

Document:	<u>EB 2007/92/R.15</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>10 c) ii)</u>
Date:	<u>6 novembre 2007</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



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

États-Unis du Mexique

Options stratégiques pour le programme-pays

Conseil d'administration - Quatre-vingt-douzième session
Rome, 11-13 décembre 2007

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Iván Cossío

Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2343
courriel: i.cossio@ifad.org

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

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	iii
Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA	iv
Résumé de la stratégie pour le pays	v
I. Introduction	1
II. Le contexte du pays	1
A. Économie, agriculture et pauvreté rurale	1
B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel	3
III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays	5
A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures	5
B. Enseignements tirés	6
IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays	6
A. Avantage comparatif du FIDA au Mexique	6
B. Objectifs stratégiques	7
C. Perspectives d'innovation	9
D. Stratégie de ciblage	9
E. Articulation au niveau des politiques	10
V. Gestion du programme	11
A. Gestion du COSOP	11
B. Gestion du programme de pays	12
C. Partenariats	12
D. Gestion des savoirs et communication	13
E. Cadre de financement SAFP	13
F. Risques et gestion du risque	14
Appendices	
I. COSOP consultation process (Processus d'élaboration du COSOP)	1
II. Country economic background (Données économiques de base)	4
III. COSOP results management framework (Cadre de gestion des résultats)	5
IV. CPE agreement at completion point (Accord conclusif de l'EPP)	6

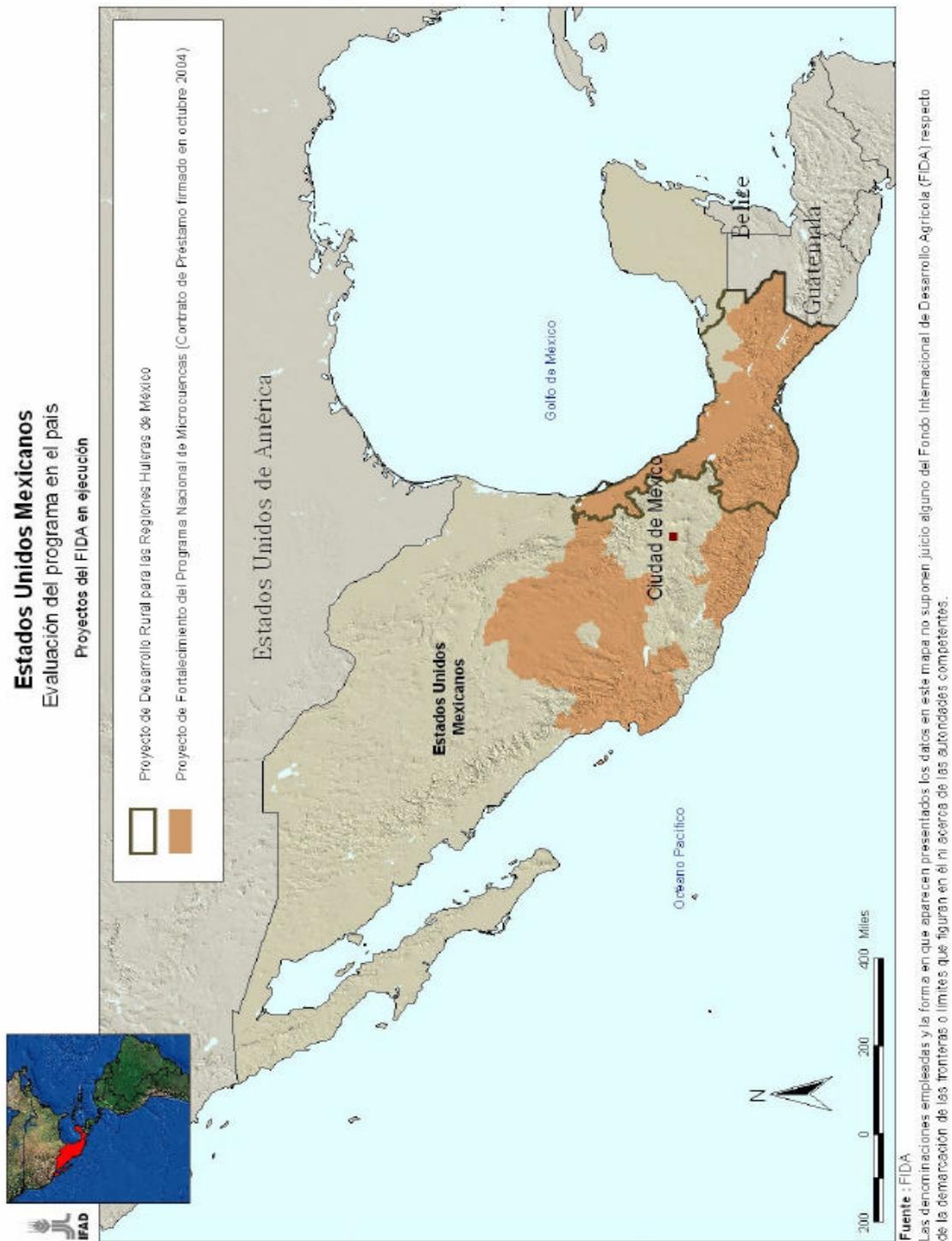
Dossiers clés

Dossier clé 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues (Pauvreté rurale et secteur agricole et rural)	11
Dossier clé 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis) (Matrice des organisations [Analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces])	16
Dossier clé 3: Complementary donor initiatives/partnership potential (Initiatives complémentaires d'autres donateurs/possibilités de partenariats)	20
Dossier clé 4: Target group identification, priority issues and potential response (Identification du groupe cible, questions prioritaires et options envisageables)	22

Sigles et acronymes

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Options stratégiques pour le programme-pays
EPP	Évaluation du programme de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
SAFP	Système d'allocation fondée sur la performance
S&E	Suivi et évaluation

Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA



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.

Résumé de la stratégie pour le pays

1. Les options stratégiques pour le programme-pays (COSOP) pour le Mexique présentent la stratégie du FIDA à l'appui des efforts du gouvernement de ce pays pour relever les défis en matière de développement rural, en particulier en ce qui concerne la réduction de la pauvreté rurale. Le COSOP fait fond sur les enseignements tirés de plus de 25 ans d'opérations du FIDA au Mexique, comme indiqué dans l'évaluation du programme de pays (EPP). Il reflète par ailleurs le riche dialogue engagé avec les autorités mexicaines et les principaux partenaires du développement rural (institutions internationales de développement, secteur privé et société civile) sur des questions pertinentes ayant trait aux stratégies, aux politiques et aux interventions qui a eu lieu pendant le premier semestre 2007, au cours d'un processus d'élaboration du COSOP pleinement participatif.
2. Il est prévu que la principale contribution du FIDA au Mexique au cours de la période correspondant au présent COSOP sera l'innovation, en particulier concernant la conception méthodologique et l'acquisition d'expérience sur le terrain à des fins de transposition et d'élargissement des activités. Les objectifs visés sont d'améliorer de manière sélective l'efficacité, l'efficacités et l'impact des programmes publics et de perfectionner les processus qui sont utiles pour la réduction de la pauvreté – non seulement pour les programmes soutenus par le FIDA, mais également pour d'autres interventions dans le domaine du développement rural. Le fait que les activités financées par le FIDA s'inscrivent nécessairement dans des programmes publics généraux d'envergure nationale ou régionale donne au Fonds la possibilité d'avoir un impact plus grand que celui qu'il obtiendrait avec des interventions géographiquement limitées au profit d'un petit nombre de bénéficiaires.
3. Les objectifs stratégiques du COSOP reflètent les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement rural figurant dans le Plan de développement national 2007-2012, ainsi que ceux du Cadre stratégique du FIDA 2007-2010. Les trois objectifs fondamentaux du COSOP sont les suivants:
 - **Objectif stratégique 1:** contribuer à créer des sources de revenus durables et des emplois pérennes grâce aux programmes publics auxquels participe le FIDA, en mettant l'accent sur les populations pauvres vivant dans des zones marginales clairement définies, à l'aide des projets du FIDA déjà en cours et d'autres projets qui seront formulés dans le cadre du présent COSOP;
 - **Objectif stratégique 2:** contribuer à accroître l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques et leur impact sur les activités soutenues par le FIDA qui sont mises en œuvre dans le cadre de programmes publics. Par la suite, les méthodes et les pratiques permettant ces améliorations seront appliquées à plus grande échelle et élargies à d'autres programmes/régions; et
 - **Objectif stratégique 3:** renforcer la capacité de tirer des enseignements et d'utiliser cette expérience pour mettre au point des méthodologies efficaces en vue de transposer et d'élargir les stratégies de développement rural et les dispositifs d'exécution.
4. Conformément aux stratégies pour la réduction de la pauvreté du Gouvernement mexicain, le FIDA mettra l'accent sur les ruraux pauvres dans les zones marginales, et se concentrera sur la frange méridionale longeant le Pacifique et la région de basses terres du Sud-Est, en particulier sur les groupes ayant un accès limité à la terre et sur les groupes très vulnérables, tels que les peuples indigènes et les femmes.

5. Le FIDA s'impliquera plus directement dans l'exécution du COSOP que par le passé, en particulier s'agissant de la supervision de l'exécution du programme, de la concertation, et du suivi et évaluation (S&E) des activités du programme. Il faudra, à cet effet, renforcer les capacités du FIDA en matière de gestion du programme sur le terrain et trouver de nouveaux mécanismes pour instaurer des rapports plus fluides avec le Gouvernement mexicain. Le FIDA continuera à renforcer ses capacités de coopération et de coordination avec les partenaires essentiels du développement rural au Mexique, qu'il s'agisse d'institutions nationales (publiques et privées) ou internationales, en concluant des accords avec des organisations telles que la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres organismes du système des Nations Unies.

États-Unis du Mexique

Options stratégiques pour le programme-pays

I. Introduction

1. Depuis plus de 25 ans, le FIDA s'associe aux efforts des gouvernements successifs pour promouvoir le développement rural et la réduction de la pauvreté au Mexique. En 1999, les premières options stratégiques pour le programme-pays (COSOP) privilégiaient des aspects opérationnels. Il était recommandé que le FIDA intervienne dans deux domaines: a) soutien aux petits producteurs et aux communautés indigènes, en mettant l'accent sur le lien entre production, transformation et commercialisation; et b) développement durable dans les zones arides et semi-arides. En 2005, le FIDA a procédé à un bilan de ses 25 années de présence au Mexique par une évaluation du programme de pays (EPP), qui a permis de tirer d'importants enseignements. En décembre 2006, dans le contexte du changement de gouvernement fédéral, le FIDA a rédigé une note d'orientation sur le développement rural et la réduction de la pauvreté au Mexique. Ces deux documents ont constitué la base du dialogue entre le FIDA et les autorités mexicaines dans l'élaboration du COSOP.
2. La formulation du COSOP a été conduite en deux temps: i) une visite de préparation au Mexique du 30 janvier au 8 février 2007 pour: a) débattre des points principaux de la note d'orientation et les réviser; et b) susciter des opinions et des suggestions de divers interlocuteurs sur le rôle futur du FIDA; et ii) la mission officielle du COSOP du 10 au 19 avril, à l'occasion de laquelle des consultants du FIDA ont présenté des idées préliminaires relatives au rôle du Fonds à moyen terme. Dans chacune de ces deux phases, le FIDA s'est attaché à prendre connaissance des points de vue de divers interlocuteurs, y compris de représentants de l'État et de la société civile à l'échelon fédéral et sous-national ainsi que de représentants d'institutions financières et d'organisations d'aide au développement internationales au Mexique.
3. Ce COSOP suit les directives du FIDA en matière d'élaboration d'options stratégiques pour le programme-pays axées sur les résultats. Il prend en compte les avis et les recommandations de plusieurs administrateurs du FIDA, notamment des membres du Comité d'évaluation qui se sont rendus au Mexique en mars 2006 pour participer au séminaire final de l'EPP, auquel ont assisté des représentants du gouvernement, de la société civile, d'organisations internationales et du secteur privé. Les conclusions et recommandations figurent dans l'accord conclusif (appendice IV).

II. Le contexte du pays

A. Économie, agriculture et pauvreté rurale

Situation économique générale

4. Le Mexique est un grand pays à revenu intermédiaire fortement attaché à sa stratégie de développement. La constance des résultats économiques et la réactivité des pouvoirs publics face aux problèmes de pauvreté ont contribué à l'accroissement des revenus. Le pays compte 103 millions d'habitants. Le taux de croissance démographique est actuellement de 1,1% par an, mais il est inégal selon les régions; il est par exemple plus élevé dans le Sud, où vivent un grand nombre de peuples indigènes et où la pauvreté est généralisée. Le revenu par habitant était, selon les estimations, de 7 310 USD en 2005. Entre 1996 et 2005, le revenu par habitant au Mexique a augmenté en moyenne de 2% par an. Récemment, la croissance économique est relativement satisfaisante, puisqu'elle a atteint 4,2% en 2004, 3% en 2005 et environ 5% en 2006. L'inflation a été contenue ces dernières années et elle est tombée à 5,4% en 2005. Malgré tous les progrès accomplis, la pauvreté et les inégalités de revenus demeurent des problèmes très graves.
5. Depuis l'élection présidentielle de juillet 2006, le pays poursuit son évolution, passant d'un système hiérarchique et corporatiste à un système de partage du pouvoir où le

consensus démocratique a une place primordiale. Au plan fédéral, les trois principales formations politiques – *Partido Acción Nacional*, *Partido Revolucionario Institucional* et *Partido de la Revolución Democrática* – disposent d'importants groupes au Congrès et ont présenté chacune un candidat crédible aux élections présidentielles en 2006. Malgré cette situation positive, il y a des défis à relever en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques et des programmes, y compris les réformes structurelles particulières nécessaires pour accélérer la croissance de manière équitable et durable.

6. Le Mexique a accompli d'importants progrès dans ses efforts en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés pour 2015 et il peut espérer en atteindre certains grâce à ses initiatives stratégiques et programmatiques d'application générale. C'est déjà le cas pour les deux premiers OMD – réduction de moitié du nombre de personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et scolarisation primaire universelle, respectivement – même s'il subsiste encore de nettes disparités selon les régions. Des progrès ont été accomplis en direction du troisième OMD – relatif à l'égalité entre les sexes –, en particulier dans le domaine de l'éducation, ainsi que des OMD 4, 5 et 6, qui ont trait à la santé. La situation a également favorablement évolué en direction du septième OMD – qui concerne l'environnement – et on envisage de poursuivre les efforts nécessaires dans le cadre du Plan de développement national 2007-2012. Globalement, en dépit des progrès accomplis, la pauvreté et les inégalités demeurent très importantes.

Agriculture et pauvreté rurale

7. Les données relatives à la pauvreté sont quelque peu difficiles à analyser, car les définitions diffèrent selon les sources d'information. D'après les données officielles fournies par le comité technique chargé de mesurer la pauvreté, 18% de l'ensemble de la population vit dans l'extrême pauvreté – définie en termes de consommation alimentaire – et 47% des Mexicains vivent dans une pauvreté modérée – définie en termes de ressources et de capital social, c'est-à-dire qu'il s'agit de populations ayant un accès insuffisant à l'alimentation, aux soins de santé, à l'éducation, au logement et aux transports. Les estimations de la Banque mondiale sont similaires. Moyennant un ensemble de politiques conçues pour maintenir la stabilité macroéconomique et garantir une croissance modérée et des programmes destinés aux populations pauvres, on a considérablement réduit la pauvreté depuis la crise financière de 1994.
8. Il existe de fortes inégalités de revenu au Mexique. Quarante pour cent du revenu national total est concentré dans le décile supérieur, alors que le décile le plus pauvre n'en produit que 1% environ. Les inégalités dans le revenu national ont diminué depuis 2000, mais, dans les zones rurales, la situation est pire qu'avant la crise financière de 1994.
9. Sur les 5,5 millions de ménages vivant dans des zones rurales (soit 24,3 millions de personnes), 3,4 millions de familles étaient pauvres en 2005¹. Parmi elles: i) 2,1 millions de familles pauvres – 38,2% de l'ensemble des ménages ruraux – n'avaient pas accès à la terre; et ii) 1,3 million de familles pauvres avaient accès à la terre et pratiquaient principalement l'aridoculture (2,9 hectares par famille en moyenne); cependant, 45% de ces familles possédaient moins d'un hectare. Pour toutes ces familles, la force de travail constitue la principale ressource productive.
10. En comparant les régions, on observe que ce sont les zones rurales des États méridionaux bordés par le Pacifique (Chiapas, Guerrero et Oaxaca), où environ la moitié de la population vit encore dans un état de pauvreté extrême, qui affichent le taux de pauvreté le plus élevé, suivies par les régions du Sud donnant sur le golfe du Mexique et la mer des Caraïbes, dont environ 35% de la population est extrêmement pauvre. La situation en matière de pauvreté rurale s'est améliorée très récemment, et ce grâce à une économie plus saine, ainsi qu'à des politiques publiques soutenues, à des transferts

¹ D'après Rodríguez, E. (2005). Les estimations sont basées sur le profil des bénéficiaires du programme *Progresa-Oportunidades*, qui s'adresse à 62,6% des ménages ruraux et qui est le plus vaste programme de réduction de la pauvreté mené dans les zones rurales.

publics et au volume important des envois de fonds aux personnes en situation d'extrême pauvreté vivant dans les zones rurales. Les facteurs liés à l'agriculture ont, en tant que tels, joué un rôle mineur: le revenu produit par les activités agricoles diminue progressivement; les emplois agricoles ont reculé et le niveau des salaires ruraux en 2002 était inférieur en valeur réelle à celui d'avant la dévaluation de 1995. En dépit des importants progrès accomplis ces dernières années, le niveau de pauvreté dans ses trois dimensions – sécurité alimentaire, capacités humaines et accès aux ressources – reste encore très élevé pour un pays ayant un niveau de développement intermédiaire comme le Mexique.

11. La structure de l'emploi dans les zones rurales a profondément évolué au cours des dix dernières années, parallèlement à une réduction relative de l'importance du secteur primaire comme source d'emploi et de revenu. Seule 52% de la population active dans les zones rurales travaille dans le secteur primaire; l'emploi dans ce secteur est le plus souvent de nature temporaire, du fait des cycles de production saisonniers.
12. Plusieurs changements ont eu lieu récemment en matière de développement agricole et rural, parmi lesquels: réformes des politiques relatives aux marchés agricoles dans les années 90; progrès accomplis en matière de décentralisation et intégration des programmes sociaux et productifs par l'application du programme *Alianza para el Campo* (Alliance pour les zones rurales); progrès accomplis dans le transfert de la gestion des systèmes d'irrigation aux associations d'utilisateurs des ressources hydriques; progrès accomplis dans le domaine des droits fonciers grâce au programme de certification des droits sur les terres des *ejidos* (Procede) et institutionnalisation des conseils de développement rural, où la société civile joue un rôle important. Cependant, il existe encore des faiblesses dans ce secteur, les plus importantes étant la lenteur de la croissance de l'agriculture (dont la part relative dans le PIB est tombée à environ 4% en 2005, alors qu'elle était de 10% en 1985) et des inégalités prononcées selon les régions agricoles et les types d'exploitation, qui apparaissent avec évidence dans le fort contraste entre une agriculture commerciale moderne dans le nord du pays et une agriculture à dominante paysanne dans le Sud et dans les régions bordées par le Pacifique. La persistance et l'incidence élevée de la pauvreté rurale, les carences des systèmes financiers et les dysfonctionnements du système d'incitation et des programmes de subvention sont autant de problèmes essentiels qui pèsent sur la performance du secteur.
13. La croissance du secteur agricole accuse un retard sur le taux de croissance du pays depuis plus de 20 ans. La part de l'agriculture dans la population active est passée de 36% en 1980 à 20% en 2004; la contribution de ce secteur aux exportations a chuté de 13 à 4% dans le même temps. La productivité de la terre a augmenté au cours des vingt dernières années, mais moins que chez les concurrents du Mexique en Amérique latine que sont le Brésil et l'Argentine. La productivité du travail a également augmenté, mais beaucoup moins que dans d'autres secteurs du Mexique. Enfin, c'est principalement dans les zones irriguées qu'on observe les augmentations de rendement.
14. L'impact de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est difficile à évaluer à ce stade car ses effets se conjuguent à ceux de diverses autres mesures concomitantes – à savoir les réformes des politiques agricoles. La production de céréales de base a légèrement augmenté après l'entrée en vigueur de l'ALENA, à la faveur d'un soutien continu des prix. Cependant, l'agriculture du Mexique devra relever d'immenses défis en matière de concurrence quand les exemptions tarifaires en vigueur dans le cadre de l'ALENA cesseront d'être appliquées en 2008, en particulier pour des produits tels que le maïs, le sucre, le lait en poudre et les haricots.

B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel

Le contexte institutionnel national

15. Depuis 2001, le gouvernement a entrepris de travailler en concertation pour inscrire ses stratégies de développement rural dans un cadre plus structuré et durable. La loi sur le développement rural durable (2001), la loi sur le développement social (2003) et le

Programme national pour le développement des peuples indigènes (2001) témoignent de la volonté des autorités mexicaines de créer un cadre juridique stable pour les activités de réduction de la pauvreté et de développement rural dans le pays, afin que les populations les plus défavorisées en bénéficient directement. Il est toutefois nécessaire de distinguer entre les cadres applicables uniquement à l'agriculture et ceux qui englobent les stratégies et les politiques de développement rural plus générales.

La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

16. Depuis la fin des années 70, les gouvernements qui se sont succédé à la tête du Mexique formulent des stratégies et des politiques visant à relever le double défi de la croissance économique et de l'amélioration des conditions sociales, en particulier dans les zones rurales. Ils ont suivi alternativement deux approches – sociale ou productive – afin d'encourager dans une certaine mesure les agriculteurs, y compris les petits producteurs, à capitaliser. L'approche sociale a donné lieu à des programmes tels que *Solidaridad*, mis en œuvre à partir de la fin des années 80, puis au programme national d'éducation, santé et alimentation (*Progresa*) à la fin des années 90, aujourd'hui rebaptisé *Oportunidades*. Le programme *Alianza para el Campo* vise à améliorer les conditions de production et le programme de subventions compensatoires *Procampo*, conçu pour atténuer les éventuels impacts négatifs temporaires de l'ALENA, a pour objet de faire correspondre le soutien en matière de revenu avec les besoins sociaux. Les stratégies de développement rural et de réduction de la pauvreté établies par le gouvernement fédéral en 1995 prévoient la création d'activités rémunératrices et d'emplois en tant qu'objectifs principaux. À cela s'ajoute la prise de conscience du besoin de politiques différenciées pour les producteurs à bas revenus dans les zones rurales, étant donné la grande hétérogénéité constatée dans le pays.
17. L'importance accordée aux plus démunis parmi les ruraux pauvres s'est notablement accentuée ces dernières années, et les populations indigènes font, elles aussi, l'objet d'une plus grande attention. Aujourd'hui, les programmes sociaux tels que *Oportunidades* se focalisent sur les personnes très pauvres, alors que des programmes comme *Alianza para el Campo* ont une portée plus vaste. Si l'approche était, il y a 25 ans, exclusivement orientée sur la production et sur l'assistance sociale pour soutenir les petits producteurs, le cadre stratégique a évolué ces dernières années vers une approche davantage axée sur le développement, qui envisage les dimensions sociale, organisationnelle et humaine des problèmes et dépasse la question de la production agricole pour englober d'autres mesures visant directement à réduire l'extrême pauvreté. En dépit des progrès accomplis dans le domaine de la conception des stratégies et programmes, les capacités institutionnelles pour l'exécution demeurent insuffisantes.
18. Au début de sa mandature et dans le cadre de la vision de développement à long terme au Mexique – Vision 2030 –, le Président Felipe Calderón Hinojosa a décrété un Plan de développement national 2007-2012, dont le fil conducteur est le développement humain durable. Sur la base d'un diagnostic tant des réalisations antérieures que des défis futurs, ce plan présente des lignes directrices et un axe de travail applicables sur toute la période du mandat sexennal. Il s'appuie sur les cinq éléments suivants: i) état de droit et sécurité; ii) mise en place d'une économie concurrentielle créatrice d'emplois; iii) égalité des chances; iv) développement durable; et v) renforcement des institutions, démocratie effective et conduite d'une politique extérieure responsable. Le présent COSOP s'inscrit pleinement dans ce cadre programmatique, en particulier en ce qui concerne les questions de création d'emplois, d'égalité des chances, de durabilité environnementale et de gouvernance efficace, l'accent étant mis sur certaines populations vulnérables et défavorisées dans les zones rurales. Dans le contexte du Plan de développement national, les programmes existants – comme *Oportunidades* – seront vraisemblablement poursuivis, de nouveaux programmes sont en train d'être créés – par exemple, *Cien Municipios* (cent municipalités) – et le gouvernement prépare actuellement des modifications à apporter à d'autres programmes en vue de les reconduire.

Harmonisation et alignement

19. Afin de contribuer aux efforts consentis par le gouvernement, il est très important d'améliorer la coopération du FIDA avec d'autres institutions financières et organisations d'aide au développement internationales, ainsi qu'entre celles-ci et les pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement. Ces relations doivent se développer dans un esprit de complémentarité et non de concurrence. Elles constitueraient un cadre propice à l'accomplissement des objectifs stratégiques proposés dans ce COSOP.

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

A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures

20. L'EPP pour le Mexique a été conduite en 2005. En mars 2006, les résultats en ont été présentés au Mexique et ils ont fait l'objet d'un débat approfondi avec le gouvernement, des représentants de la société civile et des bénéficiaires du projet. L'EPP a conclu que les résultats du programme du FIDA, au cours de ses 25 années de présence au Mexique, étaient inégaux. Les analyses des six projets financés par le FIDA ont mis en évidence des impacts positifs sur la pauvreté rurale, mais sous des formes diverses selon les régions d'exécution des projets, les communautés, les groupes de bénéficiaires, les types d'activités productives, etc. L'impact sur la réduction de la pauvreté a été, en tout état de cause, modeste. Sans diminuer l'importance et la réalité de certains des progrès enregistrés par un nombre important de bénéficiaires, de grandes interrogations demeurent quant à la durabilité des activités de projet, en particulier de celles qui ont trait à la création de revenu et d'emplois au profit des agriculteurs pauvres. Une note médiocre a été attribuée à l'efficacité des projets, et il a été jugé que la dispersion géographique excessive des activités soutenues par le FIDA avait directement pesé de manière négative sur les coûts – et sur l'efficacité – des interventions.
21. Les objectifs du précédent COSOP (1999) et les autres documents stratégiques produits par le FIDA étaient généralement pertinents pour la situation dans le pays et pour les politiques nationales telles qu'elles existaient à l'époque. En revanche, il a été difficile de créer un dialogue permanent entre le FIDA et le gouvernement dans certains domaines définis dans le précédent COSOP comme étant des questions prioritaires pour la concertation: i) performance du secteur agricole, et plus particulièrement de l'agriculture familiale; ii) réduction de la pauvreté fondée sur une augmentation de la production et des revenus; et iii) financement rural. En outre, il n'y a guère d'indices de la participation d'institutions mexicaines, d'ONG ou d'autres institutions internationales à la définition du COSOP. Il faut toutefois noter que le COSOP était alors conçu plutôt comme un instrument de programmation interne pour le FIDA destiné à l'identification et l'orientation des ultérieures opérations – et qu'il a rempli utilement ce rôle. Le COSOP n'a pas donné de vision claire de la manière dont le FIDA pourrait coordonner ses activités avec d'autres partenaires importants participant au processus de développement rural dans le pays, à savoir la Banque mondiale, d'autres organisations du système des Nations Unies et la BID.
22. À la notable exception de la mission spéciale de programmation de 1992, le rôle du FIDA dans le dialogue sur les politiques nationales de développement rural et de réduction de la pauvreté a été modeste. Toutefois, bien qu'il ait été confiné au contexte de projets spécifiques, le dialogue sur divers sujets et thématiques intéressant le processus de développement et la lutte contre la pauvreté aux plans local et sous-régional présente un intérêt certain. En effet, le FIDA a apporté des contributions précieuses au niveau microéconomique sur un certain nombre d'aspects particuliers des stratégies de développement, comme l'assistance technique sur des questions concernant les femmes et les populations indigènes. Cela prouve qu'il y a tout lieu de maintenir des échanges constructifs avec les autorités mexicaines.
23. Le portefeuille du FIDA contient actuellement trois projets en cours d'exécution dans le pays. Deux d'entre eux sont menés dans le cadre de programmes nationaux sous la

responsabilité du Fonds fiduciaire pour le risque partagé, du Ministère de l'agriculture, du développement rural, des pêches et de l'alimentation: le projet de développement rural dans les zones de production du caoutchouc (bénéficiant d'un prêt du FIDA de 25 millions de USD) et le projet de renforcement du programme national pour les microbassins versants (prêt du FIDA de 15 millions de USD). Le troisième et le plus récent est le projet de développement durable à l'intention des communautés rurales et indigènes de la région semi-aride du Nord-Ouest (prêt du FIDA de 25 millions de USD), approuvé fin 2005 et en cours d'exécution sous la responsabilité de la Commission nationale des forêts. Il convient toutefois de noter que tous ces projets sont mis en œuvre dans le cadre des programmes nationaux².

B. Enseignements tirés

24. L'EPP révélait plusieurs carences et écueils dans la conception et l'exécution des projets financés par le FIDA. En matière d'élaboration des politiques, des problèmes se font jour tant dans la définition des stratégies que dans la conception des programmes et projets, ainsi que dans la conceptualisation des objectifs, sans compter une certaine ambiguïté quant aux bénéficiaires escomptés. Par ailleurs, deux visions différentes s'opposent à certains égards: l'une peut être qualifiée de "productiviste" (selon cette vision, on ne peut espérer de progrès que par l'augmentation de la production et de la productivité, exclusivement), l'autre étant nettement plus "sociale" (elle repose sur l'idée que le progrès résulte de l'amélioration des services sociaux: éducation, santé, organisation rurale, etc.). Dans les deux cas, l'exécution dépend dans une très large mesure des subventions, et il n'y a pas de planification claire quant à la création d'activités rémunératrices durables par des stratégies complémentaires, situation qui est de nature à perpétuer l'état de dépendance des populations concernées. À ces problèmes de conception s'ajoutent le doublonnage des efforts, le manque de cohérence et l'absence d'une stratégie qui garantisse une mise en place coordonnée et cohérente des opérations au plan local. Les diverses institutions publiques participant aux activités en faveur du développement rural et de la réduction de la pauvreté interviennent localement de manière cloisonnée et sans concertation. Il existe des entraves institutionnelles de même nature aux différents niveaux, gouvernement fédéral, États et administrations municipales.
25. On a relevé des difficultés opérationnelles dans l'exécution de diverses activités soutenues par le FIDA. Elles ont trait à la formulation de projets au plan local et à la capacité de gestion pour ces projets; aux mécanismes de financement (pour le décaissement et l'utilisation des fonds); au financement d'activités de projet par le crédit et/ou des subventions; à la prestation de services d'assistance technique; au suivi des activités de projet; au suivi des processus opérationnels et administratifs; à l'évaluation des projets, etc.

IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays

A. Avantage comparatif du FIDA au Mexique

26. La manière la plus efficace d'instaurer et d'entretenir un dialogue fructueux entre le FIDA et le Mexique est de s'inspirer des enseignements tirés sur le terrain et de les capitaliser, dans le cadre d'opérations spécifiques de nature généralement microéconomique avec un important volet d'innovation, puis d'exploiter ces connaissances et cette expérience dans les programmes et au niveau macro. Dans un contexte national qui ne permet pas d'ajouter des crédits aux budgets des programmes que le FIDA souhaite appuyer, la

² Le concept de "projet" a des connotations différentes au FIDA et au Mexique. Au Mexique, on ne parle pas de "projet du FIDA" en tant que tel, mais plutôt d'un ensemble d'activités soutenues et/ou financées par le FIDA dans le contexte des programmes nationaux et régionaux en vigueur. Le projet du FIDA n'a pas de valeur institutionnelle ni juridique particulière et il ne représente qu'une formule commode pour le FIDA pour regrouper un ensemble d'activités menées dans le pays, conformément aux procédures du Fonds. La notion de "projet" au Mexique renvoie en revanche à des activités qui sont principalement – mais pas exclusivement – productives au plan local et qui s'inscrivent dans un programme ou sous-programme national (par exemple un petit projet d'aquaculture dans le cadre du programme du Ministère de l'agriculture sur les microbassins versants). Pour éviter toute confusion, dans ce document, on désigne par "projets" les activités mises en œuvre au niveau local qui constituent de manière générale l'ossature des programmes publics nationaux et/ou régionaux.

valeur ajoutée en termes d'assistance technique et d'innovation constitue la principale raison de la présence permanente du FIDA dans le pays.

27. C'est dans le domaine de la conception méthodologique (mécanismes conceptuels et opérationnels) et de l'acquisition d'expérience sur le terrain par une approche pilote débouchant à terme sur la transposition et l'élargissement des initiatives que le FIDA devrait apporter une contribution. L'objectif est d'améliorer l'efficacité, l'efficacé et l'impact des programmes publics et d'améliorer les processus non seulement pour les programmes particuliers auxquels le FIDA peut contribuer, mais également pour d'autres programmes de développement rural, étant donné que nombre de ces processus portent sur plusieurs programmes à la fois. Cette proposition est sensiblement différente de l'approche suivie jusqu'à présent par le FIDA, qui voulait que les efforts soient concentrés sur le fonctionnement d'activités limitées, sans grand impact sur la conception et l'exécution des grands programmes nationaux dans le cadre desquels ces activités étaient menées.
28. Le fait que les projets financés par le FIDA s'inscrivent dans des programmes nationaux ou régionaux plus généraux offre au Fonds la possibilité d'avoir un plus grand impact que celui qu'il obtiendrait dans le contexte d'opérations géographiques limitées à l'intention d'un nombre restreint de bénéficiaires. Les enseignements tirés des activités financées par le FIDA peuvent trouver une application plus générale au niveau du programme. Trois conditions sont essentielles à cet effet:
- i) il faut qu'il y ait un suivi et évaluation (S&E) rigoureux et fiable des activités directement appuyées par le FIDA de manière que des enseignements puissent être tirés systématiquement des activités;
 - ii) il faut établir des mécanismes appropriés offrant la possibilité de transposer et d'élargir ces activités au niveau du programme; et
 - iii) les projets financés par le FIDA doivent constituer un programme coordonné et donner lieu à des synergies.

B. Objectifs stratégiques

29. Les objectifs stratégiques du COSOP correspondent aux objectifs stratégiques de réduction de la pauvreté et de développement rural figurant dans le Plan de développement national 2007-2012 qui a été adopté récemment. Ils sont aussi entièrement conformes au Cadre stratégique du FIDA pour 2007-2010, en ceci qu'ils garantissent un meilleur accès des bénéficiaires aux éléments suivants ainsi que les compétences et l'organisation nécessaires pour en tirer parti: i) ressources naturelles, l'accent étant mis sur la préservation de l'environnement; ii) technologies et services améliorés; iii) large éventail de services financiers; iv) marchés transparents et compétitifs d'intrants et de produits agricoles; v) possibilités d'emplois ruraux non agricoles et de développement des entreprises rurales; et vi) bénéfices du programme et des politiques aux plans local et national.
30. En outre, les principes régissant l'engagement du FIDA au Mexique coïncident précisément avec les grands principes directeurs du FIDA: i) sélectivité; ii) ciblage des populations pauvres; iii) autonomisation, en particulier des femmes pauvres; iv) innovation; v) partenariat avec d'autres acteurs du processus de soutien au développement rural; et vi) durabilité.
31. **L'objectif stratégique 1** est de contribuer à créer des sources de revenu durables et des emplois pérennes grâce aux programmes publics auxquels participe le FIDA, en mettant l'accent sur les populations pauvres vivant dans des zones rurales marginales clairement définies. Cet objectif concerne à la fois des projets du FIDA en cours et d'autres projets qui seront formulés dans le présent COSOP. Cela implique de: i) définir clairement les populations cibles pour les activités soutenues par le FIDA s'inscrivant dans des programmes publics; ii) spécifier la zone géographique où se dérouleront les activités promues pour faciliter la stratégie de focalisation; et iii) déterminer les activités

susceptibles de créer des activités rémunératrices et des emplois et/ou d'améliorer la situation dans ce domaine.

32. Pour atteindre le premier objectif stratégique, le FIDA doit prendre en compte des éléments qui ont un impact sur la viabilité à long terme et la durabilité des activités faisant l'objet d'un soutien, parmi lesquelles: i) accès aux services d'appui, tels que l'assistance technique et l'information; ii) viabilité financière et éventuelle complémentarité des mécanismes de financement pour les activités et les investissements locaux; iii) préoccupations environnementales, par exemple relatives à l'effet du changement climatique sur les méthodes de culture et sur l'utilisation des ressources naturelles, en particulier de l'eau; iv) capacités de gestion s'agissant de relever les défis que pose la création d'une culture d'entreprise au plan local; et v) dynamiques démographiques, en particulier migratoires.
33. **L'objectif stratégique 2** est de contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et leur impact sur les activités soutenues par le FIDA qui sont mises en œuvre dans le cadre des programmes publics, en commençant par les zones géographiques et les populations visées par le premier objectif. Les méthodes et les pratiques qui auront conduit à ces améliorations seront ensuite transposées à plus grande échelle et élargies à d'autres programmes et régions.
34. Pour atteindre le deuxième objectif stratégique, il faudra concentrer l'attention sur l'amélioration et l'innovation dans les processus ayant trait: i) à la diffusion d'informations auprès des bénéficiaires potentiels pour faciliter leur accès aux programmes; ii) à la formulation et la préévaluation des projets; iii) au choix des bénéficiaires et des projets à l'aide de critères techniques et de la focalisation; iv) aux procédures de décaissement; v) à la supervision et l'assistance technique pour les projets en cours; et vi) à la coordination entre le gouvernement national, les États et les administrations municipales en matière de gestion publique locale.
35. Le FIDA propose, pour atteindre cet objectif, une approche progressive centrée dans un premier temps sur les zones géographiques et les populations choisies au titre de l'objectif stratégique 1 et sur un ou deux programmes qui, selon les autorités mexicaines, offrent les meilleures possibilités pour le FIDA de contribuer aux activités pilotes. Progressivement, à mesure que les enseignements seront assimilés et les méthodes, mises à l'essai et éprouvées, le FIDA sera éventuellement appelé à apporter sa contribution s'agissant d'imaginer des modalités pour les introduire dans d'autres programmes et régions.
36. **L'objectif stratégique 3** vise à renforcer les capacités de tirer des enseignements des activités menées et à utiliser cette expérience pour mettre au point des méthodologies efficaces de transposition et d'élargissement des stratégies de développement rural et des dispositifs d'exécution.
37. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral et le FIDA collaboreront pour: i) déterminer quels sont les programmes et projets en cours en rapport avec les politiques nationales de développement rural dont on peut tirer des enseignements, en choisissant les programmes en faveur des populations rurales pauvres et en faisant appel à des approches axées sur la production et le développement; ii) recenser quelques États et municipalités ayant des programmes en cours en rapport avec les objectifs visés et présentant des performances inégales, afin de tirer des enseignements des réussites et des échecs; iii) convenir avec les pouvoirs publics de ces États et municipalités de mener à bien une opération d'apprentissage; iv) mettre au point de nouvelles méthodologies ou perfectionner les méthodologies existantes pour appliquer des processus de systématisation, d'évaluation et d'apprentissage dans ces États et municipalités. L'application de ces méthodologies consistera, entre autres, à fournir des produits qui permettront ultérieurement de reproduire les activités; et v) entamer un dialogue sur les orientations avec les pouvoirs publics à tous les niveaux afin de choisir quels enseignements doivent être reproduits, comment ils seront reproduits et comment ils peuvent être transposés à plus grande échelle et intégrés dans l'élaboration des

politiques. Ce dialogue comprendra la mise au point de nouvelles méthodologies de reproduction et d'élargissement des activités.

C. Perspectives d'innovation

38. L'approche novatrice de ce COSOP vise à: i) placer au centre des activités les populations pauvres vivant dans des zones rurales marginales clairement définies, pour un meilleur impact des activités devant être cofinancées par le FIDA; ii) contribuer à accroître l'efficacité et l'impact des dépenses publiques, sans se limiter aux activités soutenues par le FIDA; et iii) tirer des enseignements des activités menées, reproduire les initiatives réussies et transposer à plus grande échelle les interventions propices dans un large éventail d'activités menées dans le cadre des programmes publics. Ce COSOP est également novateur en ceci qu'il répond aux caractéristiques d'un grand pays à revenu intermédiaire comme le Mexique, où la principale contribution du FIDA sera de renforcer les capacités de gestion publique pour accroître l'impact, en particulier au niveau des États et des municipalités. La décision d'intégrer les programmes en cours dans le COSOP constitue aussi une innovation. Elle garantira que toutes les activités soutenues par le FIDA au Mexique seront guidées par la même approche.
39. L'**objectif stratégique 1** est innovant car il met en avant la plus grande viabilité du projet au plan local (grâce à la focalisation géographique et à un meilleur ciblage) et des stratégies appropriées pour les projets de production adaptés aux populations cibles. Le caractère novateur de l'**objectif stratégique 2** réside dans la mise au point de nouvelles méthodologies visant à améliorer l'impact des programmes publics au niveau local, en particulier par une meilleure efficacité et efficience des dépenses publiques. L'**objectif stratégique 3** innove de par l'accent mis sur les enseignements tirés des initiatives locales afin de reproduire et d'élargir les opérations réussies.
40. On mesurera le succès de ce COSOP en: i) établissant l'impact réel des activités engagées par l'État et soutenues par le FIDA sur la création d'emplois et d'activités rémunératrices durables; ii) évaluant la contribution du FIDA à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact des dépenses publiques; et iii) déterminant si des enseignements ont été tirés, s'ils ont été utilisés efficacement pour mettre au point des méthodologies et s'ils ont été appliqués avec succès à des fins de transposition et d'élargissement.

D. Stratégie de ciblage

41. Le travail analytique effectué récemment par des institutions mexicaines et des organisations internationales – dont la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la BID – a placé un nouvel éclairage sur la situation de pauvreté réelle au Mexique, en particulier dans les zones rurales. Les études menées indiquent des ambiguïtés s'agissant de déterminer qui sont les véritables bénéficiaires des nombreux programmes et projets conçus pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des personnes pauvres.
42. En 2005, sur les 5,5 millions de ménages vivant dans les zones rurales (24,3 millions de personnes, soit 23% de la population du Mexique), 3,4 millions étaient pauvres. Parmi eux, 2,1 millions de ménages n'avaient pas accès à la terre, ce qui signifie que leur bien de production principal était leur capacité de travail; les autres, soit 1,3 million de ménages, détenaient en moyenne 2,9 hectares de terres, essentiellement utilisées pour des cultures sèches, mais 45% de ces ménages en possédaient moins d'un hectare. L'examen de la démographie de ces familles, ainsi que de la superficie et de la qualité des terres qu'elles cultivent, indique que, même si la productivité augmentait fortement, cela risquerait de ne pas garantir un revenu suffisant pour toute la famille.
43. Ce segment de population – personnes pauvres ayant un accès limité à la terre – devrait constituer le groupe cible privilégié du FIDA. Le COSOP propose que le FIDA expérimente une approche pilote mettant l'accent sur des objectifs spécifiques. Ainsi, la stratégie est de se concentrer sur les régions méridionales bordées par le Pacifique et les plaines du Sud-Est, où ces populations vivent principalement, en particulier: i) la région méridionale

bordant le Pacifique (Chiapas, Guerrero et Oaxaca); et ii) les États de la péninsule du Yucatán (Quintana Roo, Yucatán et Campeche). Ces États sont d'ailleurs le lieu d'une forte concentration de peuples indigènes, ce qui est une raison supplémentaire pour que le Fonds y apporte son soutien. Fort de son expérience, le FIDA concentrera ses efforts sur les groupes vulnérables, en particulier sur les femmes.

44. Pour l'objectif stratégique 1, tous les ménages ayant les caractéristiques de la population cible seront pris en compte. Compte tenu des ressources limitées du FIDA, pour chaque ensemble d'activités auquel il participe, il sera nécessaire de définir des critères de sélection concrets pour déterminer quels sont les bénéficiaires possibles (à l'intérieur de la population cible pouvant prétendre à une aide). Pour l'objectif stratégique 2, la population cible comprend potentiellement tous les bénéficiaires des programmes nationaux auxquels participe le FIDA. De même, le troisième objectif stratégique vise l'ensemble de la population rurale pauvre, ce qui garantit une transposition et un élargissement des activités mises en œuvre par le gouvernement avec l'appui du FIDA.

E. Articulation au niveau des politiques

45. Établir des activités pilotes dans le cadre d'un ou de plusieurs programmes publics est le moyen le plus efficace de mettre en œuvre la stratégie opérationnelle. La stratégie a pour objet d'accroître l'efficacité, l'efficacé et l'impact des dépenses publiques, de mettre en évidence des moyens viables de créer des activités rémunératrices et des emplois pérennes pour les personnes pauvres et de mettre au point des méthodologies permettant la transposition et l'élargissement des opérations réussies dans d'autres programmes et contextes géographiques.
46. On choisira les zones pilotes à l'aide du ciblage géographique et en sélectionnant des groupes cibles qui sont visés par les programmes dans le cadre desquels les activités soutenues par le FIDA seront exécutées, activités qui seront conformes aux objectifs du gouvernement et du FIDA. C'est le cas, entre autres, des programmes suivants: programme spécial de sécurité alimentaire (PESA) mis en œuvre par le Ministère de l'agriculture et soutenu par la FAO; programmes *Microregiones*, *Opciones Productivas* et *Cien Municipios* du Ministère du développement social; et programmes *Pro Arbol* (programme national d'aménagement forestier) et *Pago por Servicios Ambientales* du Ministère de l'environnement et des ressources naturelles. Pour tous ces programmes, les régions et les populations très marginalisées sont prioritaires s'agissant de bénéficier d'un soutien institutionnel.
47. La zone géographique pour les activités soutenues par le FIDA est définie de manière à répondre au double besoin de: i) permettre la mise à l'essai de scénarios "avec" et "sans", c'est-à-dire dans le cadre de programmes où des activités du FIDA sont en cours d'exécution et en dehors de tels programmes; et ii) réduire le risque de dispersion et veiller à ce que la qualité des initiatives pilotes corresponde quantitativement à la contribution financière du FIDA.
48. On s'attend que les expériences pilotes au plan local produisent des résultats qui posent les bases de l'adaptation et de la formulation des politiques aux plans local, régional et fédéral. Ces politiques consisteront en un panachage d'approches et de méthodes qui devrait contribuer à: i) une meilleure harmonisation entre les objectifs stratégiques et la situation concrète et les besoins des populations locales; ii) un impact plus important des dépenses publiques; et iii) une amélioration des résultats et de l'impact des programmes publics. En outre, les activités pilotes au plan local devraient améliorer l'efficacité et la coordination institutionnelles aux trois niveaux de gouvernement: municipal, régional et fédéral. Enfin, la dimension politique des activités promues par le FIDA devrait être pertinente non seulement pour les programmes auxquels ces activités sont associées, mais également pour d'autres programmes ayant des objectifs parallèles de réduction de la pauvreté et de création d'activités rémunératrices et d'emplois stables.

V. Gestion du programme

A. Gestion du COSOP

49. Le chargé de programme de pays a l'entière responsabilité de la gestion du programme au Mexique. Les trois projets actuellement en cours d'exécution dépendent de la contribution du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, qui en assure le suivi et la gestion administrative pour le compte du FIDA. L'EPP renseigne sur les lacunes dans ce dispositif et indique qu'il est nécessaire que le FIDA et les institutions mexicaines entretiennent des relations bien plus étroites pour la gestion du programme du FIDA. À ce sujet, le COSOP propose d'améliorer les rapports entre le FIDA et le gouvernement pour la formulation, l'exécution et le suivi des programmes et projets et de renforcer le dialogue sur les stratégies et les politiques aux différents niveaux de gouvernement (fédéral, États et local), ainsi qu'avec la société civile et d'autres partenaires institutionnels.
50. **Stratégie opérationnelle.** Les autorités mexicaines ont indiqué qu'elles apportaient leur soutien à la stratégie globale proposée dans le présent document concernant: i) la participation du FIDA à certains aspects des programmes et des projets actuellement menés à bien par diverses institutions ou à d'éventuels nouveaux programmes; ii) la contribution du FIDA à la mise au point de nouvelles méthodologies et activités conçues pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans le développement rural; et iii) la mise au point de stratégies et de mécanismes pour un meilleur S&E en vue de la transposition et de l'élargissement des méthodologies et activités. Cette approche a également reçu une large approbation des représentants de certains États ainsi que de certains groupes de bénéficiaires potentiels. La meilleure approche serait pour le FIDA de prêter un soutien dans le domaine qui est le plus communément désigné comme problématique dans la conception et la gestion des programmes publics, à savoir la coordination institutionnelle, en particulier au plan local.
51. La stratégie opérationnelle plaide en faveur d'un soutien du FIDA à des activités dans le contexte des programmes publics prioritaires. Les autorités mexicaines ont manifesté leur vif souhait de voir le FIDA prendre part à la nouvelle impulsion qui est donnée au *Plan Puebla Panama*, qui vise à promouvoir l'intégration et la coordination d'initiatives entre le sud du Mexique et l'Amérique centrale. Dans le même temps, le FIDA devrait concentrer ses efforts sur les États du Chiapas, de Guerrero et d'Oaxaca dans le cadre du nouveau programme *Cien Municipios*, qui vise les municipalités les plus pauvres du pays, dont plusieurs sont situées dans ces États. Ces programmes sont cohérents avec les critères, les objectifs et les populations cibles présentées dans ce document et ils répondent aux besoins de coordination entre les institutions clés aux niveaux du pays, des États et des municipalités. Les activités devant faire l'objet d'un soutien du FIDA dans le cadre de ces programmes seront déterminées conjointement par le Fonds et les autorités mexicaines.
52. L'évolution de la situation au niveau des États au Mexique ouvre de nouvelles possibilités au FIDA. Les autorités des États méridionaux du Chiapas, de Guerrero et d'Oaxaca sont réceptives au soutien du FIDA à leurs efforts visant à travailler ensemble, à profiter de leurs expériences mutuelles, à créer des synergies et à unir leurs forces pour régler des problèmes de développement économique et social de nature analogue. Cet intérêt est compatible avec la priorité donnée par le gouvernement fédéral au *Plan Puebla Panama* et à la lutte contre la pauvreté rurale dans les États du Chiapas, de Guerrero et d'Oaxaca. Dans ce contexte, on définira des activités possibles de soutien dans ces États, en mettant particulièrement l'accent sur les approches novatrices des programmes d'aide à la production et d'assistance technique (notamment le programme PESA soutenu par la FAO, qui a pour objet de renforcer la sécurité alimentaire au niveau local), la coordination institutionnelle et le S&E. Dans le même ordre d'idées, le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles a manifesté beaucoup d'intérêt à coopérer avec le FIDA dans le cadre du programme *Pro Arbol*. Dans tous les cas, la coopération entre les divers niveaux

de gouvernement et le FIDA se concentrera sur les trois objectifs stratégiques décrits dans ce document³.

53. Les autorités du Mexique ont souligné qu'elles étaient davantage intéressées par la présence permanente et le soutien technique du FIDA dans le contexte des opérations stratégiques que par son financement global. L'idée de financement d'un programme axé sur des questions stratégiques est plus séduisante et efficace que celle du financement de petits projets qui n'ont pas forcément de lien entre eux.

B. Gestion du programme de pays

Le portefeuille existant

54. Le FIDA participe à l'heure actuelle à trois projets: le Projet de renforcement du programme national pour les microbassins versants; le Projet de développement rural dans les zones de production du caoutchouc et le Projet de développement durable à l'intention des communautés rurales et indigènes de la région semi-aride du Nord-Ouest. Les deux premiers ont connu une évolution en dents de scie, de longs retards au démarrage, des difficultés de coordination interinstitutions (projet sur les microbassins versants) et des dispositifs de gestion flous (projet relatif à la production de caoutchouc). Le troisième est dans sa phase d'exécution initiale. Les trois projets nécessitent des ajustements et tireront de grands bénéfices de l'approche proposée dans ce COSOP. En particulier, l'accent qui a été mis nouvellement sur la coordination interinstitutions sera utile pour le projet relatif aux microbassins versants. La place importante accordée au S&E est très utile pour le projet de développement durable à l'intention des communautés rurales et indigènes de la région semi-aride du Nord-Ouest. Le Projet de développement rural dans les zones de production du caoutchouc pourrait quant à lui bénéficier du recentrage sur la gestion, la concentration territoriale et la définition des bénéficiaires du projet. En résumé, le FIDA et les autorités mexicaines devraient entreprendre une évaluation de ces projets et déterminer les mesures garantissant qu'ils soient plus clairement en phase avec ce COSOP.

Mesure des résultats

55. Ce COSOP est particulier en ceci qu'il concerne un grand pays à revenu intermédiaire. Cela implique que la participation du FIDA à la mise au point de méthodologies et au partage des savoirs est plus importante pour le Mexique que le financement de plusieurs petits projets d'investissement. Dans ce contexte, il convient de mesurer les résultats du COSOP, non d'après le nombre de personnes pauvres qui ont vu une amélioration de leurs revenus et de leurs conditions de vie au cours d'un intervalle de temps donné, mais plutôt en appréciant si les activités soutenues par le FIDA ont effectivement contribué à renforcer l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics, mis en avant les enseignements tirés des initiatives antérieures et accru l'efficacité des dépenses publiques. Pour garantir que les résultats puissent être mesurés, il faut élaborer des méthodologies permettant de comparer la situation avec et sans la présence du FIDA. Il faudra par ailleurs définir une base de référence et mettre au point des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs.

C. Partenariats

56. L'EPP a clairement prouvé qu'une présence du FIDA plus forte et plus efficace était nécessaire au Mexique. Parmi ses futures activités, le FIDA débattrra de questions pertinentes relatives aux stratégies et aux politiques avec des hauts responsables du gouvernement et, au niveau opérationnel, il participera à la mise au point de méthodes d'exécution et d'évaluation des projets. En outre, il nouera des alliances stratégiques avec divers partenaires, tant mexicains qu'internationaux, dont, par exemple, des

³ Un point important est que le FIDA ne devra pas nécessairement être impliqué dans tous les aspects des programmes auxquels il pourra éventuellement contribuer. Mais il pourrait participer à certains aspects de ces programmes, ceux pour lesquels il serait considéré comme apportant le plus de valeur ajoutée et/ou d'avantages comparatifs. Par exemple, dans un programme donné, le FIDA pourrait limiter sa contribution à la dimension de S&E; dans un autre, sa contribution pourrait être axée sur la formulation et le financement de projets et/ou sur l'assistance technique.

institutions et organisations publiques, privées et associatives, des clubs de réflexion et des centres universitaires.

57. Concernant les institutions internationales, on envisage des accords formels et non formels avec la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale, la BID, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA), entre autres. Les partenariats avec ces institutions peuvent être modelés selon les spécificités et les avantages comparatifs de chacune d'entre elles. Par exemple, le PNUD a une vision large de développement global pour le Mexique, en termes de politiques, de développement économique et social et de gouvernance et la FAO a, quant à elle, une expérience technique et institutionnelle dans le domaine agricole et en matière de développement rural aux plans fédéral et local.

D. Gestion des savoirs et communication

58. La clé du succès de la stratégie proposée est la production et l'utilisation d'une information suffisante et appropriée, qui sera mise à profit pour prendre des décisions relatives à l'élaboration de stratégies et pour réorienter les dispositifs d'exécution pour plus d'efficacité et d'efficacités. Ce COSOP est fondamentalement axé sur le caractère expérimental des activités et des méthodologies proposées pour le programme du FIDA au Mexique. En d'autres termes, l'acquisition d'expérience à partir des initiatives menées et la systématisation, la transposition et l'élargissement de celles-ci sont les éléments les plus importants de toute cette stratégie.
59. Afin de mettre convenablement l'accent sur ces éléments, il sera nécessaire de renforcer les capacités d'apprendre, de créer des mécanismes pour partager l'expérience et les enseignements tirés et de renforcer la concertation. Pour réussir, il faudra que ces défis soient relevés non seulement par le FIDA, mais également par ses partenaires au sein du gouvernement et d'autres institutions.
60. La gestion des savoirs se concentrera sur des initiatives novatrices et réussies en rapport avec: i) la conception et la préévaluation des projets; ii) le ciblage et la focalisation sur les zones rurales marginales, les populations pauvres et les groupes défavorisés; iii) les éléments clés des projets de production réussis; iv) l'intégration des filières de production; v) l'assistance technique, en particulier pour soutenir la diversification de la production et de nouvelles activités non agricoles; vi) la gestion du programme au plan local; vii) la participation de la société civile à la gestion publique au plan local; viii) la coordination et les initiatives de cofinancement entre les organisations et institutions publiques, privées et associatives et entre les différents niveaux de gestion publique; et ix) d'autres domaines d'où peuvent être tirés des enseignements susceptibles d'être partagés et qui peuvent être instructifs. Les instruments de gestion des savoirs seront, entre autres: des visites sur le terrain, des ateliers, des expositions, la communication en ligne, des documents sur papier et la diffusion de l'information. Outre les nouvelles activités de gestion des savoirs qui seront soutenues au titre du COSOP, le Ministère de l'agriculture a créé un réseau national pour le développement rural durable et un salon des projets réussis. Les activités entreprises dans le cadre du COSOP exploiteront également les connaissances et l'expérience accumulées grâce au système en ligne d'échange d'information pour les projets du FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes (FIDAMERICA) et au 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) menés par le FIDA.

E. Cadre de financement SAFP

61. Le montant du financement du FIDA disponible pour la période d'exécution des options stratégiques pour le programme-pays axées sur les résultats se base sur l'allocation annuelle fixée par le système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), qui est, la première année, d'environ 12 050 241 USD (tableau 1). L'allocation calculée pour le Mexique pour le cycle triennal du SAF (2007-2009) est de 39 631 635 USD.

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

Indicateur		COSOP Année 1
Notes évaluant le secteur rural		
A i)	Cadre réglementaire et juridique pour les organisations rurales	3,90
A ii)	Dialogue entre gouvernement et organisations rurales	4,00
B i)	Accès à la terre	4,00
B ii)	Accès à l'eau pour un usage agricole	3,71
B iii)	Accès aux services de recherche et de vulgarisation agricole	3,88
C i)	Conditions favorables à la création de services financiers ruraux	3,75
C ii)	Climat favorable aux investissements pour les entreprises rurales	5,50
C iii)	Accès aux intrants agricoles et aux marchés de produits agricoles	5,50
D i)	Accès à l'éducation dans les zones rurales	4,67
D ii)	Représentation	4,50
E i)	Allocation et gestion des ressources publiques pour le développement rural	5,00
E ii)	Responsabilité redditionnelle, transparence et corruption dans les zones rurales	4,33
Somme des notes cumulées		52,74
Moyenne des notes cumulées		4,39
Note des projets à risque (PAR)		6,00
Note du pays		11 587
Allocation annuelle (en USD)		12 050 241

62. Le tableau 2 présente une estimation des variations positives et négatives, selon la performance d'exécution.

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

Scénario de financement	Note PAR (+/- 1)	Note de performance du secteur rural (+/- 0,3)	Variation en pourcentage du score SAFF du pays par rapport au scénario de base
Hypothèse basse	5	4,09	- 22
Hypothèse de base	6	4,39	0
Hypothèse haute	6	4,69	7

F. Risques et gestion du risque

63. Le premier risque pesant sur le COSOP proposé est lié au degré d'implication – et de soutien – des autorités mexicaines en faveur de l'approche ambitieuse qui le sous-tend. Même si les autorités mexicaines affirment sans équivoque leur ferme engagement en faveur de la stratégie, il existe toujours un risque que celui-ci puisse s'étioler au fil du temps. Une présence plus forte du FIDA au Mexique contribuera à entretenir l'intérêt et l'engagement, notamment au niveau des États.
64. L'**objectif stratégique 1** est le moins soumis à des risques, car il s'inscrit dans le sillage de la stratégie précédente, où le FIDA mettait l'accent sur certaines zones données, mais en accordant une attention supplémentaire à l'identification des bénéficiaires et en se concentrant plus spécifiquement sur les zones géographiques. Le principal risque lié à cet objectif réside dans les éventuelles tendances à la dilution des efforts du FIDA, c'est-à-dire de dispersion dans un nombre excessif d'États ou de municipalités. L'actuelle réflexion sur la portée exacte des programmes dans le cadre desquels se dérouleront les activités du FIDA réduira ces risques à un niveau minimal.
65. L'**objectif stratégique 2** est centré sur les processus et les méthodologies conçus pour augmenter l'efficacité, l'efficience et l'impact des dépenses publiques. Le risque est que ces méthodologies ne soient pas appliquées dans toute la mesure voulue ni avec l'enthousiasme nécessaire aux divers niveaux de l'administration mexicaine. Le rôle des

hauts fonctionnaires est absolument crucial pour réduire ce risque au minimum. Ce n'est que grâce à un engagement fort aux différents niveaux de l'État que les réformes proposées seront adoptées aux échelons inférieurs.

66. L'**objectif stratégique 3** concerne l'évaluation des initiatives menées, l'expérience qu'on peut en tirer, leur transposition et leur élargissement et il présente lui aussi quelques risques. Comme pour l'objectif stratégique 2, le rôle des hauts représentants de l'État sera important, en l'occurrence pour garantir que les enseignements acquis au plan local soient reproduits et élargis pour être utilisés dans la conception des politiques. En outre, des capacités institutionnelles solides sont nécessaires pour gérer les mécanismes complexes de collecte des données et d'analyse des systèmes et manier des outils de gestion de l'information élaborés. Le risque est que les efforts consentis au début par les autorités compétentes puissent se déliter progressivement. Là encore, il est très important de veiller à maintenir l'engagement à l'égard de la nouvelle approche.
67. Enfin, un risque réside dans la capacité du FIDA de mettre en œuvre la stratégie. L'expérience a montré que le FIDA doit être davantage en prise sur son programme au Mexique. Il doit être à même de réunir l'expertise nécessaire dans les divers domaines décrits dans ce document. Il devra, à cet effet, allouer des ressources suffisantes et, s'il y a lieu, redistribuer certaines de ces ressources, en les prélevant sur un ensemble d'activités (par exemple l'élaboration du projet) au profit d'un autre (par exemple l'exécution). De même, il faudra, pour garantir une supervision et un suivi de l'exécution appropriés, un important réaménagement du dispositif actuel, qui a montré ses limites.

COSOP consultation process

Introduction

The COSOP consultation process should be understood within the broader context of the strategy that led to its preparation. The starting point of the exercise was the Country Programme Evaluation (CPE) conducted by IFAD in 2005-2006, covering IFAD's 25 years of presence in Mexico. It was an intensive effort lasting several months and comprising many missions, including the main five-week mission in July 2005. Over the CPE period, IFAD had extensive opportunities to consult with various segments of the Mexican population, as well as federal and state governments, civil-society, international and private-sector organization representatives interested or involved in rural development and poverty reduction. These groups and individuals were in some way associated with IFAD activities within the scope of various IFAD-funded projects.

Subsequently, following the election of President Calderon, IFAD's strategy in Mexico called for the preparation of a Policy Note to provide the new Administration with IFAD's views and suggestions on various aspects of rural development policy, particularly rural poverty reduction. This Policy Note drew extensively on the lessons learned from the CPE. Again, in the context of Policy Note discussions in Mexico in December 2006, there were several opportunities to meet with representatives of various groups of people, including farmer's organizations.

Finally, as per standard IFAD procedure, there were several opportunities to meet again with similar groups during COSOP preparation, including government, international, civil-society and farmers' organization representatives.

Consultation with Rural Organizations

Over the COSOP preparation period, consultative workshops were held in two different locations in Mexico. The first took place in Tuxtla Gutierrez, capital city of Chiapas state on 12 April 2007. This meeting gathered 25 representatives from various farmers' organizations and NGOs active in the State. The second workshop took place in the capital city of Guerrero state, Chilpancingo. It also gathered a number of representatives from various farmers' organizations. In both cases there had also been some meetings previously in the context of the Policy Note discussions. This means there was much continuity in the discussion, from analysis of the diagnosis of problems faced by poor farmers at local level, to suggestions about what to do to address these issues.

By and large, the representatives at the meetings in Chiapas and Guerrero fully endorsed the CPE conclusions and broadly agreed with the points made in the Policy Note. They largely concurred with the views and ideas proposed for the COSOP. In essence, their endorsement stems from their concrete experience with a variety of government programmes which strongly confirms the CPE findings i.e. partially-satisfactory coherence and consistency between government programmes and the needs and expectations of poor rural populations. While there is general acknowledgement of the efforts made by successive governments to address specific rural poverty issues and rural population needs, there is still substantial cause for disappointment regarding the allocation of resources and programme efficiency, effectiveness, and impact on the poor. Particularly, there is strong criticism voiced around the issue of institutional coordination at local level, with evidence of duplication, inconsistency and competition among government programmes as designed and implemented at field level. In addition, there is widespread feeling of insufficient participation and involvement of rural populations in the design and implementation processes of various programmes and projects. It is important to note an increasing interest and concern of rural populations with respect to two main themes particularly relevant in the present context of rural development: (a) the need to pay increasing attention to environmental concerns, especially in the

case of biodiversity; and (b) the need to increase substantially efforts toward training, human resource development and capacity building at local level.

It is also important to note the consistency across the rural populations consulted in their concern for key elements of project activities at local level – especially for productive purposes – within the context of government programmes: (a) project formulation; (b) technical assistance (TA); (c) social organization; (d) financing mechanisms; and (e) institutional coordination.

A notable and important evolution has taken place in Mexico's rural populations over the recent past, which has an important bearing on the prospects for greater participation and involvement of these same populations in the design and implementation of successful rural development and poverty reduction programmes. Whereas there has long been a clear attitude of dependency of poor rural populations on government programmes, resulting from high levels of subsidization ("the government will give it to me..."), there is now an increasing attitude of self-help and self-determination ("I want to do this, but I need some help from the government..."). This holds promises for increased ownership of programmes and projects by affected populations.

Consultation with Other Partners

A number of international organizations involved in various aspects of rural development and/or poverty reduction also participated in the consultation process. Unlike other countries where IFAD is active, the number of such institutions in Mexico is somewhat limited. There are few bilateral cooperation arrangements and those that exist (like in European countries) are largely biased toward commercial activities (trade arrangements) and have little interest in development issues (with some exceptions in environmental issues). As a result, the main actors involved in the sector are either international financial institutions i.e. World Bank and IDB, or UN agencies i.e. UNDP, FAO and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

IFAD missions to Mexico have held a number of meetings with representatives of these institutions, independently and collectively, including at a seminar on 13 April 2007, during the COSOP mission. Thus, IFAD's main international partners in Mexico have had several opportunities to be made aware of IFAD's experience in the country (through CPE discussions), and of its views on selected issues regarding the rural poverty situation (through Policy Note discussions). Finally, they were given the opportunity to comment on the draft COSOP.

Several institutions (IDB, IFAD, World Bank, FAO, IICA, ECLAC, USAID and GTZ) are part of the Inter-Agency Group on Rural Development in Latin America. At the start of 2007, some of them (ECLAC, FAO, IICA, World Bank) prepared a Policy Note on Agricultural and Rural Development in Mexico for the benefit of the new administration. IFAD is nominally part of the Group as well, however, for lack of permanent presence in Mexico, was unable to participate in the preparation of this Note (hence, partial reason for preparation of an IFAD Policy Note). In addition, the World Bank prepared a separate Policy Note on the Agricultural Sector. The IFAD Policy Note and the COSOP were designed and elaborated taking into account these two Notes. While the World Bank Note predictably places emphasis on macro-economic and institutional aspects of agricultural sector development (recommending promotion of the export sector and acceleration of the decentralization process to sub-national levels), the Group's Note focuses on some key impediments and obstacles to this development, from technical and institutional standpoints (e.g. TA, financing, environmental challenges, etc.). The IFAD Note focuses on target population issues i.e. who are the poor and who should benefit from government programmes, and efficiency of public spending in rural development and poverty reduction programmes, areas not specifically addressed in the other two Notes. In summary, the proposed positioning of IFAD in Mexico takes into account the strategic positioning of other international institutions and there is full complementarity of approaches among these institutions.

All international institutions consulted on the COSOP's central strategic orientation – IFAD's focus on specific target groups of vulnerable populations with particular emphasis on how to improve efficiency, effectiveness and impact of public spending on rural development – concurred with and endorsed the recommended approach. They all declared strong willingness to support IFAD in its proposed efforts, each within the scope of their mandate, responsibilities and resources in Mexico. This took particular relevance for UN agencies (UNDP, FAO, ECLAC) within the framework of the recently launched the One UN initiative. Recognizing past weaknesses in terms of cooperation and collaboration among IFAD and other UN agencies (discussed in the CPE), representatives in Mexico expressed their determination to promote a much closer interaction in the future, on matters of strategic, policy and operational issues.

The operational orientation proposed for IFAD intervention in Mexico was also strongly supported by these institutions. Recognizing IFAD's comparative advantage to operate at the micro-, local level, they value the prospects of IFAD providing relevant lessons on both methodologies and operational activities which could eventually feed into policy and programme design and formulation. They also fully concur with the need to focus efforts on M&E so such lessons can yield maximum relevance and impact.

Consultation within Government

In addition to consultations with rural populations, civil-society organizations and international institutions, IFAD consulted with the most relevant government institutions dealing with rural development and poverty reduction. This included primarily institutions at federal level, but also selected state governments. Over CPE and IFAD Policy Note preparation periods, relevant contacts were made in a number of states where diagnosis and hypotheses concerning the situation and future of the sector were discussed. Key federal-level institutions included: (a) Department of Agriculture, Cattle, Rural Development, Fishing and Nutrition (SEGARPA) and its affiliates: FIRCO, CONAFOR, National Research Institute of Forestry, Agriculture and Livestock (INIFAP), etc; (b) Department of Social Development (SEDESOL); (c) the Commission for the Development of Indigenous Populations (CDI); (d) Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT); (e) Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP); and (f) others. Contacts and discussions at state level included primarily Chiapas and Guerrero, but also representatives from Guanajato, Puebla, Queretaro, Yucatan and others.

In all cases, the continuum of IFAD's strategic approach – from CPE to Policy Note to COSOP formulation – was well understood and appreciated. The focus placed by IFAD on the necessity to improve efficiency, effectiveness and impact of public spending was acknowledged as a major contribution by IFAD. Likewise, the prospects of using IFAD to focus attention on specific issues at local level – particularly better identifying expected government programme beneficiaries – received strong endorsement. In addition, all interlocutors stressed the critical importance and challenge of ensuring better inter-institutional coordination at local level, an area where it was felt IFAD could make substantial contributions. Finally, it was also felt that IFAD could have a very important and specific contribution in matters of methodologies, with the prospect that lessons learned at local level could find application through scaling up within regional and national programmes.

Discussions at state level demonstrated clear interest and willingness of respective state administrations to engage in a direct dialogue with IFAD on selected rural development issues. It confirmed the important evolution taking place in Mexico whereby states are increasingly affirming their views and positions with respect to government programmes which affect their populations directly. Increasing interest and development of local capacities argue strongly for developing a stronger policy and operational dialogue between IFAD and state administrations.

Country economic background

Land area (km² thousand) 2005 1/	1 909	GNI per capita (US\$) 2005 1/	7 310
Total population (million) 2005 1/	103.09	GDP per capita growth (annual %) 2005 1/	2
Population density (people per km²) 2005 1/	54	Inflation, consumer prices (annual %) 2005 1/	4
Local currency Mexican Peso (MXN)		Exchange rate: USD 1 = MXN ***	
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1999-2005 1/	1.1	GDP (US\$ million) 2005 1/	768 438
Crude birth rate (per thousand people) 2005 1/	18	GDP growth (annual %) 1/ 2000	6.6
Crude death rate (per thousand people) 2005 1/	4	2005	3.0
Infant mortality rate (per thousand live births) 2005 1/	22	Sectoral distribution of GDP 2005 1/	
Life expectancy at birth (years) 2005 1/	75	% agriculture	4
Number of rural poor (million) (estimate) 1/	n/a	% industry	26
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	18
Total labour force (million) 2005 1/	42.26	% services	70
Female labour force as % of total 2005 1/	35	Consumption 2005 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	12
School enrolment, primary (% gross) 2005 1/	109 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	68
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2005 1/	n/a	Gross domestic savings (as % of GDP)	20
Nutrition		Balance of Payments (US\$ million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2005 1/	213 711
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	18	Merchandise imports 2005 1/	231 670
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	8	Balance of merchandise trade	-17 959
Health		Current account balances (US\$ million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2005 1/	7 a/	before official transfers 2005 1/	-25 188
Physicians (per thousand people)	2 a/	after official transfers 2005 1/	-4 647
Population using improved water sources (%) 2004 2/	97	Foreign direct investment, net 2005 1/	12 298
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	79	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2005 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2005 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2005 1/	6	Total external debt (US\$ million) 2005 1/	167 228
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2005 1/	690 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2005 1/	26
Food production index (1999-01=100) 2005 1/	108 a/	Total debt service (% of GNI) 2005 1/	6
Cereal yield (kg per ha) 2005 1/	2 836	Lending interest rate (%) 2005 1/	10
Land Use		Deposit interest rate (%) 2005 1/	3
Arable land as % of land area 2005 1/	13 a/		
Forest area as % of total land area 2005 1/	34		
Irrigated land as % of cropland 2005 1/	23 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2007

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2006

COSOP results management framework

Country Strategy Alignment	Key results			Institutional/Policy Objectives
Poverty Reduction Strategy and Targets	Strategic Objectives	Outcome Indicators ¹	Milestone Indicators	Policy Dialogue Agenda
<p>1. Strengthen existing poverty reduction programmes, enlarge them to include social components & ensure they benefit the populations that truly need them:</p> <ul style="list-style-type: none"> • equity in opportunities, targeting of specific populations, employment creation, promotion of productive activities for development of poor areas. <p>The objective is to reduce the level of poverty with public policies that stay away from the “dependency/ assistance” characteristics of the past, & focus on increasing income & employment through generation of productive projects.</p>	<p>1. Contribute to generate sustainable income and permanent employment through government programmes in which IFAD participates, focusing on poor population in well defined marginal rural areas. This objective involves ongoing IFAD’s projects and other that will be formulated under this COSOP.</p>	<p>1.1. Percentage of income increase due to participation in IFAD supported activities. 1.2. Number of employments generated through IFAD supported activities.</p>	<p>1.1. Municipalities and population targeted for IFAD supported activities. 1.2. Activities identified in which is possible to improve income and generate employment. 1.3. Agreements among institutions working at local level, in municipalities included in IFAD supported activities. 3. Agreements among government levels for actions at local level in municipalities included in IFAD supported activities.</p>	<p>1.1 Improve the focalization of programmes carried out by various government agencies. 1.2 Ensure that poorest population in the selected marginal areas have access to resources for investments and support services delivered by government and private agencies. 1.3 Promote institutional coordination among public and private agencies at the local level</p>
<p>2. Priority attention on development by municipalities with the highest rate of marginality:</p> <ul style="list-style-type: none"> • focus of resources; • coordination of efforts between federal & other levels of government. 	<p>2. Contribute to increasing the effectiveness, efficiency and impact of public spending on IFAD-supported activities within government programmes, beginning with the geographical areas and targeted populations for SO1. Subsequently, methodologies and practices leading to such improvements will be scaled up and extended to other programmes and regions.</p>	<p>2.1. Number of best practices (productive and managerial) incorporated in IFAD supported programmes and regions. 2.2. Number of best practices replicated in non-IFAD supported programmes and regions. 2.3. Number of municipalities in which best practices were replicated.</p>	<p>2.1. Number of practices (productive and managerial) identified and systematized, oriented to improve effectiveness of public spending.</p>	<p>2.1. Create an institutional culture that facilitates the introduction of new practices in various areas of public intervention for rural development. 2.2. Develop institutional mechanisms that allow better and more fluent interactions and synergies among different public and private actors at the local level</p>
<p>3. Policies designed for poverty reduction in areas at lower development levels, as defined by criteria of opportunities & development of local capacities</p>	<p>3. Strengthen capacities to learn from experience and use lessons learned to develop effective methodologies for the replication and scaling up of rural development strategies and implementation arrangements</p>	<p>3.1. Number of experiences systematized as a result of the implementation of the programme. 3.2. Number of participants, activities & methodologies shared through networks for knowledge sharing.</p>	<p>3.1. Methodologies designed for systematization of experiences in implementation of rural development programmes. 3.2. Networks established and/or strengthened for sharing knowledge on relevant areas for rural development</p>	<p>3. Institutional coordination at the local level</p>

07

¹ These indicators will be related to the relevant government programmes to which the COSOP will contribute.

United Mexican States
Country Programme Evaluation

Agreement at completion point

A. The Core Learning Partnership

1. The Core Learning Partnership (CLP) was originally set up in early 2005 and has supported the programme evaluation throughout the process up to this agreement. At the end of the programme evaluation the CLP members were as follows: José Antonio Mendoza Zazueta, Director General, Agricultural Extension Service, Ministry of Agriculture; Claudia Grayeb, Director, International Financial Institutions, Ministry of Finance; Jesús Huerta, Director, Multilateral Organizations, Ministry of External Relations; Timoteo Harris, Director, International Operations, *Nacional Financiera* (NAFIN); Marco Antonio del Castillo, General Coordinator, Special Projects and Programmes, National Commission for the Development of Indigenous Peoples; Isabel Lavadenz Paccieri, Director, Latin America and the Caribbean Division, Programme Management Department (IFAD); and Rodolfo Lauritto, Portfolio Manager, United Nations Office for Project Services.

B. Evaluation results

2. The country programme evaluation (CPE) concludes that IFAD's programme —over 25 years in Mexico— is characterized by contrasts. An analysis of IFAD's portfolio of six projects shows that they have had a positive impact on rural poverty, differentiated by region of project implementation, communities, beneficiary groups and types of production. In the case of individual projects, however, alongside tangible positive results and valuable experience acquired, weaknesses can be detected in terms of both options and forms of intervention. Without minimizing the importance of the real progress made by many beneficiaries in the context of the projects, serious questions remain about the sustainability of the project activities, especially activities generating income for poor producers. The evaluation concluded that project effectiveness is moderate to low and that an overly disperse territorial area could have a critical impact on cost and therefore efficiency.

3. In most cases, IFAD and the Mexican Government are closely aligned in terms of strategic objectives and policy positions on poverty reduction and rural development. The weaknesses of IFAD's programme in Mexico are therefore related to implementation and, in part, design.

4. Although Mexico possesses great institutional capacity for formulating and implementing macroeconomic strategies and poverty reduction strategies, as well as for designing and implementing the related programmes and projects, there are a number of opportunities to establish, promote and maintain a dialogue with the Mexican authorities on these matters, particularly in rural areas. This dialogue may be based on "micro" elements, i.e. drawn from lessons learned in the field in the context of specific operations in particular regions and with clearly identified target populations. In a national context that does not permit budgetary additionality in projects, technical value added in terms of innovation is an indispensable element to justify continuing IFAD's programme in the country.

5. IFAD has comparative advantages and can play an important role in combating rural poverty in Mexico, given one of its core values: "IFAD goes where others do not." Among IFAD's major assets are: (a) flexibility in the design and formulation of programmes and projects; (b) legitimacy and credibility with communities and grassroots organizations; (c) capacity for innovation; (d) the provision of direct technical assistance and advice in various fields, in particular at the micro level to producers and communities; (e) an objective, external view of technical, institutional, administrative, organizational and other problems; (f) communication of lessons learned and liaison with international experience; (g) a catalytic role through coordination among governmental

and other agencies, particularly at the decentralized level; (h) upholding of technical standards and norms in resource allocation; (i) introduction of greater discipline in project implementation; and (j) the ability to promote and set up pilot projects in development and innovation. On the other hand, IFAD does not have comparative advantages at the macro level in policy-setting on a national scale, although it can contribute experiences and grassroots dialogue.

6. Rural poverty in Mexico continues to be a reality of great concern and a formidable challenge. Although great strides have been made in recent years, the poverty levels in all three dimensions – food security, human capacity and access to assets – remain excessive for a country with a development level like Mexico. Poverty has three specific facets in Mexico: rural people, women and indigenous groups. Accordingly, and in view of IFAD's mandate, the organization would clearly be justified in maintaining its interest and commitment to contribute to poverty reduction in rural Mexico. It would seem equally justified for the Government to seek assistance from an institution such as IFAD that has precise comparative advantages.

C. The Mexico CPE, conversations with the Government of Mexico, the results of the workshop and recommendations made by the CLP have led to the following recommendations:

General recommendations

7. **Analysis of the relationship between IFAD and the Government of Mexico, and defining a new relationship.** Through the new country strategy, it is proposed that a new basis be established to govern the relationship between the Fund and the Mexican Government. Critical elements would include: (a) recognition of the normative and regulatory frameworks for national programmes within which it is proposed to include IFAD-financed projects and programmes; (b) IFAD focalization on clearly defined geographical areas and certain types of target populations, such as indigenous peoples; (c) innovative elements in both project design and management/implementation that could contribute to improving living standards and incomes for beneficiaries as well as promoting access to financial services and disseminating knowledge in economic and social development; (d) non additionality of IFAD funds in the budgets of project implementing agencies; and (e) an explicit focus on monitoring and evaluation. The project components supported by the Fund should include activities in the areas of production and marketing in order to boost production and productivity, as well as activities to improve social cohesion and build social capital. The nature and type of project intervention supported by the Fund should demonstrate the sustainability of activities at the end of the investment period, particularly from the technical and financial point of view.

8. **To ensure that the new relationship between IFAD and the Mexican Government is effective, principles and mechanisms for dialogue at the appropriate level are proposed.** It is crucial to ensure that dialogue between IFAD authorities and the Mexican Government take place at a sufficiently senior level, periodically and monitored, and in accordance with basic principles. To this end, a formal annual meeting will be held between the Fund's Latin America and the Caribbean Division and Government representatives (Ministry of Agriculture and/or Rural Development, Social Development, Indigenous Peoples, Finance and Public Credit, External Relations, NAFIN and implementing agencies). The meeting will need to comply with three basic requirements: (i) preparation of a formal agenda for the meeting (agenda items must include a portfolio review and discussion, pending operational issues, financial and administrative issues between IFAD and the Government, strategic issues on programme orientation, discussion on future programme, sector policy issues, etc.); (ii) preparation of a memorandum of understanding with meeting conclusions, setting forth next steps and deadlines; and (iii) a means of distributing information on meeting preparations and results and on next steps and decisions made, identifying clearly who is responsible for implementing each one.

9. **The Mexican Government and IFAD propose to formally align the Fund's operating modalities in Mexico.** This calls for a formal review of current operating modalities, identifying the main problems and setting forth an agreement by both parties on necessary adjustments. This process can begin immediately and conclude prior to completion of the new country strategic opportunities paper (COSOP) of which it will form a part. The Public Credit Unit of the Ministry of Finance will be IFAD's counterpart in this process.

Specific operational recommendations

10. **Preparation of a new COSOP.** A new COSOP should be prepared, in consultation with the Mexican authorities, as soon as possible. The new COSOP will be a vehicle for involving other development partners in the country (*inter alia*, representatives of civil society, of all three levels of government, and of the relevant international organizations). It should take into account the main elements of this CPE for Mexico. The process of preparing the COSOP should begin once this agreement at completion point has been finalized, and should continue through the second half of 2006, taking advantage of the presence of both administrations during the transition period following the July 2006 elections. As of 2007, IFAD will seek to establish a relationship with the incoming administration to complete the COSOP in accordance with the new strategic thrusts. The process of preparing the new COSOP should be complete by the end of the first quarter of 2007.

11. In the context of preparing the new COSOP, IFAD and the Government of Mexico will identify the gaps and opportunities where IFAD's value added and catalytic role and the investments financed by both can be optimized. IFAD and the Government will clearly identify those national and/or regional programmes in Mexico that offer opportunities for IFAD support in the country. Similarly, IFAD and the Government will reach an agreement, in the context of the COSOP and preparation of any new project, specific conditions for target populations and a clear definition of areas selected. In this regard, it is recommended that the focus on poor populations, and indigenous populations in particular, and the targeting of beneficiaries be based on shared issues (e.g. participation and gender approach) with actions differentiated by type of population, regional characteristics, type of project, etc. Preparation of the COSOP is IFAD's responsibility, and the Government of Mexico's responsibility in this process will include, *inter alia*: providing all relevant information to facilitate IFAD's work; and determining specific next steps and deadlines to carry out the agreements reached.

12. In parallel to preparing the new COSOP, the parties agree to conduct a joint review of a monitoring and evaluation system for projects and programmes in Mexico. This review should largely be reflected in the new COSOP.

13. **Project design.** It is important for IFAD and the Government of Mexico to establish a clear, reliable technical framework for project preparation, and that this framework be consistent and coherent with the Mexican normative framework. Particular attention should be paid in this regard to IFAD's potential for innovation, in cases where IFAD supported projects can be considered to be pioneering projects that complement national rural development programmes. In the design of projects and the normative and institutional framework in place in Mexico, IFAD should highlight its participation in technical advisory assistance as an expression of its comparative advantages in the areas of training as well as technical, financial, administrative, management and institutional matters. In terms of strategy and programming for the project preparation phase, IFAD and the Government agree to review their operating modality to: (i) substantially reduce project preparation time, particularly the time between *ex ante* project preparation/evaluation and the time when implementation begins, and more specifically the time between IFAD Executive Board approval and entry into effect in the country; (ii) ensure consistency between the design of projects (and their physical, economic, financial and other objectives) and the ability to implement them; (iii) ensure that the institutional arrangements called for in project design are faithfully reflected in the legal loan documents; (iv) coordinate with the counterpart implementing agencies on setting

operating rules for programmes and projects, supporting the financial agency, in this case NAFIN, and the agency responsible for contracting the external financing, in this case the Ministry of Finance.

14. **Implementation and supervision.** It is recommended that the Fund maintain a closer and more continuous presence in supporting the implementation of projects and of the programme overall. A distinction is drawn here between project supervision and loan administration, and substantive support for project implementation. This implies that IFAD will participate directly in several visits along with the cooperating institution and with staff who are technically competent in the various activities promoted by the projects. To this end, although it is acceptable to hire consultants with broad experience in various parts of the world, it is advisable to ensure both diversity, so as not to depend on the same technicians who may be overly rigid and unchanging in their recommendations, and a minimum of continuity to avoid inconsistencies, contradictions or simply confusion between successive consultants. In any case, national consultants should be identified since there are many highly qualified individual consultants and consulting firms in Mexico.

15. **Monitoring and evaluation.** Based on the indicators defined during project design, the parties agree to work together on effective implementation of the monitoring and evaluation system. One of IFAD's goals is to promote innovation. As a corollary, IFAD should be able to take risks, since innovation is always accompanied by a certain degree of uncertainty and risk. The other corollary is that IFAD has an obligation to measure and evaluate progress and the impact of its interventions. This will facilitate the learning process and making adjustments based on experience to programme management, implementation and evaluation criteria. For instance, a sound understanding must be reached on baseline surveys at the beginning of a project so that its progress may be measured. Generally speaking, much more emphasis must be placed on measuring results and impact, through results-based monitoring and evaluation. Also as a general rule, the quality and format of project progress reports must be improved to allow for proper evaluation.

16. **Strategic partnership.** IFAD has not maintained an ongoing, relevant dialogue with other development partners in Mexico, particularly the two major international financial institutions – the World Bank and the Inter-American Development Bank – and the United Nations. It is crucial that IFAD's relationship with these institutions improve, during both preparation and implementation of IFAD's projects and programmes in the country. In addition, IFAD can benefit greatly from much of the work done by these other institutions, especially in dialogue on macroeconomic policy, detailed sector analysis, programme and project evaluation and other activities that can support the Fund in its work. IFAD can and should become better informed about advances made by these institutions on project evaluation criteria (technical, economic, etc.). It is recommended that periodic meetings be held with their representatives, with a clear dual purpose: (i) to learn from one another and avoid duplication or inconsistency among the institutions' strategies and approaches; and (ii) to consolidate strategies under a vision of complementarity (IFAD has several comparative advantages over the others) rather than competition. It is agreed that the Mexican Government will support this process by favouring greater synergies between IFAD and its programmes with the other institutions and their programmes. In the same way, it is recommended that relationships with non governmental organizations be operationalized in a more orderly fashion. This kind of strategic partnership should also be considered for exchanges on successful experiences between projects in the region and elsewhere in the world.

17. **IFAD's presence in Mexico.** IFAD should explore the possibility and viability of maintaining an active presence in Mexico. This does not necessarily mean having a permanent IFAD representative in the country, although that is a highly desirable option that should be given careful consideration. There are other ways of ensuring an effective institutional presence so that IFAD can perform several essential roles: (a) maintain a more effective dialogue with all IFAD's major partners in the country; (b) ensure closer

monitoring of ongoing projects, follow-up on IFAD's missions in the context of the country programme (preparation of new projects, supervision of existing ones, project completion reports) in such a way as to contribute enormously to the consistency and permanence of the Fund's vision of the country's development.

Implementation of the CPE recommendations

18. Based on the above recommendations, agreed upon by IFAD and by the Government of Mexico through the Ministry of Finance, both parties undertake to establish a detailed timetable of specific measures to be taken, with precise deadlines and clearly defined responsibilities for the appropriate units on both sides. This timetable should be prepared within three months following the signing of this agreement.

Read and approved in Mexico City on 14 March 2006.

For the Government of Mexico

Ministry of Finance

Gerardo Rodríguez Regordosa

Head of the Public Credit Unit

For the International Fund for Agricultural Development

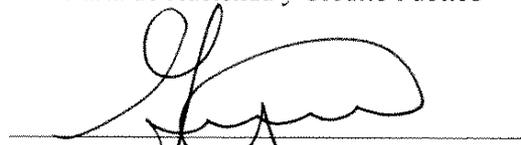
Isabel Lavadenz-Paccieri

Director, Latin America and the Caribbean Division

Programme Management Department

Por el Gobierno de México

Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Gerardo Rodríguez Regordosa
Titular de la Unidad de Crédito Público

Por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola



Isabel Lavadenz-Paccieri
Directora de la División de América
Latina y el Caribe
Departamento de Administración de
Programas

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

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Marginalized indigenous territories & communities	Indigenous peoples & communities Indigenous women & youth/other vulnerable groups	<p>High levels of social exclusion, extreme poverty & food insecurity.</p> <p>Very limited productive assets & overall limited social & economic capitalization.</p> <p>Degradation of natural resources & tenure-related threats to commonly-held territorial assets (forests, land, lakes, rivers).</p> <p>Lack of basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Very limited access to education & health services.</p> <p>Low incomes from subsistence, traditional technology-based dry crops, rainfed & livestock farming (semiarid regions; steep-sloped zones, other marginal productivity areas).</p> <p>Very limited access to financial, culturally-suitable TA & other production/commercialization support services.</p> <p>Paternalistic & limited-funding interventions from Government, philanthropic institutions & NGOs</p>	<p>Higher priority targeting & investment resources by Government (municipal, state & federal).</p> <p>Enhanced legal framework & practices for all aspects: social, economic, natural resources, land tenure, etc.</p> <p>Innovative, community-centred, self-managed development processes & strengthening of ethnic identity & culture.</p> <p>Provision of health & nutrition services: quality at all levels (primary care & hospitalization) with native bilingual professional involvement.</p> <p>Access by indigenous youth (male & female) to intercultural primary, middle & higher education.</p> <p>Investment in basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Local capacities development & labor skills training.</p> <p>Provision of demand-led, participatory, culturally-sensitive, market-oriented rural extension services & natural resource conservation technologies.</p> <p>Introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities.</p> <p>Access to non-refundable social & productive capitalization funds, local microfinancing services & payments for environmental services (water, biodiversity, etc.) derived from forests & lands.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Marginalized poor rural communities	Poor small-scale farmers; Landless peasants; Agricultural laborers/ migrant-labor households; Women- headed households; Rural youth	<p>High levels of social exclusion, extreme poverty & food insecurity.</p> <p>Limited productive assets & overall limited social & economic capitalization.</p> <p>Limited access to land: 2.1 million households without access; 1.3 million access with average 2.9 ha, of which 45% have access to less than one ha).</p> <p>Limited basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Increased degradation of natural resources & unsustainable production practices.</p> <p>Low incomes from dry crops, rainfed & livestock farming & subsistence rural microbusinesses</p> <p>Limited access to education & health services</p> <p>Male & household labor migration seasonal within Mexico (2 million laborers & their families, mostly indigenous from southern regions)</p> <p>Illegal migration to US (over 0.5 million migrants per year during 2000-2005)</p> <p>Large numbers of rural women- & elderly-headed households</p> <p>Limited access to financial & other production/ commercialization support services</p>	<p>Provision of health & nutrition services: quality at all levels: primary & specialized care</p> <p>Strengthening of local organization for community-centred, self-managed development</p> <p>Access by rural youth (male & female) to quality primary, middle & higher education</p> <p>Investment in social & economic rural infrastructure & housing</p> <p>Local capacities development & labor skills training</p> <p>Provision of demand-led, participatory, market-oriented, production-related & other technical services, & natural resource conservation technologies</p> <p>Introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities</p> <p>Training for labor skills</p> <p>Facilitation for the establishment of income-generating, non-agricultural activities rural micro-businesses</p> <p>Access to non-refundable productive investment funds & local microfinancing services</p> <p>Fund allocations based on environmental service-payment schemes</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
<p>Environmentally vulnerable zones/Natural-asset degraded territories</p>	<p>All rural & indigenous households</p>	<p>Degradation & overexploitation of natural resources at micro-watershed level i.e. soil, water, biodiversity</p> <p>Steep-sloped agriculture & other unsustainable agricultural practices</p> <p>Severely incongruent land use/allocation across Mexico</p> <p>Systematic clandestine deforestation</p> <p>Rural energy constraints</p> <p>Lack of effective climate-change-related plans & risk-management mechanisms overall & in smallholder agriculture</p> <p>Concentration of Government efforts in some regions with neglect of others</p> <p>Limited allocation of resources overall</p> <p>Low levels of participation & investment in micro-watershed-based, municipal & local development programmes</p>	<p>Territorially-based, integrated rural development programmes & approaches at local, municipal, watershed & state levels.</p> <p>Participatory environmental planning & implementation, with direct involvement & decision making by local communities.</p> <p>Micro-watershed agroforestry production & conservation plans</p> <p>Strengthening of Government decentralization policies & mechanisms at municipal & local levels for strengthened environmental governance/local control.</p> <p>Training in risk prevention, vulnerability-reduction, micro-watershed-based planning & resource development.</p> <p>Increased provision of investment resources for: social & economic rural infrastructure; soil, water & vegetation rehabilitation & conservation works; & innovative-technology demonstration units.</p> <p>Alternative rural energy access & devices.</p> <p>Valuation & establishment of environmental-service schemes, according to needs of arid & other vulnerable agro-ecological zones.</p> <p>Incorporation of “nature-based tourism” within a wider territorial rural development strategy at micro-watershed & municipal levels.</p> <p>Participatory inventories of natural (physical), cultural & historical potential of regions & sites.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Rural businesses/ Agricultural & non- agricultural micro- enterprises	Micro & small rural entrepreneurs (agricultural & non- agricultural)	<p>Limited knowledge of regional economy & external market supply, demand & competitiveness.</p> <p>Limited rural business-management capacities at local & regional levels.</p> <p>Low & inappropriate levels of capital, technology & supporting infrastructure to compete in national & external markets.</p> <p>Limited local added value of production chains & quality management of rural products & services.</p> <p>Low technical & methodological specialization for planning & management of (micro-economic) business plans.</p>	<p>Support to diversification of regional economies, including agricultural & non-agricultural production e.g. nature- & cultural-based community-managed businesses; wider range of services in rural/semi-urban zones.</p> <p>Market information systems at local, micro-regional & sub-national levels.</p> <p>Selection & training of local commercial leaders & entrepreneurs in micro-enterprise development & quality-control management.</p> <p>Support to formulation of relevant product rural "business plans" (all levels of production-commercialization chain).</p> <p>Facilitation of access to: dynamic markets, technical- & management-support services & continued "coaching".</p> <p>Facilitation of access to capital resources from diverse government programmes for micro-enterprise development & consolidation</p> <p>Establishment, expansion & consolidation of rural financial systems & services.</p> <p>Capitalization of migrant remittances as community- & business-centred productive investments.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Gender & development issues of rural & indigenous women & youth	All rural & indigenous households	<p>High levels of exclusion, discrimination & poverty among rural & indigenous women of all ages.</p> <p>High levels of illiteracy & limited access to education & health services among these target groups.</p> <p>High demand on time & abilities of women for: daily household work; community-based social responsibilities; production, commercialization & other survival activities.</p> <p>Increased number of rural young women-headed households & social & economic vulnerability of these units derived from temporary &/or permanent migration of male family members.</p> <p>Limited labor-market skills beyond household work in urban areas.</p> <p>Low access to social, financial & productive support services</p> <p>Dependency on subsidy-based social development programmes.</p> <p>Limited relevancy of (top-down, low-capital) governmental "productive-projects" approach.</p>	<p>Provision of adult women literacy programmes</p> <p>Guaranteed access to education at all levels for male & female rural & indigenous youth</p> <p>Improved mechanisms & resources for health & nutrition services</p> <p>Strengthening of community approaches to deliver social services & provision of domestic time-saving investments & infrastructure</p> <p>Innovative & participatory approaches to social & economic capitalization of rural women, guarantees of patrimonial capitalization & inheritance mechanisms</p> <p>Provision of demand-led, participatory, community financial & extension services</p> <p>Training for agricultural, non-agricultural productive activities, & labor skills for male & female youth</p> <p>Gender awareness campaigns within rural communities & local society at large</p>

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

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Enablers				
Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development & Fisheries (SAGARPA)	Nationwide responsibility for agricultural & rural development actions & programmes. Presence in all districts for Rural Development. Normative & planning responsibility for agricultural & rural development.	REMAINS some traditional paternalistic approach to agricultural development based on annual promotion & delivery of individual farmer subsidies under a multiplicity of sub-sectoral, crop & special programmes. Field staff devotes most of their time to the administration of subsidy programmes & projects according to mechanical "operational rules".	Proper implementation of precepts of National Law of Sustainable Rural Development is an opportunity for local, municipal & micro-watershed development action, as it offers opportunities for collaborative action & concurrence of investment resources at local level	New project operations may need to explore, <i>inter alia</i> , alternative capitalization mechanisms for increased impact of <i>Alianza para el Campo</i> programmes.
Secretariat of Environment & Natural Resources (SEMARNAT)	Nationwide responsibility for management & conservation of Mexico's environment & natural resources.	Mexico's outstanding needs regarding degradation of environment & natural resources constantly challenges its institutional capabilities Limited field staff & focus on programme administration & permits.	Sector leader for environment, thus provides guidance to all related institutions, including CONAFOR Initiated an environmental management support programme in the 50 poorest indigenous municipalities	A natural partner of IFAD with regard to environmental management for rural development & poverty alleviation.
Secretariat of Social Development (SEDESOL)	Nationwide responsibility for social development & poverty alleviation Responsible for local & micro- regional social development.	Concentration in social-investment programmes with some activities in income generation for the rural poor (<i>Opciones Productivas</i>). Promoter of leader " <i>Oportunidades</i> " & other subsidy-based programmes.	Could provide adequate partnership with IFAD-financed projects supporting social infrastructure investments in rural areas under microregions & 100 municipality programmes.	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Shared Risk Trust Fund (FIRCO)	<p>One of SAGARPA's operative arms</p> <p>Financial institution providing resources & technical support for agriculture & rural development programmes</p> <p>Sound, market-oriented technical & financial support services</p> <p>Operates in partnership with sectoral international organizations – FAO, IFAD, UNDP, USAID & private-sector & specialized non-governmental entities</p>	<p>Operational field presence throughout country, but limited budgetary resources for scope of activities</p>	<p>Increased experience in territorial rural development, based on a distinct micro-watershed-based approach: Production & Rehabilitation Plans</p> <p>FIRCO is responsible for implementation of IFAD-financed Rubber Producing Regions Project & Strengthening Project for National Micro-watershed Programme</p>	<p>Micro-watershed approach to integrated rural development planning/ implementation is being adopted by most recent IFAD project</p>
National Forestry Commission (CONAFOR)	<p>Decentralized institution of SEMARNAT with nationwide responsibility for management & conservation of Mexico's natural & cultivated forests</p> <p>Mandate extends to productive projects & community development of rural & indigenous populations in its sectoral area of action</p>	<p>Wide range of field operations, covering all states, but with limited budgetary resources for scope of objectives & activities</p> <p>Prevails an orientation on forest-related matters, including forest land protection & forest fire control</p>	<p>CONAFOR is pioneering support to integral rural/indigenous community development through nature-based tourism</p>	<p>Executing agency for IFAD-financed development project for rural & indigenous communities of semiarid Northwest</p>
National Commission for the Development of Indigenous Peoples (CDI)	<p>Decentralized entity of the federal government responsible for strategy formulation & promotion; coordination, project development & execution for integral development of indigenous peoples & communities</p>	<p>Traditionally, field operations through Indigenous Coordinating Centres have focused on anthropology-based intercultural approaches to development</p> <p>Limited experience in area of productive project development</p>	<p>Recent experiences with IFAD-financed Yucatan Project should serve as reference point for new projects, particularly from regional investment funds</p>	<p>New programme operates on the 50 most marginalised indigenous municipalities</p>
Secretariat of Agrarian Reform (SRA)	<p>Responsible for integral agrarian development policies & programmes comprising regularization of rural property, land tenure & maintenance of nation's agrarian legal framework/ registry</p> <p>Promotes legal assurance for "ejidal" & communal land holdings through <i>PROCEDE</i> & other programmes</p>	<p>Operational field presence throughout Mexico, but limited budgetary resources for scope of activities</p>	<p>Initiated various investment project support programmes i.e. Productive Project Support Fund (FAPPA) & Agrarian Women Support Programme (PROMUSAG)</p>	<p>Investment support programmes may not reach intended beneficiaries based on Mexico's same mechanism of competitive application for funds</p>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Secretariat of Tourism (SECTUR)	Sector leader responsible for coordinating proper application of National Tourism Law which assigns high priority to conservation, promotion & rational development of national natural attractions sectoral normative & operational entity	Promotes tourism more as a financial resource that materializes in the balance of payments than as an instrument for development	Integrated an inter-institutional commission aimed at promoting nature-based tourism in rural & indigenous communities	Under inter-institutional body, it needs to coordinate activities with CONAFOR for IFAD-financed development projects for rural & indigenous communities of semiarid Northwest
National Arid Zones Commission (CONAZA)	Decentralised entity of federal administration responsible for strategy formulation & promotion, coordination & project development & execution for arid zones & communities		Acquired significant development project related experience through IFAD-financed Ixtlera Project	
Service Providers				
Rural Financing <i>Financiera Rural</i>)	Objectives: consolidate a national rural financing system; channel credit & financial resources; offer related TA/training & advisory services Offers direct credit & other services & seeks to operate through rural financial intermediaries	Programmes & services not tailored to needs of IFAD target groups		
National Commission for Protected Natural Areas (CONANP)	Institution responsible for formulation, execution & evaluation of sustainable regional development & conservation of national ecosystems & biodiversity CONANP administers 150 natural protected areas under federal regime covering over 17.8 million ha	Technical staffing & budgetary limitations vis-à-vis wide extension of Mexico's territory & biodiversity patrimony	Offers possibility for providing technical support & legal advice to new projects, particularly with regard to ecotourism, rural tourism & other aspects of nature-based tourism	
National Institute for Agricultural, Livestock & Forestry Research (INIFAP)	Nationwide responsibility for agriculture, livestock & forestry research & innovation availability of models for improving agricultural production in all agro-ecological zones	As a consequence of budgetary reductions, INIFAP's research services have been severely affected, leading to limited operational capabilities	INIFAP could support new project requirements of agricultural, livestock & forestry productive technologies	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
National Fund for Solidarity Enterprises Support (FONAES) Secretariat of the Economy	Objectives: form productive capital through support of viable investment projects Promote entrepreneurial activities & producer associations (urban & rural) & women's groups & enterprises	Complex operational rules of national programmes which do not respond to real needs of rural communities facing extreme poverty	FONAES' programmes could provide technical & financial support to new projects Risk of applying operational rules mechanically	
e-Mexico National Programme for Internet-based Development Services	Nationwide responsibility for satellite-based internet connectivity in small communities (telecentres) for education & training	Not enough telecentres established in marginal rural areas throughout Mexico	Partner of ongoing National Micro-watershed Programme Could expand its coverage under new projects	
Universities & Research Centres	Research & documentation capabilities	Academic versus practical operational approach	Contributions to special studies through social service schemes	
Specialized non-governmental organizations	Committed, specialized experience in specific development themes & projects	Limited financial resources	Growing importance of organized civil society in actions & matters of development	
Actors & Stakeholders				
Municipal governments	Closer contact with local rural community needs	Traditionally concerned with the provision of basic public services rather than community development & productive initiatives	According to federal law, responsibility for key decisions regarding rural development falls under Municipal Council for Sustainable Rural Development	
State governments	Source of budgetary resources for local development	Traditionally concerned with commercial agriculture/livestock development for export and, in minor priority, with local development for the poorest	Key player, source of finance in implementation of all development initiatives at local level	
Private sector	Investments & experience in wide range of production/transformation/commercialization activities	Limited experience in participatory, community-based social/rural development	Able to address its experience & resources to well-identified community-based projects	
Client/civil-society organizations	Mexico depends on several rural organizations (national & regional), notably those who signed the National Rural Agreement (<i>Acuerdo Nacional para el Campo</i>)	Rural & agrarian organizations have suffered from corporatization, politization & short-term vision, seeking immediate rewards to their associates	There is an economic rationale for organization of economic & social interest groups/associations	COSOP implementation strategy is founded on social organization/participation

Key file 3: Complementary donor initiatives/partnership potential

Donor/ Agency	Priority Sectors and Areas of Focus	Period of Current Country Strategy	Complementarities/Synergy Potential
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty reduction. • Environmental sustainability. • Competitiveness enhancement. • Institutional strengthening. 	2005-2008	Deforestation reduction, environmental management, access to land by young farmers; basic infrastructure in indigenous communities; community-based forestry; transformation of <i>BANRURAL</i> into <i>Financiera Rural</i> .
Inter-American Development Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Social sector modernization & poverty reduction i.e. health, education, support to vulnerable groups. • Integration i.e. NAFTA, Puebla-Panama. • Modernization of the state i.e. institutional strengthening. • Lowering barriers that limit competitiveness of private sector. 	2002-2006	Primarily IADB support to consolidation & expansion of <i>Oportunidades</i> Human Development Programme, & basic rural infrastructure i.e. potable water & sanitation in rural areas.
Global Environmental Facility	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversity. • Climate change. • Land degradation. • Capacity building. 		Consolidation of protected area system; environmental services project; integrated energy services for small localities; pilot, community-based environmental management projects i.e. Sacred Orchids of Chiapas.
AECI Spain	<ul style="list-style-type: none"> • Democratic governance • Civil society participation & institutional development. • Social needs coverage i.e. Education, vulnerable groups. • Promotion of economic & entrepreneurial fabric. • Environmental management. <p>(Environmental sustainability & gender equity are cross-cutting dimensions of sustainable development & poverty eradication).</p>	2006-2008	Country Special Action Plan focuses on: Puebla, Oaxaca & Chiapas & the DF as priority geographical areas; and Guerrero, Hidalgo, Edo de Mexico, Michoacan, Tabasco & Veracruz.
European Union	<ul style="list-style-type: none"> • Social cohesion & support to related policy dialogues. • Sustainable economy & competitiveness. • Education & culture. 	2007-2013	Environmental management support i.e. Semarnat Promotion of small & medium enterprises.

Donor/ Agency	Priority Sectors and Areas of Focus	Period of Current Country Strategy	Complementarities/Synergy Potential
US AID	<ul style="list-style-type: none"> • Transparent Governance & Rule of Law i.e. e-government programmes, certification standards for public officials & enhanced oversight of public resources • Natural Resources Management: (i) in key watershed areas i.e. biodiversity conservation, particularly forestry; new economic opportunities generation for rural communities, through promotion of eco-tourism, cocoa, specialty coffee, community forestry & non-timber forestry products; (ii) environmental business & energy conservation businesses development i.e. economically viable renewable systems & energy-efficient, non-polluting production technologies • Access to finances: financial services for traditionally under-served populations i.e. capacity building of microfinance institutions, & remittance leverage for new financial services, savings & investment 	2005-2007	Environmental & watershed management; Rural financial services/capitalization of remittances as productive investments
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> • Focus: human development, democratic governance, private sector & development, & gender equity • Relevant ongoing projects: self-assessment of national capacities for implementation of international conventions: biodiversity, climate change & combating desertification; indigenous peoples, for a culture of transparent information; strategic planning & design for environmental protection & sustainable development; public spaces for social agreement on local sustainable development processes 		Special studies; Field programme support
FAO	<ul style="list-style-type: none"> • Food security, programmes and policy evaluation, natural resources, rural development & agricultural trade 		Special Programme for Food Security (PESA), experience in policy analysis and programmes evaluation

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

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Indigenous peoples & communities	<p>Extreme poverty, racial discrimination & social & economic exclusion.</p> <p>Communities isolated from economic dynamics of municipality.</p> <p>Increased degradation of commonly-held natural-resource base.</p> <p>Lack of productive assets, adequate housing & infrastructure.</p> <p>Paternalistic approaches to development by government.</p> <p>Insufficient production, financial & marketing support services.</p> <p>Lack of access to education & health services.</p>	<p>Low input/output traditional technology farming for family subsistence.</p> <p>Limited access to government subsidies i.e. <i>Oportunidades</i>.</p> <p>Seasonal off-farm employment.</p> <p>Low-paid seasonal/permanent migration to urban areas.</p> <p>Illegal labor migration to the us.</p> <p>Home production of handicrafts & other handmade art products.</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition.</p> <p>Investment in basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Self-managed, autonomous approaches to local development.</p> <p>Production & labor skills training.</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services.</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production.</p> <p>Support to multiple-appropriation of the environment.</p> <p>Reinforcement of traditional technologies & introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities.</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds.</p>	<p><i>Oportunidades</i>, Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>).</p> <p>Microregions Programme (<i>SEDESOL</i>).</p> <p>Regional Funds (<i>CDI</i>).</p> <p>National Support Fund for Solidarity Enterprises (<i>FONAES</i>).</p> <p>Subsidies for Indigenous Peoples (<i>SEMARNAT</i>).</p>	<p>Employment & income opportunities.</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification).</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services.</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses.</p> <p>Technical & financial support services.</p> <p>Social & economic organization.</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Poor small-scale farmers	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion.</p> <p>Geographic isolation.</p> <p>Limited land, water & other productive assets (semiarid areas).</p> <p>Degraded natural-resource base.</p> <p>Inadequate housing.</p> <p>Limited access to education & health services.</p> <p>Lack of access to production, financial & marketing support services</p>	<p>Low input/output farming for family subsistence & markets</p> <p>Government subsidies i.e. <i>Alianza</i></p> <p>Seasonal off-farm employment</p> <p>Seasonal/permanent migration to urban areas & illegally to the us</p> <p>Sales of or contracts for natural resource development</p> <p>Land rental to capitalized producers</p> <p>Migrant remittances</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Rehabilitation & rational development of natural-resource base</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services (productive chains)</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production</p> <p>Ta & commercial assistance for self-managed development of natural resources</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Microregions (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Rural Development Programmes (<i>SAGARPA</i>)</p> <p><i>PESA</i> Food Security Programme (FAO)</p> <p>Environmental Services Programme (<i>CONAFOR</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Landless peasants	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Very limited access to education & health services</p> <p>Very precarious working conditions</p> <p>Lack of production assets</p> <p>Inadequate housing & infrastructure</p> <p>Lack of social & start-up production, financial & marketing support services</p>	<p>Low input/output farming for family subsistence in rented land</p> <p>Seasonal employment as laborers in commercial agricultural holdings</p> <p>Permanent migration to urban areas & the us (i.e. Construction work)</p> <p>Diversified household income i.e. Domestic work in urban areas</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Better labor conditions & opportunities</p> <p>Access to land markets &/or land rental markets</p> <p>Financial resources for agricultural & non-agricultural production</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Microregions (<i>SEDESOL</i>)</p> <p><i>PESA</i> Food Security Programme (FAO)</p> <p>Temporary Employment Programme (<i>SEDESOL</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Agricultural laborers/ migrant labor households	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Very limited access to education & health services</p> <p>Very precarious housing & working conditions & lowest wages</p> <p>Exposure to agricultural chemicals</p>	<p>Seasonal employment as laborers in commercial agricultural holdings</p> <p>Permanent migration to urban areas & the us (i.e. Construction work)</p> <p>Small micro-enterprise production</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Better labor conditions & opportunities</p> <p>Access to land &/or land rental markets</p> <p>Financial resources for agricultural & non-agricultural production</p>	Agricultural Laborers Programme (<i>SEDESOL</i>)	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/ diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Micro & small rural entrepreneurs (agricultural & non-agricultural)	<p>Moderate to extreme poverty.</p> <p>Limited capitalization of non-agricultural production activities.</p> <p>Low technological level & limited infrastructure.</p> <p>Lack of access to production & marketing support services.</p>	<p>Small micro-enterprise production & commercialization.</p> <p>Partial involvement in small agriculture-related activities.</p> <p>Seasonal labor work by some member of the household.</p>	<p>Attention & support services to micro-entrepreneurial activities.</p> <p>Marketing analysis of small rural enterprise opportunities & limitation in context of local & regional markets.</p> <p>Assistance to form effective business plans, project financing & implementation.</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services.</p> <p>Access to financial resources & services.</p>	<p>PyME Fund (Small & Medium Enterprises) – <i>Economy Ministry (SE)</i>.</p> <p>National Fund for Support of Solidarity Enterprises (<i>SE – FONAES</i>).</p> <p>Nature-based Tourism Support Programme (Inter-Institutional).</p> <p>3x1 Programme, migrant remittance investments (<i>Inter-Institutional</i>).</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/ diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Rural youth	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Limited access to education & health services</p> <p>Lack of access to production, financial & marketing support services</p>	<p>Contribution to household economy through low input/output farming for family subsistence & markets</p> <p>Seasonal off-farm employment</p> <p>Seasonal/permanent migration to urban areas & illegally to the US</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Wider access to education at all levels: primary, middle & higher</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Demand-led, agricultural & non-agricultural support services (productive chains)</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme</p> <p>Productive Options (<i>SEDESOL</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Rural & indigenous women	<p>Extreme poverty & racial & gender discrimination</p> <p>Social & economic exclusion</p> <p>Lack of access to education & health services</p> <p>Lack of productive assets</p>	<p>Low input/output small-plot farming & limited small livestock for day-to-day subsistence</p> <p>Seasonal & permanent off-farm employment (i.e. Household maid)</p> <p>Traditional handcrafts</p> <p>Micro-enterprise production, individually &/or collectively</p> <p>Family receipt of remittances</p>	<p>Provision of literacy programmes & guaranteed access to education at all levels – primary, middle & higher – of rural & indigenous women & girls</p> <p>Improved health & nutrition services</p> <p>Domestic time-saving investments & infrastructure</p> <p>Mechanisms for social & economic capitalization; & guaranty of patrimonial & family inheritance mechanisms</p> <p>Gender-equitable, demand-led community financial & extension services</p> <p>Training for productive & labor skills</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme</p> <p>Regional Funds (<i>CDI</i>)</p> <p>National Fund for Support of Solidarity Enterprises (<i>FONAES</i>)</p> <p>Agrarian Women Support Programme (<i>SRA</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>