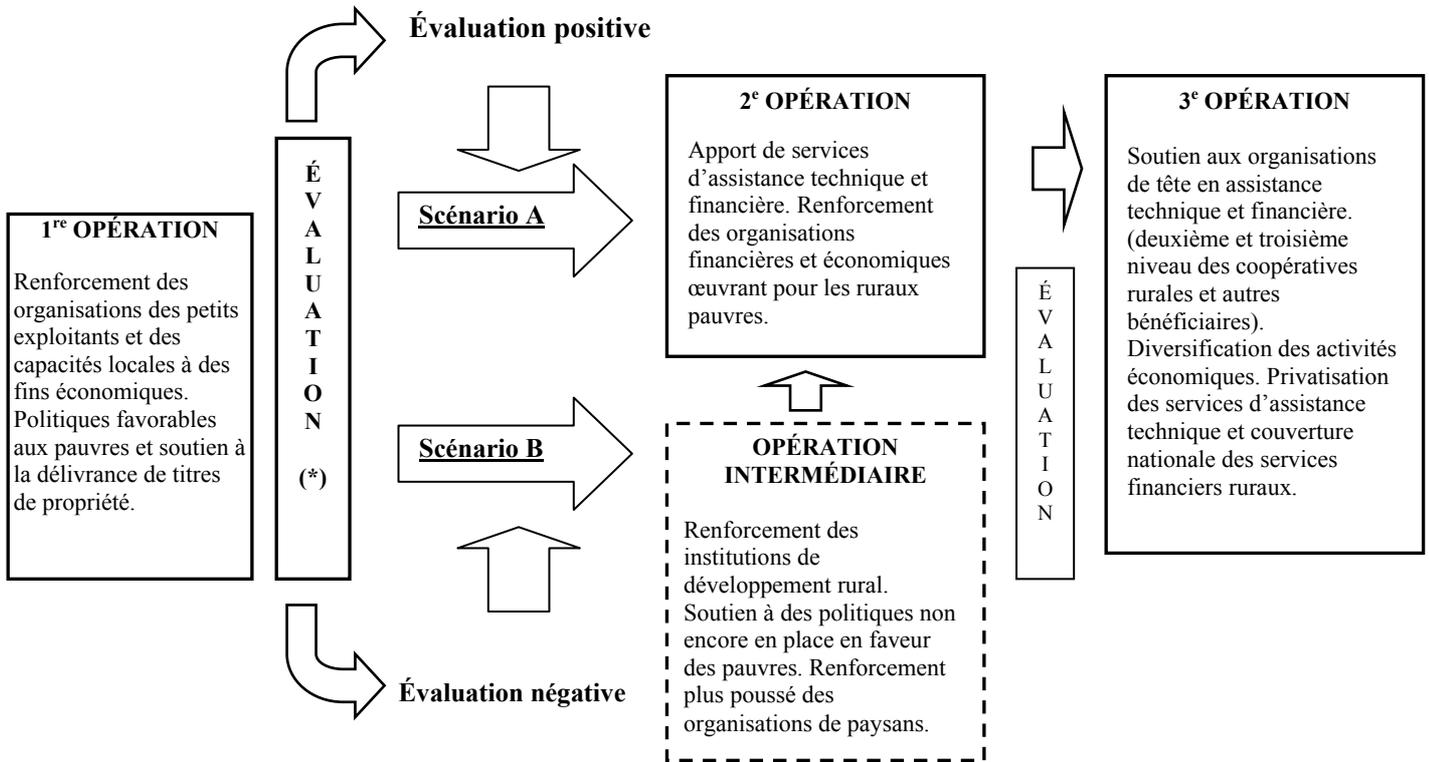
85. Les hypothèses ci-dessus (politiques du gouvernement et actions en faveur du développement) devraient aboutir à la solution des problèmes retenus comme prioritaires par le SAFP du Paraguay, à savoir:

- a) une décision claire, exprimée par des politiques synergiques, au sujet du secteur de l'agriculture paysanne et de ses organisations socioéconomiques, pour élargir la société civile du secteur et la participation au marché;
- b) la continuité effective dans la lutte contre la corruption sous les formes qu'elle revêt dans les secteurs public et privé;
- c) les activités de plaidoyer, lors des débats consacrés à la politique de réforme des banques publiques, aux réglementations et instruments, à l'institutionnalisation des instruments, aux points de service, aux nouveaux produits financiers et aux services destinés au secteur des paysans pauvres;
- d) une politique bien définie en matière d'équité sociale et de l'action en sa faveur, en particulier pour faire prévaloir l'équité entre les sexes, les droits de la personne et la sécurité juridique.

86. Si l'on constate que les objectifs et cibles ne sont pas atteints, la stratégie initiale proposée par le FIDA serait modifiée, et un **second scénario** serait dessiné. Les actions au titre de ce second scénario ou étape viseraient à éliminer les problèmes, retards temporaires, difficultés ou la paralysie dans les processus entrepris par le gouvernement et par les pauvres durant la réalisation de la première opération (évaluée deux ou trois ans après le début de son exécution). Cela se ferait par le biais d'actions tendant à renforcer et soutenir les efforts pour résoudre tout problème, obstacle ou difficulté qui se présenteraient. Il s'agirait d'une modeste **opération intermédiaire** (3-4 millions de USD en trois ou quatre ans) qui serait sensiblement différente de la deuxième opération décrite sous le scénario A.

87. Le succès de cette deuxième opération (scénario B), mesuré sur la base d'indicateurs spécifiques de performance qui tiendraient compte des faits nouveaux intervenus dans le contexte politique et institutionnel en utilisant les objectifs et procédures RIMS, permettrait d'entreprendre une nouvelle opération (il s'agirait dans ce scénario d'une troisième opération), comme le décrit le paragraphe esquissant la **deuxième opération** du **scénario A**, et d'en revenir à la trajectoire initiale. Cela impliquerait un déplacement dans le temps pour faire place à une éventuelle opération nouvelle ultérieure, aux caractéristiques indiquées pour la troisième opération du scénario A.

FIGURE



(*) D'après le SAFF et les indicateurs spécifiques du projet.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

PARAGUAY

Land area (km² thousand) 2002 1/	397	GNI per capita (USD) 2002 1/	1 170
Total population (million) 2002 1/	5.51	GDP per capita growth (annual %) 2002 1/	-4.4
Population density (people per km²) 2002 1/	14	Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/	11
Local currency	Guarani (PYG)	Exchange rate: USD 1 =	PYG 4 800
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	2.3	GDP (USD million) 2002 1/	5 508
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	30	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1982-1992	3.3
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	5	1992-2002	1.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	26	Sectoral distribution of GDP 2002 1/	
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	71	% agriculture	22
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	29
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	15
Total labour force (million) 2002 1/	2.11	% services	49
Female labour force as % of total 2002 1/	30	Consumption 2002 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	112 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	84
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	8 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	8
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2002 1/	1 030
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 2/	11 a/	Merchandise imports 2002 1/	1 770
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 2/	5 a/	Balance of merchandise trade	-740
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	8 a/	before official transfers 2002 1/	176
Physicians (per thousand people) 2002 1/	n/a	after official transfers 2002 1/	294
Population using improved water sources (%) 2002 2/	78 a/	Foreign direct investment, net 2002 1/	-20
Population with access to essential drugs (%) 1999 2/	0-49	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	94 a/	Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2002 1/	-1 a/
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2002 1/	19 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2002 1/	12	Total external debt (USD million) 2002 1/	2 967
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2002 1/	221 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	52
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	143	Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	11
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	2 030	Lending interest rate (%) 2002 1/	39
Land Use		Deposit interest rate (%) 2002 1/	23
Arable land as % of land area 2002 1/	8 a/		
Forest area as % of total land area 2002 1/	59 a/		
Irrigated land as % of cropland 2002 1/	2 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2004

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK

(To be completed during formulation)

Summary	Verifiable indicators	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
<p>Strategic Framework Goal</p> <p>Rural poor men and women and their strengthened organizations are mainstreamed into processes of local and national socio-economic development in Paraguay.</p>	<p>RIMS Anchor 1: Reduction in child malnutrition.</p> <p>RIMS Anchor 2: Increase of assets of the beneficiaries.</p> <p>Increase of levels of institutionalized participation of farmer organizations in public sector decision-making on socio-economic affairs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Statistical asset and child malnutrition data at local and regional levels (disaggregated by sex). • Project impact assessment studies. • Monitoring data on income, asset situation and quality of life (disaggregated by sex). • UNDP HDI. 	
<p>Strategic Objective for Paraguay Country Programme</p> <p>Social organizations and enterprises of rural poor and farmers are enabled to operate effectively and efficiently in markets for goods and services in agriculture and finance.</p>	<p>Number, coverage (dis-aggregated by sex) and business data of viable social organizations and enterprises of rural poor and farmers.</p> <p>RIMS 2nd level finance indicators.</p> <p>Increased number of farmers and rural poor with access to development financing, based on new financial products and services offered by both public banks and through the cooperative system.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Audits. • M&E data. • Reports of social organizations and enterprises of rural poor and farmers. • MAG and Ministry of Economic Development. • Municipal data. 	<p>Process and strategy for rural poverty reduction will remain a priority on the GOP agenda.</p>

Summary	Verifiable indicators (according to scenarios and phases)	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
<p>Strategic Development Thrusts for Paraguay (Outputs)</p> <p>1. Poor smallholders' social capital is reinforced with pre-investment and investment activities towards sustainable entrepreneurial operations.</p> <p>2. GOP and civil society have created and institutionalized mechanisms and instruments for the participatory formulation and delivery of the Paraguay PRSP, particularly in the agricultural and rural sector through MAG and pertinent civil society organizations</p> <p>3. Demand-led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services is accessed by target groups.</p> <p>4. Smallholders' farm land titles have been obtained.</p>	<p>Increased number of active farmer members of networks of rural cooperatives (men and women) engaged in production, multi-sector activity, or savings and loans.</p> <p>Number of entrepreneurial associations and business created.</p> <p>Number of pre-investment plans by type of enterprise</p> <p>Number and participation of population and GOP/MAG authorities in multi-stakeholder planning and verification platforms.</p> <p>Degree of PRSP acceptance by civil society.</p> <p>Number, business volume, value-added, degree of product diversification and coverage of service contracts signed and honoured (agricultural production).</p> <p>Number, business volume and coverage of rural finance services implemented.</p> <p>Number of land titled farms registered.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Register of cooperative enterprises operating effectively, carried out by INCOOP (disaggregated by sex). • Ministry of Economic Development • PRSP documents and pertaining decrees • PBAS • Polls • Statistics and indicators on commerce in agricultural and agro-industrial products (USAT). • Reports by INCOOP and the Superintendency of Financial Institutions of BCP/Finance. • Reports by DINCAP and farmer associations. • Reports by MAG. 	<p>Predominant rent-seeking and/or welfare policies and mentality of GOP and rural community is turned around towards sustainable self-development models.</p> <p>Coordination and convergence of social and economic policies will enhance impact and sustainability of rural poverty reduction actions contained in the PRSP.</p> <p>Business volume and terms of trade are sufficiently interesting to attract agricultural production and rural finance service providers</p>

Key Activities (starting point scenarios A/B):

- Strengthen and/or create farmers organizations.
- Implement skills and management training.
- Establish new links between local authorities and poor smallholder groups organized in social networks.
- Establish policy dialogue between the social networks and central authorities.
- Propose a multi-stakeholder forum for rural development policy discussion.
- Support the design and application of PRSP instruments.
- Develop a demand led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services.
- Close monitoring of the development of the scenarios and phases.
- Land titling activities.
- Child labour prevention and protection activities.
- Adult's and indigenous' literacy programmes.

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Opportunities	Weaknesses	Threats
Social Cabinet	Policy dialogue forum for formulation of policies, design of instruments, coordination and convergence. Coordination of actions for poverty reduction.	Strong political commitment by Government to poverty reduction. High priority on political agenda; participants and advisors are representative and sound intellectually and morally.	Lack of solid institutionalization, high dependency on leadership and priority-setting by President of the Republic. Possesses no permanent technical bodies or implementing capacity.	Exclusively a forum for political or academic debate, with no real capacity to coordinate programmes and instruments, formulate policy or measure the impact of resources invested. Erosion of the mechanism and lack of knowledge by specialized ministries.
Social Action Secretariat	Secretariat with ministerial rank, charged with implementing social policies and applying the directives outlined in the National Poverty Reduction Strategy (ENREP).	Strong political representation and political backing of the Secretary by the President. Has a set of strategic directives and policy instruments in the ENREP, systemic and interagency in nature, on which consensus must be reached for application.	Insufficient trained staff for implementation. Lack of implementing units with capacity to carry out programmes and projects. Institutional weakness.	Lack of implementing capacity; lack of knowledge of its coordinating capacity by specialized sector ministries.
MAG	Ministry responsible for applying policies in the areas of agriculture, livestock raising, forestry and rural development. Coordinates various systems for rural development, technical assistance, access to land; allocates resources for crops, such as cotton.	High ministerial priority assigned to developing rural areas and territories and reducing poverty in the peasant farming sector. Good installed capacity and experience in implementing cooperation projects by DINCAP.	Institutional weakness stemming from the coexistence of different (and even divergent) views of MAG's role in rural development and territorial action. Institutional reform process in Congress, with contradictory initiatives.	Operational and political neutralization by lack of clarity in institutional reforms. Application of resources and instruments counter to a systemic rural development policy, under duress from crisis of cyclical conditions and social and political pressures.
INCOOP	Recently passed law on cooperatives transforms it into an oversight agency for the cooperative system, with promotional functions. Public-private representation on its Board. Concordance between cooperative system and its governance and strong political input in Congress	Need to adjust its supervisory and oversight role to the process of public banking reform and lead the restructuring of the system of cooperatives of small-scale peasant producers, to become effective and efficient windows for distributing public funds in the form of financial products for development.	Larger, urban and rural savings and loan cooperatives with broader economic and financial range predominate in its governance (from the private sector). Also, agricultural production cooperatives of large-scale farmers.	Radicalization of policy proposals out of an attempt to maintain corporate privileges. Division of the cooperative system for lack of a shared vision and priorities on rural development, small-scale production and anti-poverty measures. Lack of leadership by Executive Branch.

Institution	Strengths	Opportunities	Weaknesses	Threats
FDC/USAT	System of technical assistance and credit in operation for six years, with relatively low coverage among the poorest peasants but with instruments that, once refined and complemented with social pre-investment resources, could bring about better results. FDC corresponds to the second-tier banking model pursued under the public banking reform.	FDC has funds for lending to the peasant farming sector. MAG is proposing that FDC and USAT expand their coverage towards the poorest population groups. The need to maintain the original IFAD funding for application to the same target population, above and beyond the reform, will make it necessary to maintain a specialized system for delivering funding to poor peasants.	Limited coverage of the poorest peasant farmers and their organizations. Lack of political definition on USAT's role within MAG beyond December 2004. Merger of FDC with second-tier bank to be created under the reform.	Impairment of FDC portfolio and resources during the transition stage of the public banking reform. Reform of MAG, eliminating USAT, without taking advantage of the last six years' experience.
NGOs	Long-standing tradition in Paraguay of NGOs operating in rural areas in support of peasant organizations. The Rural Network groups together 16 research and social action organizations.	Empower the network of NGOs through a broader range, in social, institutional, economic and commercial terms, for their technical assistance services.	Highly segmented actions with little overall impact on policy.	Risk of being used for political purposes.
Cooperatives and peasant associations	Long-standing tradition of peasant groupings in the form of local associations. Strong cooperative movement throughout the country, with capacity for input on policy.	Bring small rural production cooperatives and rural and urban savings and loan or multi-sector cooperatives into networks or federations with greater capacity for channelling public funds for development, improving the supply of services and expanding social coverage	Fragmented cooperative system with cooperatives of very strong large-scale producers and cooperatives in the peasant farming sector that are extremely weak with scant accumulation of social and economic capital.	Politicization and radicalization of proposals. Inability of small lending cooperatives to adapt to new emerging regulations under the banking reform. Risk of dispersal of efforts and fragmentation of small cooperatives.

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. IFAD endeavours to ensure, through its interventions, that combating rural poverty is a continuing priority on the political agenda of governments and hence of their institutions. This calls for institutions with the ability to formulate policy and design public policy instruments on questions of a social nature and poverty reduction.
2. In the area of rural socio-economic development and poverty reduction in particular, institutions tend to be ambiguous and dependent upon state institutions and implementing units for their application of instruments. The aim is therefore to arrive at an explicit and permanent definition of institutional areas that will ensure not only continuity in policy formulation but also a sustained and adequate flow of resources and necessary convergence between economic and social policies.
3. IFAD actions are also intended to promote innovative mechanisms for participation by the poorest rural populations in civil society so that they may have input into policy decisions from a social rather than a public perspective. Setting up networks of socio-economic organizations of poor peasants and producers will also enable them to improve their negotiating capacity and thus participate under more favourable conditions in markets for goods, services and products. This thrust for action should improve the incomes of rural families but also create social, political, institutional and market conditions over a longer term such that poverty reduction takes effect and brings results that are sustainable over the medium and long term.
4. Over the past two years, activities have been carried out in cooperation with the Government generally, with MAG and the implementing units for the IFAD project, with the regional programmes PREVAL, PROMER and IFAD MERCOSUR, each in its sphere of competence. This is precisely to strengthen small peasant enterprises providing production services and to set up forums for policy dialogue that will enable improvements to be made in the design and sustainability of rural poverty reduction policies.
5. Under previous IFAD operations in Paraguay, various innovative mechanisms for delivering lending to peasants were designed and applied, such as the Peasant Development Fund, and for providing technical assistance to cooperative organizations to accredit and train new IFIs, such as USAT. The institutional weakness and lack of accumulated social capital in peasants' social organizations (committees and small cooperatives), as well as an essentially productive and accounting approach to technical assistance, limited the degree of penetration and coverage of the target population by instruments designed. FDC operated within a rarefied and distorted financial market given adverse interventions by governments, generating a paternalistic attitude and a culture of payment default on the part of peasants as a result of the distribution of non-reimbursable resources and adverse policies such as blanket forgiveness of debt in the peasant farming sector. FDC looked after its portfolio and arrears and reduced the impact of this situation. The institutional remoteness of both instruments (USAT and FDC) from the policy-making sphere had a marked impact on their management and performance.
6. When the new Government of Paraguay showed signs of assigning high priority within social policy to combating poverty, especially in rural areas, creating the Social Cabinet, IFAD took the opportunity to collaborate on institutionalizing this. Reforms of the public sector, as in public banking and MAG itself, are opening up a positive environment for cooperation based on IFAD's objectives and instruments.

APPENDIX IV

7. The strategy proposed for new interventions therefore has to do with concrete support for institutionalizing public instruments to combat poverty, at the level of the Executive Branch, by improving policy design and implementation and coordination among instruments and implementing agencies. Dialogue with civil society organizations is being broadened and improved. In the field, strong action is being proposed in departments selected by agreement with the Government, to strengthen the fabric of poor peasants' social organizations, especially cooperatives with a clear market orientation. This will lead to improving distribution of and access to more appropriate technical services, to financing and new financial products and services, opening up new business opportunities and markets for peasant production.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
Inter-American Development Bank (IDB)	<p>IDB is the largest international lender to the GOP. In 2003, the Bank approved three loans to Paraguay. On a cumulative basis (1961 -2003), the Bank has made 114 loans totaling USD 1 911 million, and disbursements have totaled USD 1 526 million. Currently finances several on-going projects in various areas. Regarding agriculture and rural development, there are three main projects:</p> <p>(i) <i>Programme to Support Small-Scale Cotton Producers. (USD 25.07 million. Two phases).</i> The programme's primary objective is to promote sustainability in the production systems of small-scale cotton units, increasing their incomes.</p> <p>(ii) <i>Modernization and Diversification of Small-Scale Farming. (USD 10 million).</i> The overall objective of the programme is to increase the level and stability of income for participants in the fruit and vegetable chain, by consolidating private centres to provide marketing services to producers to help them market their products more efficiently.</p> <p>(iii) <i>Cadastral and Property Registry Programme. (USD 10 million).</i> The general objective of the programme is to promote efficient land use and to improve land use planning in Paraguay.</p>	<p>Local</p> <p>Local</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p>	<p>High</p> <p>High</p> <p>High</p>
The World Bank	<p>Relatively small financier of investment projects in Paraguay. The World Bank has currently four on-going projects:</p> <p>(i) <i>Education Reform Programme (USD 24 million).</i> The overall project goal is to build human capital in Paraguay which, in turn, will contribute to the diversification of the economy and more sustainable growth.</p> <p>(ii) <i>Pilot Community Development Project. (USD 9 million).</i> The Project seeks to improve the quality of life and social inclusion of poor rural and marginal urban communities in three departments on the southern border of Paraguay (Itapua, Misiones and Neembucu).</p> <p>(iii) <i>4th Rural Water Supply & Sanitation (USD 40 million).</i> The main development objective of the Project is the rapid increase of water supply and sanitation coverage in rural areas.</p> <p>(iv) <i>Natural Resources Management Project. (USD 50 million).</i> The general objective of the programme is to assist small farmers in the establishment of sustainable, diversified agricultural production systems and conservation measures.</p> <p>The Country Assistance Strategy (CAS) 2004-2007 proposes a lending programme for USD 325 million, of which USD 80 million, or about 25%, are envisaged for two adjustment operations. In addition, the base case programme includes investment projects that contribute to achieving the Government's development objectives in the areas of governance and public administration, economic growth and social inclusion.</p>	<p>National</p> <p>Local</p> <p>Local</p> <p>Local</p> <p>National</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p> <p>To be implemented</p>	<p>Medium</p> <p>Medium</p> <p>Low</p> <p>Low</p> <p>High</p> <p>High</p>

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	The Japan Bank for International Cooperation (JBIC) is the Japanese Government financial institution that offers loans at very soft conditions and at a long term. In Paraguay the Japanese Bank is mainly financing road infrastructure works. At the beginning of 2004 the Paraguayan government gave impulse to a road plan that consists of a package of seven road projects in the country among which the re-pavement of main roads nr. 1, nr. 5 and nr 6. The investment is around USD 211.6 million of which USD 152.7 million are a loan from the JBIC and USD 52.9 the Paraguayan counterpart funds.	National	On-going	Medium
Japanese International Cooperation Agency (JICA)	Paraguay is one of the Latin -American countries where the JICA is particularly active. In Paraguay the JICA has prioritized the following areas: (a) economic development; (b) social development; (c) natural resources sustainable development; and (d) governance. The activities of JICA in the country can be classified as: (a) technical cooperation: provision of fellowships and experts to the country as well as technical cooperation projects and development studies; (b) provision of Japanese Cooperation Volunteers to the country; (c) migration activities and (d) emergency services in case of natural disasters. The Japanese cooperation to Paraguay will be reduced during the next years due to a re-orientation of cooperation support.	National National National National	On-going On-going On-going On-going	Medium Low Low Low
The European Union (EU)	The Country Strategy Paper 2001 -2006 of the European Commission (EC) is complementary to and consistent with, previous EC and other donor activities, in particular EU Member States, and reflects the national development priorities. The European Union is finalizing an important intervention through the financing of a development project in the Chaco Oriental area. Once finalized this project will transfer equipment purchased and infrastructure built during its implementation, as well as acquired experiences to the Ministry of Agriculture and Livestock, which will continue the activities. The European Union is also supporting the implementation of the National Strategy for Poverty Reduction (ENREP), through a National Indicative Programme, prepared with the new government. The amount of non reimbursable funds allocated is Euro 25 million.	Local National	On-going On-going	Low High
German Technical Cooperation Agency (GTZ)	The German Cooperation is very active in Paraguay, mainly through its Technical Cooperation Agency (GTZ). Its areas of activity concentrate in: (a) government decentralization and poverty reduction; (b) government modernization programme (decentralization and planning including a youth health programme and the reform of criminal law proceedings), and (c) sustainable management of natural resources and environmental management as well as environmental protection investments (support measures for natural resources sustainable management, clean and competitive industrial production and rural development).	National National Local	On-going On-going On-going	High High Medium

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
U.S. Agency for International Development (USAID)	<p>The USAID Programme in Paraguay focuses on four strategic objectives for which funds are requested: economic growth, reproductive health, environmental initiatives, and democracy.</p> <p>Additionally, USAID's Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance Bureau, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, assists Paraguayans to coordinate efforts in disaster preparedness, emergency training activities, and disaster relief activities.</p> <p>The Latin America and Caribbean Bureau's Office of Regional Sustainable Development has programmes to increase citizen participation, strengthen civil society organizations, and promote human rights in Paraguay.</p> <p>Finally, USAID monitors a USAID centrally funded grant to the Integrated Water Resource Management Incentive Fund.</p>	National/Local	On-going	High/Medium
		National	On-going	Low
		National	On-going	High
		National	On-going	Medium
United Nations Development Programme (UNDP)	<p>In Paraguay, UNDP continues to collaborate with the Government in three of UNDP's six corporate practice areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Democratic Governance</u> - <u>Poverty Reduction</u> - <u>Natural resources and Environment</u> <p>UNDP has supported the <u>Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)</u> for Paraguay and presently under discussion with new administration.</p>	<p>National</p> <p>National</p> <p>National</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p>	<p>High</p> <p>High</p> <p>High</p> <p>High</p>
The Swedish Cooperative Centre (SCC)	<p>The Swedish Cooperative Centre (SCC) is a non-governmental and non-profit organization for the provision of support to self-help development initiatives - cooperatives, farmers' associations and informal groups - in developing countries.</p> <p>The SCC in Paraguay works jointly with the Federación de Cooperativas de Producción -Productive Cooperatives Federation and most of its efforts are focused in the poorest rural areas.</p>	Local	On-going	High
United Nations Children's Fund (UNICEF)	<p>UNICEF implements programmes for the eradication of child labour in a number of Paraguayan cities, often in urban contexts.</p> <p>Small-scale water and sanitation projects are undertaken all over the country, often in deprived rural and peri-urban areas where small-scale farmers are located.</p> <p>In Paraguay, UNICEF has a considerable part of its project portfolio devoted to work with indigenous communities, in several Departments (States), all over the country.</p> <p>With these communities, there are projects in water and sanitation, community empowerment, health and nutrition, and food security at the household level.</p> <p><i>From Our Side</i> is a project to be implemented over a 12-month period, beginning in late 2004, focussing on education of indigenous girls.</p> <p>Rural communities in general are beneficiaries of project interventions in health and nutrition, immunization, community empowerment, and small-scale infrastructure, particularly drinking water and sanitation systems.</p>	<p>Selected cities.</p> <p>National.</p> <p>National.</p> <p>Selected Departments.</p> <p>Selected Departments.</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p> <p>On-going</p>	<p>Low</p> <p>High</p> <p>High</p> <p>Medium</p> <p>High</p>

THE COTTON CROP

Agricultural development in Paraguay has historically been tied to growing cotton. Cotton is the traditional cash crop for Paraguay's peasant farmers, and is one of the principal sources of rural income and employment, involving 180 000 small family farmers. An important crop since colonial times, cotton made a crucial contribution to the country's economy during the 1960s and 1990s. Throughout that period it was the first or second source of foreign exchange for Paraguay, and accounted for 43% of total exports.

Between 1960 and the 1990s, cotton crop areas and yields grew significantly, at annual rates of 10.8% and 2.3% respectively. Paraguay was classified as one of the world's 10 largest exporters of fine quality cotton fibre, with its own Liverpool market quote. Record production was posted for the 1989-90 crop year, with 533 000 ha in area and 642 663 tons of production. Subsequent years saw a decline; yields stagnated during the 1990s and cultivated areas shrank an average of 15.5% each year. The 64% reduction in cultivated area for the 1996-97 crop year illustrates how serious the cotton crisis was. Cotton growing is characterized by low technology, rudimentary implements, inappropriate agricultural practices, low productivity, and low net income for producers.

In 1990 cotton accounted for 34% of total exports; following the 2002-03 harvest it accounted for just 5%; and preliminary estimates for 2003-04 indicate a share of between 8% and 10%.

Until 1994, financing for cotton production was channelled through cotton gins by means of rediscount operations with the Central Bank. The Government intervened directly, at no cost to the producer, in marketing and distributing seed. In addition, cotton is financed with special credit lines from BNF, CAH and FDC.

The Government has attempted to scale back its intervention, eliminating the rediscount facility in 1995 and allowing greater private involvement, but political pressures and constraints together with financial sector issues have prevented it from achieving that objective, so that state financing and supply of inputs continue in effect.

Cotton growing is the most important activity for poor peasant farmers, and has a marked socio-cultural incidence on attitudes. This goes beyond production to encompass attitudes toward life, association with others, relations with the authorities, and economic and social subordination. The agroindustrial system is structured such that peasant farmers are labourers who receive, rather than income for the sale of a product, a daily wage in kind provided by the cotton gin and/or bulking agent. This situation generates passivity among peasants and their associations, committees and cooperatives with respect to diversifying production, commerce and income sources, or building alternative commercial networks and channels in other areas, even in the cotton subsector itself under different contractual and technological conditions.

