



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration - Soixante et onzième session**  
Rome, 6-7 décembre 2000

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT**

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À LA

**RÉPUBLIQUE DE L'UGANDA**

POUR LE

**PROGRAMME NATIONAL DE SERVICES DE CONSEILS AGRICOLES**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ DU PRÊT</b>	<b>v</b>
<b>NOTE DE PRÉSENTATION</b>	<b>vi</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA</b>	<b>1</b>
A. Le pays	1
B. L'économie nationale et le secteur agricole	2
C. Pauvreté rurale et stratégie de réduction de la pauvreté	3
D. Privilégier la recherche et la vulgarisation agricoles	3
E. Stratégie de collaboration du FIDA avec l'Ouganda	4
F. Activités de développement pertinentes et expérience du FIDA en Ouganda	4
G. Justification et stratégie du programme proposé	6
<b>DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME</b>	<b>7</b>
A. Objectifs, résultats escomptés et échelonnement	7
B. Zone du programme, groupes cibles et ciblage	8
C. Composantes et description du programme	8
D. Coûts et financement du programme	10
D. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	11
F. Organisation et exécution	11
G. Avantages et justification économique	13
H. Risques	14
I. Impact sur l'environnement	14
J. Caractéristiques novatrices	14
<b>TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ</b>	<b>14</b>
<b>QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION</b>	<b>15</b>
 <b>ANNEXE</b>	
<b>RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ</b>	<b>17</b>



## APPENDICES

<b>I. COUNTRY DATA</b> (DONNÉES SUR LE PAYS)	<b>1</b>
<b>II. IFAD/BSF COUNTRY PORTFOLIO OF LOANS AND GRANTS</b> (PRÊTS ET DONS FBS/FIDA À L'UGANDA)	<b>2</b>
<b>III. LOGICAL FRAMEWORK</b> (CADRE LOGIQUE)	<b>3</b>
<b>IV. MONITORING AND EVALUATION INDICATORS</b> (INDICATEURS POUR LE SUIVI ET ÉVALUATION)	<b>7</b>
<b>V. FLOW OF FUNDS</b> (FLUX FINANCIERS)	<b>9</b>
<b>VI. PROGRAMME ORGANIZATION STRUCTURE</b> (ORGANISATION DU PROGRAMME)	<b>10</b>
<b>VII. PROGRAMME IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS</b> (MÉCANISMES D'EXÉCUTION DU PROGRAMME)	<b>11</b>

### TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Schilling ougandais (UGX)
1,00 USD	=	1 500 UGX (juillet 2000)
100 UGX	=	0,066 USD

### POIDS ET MESURES

Système métrique

### SIGLES ET ACRONYMES

BAfD	Banque africaine de développement
DANIDA	Agence danoise de développement international
DfID	Département du développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
IDA	Association internationale de développement
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
NORAD	Agence norvégienne de développement international
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Plan de modernisation de l'agriculture
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

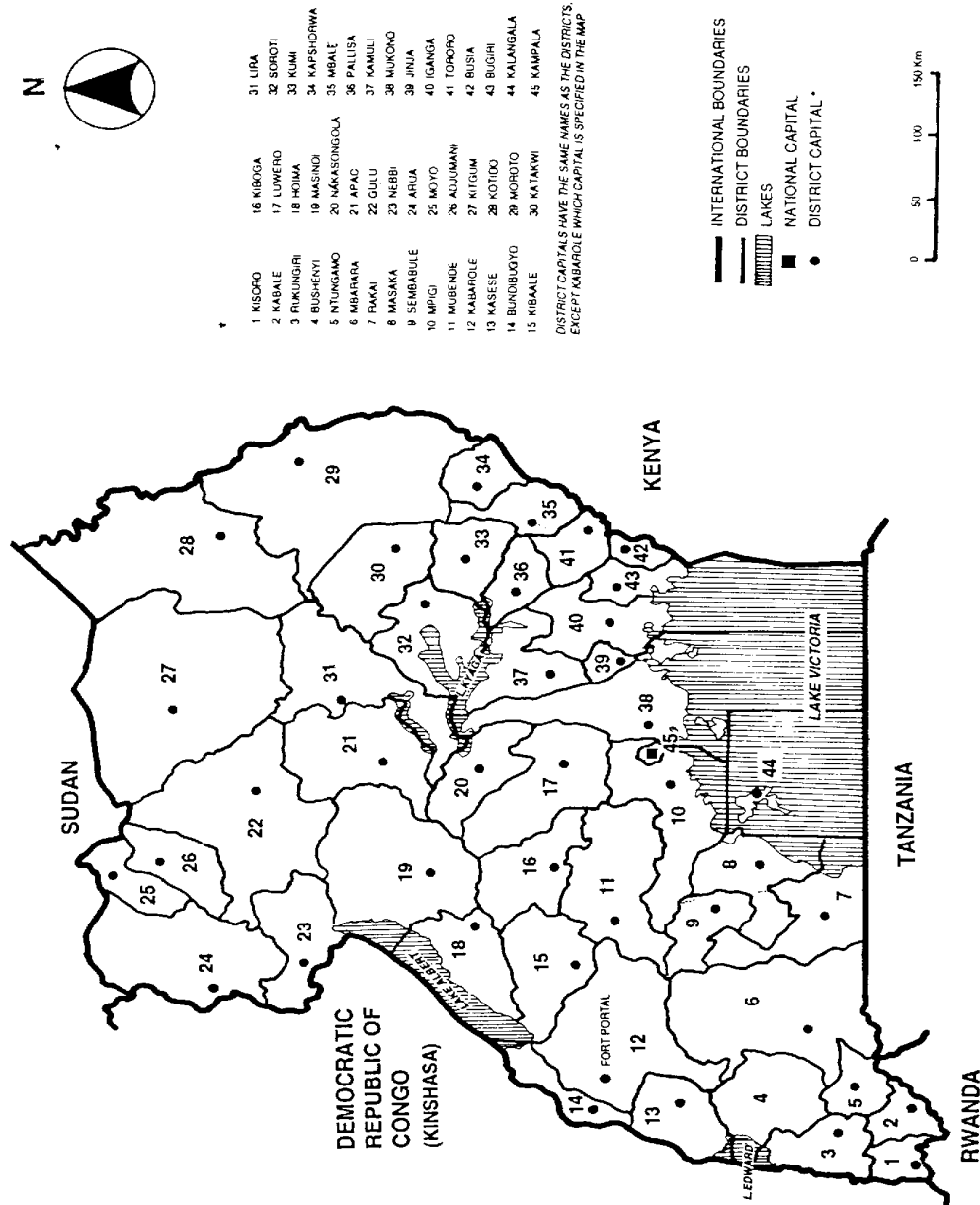
### GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE L'OUGANDA

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> juillet - 30 juin

CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME

GENERAL MAP OF THE REPUBLIC OF UGANDA  
DISTRICT BOUNDARIES



Source: Uganda

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

## RÉPUBLIQUE DE L'OUGANDA

### PROGRAMME NATIONAL DE SERVICES DE CONSEILS AGRICOLES

#### RÉSUMÉ DU PRÊT

<b>INSTITUTION À L'ORIGINE DU PROGRAMME:</b>	Association internationale de développement (IDA)
<b>EMPRUNTEUR:</b>	République de l'Ouganda
<b>ORGANISME D'EXÉCUTION:</b>	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches
<b>COÛT TOTAL DU PROGRAMME:</b>	107,93 millions de USD
<b>MONTANT DU PRÊT DU FIDA:</b>	13,7 millions de DTS (équivalant approximativement à 17,50 millions de USD)
<b>CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:</b>	40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an
<b>COFINANCEUR:</b>	IDA
<b>AUTRES PARTENAIRES FINANCIERS:</b>	Commission européenne, Ireland Aid, Aide au développement néerlandaise, Agence danoise de développement international (DANIDA) et Département du développement international (DfID) (Royaume-Uni)
<b>MONTANT DU COFINANCEMENT:</b>	68,86 millions de USD (y compris financement de 45,00 millions de USD de l'IDA)
<b>CONDITIONS DU COFINANCEMENT:</b>	IDA: conditions habituelles de l'IDA Autres cofinanceurs: dons
<b>CONTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT NATIONAL, DES ADMINISTRATIONS DE DISTRICT ET DE SOUS-CANTON ET DES BÉNÉFICIAIRES:</b>	Gouvernement national: 8,64 millions de USD Administrations de district: 5,39 millions de USD Administrations de sous-canton: 5,39 millions de USD Bénéficiaires: 2,15 millions de USD
<b>INSTITUTION CHARGÉE DE L'ÉVALUATION PROSPECTIVE:</b>	Équipe spéciale mixte du Gouvernement de l'Ouganda et organismes donateurs <sup>a</sup>
<b>INSTITUTION COOPÉRANTE:</b>	IDA

<sup>a</sup> Les organismes extérieurs suivants ont été représentés pendant tout le processus de conception du programme proposé: IDA, Banque africaine de développement (BAfD), FIDA, DANIDA, Département du développement international du Royaume-Uni, Commission européenne, Ireland Aid, Aide au développement néerlandaise, Agence norvégienne de développement international (NORAD), Agence japonaise de coopération internationale (JICA), Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Sasakawa-Global 2000 (SG-2000).



## NOTE DE PRÉSENTATION

**Le programme proposé.** Le programme national de services de conseils agricoles, d'une durée de sept ans, est conçu sur la base d'une action décentralisée et impulsée par les paysans pour intégrer les petits exploitants dans le secteur commercial en ayant de plus en plus recours aux services du secteur privé, des organisations non gouvernementales et de la société civile. Première concrétisation nationale du plan de modernisation de l'agriculture du gouvernement, le programme aura pour effet de modifier les modalités de fourniture des services agricoles, d'émanciper les paysans et les communautés, de renforcer la viabilité financière et opérationnelle locale ainsi que de réduire la part du secteur public dans le financement des services de vulgarisation agricole directs.

**Qui sont les bénéficiaires?** Le programme aura pour groupe cible les 3 millions de ménages qui constituent la base du secteur agricole national; sur ce chiffre, environ 75% sont des familles de petits paysans, comptant nombre de femmes et de jeunes, qui pratiquent principalement l'agriculture de subsistance. Les bénéficiaires seront donc des paysans et des paysannes qui participeront aux activités par l'intermédiaire de groupements et de forums, les autorités des sous-cantons et des districts agissant au nom des groupements et des forums, les fournisseurs de conseils agricoles et des sous-traitants spécialisés.

**Pourquoi sont-ils pauvres?** Bien que l'agriculture ait été, soit et doit rester dans l'avenir prévisible le pilier de l'économie ougandaise, le principal moyen d'existence et la source essentielle de revenus et de bien-être des ménages ruraux, les interventions consacrées au soutien direct et artificiel de l'agriculture et des agriculteurs par le gouvernement se sont révélées coûteuses, inefficaces et non viables et n'ont guère eu d'effet sur les agriculteurs, d'où la stagnation, ou même le recul de la productivité et de la rentabilité globale de l'agriculture. Il ressort d'une analyse approfondie récemment effectuée par le gouvernement et les organismes donateurs que cette impasse est imputable surtout à la mauvaise adaptation des mesures aux besoins réels des agriculteurs et à l'inefficacité de la livraison des produits plutôt qu'à l'insuffisance des investissements consacrés à la création et à la diffusion de techniques.

**Qu'apportera le programme aux bénéficiaires?** Le programme appuiera: a) les agriculteurs: initiation aux objectifs et modalités du programme et aux conditions de participation; mobilisation de groupements et constitution de forums; amélioration des compétences, formation et renforcement des capacités; conseils courants dispensés à l'exploitation même; financements limités pour l'achat de fournitures et équipements; préparation et gestion des contrats; essai et adaptation de technologies prometteuses et dont le besoin se fait sentir; exploitation des nouvelles possibilités de production et de commercialisation, enfin, suivi participatif; b) les prestataires de services: inventaire et évaluation des capacités; établissement et fonctionnement d'un programme d'enregistrement; audits techniques; initiation aux modalités du programme; recyclage des agents de vulgarisation du secteur public passant au secteur privé; établissement de mécanismes de liaison; enfin, subventions limitées aux dépenses de commercialisation.

**Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme?** Les forums et les groupements paysans ainsi que les associations membres seront directement responsables des tâches suivantes: évaluer les résultats déjà obtenus et les perspectives de la prochaine campagne agricole; décider comment faire face aux problèmes et exploiter les créneaux; déterminer les besoins de services consultatifs et d'autres formes d'assistance; établir des propositions et des études de faisabilité pour justifier l'assistance du programme; de façon générale, déterminer chaque année comment répondre aux difficultés et aux besoins ressentis.

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA**  
**AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À**  
**LA RÉPUBLIQUE DE L'OUGANDA**  
**POUR**  
**LE PROGRAMME NATIONAL DE SERVICES DE CONSEILS AGRICOLES**

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République de l'Ouganda d'un montant de 13,7 millions de DTS (équivalant approximativement à 17,50 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du programme national de services de conseils agricoles. Le prêt aura une durée de 40 ans, y compris un différé d'amortissement de dix ans et sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an. Il sera administré par l'Association internationale de développement (IDA) en tant qu'institution coopérante du FIDA.

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

**A. Le pays**

1. L'Ouganda est un pays sans littoral d'une superficie de 241 000 km<sup>2</sup>, dont environ 15% occupés principalement par des lacs, sont immergés (voir carte). Situé dans la zone équatoriale, le pays a en majeure partie une altitude de 1 000 à 2 000 m au-dessus du niveau de la mer et bénéficie de sols et de conditions climatiques favorables à l'agriculture. Sur la base du recensement de 1991, la population est estimée à 21,6 millions d'habitants au milieu de 2000. Elle compte 4,32 millions de ménages, s'accroît de 2,5% par an et se compose surtout de ruraux (85%) et de jeunes (47% de la population a moins de 15 ans). La densité est de 109 habitants au km<sup>2</sup>.

2. La loi sur les collectivités locales (Local Government Act) de 1997 accorde des responsabilités considérables en matière d'administration et de fourniture de services à des conseils locaux élus et prévoit cinq domaines prioritaires d'investissement: enseignement primaire, soins de santé, eau, routes de desserte et vulgarisation agricole; ce dernier domaine est le moins favorisé du point de vue du financement. L'administration locale est caractérisée par une pyramide de conseils locaux de niveau LC-1 à LC-5 dotés de comités représentatifs. Les principaux organes d'exécution sont les conseils de sous-canton (LC-3) et de district (LC-5) qui disposent d'effectifs et de budgets importants. Les conseils des autres niveaux (canton) (LC-4, paroisse) (LC-2, village) (LC-1) ont un caractère essentiellement politique.

3. Les recettes de l'administration locale (principalement impôt progressif, dû par tous les hommes adultes et les femmes ayant un emploi) sont perçues au niveau du sous-canton. Le conseil de sous-canton conserve 65% de ces recettes et en reverse 35% au conseil de district. Quant aux recettes conservées initialement au niveau du sous-canton, 5% sont attribués au conseil de canton, 5% aux paroisses et 25% aux villages; le solde peut être utilisé librement par le conseil de sous-canton suivant les directives du conseil de district. Au niveau du district, la majeure partie du budget (plus de 90%) est financée par le gouvernement national et/ou les organismes donateurs. Les districts reçoivent des

---

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





allocations globales sous forme soit de “crédits conditionnels” (qui ne peuvent être utilisés qu'à des fins déterminées), soit de “crédits sans conditions” (soutien budgétaire). Les fonds librement utilisables au niveau du district comprennent donc les crédits non assortis de conditions et 35% des recettes locales. Comme ces ressources servent principalement à financer les traitements et salaires, la part disponible pour le développement est relativement faible. Quelques districts considérés comme ayant besoin d'un soutien spécial reçoivent aussi des crédits de "péréquation”.

## **B. L'économie nationale et le secteur agricole**

4. Le Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) fait partie du Plan d'action du gouvernement pour l'élimination de la pauvreté, programme plus large de réduction de la pauvreté et de développement rural qui a été entériné en principe par le Groupe consultatif en mars 2000 et approuvé par le gouvernement en septembre 2000. Dans le cadre du PMA, le gouvernement a créé un Fonds d'action contre la pauvreté<sup>2</sup> financé principalement par les sommes dont le pays dispose grâce à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (HIPC DI). Les organisations internationales et les donateurs reconnaissent en appliquant cette Initiative à l'Ouganda qu'il s'agit de l'un des rares pays d'Afrique subsaharienne qui fasse des progrès réels en matière de développement économique et d'équité sociale.

5. Au cours des 15 dernières années, l'Ouganda a enregistré une croissance économique moyenne de 5% par an et pendant les années 90, le secteur monétaire a progressé de 9%, par an, tandis que le taux d'inflation annuel tombait à quelque 6%. Toutefois, l'économie reste largement tributaire de l'assistance des donateurs. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant plafonne aux environs de 330 USD et quelque 48% de la population rurale, composée essentiellement de petits exploitants, sont considérés comme vivant dans la pauvreté. L'agriculture, premier secteur de l'économie, connaît une croissance de 4% par an depuis 1990, fournit 45% du PIB et environ 70% des recettes d'exportation, et présente une importance capitale pour l'autosuffisance alimentaire. En 1998/99, les cultures vivrières ont fourni 28% du PIB, les cultures de rente 4%, l'élevage 7%, la foresterie 2% et les pêches 2%. Le café assure 55 à 70% des recettes d'exportation de marchandises, selon les variations des cours internationaux. Toutefois, malgré le dynamisme du secteur, le PIB agricole réel et les revenus des ménages ruraux étaient encore inférieurs aux niveaux des années 70 pendant les années 90.

6. Quelque 3 millions de familles de petits exploitants fournissent environ 95% de la production agricole totale, représentent 80% de la population et assurent en quasi-totalité l'approvisionnement alimentaire du pays. La production des grandes plantations de sucre et de thé est très limitée. La majorité des ménages de petits exploitants pratiquent l'agriculture mixte en cultivant 2 ha par famille en moyenne. Les femmes constituent la majeure partie de la main-d'œuvre agricole et produisent le gros des récoltes vivrières et commerciales. En application de la politique économique du gouvernement désormais orientée vers le marché, les petits paysans des deux sexes tendent à produire de plus en plus pour le marché grâce à: a) l'introduction progressive de bovins laitiers améliorés; b) des systèmes plus intensifs de production de fruits et de légumes et la culture de produits marchands (pommes de terre, maïs, blé, riz, tabac et graines oléagineuses); c) l'attention croissante qu'ils accordent à leurs parcelles de bananiers et de caféiers.

---

<sup>2</sup> Le Fonds d'action contre la pauvreté a été créé en 1998 pour mobiliser des ressources provenant du gouvernement ougandais et de donateurs en faveur de secteurs/programmes clés identifiés dans le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et les garantir. Le fonds fait partie intégrante du compte consolidé du gouvernement et est incorporé dans les plans et budgets ordinaires. Le gouvernement a établi des procédures renforcées de gestion, de comptes rendus et de responsabilité financiers applicables à toutes les ressources utilisées au titre du Fonds.



### **C. Pauvreté rurale et stratégie de réduction de la pauvreté**

7. L'économie et les revenus moyens ont progressé en Ouganda depuis 1987, mais en partant de si bas, après dix ans de désordres politiques et économiques, que le pays reste très pauvre. En outre, les résultats n'ont pas été partagés équitablement et les progrès économiques n'ont pas été accompagnés d'avancées sociales équivalentes. Ainsi, alors que la proportion de la population vivant dans la pauvreté absolue est tombée de 56% en 1992 à 44% en 1997, tout le monde n'a pas bénéficié de ces progrès: a) la tranche de 20% la plus pauvre est devenue encore plus pauvre, mais la tendance s'est renversée en 1997; b) les disparités régionales se sont encore accentuées et le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté va de 59% dans le nord à 28% dans le centre; c) le taux de pauvreté est estimé à plus de 48% en milieu rural contre 16% environ en milieu urbain; d) enfin, les femmes ont moins tiré profit de la relance de l'économie que les hommes.

8. En Ouganda, les pauvres ne disposent généralement que d'actifs, de qualifications et de connaissances limités et ont besoin d'être aidés sur tous les plans. La plupart d'entre eux, en majorité des femmes et des jeunes, vivent de la petite agriculture. Les causes principales de la pauvreté rurale sont le manque d'accès aux marchés dû à l'insuffisance des infrastructures, le faible niveau d'éducation et l'exiguïté des exploitations; il faut ajouter l'effet, dans certaines régions, des troubles intérieurs et les répercussions générales de la mauvaise santé sur la productivité économique. En 1997, l'espérance de vie moyenne se situait à 42 ans contre 49 ans en 1989, en raison surtout des ravages du SIDA; la mortalité infantile atteignait 99 pour 1000 naissances vivantes, et la mortalité liée à la maternité 550 pour 100 000 naissances vivantes; enfin, 26% des enfants âgés de moins de 5 ans avaient un poids insuffisant et 38% présentaient un retard de croissance. Le lien entre le sexe et la pauvreté est particulièrement visible dans les zones rurales en raison du régime de propriété des ressources et des actifs, en particulier la terre.

9. Dans le cadre de son Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, le gouvernement se propose d'accroître les revenus des pauvres et d'améliorer leur qualité de vie en fournissant des services de base. Le rôle du secteur public qui doit réaliser les conditions voulues pour opérer ces changements est reconnu dans le PMA qui prévoit des investissements et des interventions dans divers secteurs clés: a) recherche et services de conseils agricoles; b) établissement et maintien d'un cadre réglementaire et politique propice au développement des débouchés et des circuits de distribution, notamment pour ce qui est du crédit, des intrants modernes (engrais, semences et équipement) et des produits agricoles; c) enseignement rural et agricole amélioré; d) officialisation des droits de propriété foncière de façon à encourager l'investissement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles; e) enfin, mise en place d'infrastructures, comme les routes rurales, qui seront nécessaires à la croissance du commerce des intrants et des extrants.

### **D. Privilégier la recherche et la vulgarisation agricoles**

10. Parmi toute la gamme d'activités qui devront être soutenues par le secteur public pour que l'agriculture progresse, le PMA attribue la priorité absolue aux services de conseils et à la recherche. En outre, le Plan souligne la nécessité de mieux cibler la recherche et les services de conseils. L'analyse qui a servi de base au Plan fait penser que la faible productivité constatée n'est pas due au manque de recherche mais plutôt au manque de contacts appropriés avec les agriculteurs. Ainsi, les recherches et les services de conseils ne sont pas pour le moment suffisamment orientés en fonction des besoins des agriculteurs (d'où leur manque de pertinence) tandis que les savoir-faire et les technologies produits, même lorsqu'ils sont valables, ne sont pas adoptés largement; le transfert de technologies manquerait donc d'efficacité. En conséquence, la stratégie agricole vise particulièrement à améliorer la pertinence et l'efficacité de la création et du transfert de techniques. Les nouveaux principes esquissés dans le PMA tendent à mettre en place un système de services de conseils plus pertinents et adaptables conformément aux grandes orientations suivantes: a) axer les activités de recherche et de conseils agricoles sur l'intensification et le renforcement de la productivité des petites

exploitations; b) rapprocher la recherche du terrain (et même l'amener jusqu'aux champs des paysans); c) créer des liaisons efficaces et impulsées par la demande entre les agriculteurs, les conseillers et les chercheurs; d) poursuivre la décentralisation de la responsabilité des services de conseils au niveau des sous-cantons; e) sous-traiter les services de conseils, l'appui technique et la formation des conseillers; f) favoriser la pluralité des prestataires et des méthodologies au niveau du terrain; g) tirer les leçons des réussites et les exploiter; h) harmoniser les interventions bénéficiant de l'appui des donateurs et les principes du PMA.

11. Des investissements dans le cadre du PMA sont en cours ou à l'étude en vue de fournir des programmes, installations, services et autres interventions pour compléter le renforcement des services de conseils agricoles. Par exemple, une nouvelle stratégie de recherche agricole axée sur la décentralisation et la prise en compte des priorités des agriculteurs et des agricultrices vient d'être élaborée. Le financement de l'Organisation nationale de recherche agricole est convenablement assuré par le gouvernement et divers donateurs, notamment la Banque mondiale. En matière de finances rurales, le gouvernement a récemment établi une nouvelle réglementation des services de microfinancement, tandis que le secteur privé a tenté avec un certain succès de relancer le microcrédit rural en reprenant certaines grandes filiales et activités de la Banque coopérative qui n'existe plus. Une nouvelle stratégie d'amélioration des routes d'accès aux exploitations et aux marchés a été mise en place, mais les engagements du gouvernement et des donateurs restent à confirmer.

### **E. Stratégie de collaboration du FIDA avec l'Ouganda**

12. Conformément au Plan de modernisation de l'agriculture, l'assistance à court et moyen terme du FIDA à l'Ouganda<sup>3</sup> vise à: a) appuyer des projets impulsés par les communautés de façon que les producteurs ruraux puissent accéder pleinement à l'économie de marché; b) renforcer les relations entre les petits exploitants et le secteur privé structuré; c) continuer à appuyer la production de cultures vivrières de rente et marchandes traditionnelles et non traditionnelles dans la petite agriculture et diffuser les techniques améliorées utiles à cet effet; d) appuyer la création de revenus provenant de l'élevage dans la petite agriculture; e) améliorer les disponibilités de crédit rural et l'accès à ce crédit; et f) fournir au secteur public un appui soigneusement ciblé.

### **F. Activités de développement pertinentes et expérience du FIDA en Ouganda**

13. De nombreux organismes donateurs appuient les efforts que fait l'Ouganda pour renforcer les capacités nationales dans le cadre du processus de décentralisation et de développement. La liste ci-après indique les districts dans lesquelles des interventions sont en cours ou imminentes:

- a) Agence danoise de développement international (DANIDA): la DANIDA fournit depuis 1992 une aide à la décentralisation dans le district de Rakai; cette aide a par la suite été étendue aux districts de Mubende et Nebbi. Elle fournit en outre une aide au secteur agricole dans les districts de Kabarole, Mbarara, Palisa, Rakai et Tororo, ainsi que dans tous ceux où l'Association nationale des agriculteurs ougandais est active;
- b) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU): le PNUD/FENU fournit depuis 1997 dans le cadre du projet de développement des districts une aide pour des activités pilotes intensives de planification et de budgétisation ainsi qu'un appui financier aux districts d'Arua, Jinja, Kabale, Kotido et Mukono;

---

<sup>3</sup> Exposé des options et stratégies d'intervention pour l'Ouganda, FIDA, décembre 1998.



- c) Aide au développement néerlandaise: appui administratif et budgétaire aux districts d'Adjumani, Arua, Katakwi, Lira, Nebbi, Moyo et Soroti. La teneur des projets est définie par les districts eux-mêmes; dans certains cas, un service contractuel de vulgarisation a été utilisé au niveau des paroisses;
- d) Ireland Aid: aide à long terme (9 à 15 ans) à la gestion administrative et financière, au renforcement des capacités et à la formation, au développement de l'infrastructure routière, aux services de santé et d'éducation et à l'approvisionnement en intrants agricoles dans le district de Kibaale depuis 1994; en 1996, cette aide a été étendue aux districts de Kiboga et de Kumi;
- e) FIDA/Fonds belge de survie pour le tiers monde (FBS): aide à la décentralisation et à la vulgarisation agricole depuis 1994 dans les districts d'Hoima et de Kibaale; en 2000, cette aide a été étendue au district de Kabarole en collaboration avec Ireland Aid; depuis 1996, elle est fournie au district de Masindi; une assistance bilatérale belge est maintenant aussi fournie dans le district de Kasese;
- f) FIDA/Banque africaine de développement (BAfD): une aide fondée sur une démarche conforme au PMA doit être fournie incessamment à dix districts du sud-ouest: Bundibugyo, Bushenyi, Kabale, Kabarole, Kasese, Kisoro, Mbarara, Ntungamo, Rukungiri et Sembabule;
- g) BAfD: renforcement des capacités pour assurer les liaisons du niveau des villages au niveau national pour la coordination, la gestion et le suivi dans les districts d'Adjumani, Arua, Moyo et Nebbi;
- h) Banque mondiale: la Banque fournit une aide aux districts d'Apac, Bugiri, Bushenyi, Kabarole, Kitgum, Masaka, Mbale, Mpigi, Mubende, Nebbi, Ntungamo et Tororo dans le cadre du projet de développement des collectivités locales; et
- i) autres donateurs, notamment DANIDA et Département du développement international du Royaume-Uni: aide à la Commission des finances des collectivités locales et au Secrétariat à la décentralisation (qui relèvent du Ministère des collectivités locales) pour la décentralisation.

14. **L'aide apportée par le FIDA** à l'Ouganda jusqu'ici s'élève à 80 millions de DST sous forme de prêts; à cela s'ajoutent 700 millions de BEF sous forme de dons, fournis dans le cadre du Programme conjoint FIDA/FBS (appendice II). Cette aide vise à renforcer: a) la productivité et la création de revenus dans l'agriculture au moyen d'approches communautaires du développement rural intégré; b) des activités sous-sectorielles portant sur des produits spécifiques et visant à relever les revenus monétaires des petits exploitants (en collaboration avec le secteur privé structuré); et c) des activités communautaires de développement et d'appui spécifique aux orphelins et aux ménages s'occupant d'orphelins. Les principaux enseignements tirés de ces activités sont les suivants: i) il faut décentraliser la gestion au niveau des zones visées par les projets et programmes; ii) les groupes cibles du FIDA, en particulier les femmes et les jeunes, sont très intéressés par la perspective de créer des revenus (et de l'épargne) dans l'agriculture; iii) l'État n'a plus besoin d'intervenir directement dans l'approvisionnement en intrants, sauf en ce qui concerne la fourniture de plants et semences propres, de bétail reproducteur et d'alevins; iv) l'appui aux services financiers doit être acheminé exclusivement par des établissements solides, viables et ayant des engagements à long terme; il n'est pas recommandé d'utiliser les projets et programmes comme filières de crédit; et v) il faut mettre au point et tester de nouvelles démarches et méthodes de vulgarisation tenant compte de la nouvelle donne sociale, économique et institutionnelle dans le pays.

## **G. Justification et stratégie du programme proposé**

15. La stratégie commune au Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et au PMA vise principalement à: a) améliorer la productivité des exploitations agricoles; b) accroître la part des produits de valeur dans la production agricole; et c) accroître la production marchande des agriculteurs. Le programme proposé de services de conseils agricoles agira directement sur ces trois fronts. Il donnera aux paysans et aux paysannes la possibilité: d'accéder à une plus vaste gamme d'outils et de moyens techniques et de gestion et de se familiariser avec leur utilisation; d'améliorer la productivité des facteurs dans leurs exploitations; de modifier la composition de leur production pour créer plus de valeur ajoutée en privilégiant des types de cultures et d'animaux plus rémunérateurs; de mieux s'intégrer dans les marchés des intrants et des produits; enfin, d'améliorer leurs termes de l'échange sur le marché. Le projet est inspiré par l'idée – confirmée par les faits – que les interventions et les dépenses de l'État visant à appuyer directement et artificiellement le secteur agricole et les agriculteurs se sont jusqu'ici révélées coûteuses, inefficaces et mal adaptées, et n'ont guère eu d'effet sur le paysannat, d'où la stagnation (ou même le déclin) de la productivité et de la rentabilité globale de l'agriculture. En particulier, le système de formation-et-visites utilisé depuis plus de dix ans pour la diffusion et le transfert des technologies s'est révélé inefficace et non viable.

16. En adoptant la vision et les principes directeurs du PMA, le gouvernement a décidé d'intégrer les caractéristiques suivantes dans la conception du programme national de services de conseils agricoles: a) *indépendance et souplesse* - une petite unité semi-autonome du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche sera créée (pour assurer la direction du programme sous l'égide d'un Conseil à temps partiel) afin de contourner les vieilles structures bureaucratiques et certaines règles restrictives de la fonction publique qui réduisent la souplesse et l'efficacité de nombreuses institutions publiques; b) *renforcement de la décentralisation* - la responsabilité opérationnelle et financière des activités du conseil agricole sera transférée du district aux sous-cantons et aux agriculteurs eux-mêmes; c) *recours à la sous-traitance* – des mesures seront prises pour inciter fortement les districts à réduire les effectifs de vulgarisateurs ayant statut de fonctionnaire et à utiliser plutôt des services contractuels de vulgarisation agricole et des opérateurs privés; d) *partage des coûts* – les agriculteurs et les collectivités locales devront payer une part croissante du coût du programme, ce qui les incitera à s'y impliquer davantage et à s'en sentir responsables; le programme deviendra ainsi de plus en plus viable à mesure que les apports du gouvernement central et les contributions des donateurs diminueront; et e) *coordination entre les donateurs* – le gouvernement compte que l'appui des donateurs au programme sera coordonné moyennant un engagement commun et un mécanisme commun de financement qui permette à la fois une meilleure intégration entre apports des donateurs et apports du budget national et une réelle appropriation du programme par le gouvernement.

17. **L'intervention stratégique du FIDA** accroîtra l'utilité du programme proposé, particulièrement en ce qui concerne le développement de la petite agriculture et son intégration dans l'économie marchande, la promotion des femmes, l'autonomisation des communautés et la réduction de la pauvreté – tous objectifs qui sont au cœur de la stratégie du Fonds pour l'Ouganda. À l'inverse, la non-participation du FIDA compromettrait la possibilité d'interventions futures sur le modèle de celles dont le Fonds et le FBS ont clairement démontré l'efficacité, tels que l'appui au développement intégré des districts, les activités de crédit rural, notamment pour les femmes, les services agricoles, pour lesquels on utilisera de plus en plus des méthodes pluralistes et commerciales, et enfin la dynamisation des communautés et les initiatives ciblées sur la pauvreté.

## DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

### A. Objectifs, résultats escomptés et échelonnement

18. Les principes qui inspirent la conception du programme sont les suivants: décentralisation des structures institutionnelles et sous-traitance du système public de conseils agricoles; les décisions et les responsabilités opérationnelles concernant les services de vulgarisation seront déléguées au niveau des sous-cantons. Les paysans et les autres bénéficiaires participeront avec les administrations des sous-cantons à la gestion de ces services. Les coûts du programme seront partagés entre le gouvernement (le budget national) qui fournira une subvention de contrepartie (financée en partie par le prêt proposé du FIDA et les contributions d'autres donateurs), les administrations des districts et des sous-cantons et les bénéficiaires.

19. Sur le plan du développement, le programme a pour objectif de rendre les moyens de subsistance des ruraux plus stables en améliorant de façon durable la productivité de l'agriculture et les revenus des ménages. Il s'agit de faire en sorte que les paysans et les paysannes connaissent et utilisent de meilleures pratiques de gestion et de culture, d'élevage et de pêche et de les aider à cerner et résoudre leurs problèmes techniques et commerciaux en appliquant des savoirs et des pratiques appropriés. À cet effet, on s'efforcera essentiellement de configurer les services de vulgarisation agricole sur un modèle décentralisé, appartenant en grande partie aux agriculteurs et géré par le secteur privé, qui renforcera l'accès des paysans aux informations et aux aides essentielles pour améliorer la productivité et la rentabilité de l'agriculture ainsi que le bien-être des ménages ruraux. Les principaux résultats escomptés, qui serviront de référence pour juger du progrès et de l'impact du programme, sont: a) fourniture, avec un bon rapport coût-efficacité, de services appropriés de conseils et d'information à des catégories différenciées de paysans et paysannes; b) mise à la disposition des agriculteurs de technologies appropriées, en quantité suffisante et avec les améliorations voulues pour répondre aux besoins reconnus de conseils et d'informations; c) garantie de qualité des conseils et informations fournis par les prestataires de services; et d) développement à tous les niveaux des structures institutionnelles et des capacités nécessaires pour gérer efficacement le programme de services de conseils agricoles à tous les niveaux. L'appendice III présente le cadre logique et l'appendice IV les principaux indicateurs pour le suivi et évaluation (S&E).

20. **Calendrier du programme.** Le programme a pour principe de développer des formules de financement et de gestion des services de conseils correspondant à tous les stades du processus continu de passage d'une agriculture essentiellement de subsistance à une agriculture commerciale, en augmentant graduellement les dépenses totales tout en réduisant le fardeau pour le Trésor public. La privatisation initiale de la fourniture de services devrait se faire pendant les sept premières années du programme. Après une période de démarrage, la prise en charge par le secteur privé d'au moins 50% du financement prendra 25 ans, à savoir: a) phase 1 (sept ans): établissement initial du programme; essai de différents principes, modalités et méthodes d'exécution et activités pilotes pendant deux ans, la propriété des services consultatifs passant aux agriculteurs et la responsabilité des prestations au secteur privé; pendant les cinq années suivantes, généralisation des modalités éprouvées et réalisation des conditions nécessaires à un accroissement des financements du secteur privé; b) phase 2 (cinq ans): accroissement du budget total et réduction de la part financée par le secteur public, qui devrait en fin de période atteindre 3:1; et c) phases 3 à 5 (de cinq ans chacune): augmentation du budget total des services de conseils et réduction accélérée de la part financée par le secteur public, qui devrait atteindre environ 2:1 à la fin de la phase 3, 1,5:1 à la fin de la phase 4 et 1:1 à la fin de la phase 5. L'apport envisagé du FIDA ne financera que la phase 1 du programme.

## B. Zone du programme, groupes cibles et ciblage

21. Le programme sera exécuté dans tout le pays, mais la participation ne sera obligatoire pour les collectivités locales à aucun niveau. Parmi les 45 districts et les 975 sous-cantons du pays, tous ceux qui accepteront de fournir des financements équivalant à la contribution du programme et seront capables de satisfaire aux conditions et critères de base prescrits pourront participer (par. 36 et appendice VII-B)<sup>4</sup>. La participation effective des districts et des sous-cantons dépendra de leur aptitude à satisfaire aux conditions requises; il a toutefois été postulé dans la conception et le budget du programme qu'au moins 40 districts et 540 sous-cantons en bénéficieront à la fin de la première phase; en fait, le nombre des sous-cantons bénéficiaires dépassera probablement 700.

22. Le groupe cible du programme proposé sera composé des 3 millions de ménages qui constituent la base de l'agriculture familiale en Ouganda. Dans environ 75% des cas, il s'agit de petits agriculteurs de subsistance, dont beaucoup de femmes et de jeunes. Les participants seront des paysans et des paysannes organisés en groupements, associations et forums; les autorités des sous-cantons et des districts pour le compte des groupements ou forums paysans; les fournisseurs de services de conseils et d'intrants agricoles; enfin des sous-traitants spécialisés.

23. **Ciblage sur la lutte contre la pauvreté et l'équité entre les sexes.** Comme, en définitive, l'objectif du PMA est de réduire la pauvreté, le programme embrassera des hommes et des femmes pauvres, de petits paysans produisant pour l'autoconsommation ou pour la vente ainsi que des entreprises agricoles commerciales et semi-commerciales. Autant que possible, une forte proportion des bénéficiaires des services de conseils agricoles sera constituée par les familles ayant le moins de terre à leur disposition et dont les besoins sont le plus grand. À cet effet, le programme utilisera trois méthodes de ciblage, à savoir: a) allocation des ressources au niveau central ainsi qu'au niveau du district et du sous-canton et au niveau de la communauté; b) promotion de services et d'activités spécifiques pour atteindre les plus pauvres, en particulier les femmes; et c) intégration des mécanismes de ciblage dans les autres mécanismes du programme: organisations paysannes, apprentissage, renforcement des capacités, S&E. En outre, pour le ciblage, on essaiera dans le cadre des activités pilotes initiales de la première phase un système de bons pour garantir la participation des femmes et des autres groupes vulnérables. On trouvera des informations complémentaires sur l'allocation des ressources et le ciblage, en particulier le ciblage sur les femmes, à l'appendice VII-A.

## C. Composantes et description du programme

24. Pendant la première phase de 7 ans, les 5 composantes ci-après seront exécutées: a) service de conseils aux agriculteurs et d'information; b) essai de technologies et développement des liaisons avec le marché; c) réglementation et audit technique des fournisseurs de services; d) développement des institutions du secteur privé; e) gestion et suivi du programme.

25. **Service de conseils et d'information.** Dans le cadre de cette composante, le programme appuiera les activités ci-après: a) orientation, planification participative et mobilisation des groupements (initiation aux principes, objectifs, modalités et conditions du programme; évaluation participative des besoins, création de forums paysans, mobilisation des groupements; formation et renforcement des capacités des groupements paysans et des administrations locales pour les besoins du programme en matière de plans de travail, d'établissement des budgets, d'administration et de gestion financière); b) sous-traitance des services de conseils agricoles (conseil et assistance pour la

---

<sup>4</sup> Les conditions du programme s'inspirent en partie des critères appliqués pour le projet de développement des districts soutenu par le FENU et le PNUD, pour les interventions soutenues par le gouvernement au titre du Fonds d'action contre la pauvreté et pour le projet de développement des collectivités locales appuyé par la Banque mondiale.



préparation, la présentation et le financement des plans de travail et des budgets des groupements; activités ordinaires de conseil, d'amélioration des compétences et de renforcement des capacités au niveau de l'exploitation; S&E participatif; financements limités pour l'achat d'équipements et de fournitures pour les démonstrations de terrain et la mise en place de services reposant sur les exploitants eux-mêmes; conseils juridiques aux groupements et forums paysans; assistance professionnelle pour l'élaboration et la gestion des contrats); c) information et communication (création et exploitation d'une capacité d'information et de communication spécifique au niveau des sous-cantons et des districts).

**26. Essai de technologies et développement des liaisons avec le marché.** Dans le cadre de cette composante, un fonds de développement technologique au niveau de l'exploitation appuiera: a) les essais de techniques à l'exploitation et le développement des liaisons avec le marché (passation de contrats avec des spécialistes et des institutions spécialisées dans le domaine des techniques de production agricole, des aspects économiques de la gestion des exploitations et de l'utilisation des marchés agricoles pour aider les agriculteurs à essayer, adapter et adopter des techniques prometteuses, à profiter de nouvelles occasions - nouveaux types de production et nouveaux créneaux commerciaux - et à résoudre des problèmes techniques et commerciaux spécifiques); enfin b) projets prioritaires au niveau des districts et du pays (passation de contrats avec des spécialistes ou des institutions spécialisées pour étudier et résoudre les problèmes régionaux ou nationaux touchant la technologie et le développement des liaisons avec le marché, déterminés d'accord avec les organisations d'agriculteurs et la direction du programme).

**27. Réglementation et audit technique des fournisseurs de services.** Au titre de cette composante, les activités suivantes seront financées: a) établissement de normes et d'une réglementation pour les fournisseurs de services (inventaire et évaluation de la capacité de ces fournisseurs au niveau du pays, des districts et des sous-cantons; établissement de normes professionnelles; appui pour mettre en place et gérer un système d'enregistrement et une association professionnelle); b) audit technique de ces fournisseurs (par échantillon aléatoire, effectué par des représentants des administrations de districts et du gouvernement central, avec l'aide de sous-traitants).

**28. Développement des institutions du secteur privé.** Les activités suivantes seront appuyées dans le cadre de cette composante: a) perfectionnement des fournisseurs de services locaux (formation initiale aux principes et modalités du programme; recyclage du personnel de vulgarisation du secteur public transféré au secteur privé; formation aux questions concernant les biens collectifs, selon la définition convenue au niveau national, ainsi qu'aux idées nouvelles et aux innovations; facilitation du crédit et conseils commerciaux); b) appui aux organisations et institutions représentatives nationales (facilitation des consultations préliminaires; établissement de mécanismes de liaison; subvention limitée des frais de commercialisation); c) dégraissage dans le cadre de l'ajustement structurel (indemnités de fin d'emploi des vulgarisateurs de terrain et de ceux des districts, y compris droits à pension).

**29. Gestion et suivi du programme.** Les activités suivantes seront financées au titre de cette composante: a) Conseil et direction du programme (travaux du Conseil et indemnités de ses membres; recrutement, rémunération et indemnités du personnel de direction; mise en place et fonctionnement des systèmes de gestion financière et autres; information et communication au niveau national; analyse et élaboration des politiques; consultation des parties prenantes; questions juridiques; locaux, transports, équipements, services et fournitures fongibles); b) préparation, conception, mise en place et surveillance du processus de planification et assistance pour ce processus (à tous les niveaux depuis la base jusqu'au niveau du sous-canton et du district pour les institutions, groupements et forums paysans, et notamment orientation pour la préparation et la présentation des propositions); c) système de gestion informatisée et évaluation d'impact (mise en place du système de gestion informatisée; suivi des réalisations matérielles et suivi financier et établissement des rapports correspondants;



vérification de la mesure dans laquelle les collectivités locales satisfont aux conditions exigées pour la participation au programme; enquêtes initiales, enquêtes de référence et enquêtes à la fin de chaque phase du programme et études de cas périodiques; examens annuels, à mi-parcours et périodiques; évaluation interne, externe et au niveau local, de l'impact.

### D. Coûts et financement du programme

30. Les coûts totaux du programme pendant la première phase de sept ans, y compris les provisions pour aléas d'exécution et aléas financiers, les droits et les taxes, sont estimés à environ 107,93 millions de USD, qui seront financés par le budget national (8%, soit 8,64 millions de USD), les organismes donateurs (80%, soit 86,36 millions de USD), les budgets des districts et des sous-cantons (5%, soit 5,39 millions de USD, pour les districts et autant pour les sous-cantons), et les agriculteurs bénéficiaires (2%, soit 2,15 millions de USD). Les dépenses en devises, principalement pour les véhicules et le matériel, sont estimées à 14,14 millions de USD. Sur la contribution des donateurs, 17,50 millions de USD seront financés par un prêt du FIDA par le biais du mécanisme du pool. Les autres partenaires financiers, dont l'IDA, fourniront le solde de 68,86 millions de USD. Les coûts du programme sont récapitulés au tableau 1 par composante et les estimations de l'appui financier apporté par les diverses parties prenantes pendant la première phase de sept ans sont présentées au tableau 2.

**Tableau 1: Résumé des coûts du programme par composante<sup>a</sup>**

Composantes	Coût (millions de USD)	% du coût total
Services de conseils et d'information aux agriculteurs	69,79	64,7
Développement de la technologie et des liaisons avec le marché	6,33	5,9
Réglementation et audit technique des fournisseurs de services	1,33	1,2
Développement des institutions du secteur privé	3,38	3,1
Gestion et suivi du programme	16,46	15,2
<b>Coût total de base</b>	<b>97,29</b>	<b>90,2</b>
Provisions pour aléas d'exécution	4,86	4,5
Provisions pour aléas financiers	5,76	5,3
<b>Coût total du programme</b>	<b>107,93</b>	<b>100,0</b>

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

**Tableau 2: Plan de financement du programme<sup>a</sup>**

Contributions des parties prenantes	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Total
<b>Contribution (millions de USD):</b>								
Gouvernement	0,30	0,29	0,88	1,27	1,68	2,02	2,20	8,64
Organismes donateurs	3,00	2,93	8,76	12,72	16,81	20,18	21,96	86,36
Districts	0,19	0,18	0,55	0,79	1,05	1,26	1,37	5,39
Sous-cantons	0,19	0,18	0,55	0,79	1,05	1,26	1,37	5,39
Forums/groupements paysans	0,07	0,07	0,22	0,32	0,42	0,50	0,55	2,15
<b>Coût total</b>	<b>3,75</b>	<b>3,65</b>	<b>10,96</b>	<b>15,89</b>	<b>21,01</b>	<b>25,22</b>	<b>27,45</b>	<b>107,93</b>
<b>Contribution (%):</b>								
Gouvernement	8	8	8	8	8	8	8	8
Organismes donateurs	80	80	80	80	80	80	80	80
Districts	5	5	5	5	5	5	5	5
Sous-cantons	5	5	5	5	5	5	5	5
Forums/groupements paysans	2	2	2	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

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

31. **Passation des marchés.** La passation des marchés de biens et services et le recrutement de consultants se feront conformément aux procédures de l'IDA. Plus de 75% du budget du programme servira à financer les services achetés localement – essentiellement les contrats annuels des fournisseurs de services de conseils agricoles et les contrats de courte durée pour l'assistance technique aux agriculteurs et à leurs conseillers. La passation des marchés au niveau des districts, ainsi qu'à celui des sous-cantons est déjà prévue, mais les plafonds sont très bas<sup>5</sup>. Les services de conseils seront payés directement aux fournisseurs contractuels engagés pour conseiller les agriculteurs. Ceux-ci seront habilités à jouer un rôle déterminant, notamment dans la passation des marchés de services de conseils, par l'intermédiaire des forums paysans, qui prendront part à l'établissement des dossiers d'appels d'offres et aux adjudications conjointement avec les sous-cantons, les districts et la direction du programme.

32. En attendant que le statut du programme soit officiellement promulgué (afin de conférer des pouvoirs aux institutions du programme: groupements paysans, forums paysans, direction du programme et Conseil du programme), la passation des marchés de biens et services sera autorisée par l'Office central des marchés publics à l'échelon national pour le programme et par les offices de district à l'échelon des districts et des sous-cantons. Une fois le statut promulgué, un manuel de passation des marchés sera préparé pour servir de guide aux forums paysans et à la direction du programme.

33. **Décaissements et gestion financière.** L'essentiel des fonds du programme (77%) seront déboursés au niveau des sous-cantons; le reste sera décaissé à l'échelon des districts (11%) et à l'échelon national (12%). Conformément à la pratique actuelle des crédits conditionnels, les administrations des districts et des sous-cantons participants ouvriront des comptes pour encaisser et gérer les crédits conditionnels et les contributions de contrepartie (appendice V). Le déblocage des fonds sera subordonné, entre autres, à la présentation de rapports financiers et de situation en temps voulu. Outre le renforcement général des capacités des institutions locales, qui est assuré actuellement au titre du projet de développement des collectivités locales financé par la Banque mondiale, le programme offrira une assistance technique spécifique pour renforcer les capacités de gestion des flux de fonds et la responsabilité financière.

34. **Vérification des comptes.** Toutes les dépenses du programme feront l'objet d'une vérification annuelle des comptes exécutée par le commissaire aux comptes indépendant sous les auspices du vérificateur général. Outre les flux financiers, la vérification portera sur les systèmes et processus opératoires.

## **F. Organisation et exécution**

35. Le programme sera exécuté selon le schéma d'administration et de développement décentralisés mis en place par le gouvernement – adapté aux exigences spécifiques du programme (par. 39). Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches assumera, par l'intermédiaire du Conseil et de la direction du programme, la responsabilité générale du programme à l'échelon national (appendice VI), sous la surveillance du Ministère des finances, du plan et du développement économique. Le Ministère des collectivités locales jouera un rôle déterminant, principalement en assurant que les activités du programme cadrent avec les autres initiatives de développement intégré et de renforcement des capacités à l'échelon des districts et en tirent parti.

---

<sup>5</sup> Les plafonds actuels sont de 1 million de UGX (équivalent à environ 600 USD) pour les travaux et de 500 000 UGX (environ 300 USD) pour les biens et services alors que les contrats concernant les services de conseils du programme à l'échelon des sous-cantons sont estimés à 50 000 USD par an.



36. **Conditions de base pour participer au programme.** À l'exception des deux premières années d'activités pilotes (par. 40), le programme sera exécuté simultanément dans tous les districts et sous-cantons du pays. Cependant, avant qu'un district ou un sous-canton puisse accéder aux financements du programme, il devra satisfaire aux critères prescrits (appendice VII-B). Pendant la période de transition, la direction du programme effectuera une évaluation des districts et des sous-cantons remplissant les conditions de base. Ceux qui ne satisferont pas pleinement aux critères fixés pourront être admis temporairement, étant donné qu'ils seront aidés à se mettre en conformité, moyennant un soutien direct du programme ou d'autres interventions en cours, notamment le projet de développement des collectivités locales.

37. **Groupements et forums paysans.** La participation effective des institutions et des organisations paysannes sera déterminante pour la bonne exécution du programme. La constitution de groupements paysans dans les sous-cantons et de forums paysans à l'échelon des sous-cantons et des districts et à l'échelon national permettra aux agriculteurs bénéficiaires de formuler leurs demandes et leurs besoins en matière de services de conseils<sup>6</sup>. Les rôles et les responsabilités des groupements et forums paysans dans l'exécution du programme sont récapitulés à l'appendice VII-C; les critères et les conditions de base pour leur reconnaissance et leur participation au programme sont énumérés à l'appendice VII-D.

38. **Fournisseurs de services.** Le principal rôle des fournisseurs de services<sup>7</sup> sera d'organiser et d'assurer des services de conseils, de recherche et de développement en réponse à la demande des agriculteurs (relayée par les forums paysans), des sous-cantons, des districts et de la direction du programme. Le personnel des services de conseils agricoles pourrait être en grande partie recruté parmi les agents de vulgarisation employés actuellement par le secteur public: le programme est en effet conçu pour faciliter leur passage progressif au secteur privé. Pendant la période de transition, la direction du programme réalisera une enquête pour vérifier la couverture actuelle des services et les capacités des fournisseurs. Les critères régissant l'admissibilité des fournisseurs de services et leur participation au programme sont récapitulés à l'appendice VII-E.

39. **Loi sur le statut du programme.** Pour une bonne exécution du programme, une loi spécifique sur son statut (plutôt que des modifications ponctuelles des nombreuses lois et réglementations existantes) est envisagée essentiellement dans le but: a) de permettre la création et le fonctionnement du Conseil et de la direction du programme qui deviendra une organisation para-étatique; b) de permettre la reconnaissance juridique et l'enregistrement des groupements et des forums paysans en tant qu'institutions habilitées à gérer les fonds du programme et à sous-traiter avec les fournisseurs de services; et c) de permettre une participation suffisante des agriculteurs à la préparation des dossiers d'appels d'offres et à l'adjudication des marchés pour des services de conseils. L'appendice VII-F contient des précisions complémentaires sur le cadre juridique du programme.

40. **Transition et activités pilotes.** Le gouvernement a l'intention de lancer le programme en janvier 2001, avec le démarrage d'activités pilotes d'une durée de deux ans visant à essayer divers principes, modalités de conception et approches (appendice VII-G). Pour assurer la transition entre le mécanisme actuel de services de conseils et le programme en attendant la promulgation de la loi sur le statut du programme, le gouvernement créera un secrétariat provisoire et un comité directeur – institutions qui deviendront respectivement la direction et le Conseil du programme, une fois que le projet de loi sera adopté. Diverses modalités d'organisation du travail et solutions techniques seront

<sup>6</sup> Dans les sous-cantons où plusieurs groupements paysans seront enregistrés et exerceront leurs activités, un forum paysan comprenant tous les dirigeants des groupements paysans du sous-canton sera créé; de même, des forums paysans représentatifs seront mis en place à l'échelon des districts et du pays.

<sup>7</sup> Les fournisseurs de services seront notamment: des particuliers, des groupes de conseillers, des cabinets de conseil et associations professionnelles, des institutions para-étatiques, des établissements universitaires et des sociétés commerciales.

mises à l'essai pendant la période d'activités pilotes. Le nombre des districts et sous-cantons desservis - respectivement 6 et 12 (à raison de deux sous-cantons par district) - doublera à la fin de la période de deux ans, selon les résultats obtenus et l'expérience acquise.

41. **Suivi de l'avancement et impact.** Dans le cadre du suivi du programme, on enregistrera les intrants fournis et les résultats obtenus. La période d'enregistrement sera le semestre. Les intrants et les résultats escomptés sont spécifiés dans le cadre logique figurant à l'appendice III; les principaux indicateurs de S&E qui seront utilisés sont présentés brièvement à l'appendice IV. Le suivi portera sur les points suivants: résultats obtenus par le programme pour ce qui est de la prestation des divers services et des fournitures, calendrier et coordination des activités et impact. Le suivi de l'avancement des travaux sera effectué à quatre niveaux: a) au niveau du terrain, des communautés, des villages et des groupements paysans, où la responsabilité incombera à des conseillers faisant partie du personnel des fournisseurs de services (et de toutes les institutions participantes); b) au niveau du sous-canton, où la responsabilité incombera au chef du département de la production, au sous-comptable et au chef du sous-canton; c) au niveau du district, où le chef du département de la production, ou tout autre coordonnateur du programme désigné recueilleront et évalueront les données provenant des sous-cantons et feront rapport à l'administrateur financier, au comité de planification technique de district et à l'administrateur en chef ou à son adjoint; enfin d) au niveau de la direction du programme, où le responsable du S&E traitera l'information et préparera des rapports de synthèse qui seront intégrés aux rapports semestriels de situation soumis à la direction du programme et, par la suite, au Conseil du programme et au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches (appendice VI).

42. Des évaluations spécifiques du programme seront effectuées par une mission conjointe indépendante au cours de la troisième année – on procédera alors à une évaluation intermédiaire de l'impact (tâches accomplies, progrès réalisés et avantages obtenus par rapport aux données de référence et aux objectifs) – et par une mission conjointe d'examen à la fin de la période de sept ans (rapport d'évaluation terminale de l'impact).

### **G. Avantages et justification économique**

43. Le programme produira des avantages tant directs qu'indirects. D'après une analyse économique menée à la fois au niveau des programmes sectoriels et au niveau des exploitations, l'investissement en faveur du programme est économiquement viable. Au niveau global, une amélioration minimum de 7% de la productivité des ménages participants sur les sept ans (soit un peu moins de 1% par an) est nécessaire pour que le programme soit économiquement viable et réalise un taux de rentabilité économique interne de 12%. Cette amélioration de la productivité équivaut à une augmentation d'environ 50 USD par ménage agricole au total, soit 7 USD par an. La septième année, environ 420 000 ménages agricoles (soit 2,5 millions de personnes) vivant dans 40 districts participeront au programme, l'écrasante majorité des bénéficiaires étant des petits exploitants.

44. Le programme produira divers autres avantages. Pendant la première phase de sept ans, environ 80 millions de USD iront directement au secteur privé dans les campagnes, sous forme de contrats de services – entraînant probablement des avantages indirects, mais substantiels: amélioration des ressources humaines, mise à niveau des compétences et renforcement des capacités institutionnelles locales – ce qui aura des effets bénéfiques pour d'autres activités économiques ou non. Par ailleurs, la réduction globale des dépenses salariales obtenue en privatisant les services de conseils se traduira par une économie de 2 millions de USD par an la septième année – ce qui suffira pour couvrir les contributions de contrepartie au programme.

## **H. Risques**

45. L'exécution du programme relevant essentiellement des districts et des sous-cantons, avec la participation directe des agriculteurs, la plupart des risques sont d'ordre institutionnel: dans quelle mesure les collectivités locales et les forums paysans auront-ils les capacités voulues pour assumer des responsabilités entièrement décentralisées, et adopter les principes et les procédures prescrits dans le programme et dans le PMA? La ferme volonté des pouvoirs publics de réformer les institutions et les politiques, ainsi que les mesures de renforcement des capacités que comporte le programme, devraient réduire ces risques.

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

46. Beaucoup de terres arables des bas-fonds, des plaines et des bassins versants de moyenne et haute altitude sont déjà très dégradées et continuent de se dégrader dans l'immédiat; en outre, le surpâturage et le pâturage illégal ainsi que le brûlage des parcours et des broussailles font de sérieux dégâts. Les interventions du programme auront donc des avantages écologiques notables en présentant des risques minimums. Les méthodes d'aménagement et de conservation des terres agricoles, des eaux et de la végétation seront conformes aux pratiques les plus performantes. Il est probable que, pour des raisons techniques et économiques, il sera recommandé de n'augmenter que très légèrement l'utilisation d'engrais et de produits agrochimiques; la livraison de ces intrants sera accompagnée de messages de vulgarisation efficaces concernant leur utilisation appropriée selon la réglementation pertinente. Les systèmes intégrés de lutte contre les ravageurs utilisant les méthodes des stages pratiques contribueront à réduire les besoins de produits chimiques et le nombre des produits utilisés.

## **J. Caractéristiques novatrices**

47. Les caractéristiques novatrices du programme sont notamment les suivantes: a) intégrer des principes de décentralisation et de "commercialisation" dans les services de soutien agricoles; b) ouvrir des entreprises qui fourniront les services dont les agriculteurs ont besoin et établiront avec les institutions du secteur privé des liens bénéfiques pour les uns comme pour les autres; c) donner aux agriculteurs des compétences juridiques, des ressources (et des responsabilités) afin qu'ils améliorent leur situation et celle de leur famille et de leur communauté; d) approfondir le processus national de décentralisation et de délégation des pouvoirs; e) tester les instruments et le mécanisme de financement multidonateurs et de partage des responsabilités pour la supervision et le suivi de l'avancement du programme.

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

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

49. La République de l'Ouganda est habilitée, en vertu de ses lois, à contracter un emprunt auprès du FIDA.

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



## QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION

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

DÉCIDE: Que le Fonds fera à la République de l'Ouganda un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à treize millions sept cent mille droits de tirage spéciaux (13 700 000 DTS) venant à échéance le 1<sup>er</sup> décembre 2040 et avant cette date. Ce prêt sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an et sera régi par toutes autres modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Le Président  
Fawzi H. Al-Sultan



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

(Négociations de prêt conclues le 2 décembre 2000)

1. Le Gouvernement de la République de l'Ouganda (ci-après dénommé le Gouvernement) ouvrira puis tiendra à la Banque d'Ouganda un compte spécial libellé en dollars des États-Unis destiné au financement du programme. Le Gouvernement déposera les fonds prélevés à la fois sur le prêt et le crédit octroyé par l'Association internationale de développement (IDA) sur le compte spécial, en appliquant à tous les prélèvements le ratio de 28% FIDA et 72% IDA.
  
2. Le Gouvernement établira et présentera au FIDA, par l'entremise de l'IDA, au plus tard 45 jours après la fin de chaque trimestre civil, un rapport relatif à la gestion du projet pendant cette période, qui précisera: a) la source et l'utilisation prévue et effective des fonds ainsi que les dépenses encourues pour le programme pendant le trimestre concerné et pour les six mois suivants; b) une description des résultats concrets de l'exécution du programme pendant le trimestre concerné; et c) la situation de la passation des marchés au titre du programme à la fin du trimestre concerné. Toute demande de prélèvement sur le prêt sera justifiée par un rapport de gestion du projet.
  
3. Le Gouvernement ouvrira un compte de soutien budgétaire à la Banque d'Ouganda (le compte de soutien budgétaire du Programme national de services de conseils agricoles), sur lequel il déposera les fonds du prêt et du crédit de l'IDA prélevés sur le compte spécial ainsi que les contributions de tous les autres partenaires financiers.
  
4. Le Gouvernement fera en sorte que le Secrétariat du Programme national de services de conseils agricoles ainsi que chaque district et sous-canton participant au programme (les districts et sous-cantons participants) ouvrent et tiennent des comptes dans des banques commerciales, sur lesquels les fonds prélevés par le Gouvernement sur le compte de soutien budgétaire du programme seront déposés aux fins de financer les activités du programme aux échelons du district et du sous-canton (comptes de district et de sous-canton). Ces fonds seront transférés par le Gouvernement à titre de dons sur la base d'accords de participation conclus entre le Gouvernement et les districts et sous-cantons participants concernés.
  
5. Le décaissement des fonds du prêt est subordonné aux conditions additionnelles suivantes:
  - a) il ne sera effectué aucun prélèvement au titre des dépenses relatives aux dons destinés aux services de conseils agricoles dans le cadre de la partie A (Services de conseil et d'information aux agriculteurs) et de la partie B (Développement des technologies et des liaisons avec le marché) du programme (sous-projets), sauf si ces sous-projets sont conformes aux procédures, directives et autres dispositions énoncées ou mentionnées dans le manuel d'exécution du projet et l'accord de crédit de développement;
  
  - b) il ne sera effectué aucun prélèvement afférent aux catégories I b), II b), III b) et IV b) (qui concernent les paiements faits après une phase de démarrage du programme) tant que:
    - i) le Conseil d'administration du Programme national de services de conseils agricoles n'a été établi en tant qu'organe officiel;





- ii) le Gouvernement n'a établi un cadre juridique pour a) enregistrer les forums d'agriculteurs et leur conférer une personnalité juridique à l'échelon du pays, du district et du sous-canton, les habilitant à recevoir des fonds pour la réalisation de sous-projets, et b) au niveau des sous-cantons, habiliter les forums d'agriculteurs et les autorités des sous-cantons à passer des marchés de biens et de services dans le cadre du programme à concurrence de 50 000 USD par contrat.
6. L'entrée en vigueur de l'accord de prêt est subordonnée aux conditions additionnelles suivantes:
- a) Le FIDA a reçu et approuvé l'assurance écrite que les conditions préalables à l'entrée en vigueur énoncées dans l'accord de crédit de développement sont remplies, à savoir:
    - i) le Gouvernement a fourni à l'IDA la preuve que le Secrétariat du Programme national de services de conseils agricoles a été créé et a engagé au moins un contrôleur financier, un comptable et quatre responsables du contrôle de la qualité, dont les qualifications et les mandats sont agréés par l'IDA;
    - ii) le Gouvernement a adopté et communiqué à l'IDA le manuel d'exécution du projet et le manuel de procédures financières;
    - iii) le Gouvernement a établi au sein du Secrétariat du programme un comité de gestion financière dont le mandat est jugé satisfaisant par l'IDA;
    - iv) le Gouvernement a nommé un cabinet de vérificateurs des comptes sélectionné conformément aux procédures énoncées dans l'accord de crédit de développement;
    - v) un mémorandum d'accord (spécifiant notamment le niveau de financement du programme, les procédures communes d'approbation annuelle des budgets et des plans de travail, les prévisions trimestrielles de trésorerie, les engagements et les déclencheurs de décaissement, les procédures communes de passation des marchés, les modes de présentation des rapports et le calendrier des examens et bilans périodiques) a été signé par le Gouvernement, l'IDA, le FIDA et au moins un autre partenaire financier, et a pleinement pris effet en conformité avec les dispositions qu'il contient;
    - vi) l'IDA a reçu la preuve que le compte de soutien budgétaire du programme a été ouvert à la Banque d'Ouganda et qu'au moins un compte de district et un compte de sous-canton ont été ouverts dans une banque commerciale; et
    - vii) des accords de participation ont été dûment signés par au moins un district participant et un sous-canton participant;
  - b) l'accord de prêt a été dûment signé et sa signature et son application par le Gouvernement ont été dûment autorisées et ratifiées par toutes les autorités administratives et gouvernementales compétentes ; et
  - c) un avis juridique favorable, émis par le procureur général ou un autre conseiller juridique agréé par le FIDA, acceptable tant dans la forme que sur le fond, a été remis au FIDA par le Gouvernement.

## COUNTRY DATA

## UGANDA

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 1997 1/</b>	<b>200</b>	<b>GNP per capita (USD) 1998 2/</b>	<b>310</b>
<b>Total population (million) 1998 1/</b>	<b>20.9</b>	<b>Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-98 2/</b>	<b>4.3</b>
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 1998 1/</b>	<b>105</b>	<b>Average annual rate of inflation, 1990-98 2/</b>	<b>15.3</b>
<b>Local currency</b>	<b>Ugandan Shilling (UGX)</b>	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	<b>UGX 1 500</b>
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1980-98 1/	2.7	GDP (USD million) 1998 1/	6 775
Crude birth rate (per thousand people) 1998 1/	47	Average annual rate of growth of GDP 1/	
Crude death rate (per thousand people) 1998 1/	20	1980-90	2.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 1998 1/	101	1990-98	7.3
Life expectancy at birth (years) 1998 1/	42	Sectoral distribution of GDP, 1998 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n.a.	% agriculture	44.6
Poor as % of total rural population 1/	n.a.	% industry	17.6
Total labour force (million) 1998 1/	10.2	% manufacturing	8.9
Female labour force as % of total, 1998 1/	47.6	% services	37.8
<b>Education</b>		Consumption, 1998 1/	
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1997 1/	74.3	General government consumption (as % of GDP)	9.6
Adult literacy rate (% of total population) 1997 3/	64	Private consumption (as % of GDP)	84.7
<b>Nutrition</b>		Gross domestic savings (as % of GDP)	
Daily calorie supply per capita, 1996 3/	2 110	<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5) 1992-98 1/	38.3	Merchandise exports, 1998 1/	n.a.
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5) 1992-98 1/	25.5	Merchandise imports, 1998 1/	n.a.
<b>Health</b>		Balance of merchandise trade	
Health expenditure, total (as % of GDP) 1990-98 1/	4.7	n.a.	
Physicians (per thousand people) 1990-98 1/	0.04	Current account balances (USD million)	
Percentage population without access to safe water 1990-97 3/	54	before official transfers, 1998 1/	-1 246
Percentage population without access to health services 1981-92 3/	29	after official transfers, 1998 1/	- 706
Percentage population without access to sanitation 1990-97 3/	43	Foreign direct investment, 1998 1/	
<b>Agriculture and Food</b>		200	
		<b>Government Finance</b>	
Food imports as percentage of total merchandise imports 1998 1/	n.a.	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP) 1997 1/	
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1995-97 1/	2	Total expenditure (% of GDP) 1997 1/	
Food production index (1989-91=100) 1996-98 1/	107.1	Total external debt (USD million) 1998 1/	
		3 935	
<b>Land Use</b>		Present value of debt (as % of GNP) 1998 1/	
Arable land as % of land area, 1997 1/	25.3	Total debt service (% of exports of goods and services) 1998 1/	
Forest area (km <sup>2</sup> thousand) 1995 1/	61	23.6	
Forest area as % of total land area, 1995 1/	30.6	Nominal lending rate of banks, 1998 1/	
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	0.1	20.9	
		Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	
		11.4	

n.a. not available.

Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 2000

2/ World Bank, *Atlas*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1999

## IFAD/BSF COUNTRY PORTFOLIO OF LOANS AND GRANTS

Loan/Grant No.	Project/Programme Title	Financing Source	Terms of Loan	Board Approval Date (1)	Effectiveness Date	Actual/Extended Closing Date	Cooperating Institution	BEF Million			SDR Million		
								Total BSF Grant	Total BSF-IFAD Grant Disbursement as at 9 October 2000		Original IFAD Loan	IFAD Loan Disbursements as at 9 October 2000	
									Amount	%		Amount	%
482-UG	<b>A. On-going Projects</b> DDSP	Regular/BSF	h.c/Grant	10.09.98	24.05.00	30.06.05	IFAD	164.0	-	-	9.50 (8)	-	-
442-UG	VUDP	Regular	h.c.	29.04.97	10.07.98	30.06.06	IDA	-	-	-	14.35 (7)	0.725	5.78
360-UG	CSDP	Regular	h.c.	20.04.94	18.11.94	31.12.00	IDA	-	-	-	8.95	6.7	75.0
BG 32-UG	UDP	BSF	Grant	03.07.00			UNOPS	123.0	-	-	-	-	-
	Sub Total							287		-	32.8	7.425	
	<b>B. Closed Loans</b>												
316-UG	Smallholder Cotton Rehabilitation	Regular	h.c.	02.12.92	28.04.93	31.01	IDA				6.62	6.62	100.0
S10-UG	Southwest Region Agric. Rehab	SPA	h.c.	04.12.87	17.08.88	28.02.96	IDA				9.10 (5)	8.12	89.0
159-UG	Agricultural Development	Regular	h.c.	12.12	14.05.86	30.09.93	IDA				14.6	12.83	88.0
080-UG	Agricultural Reconstruction	Regular	h.c.	17.12.81	18.04.82	30.06.86	IDA				16.55 (6)	15.81	96.0
BG 05-UG	Hoima Kibaale Int. Com. Dev. Project	BSF	Grant	20.09	11.10	31.12.86	UNOPS	330.0	330	100			
BG 15-UG	Masindi Int. Comm. Dev. Project	BSF	Grant	19.10	28.03.96	30.06.00	UNOPS	150.0 (3)	149.1	100			
BG 09-UG	UWESO Development Project	BSF	Grant	17.06	06.02.95	30.06.99	UNOPS	50.0 (4)	50	100			
	Sub Total							530	529.0	-	46.87	43.38	-
	<b>C. In Preparation</b>												
	AAMP	Regular	h.c.	08-Dec-99							USD 13.2m (10)		
	NAADS	Regular	h.c.										
	Total							817	529.1	76	79.67	50.805	-

- (1) Date of grant signing in case of BSF-assisted projects
  - (2) Equals loan amount net of cancellations for closed projects
  - (3) Does not include a fully disbursed SOF grant of USD 60 000
  - (4) Does not include a fully disbursed SOF grant of USD 25 000
  - (5) Does not include a SOF grant of USD 300 000, of which USD 286 000 were disbursed
  - (6) Does not include a fully disbursed IFAD grant of SDR 875 000 (about USD m 1.00)
  - (7) Does not include fully disbursed SOF grants of USD 100 000 by IFAD and USD 150 000 Danish Trust Funds
  - (8) Does not include USD 468 000 Irish Aid for Agricultural component, Kabarole district
  - (9) Prior to approval of BSF funds IFAD had advanced refundable USD 500 000 bridge financing plus USD 60 000 SOF Grant
  - (10) To be parallel-financed with AfDB; awaiting Government notification
- n.a. not applicable  
h.c. highly concessional



## LOGICAL FRAMEWORK

Narrative summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p><b>Goal</b></p> <p>Increased security of rural livelihoods through sustainable improvements in agricultural production and increased commercialization of farming</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % farmers in subsistence, market-oriented and commercial categories changed (to ... by ...)</li> <li>• % of farm output marketed increased (to ... by ...)</li> <li>• % rural households below poverty line reduced (to ... by ...)</li> <li>• % rural households considered food-insecure reduced (to ... by ...)</li> </ul>	<p>National statistics</p> <p>Surveys</p>	<p>Political will for progressive devolution and commercialization continues.</p> <p>Macroeconomic factors and conditions remain stable and liberal.</p>
<p><b>Purpose</b></p> <p>Farmers apply improved farming and farm management practices, and solve technical and marketing problems</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• at least x% of farmers in all categories make productivity or efficiency raising changes on their farm, by [date]</li> <li>• at least x% of farmers in all categories have applied on their farms advice received through programme-funded services</li> </ul>	<p>Surveys and participatory evaluation – conducted by national M&amp;E unit; or under contract by national consultants, firm or institution</p>	
<p><b>Outputs</b></p> <p>1. Appropriate advice and information made available to differentiated categories of farmer in a cost-effective manner</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• no. sub-counties have an extension plan in place, approved by farmer representative body</li> <li>• no. sub-counties are contracting out delivery of advisory services</li> <li>• no. sub-counties by:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- % farmers in identified categories getting advice</li> <li>- % farmers satisfied with advice</li> <li>- % audited advisory activities assessed as satisfactory</li> <li>- whether unit cost and cost recovery targets are met</li> </ul> </li> </ul>	<p>Reports from sub-counties, client farmer groups and forums</p> <p>Self-assessment from service providers at contract end</p>	<p>Market prices make commercial production profitable for small-scale farmers.</p> <p>Infrastructure developed to remove marketing constraints.</p> <p>National economic policy continues to favour increase in commercial production.</p>



Narrative summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions
2. Appropriate technologies available to meet identified farmer needs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• number of sub-counties where supply of technologies is a constraint on production and adoption reduces</li> <li>• proportion of demand for technologies supplied by the private commercial sector increases</li> </ul>	Reports from stakeholder forums, compiled by districts Surveys Farm case studies	(as for Output 1)
3. Quality of advice and information provided by service providers assured	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulations and standards for service delivery approved and in operation</li> <li>• registration scheme for service providers established and continues to function</li> <li>• x no of technical audits conducted and y% of these are satisfactory or better</li> </ul>	Approval by NAADS Board  Statistics on outcomes of technical audits, compiled by district and submitted to national NAADS Executive	
4. Capacity of private-sector service providers to meet identified farmer advice and information needs sustainably enhanced	<ul style="list-style-type: none"> <li>• number, and proportion of total, of advisory personnel who are working in the private sector increases</li> <li>• x no. private-sector personnel achieve satisfactory standard in programme-sponsored training</li> </ul>	Surveys of service providers  Training records  Farm case studies	Funding within contracts is sufficient to enable service providers to deliver contracted outputs.
5. Appropriate institutional structures and capacity to operate the programme effectively, developed at all levels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NAADS Board established and functions effectively</li> <li>• NAADS HQ/Executive fully staffed</li> <li>• Programme structures and procedures at all levels fully compliant with Local Government Act and regulations</li> <li>• System in place for assembling information on programme resource requirements and presenting budget estimates to the appropriate government department or ministry</li> </ul>	Programme progress reports  Budget estimates	Local government capacity, particularly at sub-county level, continues to be strengthened by Local Government District Development Programme and other projects.



Narrative summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p><b>Inputs</b></p> <p><b>Mobilization and Local Organizational Development</b>  Community mobilization; farmer group and forum support; training; capacity-building  Local service provider facilitation; and district/sub-county orientation/support  --- by Executive, contracted inputs; provision of operating funds, resources</p> <p><b>Service Contract Provision</b>  Farm advisory services; legal/professional advice; preparation of plans/proposals; District/Sub-county agreed interventions; National initiatives; and technical and professional assistance for systems/methods  --- by contractors; funding of direct incremental operating costs</p> <p><b>Programme Management</b>  NAADS Executive: establishment, national promotion, direction, communication, systems design/operation; Board activities, legal, accounting; planning, M&amp;E, studies and surveys; National organizations support, liaison and consultation; and limited marketing cost subsidy  --- routine work of Executive, plus specialist contractors/consultants</p>	<p>Targets filled for materials, vehicles, equipment to be selected, procured on time, supplied and operational</p> <p>Systems and methods designed, tested and in practice</p> <p>Numbers and types of staff and technical assistance/contractors selected and appointed</p> <p>Numbers of training and capacity-building courses/sessions and demonstrations planned and completed, with feedback</p> <p>Numbers of plans coming forward from farmer groups and upstream levels, % of approvals, contributions forthcoming</p> <p>Numbers and amounts of funds requested, released and committed to service provision, research and technology development</p>	<p>Programme cost and management accounts</p> <p>Training institutions and agency records  Technical assistance/assignment reports</p> <p>Contract and work-in-progress documents for assignments</p>	<p>Beneficiaries continue to be satisfied, enthusiastic and dedicated, and management and contractors continue to work conscientiously.</p> <p>Management is sound and record-keeping disciplined and used by all levels of involved personnel.</p> <p>Inputs by participating agencies are effective and service providers are sufficient and proficient.</p> <p>There is no interference or distortion by external sources, whether local political or national; and effectively conflicting interests or disputes are resolved.</p>

5





<p><b>Activities for Output 1:</b> <i>Appropriate advice and information made available to differentiated categories of farmers in a cost-effective manner</i></p>	<p><b>Activities for Output 2:</b> <i>Appropriate technologies available in sufficient quantities to meet farmers' identified needs</i></p>	<p><b>Activities for Output 3:</b> <i>Quality of advice and information provided by service providers assured</i></p>	<p><b>Activities for Output 4:</b> <i>Capacity of private-sector service providers to meet identified farmer advice and information needs sustainably enhanced</i></p>	<p><b>Activities for Output 5:</b> <i>Appropriate institutional structures and capacity to operate the programme effectively, developed at all levels</i></p>
<p><b>(1) Activities at national level</b> Conduct awareness campaign for all stakeholders Prepare/distribute guidelines on needs assessment, extension planning and development of monitoring indicators Prepare/distribute guidelines on contracting procedures</p> <p><b>(2) Activities at district level</b> Technical support to sub-counties on needs assessment, strategy formulation, extension planning, monitoring Advise and support sub-counties in drawing up and supervision of contracts Compile district-level monitoring data</p> <p><b>(3) Activities at sub-county level</b> Identify locally relevant farmer categories Assess farmer information and advisory needs Prioritize needs Design extension strategy and plan for meeting priority needs Develop indicators for monitoring Implement and monitor extension plan Supervise contracts and carry out technical audit</p> <p><b>(4) Activities at local level</b> (To be specified in extension plan, and in contracts for service delivery)</p>	<p><b>(1) Activities at national level</b> Issue guidelines on linkages between research outreach and advisory service Prepare and issue guidelines on options for meeting technology development needs and modalities of financial and technical support</p> <p><b>(2) Activities at district level</b> Provide specialist backup to technology development via sub-county staff Source/obtain material for multiplication and make it available</p> <p><b>(3) Activities at sub-county level</b> From needs assessment, decide appropriate technology focus Develop and implement a procedure for identifying potential link farmers who are representative with regard to client category and location Provide technical support to farmers maintaining sites of trials/demonstrations Assess capacity and needs, and supply appropriate quantities of materials for multiplication Monitor performance, with farmers Promote technology development among farmers and service providers</p> <p><b>(4) Activities at local/ service delivery level</b> (To be specified in extension plan and service contracts; at farmer behest may include setting up technology multiplication and demonstration, to sell/distribute planting material to farmers)</p>	<p><b>(1) Activities at national level</b> Develop and issue standards and regulations for service contracts Develop registration scheme for approved private-sector providers</p> <p><b>(2) Activities at district level</b> Maintain register of approved service providers within the district Conduct routine technical audits of service providers</p> <p><b>(3) Activities at sub-county level</b> Supervise contracts Compile and act on monitoring data</p> <p><b>(4) Activities at local level</b> Service providers keep records of advice given Farmers keep records of advice received</p>	<p><b>(1) Activities at national level</b> Prepare/issue guidelines for financing of training for private-sector providers (level of subsidy/cost recovery) Identify approved trainers/training institutions for training of private-sector providers under the programme Prepare/issue guidelines on voluntary severance for LC staff wanting to move into private sectors as independent advisers</p> <p><b>(2) Activities at district level</b> Identify, and assess capacity of, all potential service providers in the district Identify priority training needs of private-sector providers Commission training to meet identified needs</p> <p><b>(3) Activities at sub-county level</b> Identify, and report to district, apparent shortcomings in technical or operational capacity of service providers (so that these can be addressed in future training) Use contract supervision activities as opportunities for giving technical support and advice (on both technical and procedural matters)</p> <p><b>(4) Activities at service delivery level</b> (To be specified in extension plan, and in contracts for service delivery: could include a requirement of a contract that service providers make their staff available for specified training)</p>	<p><b>(1) Activities at national level</b> Identify and approve trainers for institutional strengthening and capacity-building at sub-county and district level Develop and issue guidelines for staffing requirements – numbers, designations, competencies</p> <p><b>(2) Activities at district level</b> Assess training needs for sub-county and district staff, in the light of national guidelines and circumstances within the district Commission approved trainers to carry out staff training and development in priority areas.</p> <p><b>(3) Activities at sub-county level</b> Establish stakeholder forum Facilitate development/strengthening of farmer organizations</p> <p><b>(4) Activities at service delivery level</b> (To be specified in extension plan, and in contracts for service delivery)</p>



## MONITORING AND EVALUATION INDICATORS

## Stakeholder Analysis: Likely Programme Impact on Stakeholder Interests

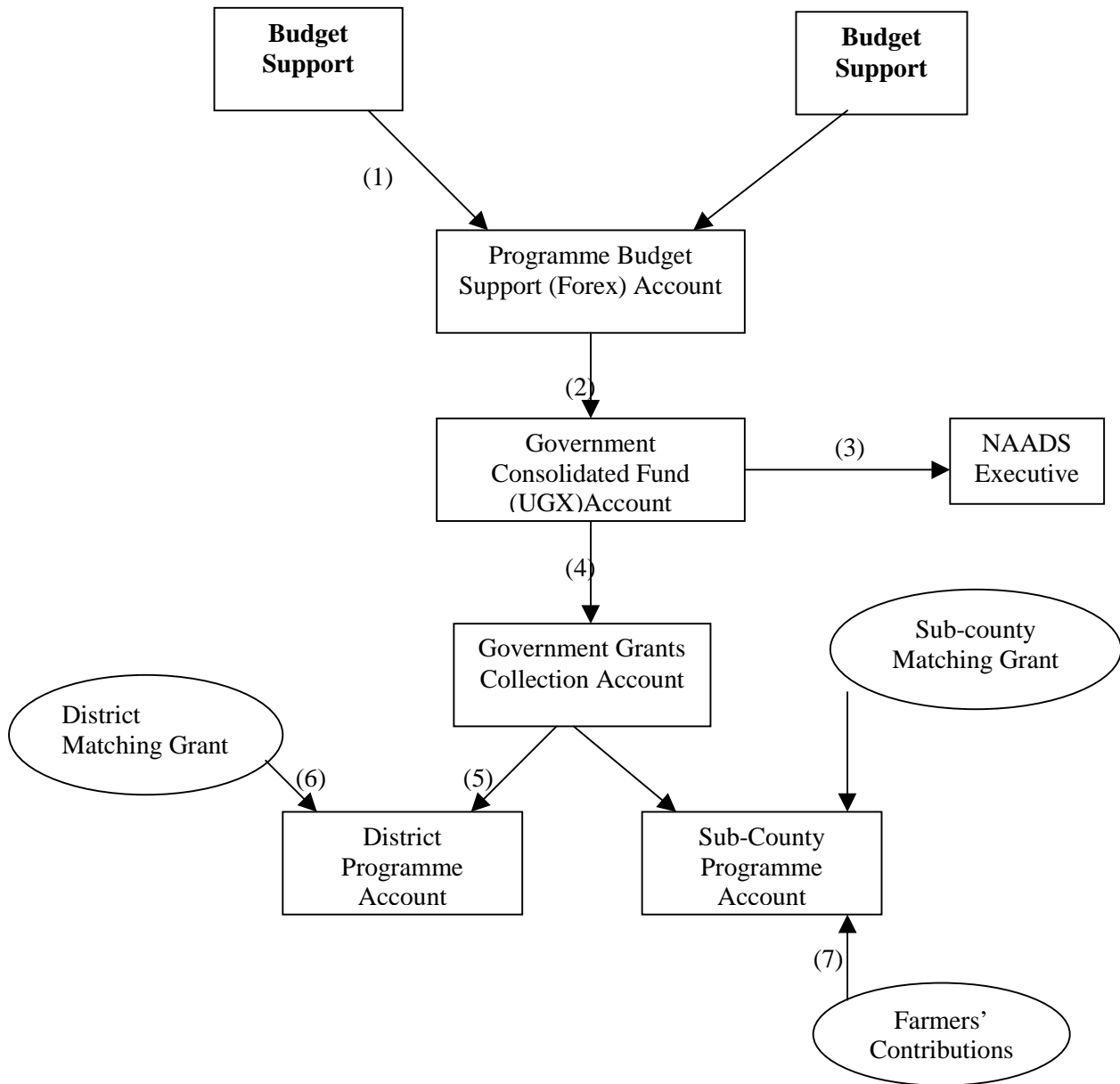
Stakeholder	Likely Effects (+ positive, = unchanged, – negative )	
<b>1. Producers:</b>		
• Commercial, and commercial/market-orientated	=/-	may lose free access to publicly funded extension; but many already have their own arrangements for advice, e.g., purchasing bodies in export crop sector
• Market-orientated	+	private (contracted) providers likely to have or develop better understanding of markets; partial cost recovery will ensure greater accountability and responsiveness to clients
• market + subsistence	+	
• subsistence	+	greater influence, through fora, on extension planning; contracts are likely to be given specifically for provision of services to this sector.
Men in farm households	=	
Women in farm households	+	specific contracts to deliver advisory service to women can be given
<b>2. Organizations:</b>		
Community Organizations	+	greater influence over extension (through stakeholder fora, etc.); some may bid for contracts for service delivery
Local NGOs	+/-	loss of public extension staff as subsidized resource; but opportunities to win contracts for service delivery
International NGOs	=	
<b>3. Private Sector:</b>		
Input dealers/stockists	+	increased sales; improved knowledge (if they are given training to upgrade their performance as channel of information and advice to farmers)
Local agro-processors	+	increased/more regular supplies
Traders/produce buyers	+	increased/more regular supplies
<b>4. Local Council Officials and Staff:</b>		
Elected Local Council members	+	greater democratic influence on service provision
Local Council admin./finance staff	-	workload increase from administering many contracts
Sub-county extension staff	+/-	loss of job security; but options for jobs in private sector or as independent advisers; new roles for those staying in public sector
District extension staff	+/-	some retrenchment; new responsibilities
<b>5. Others:</b>		
Universities	+	potential contracts (training, evaluation surveys, specialist service provision)
Urban consumers	+	improved food security and stable prices
NARO	+/-	Improved linkages, leading to more effective targeting of research; improved uptake of research outputs; but some perceived threat to the outreach role of NARO
Donors	+	Improved coordination of approaches; efficiency in development programme through joint/shared roles



**Proposed Programme National/District Output Indicators**

<b>Outputs</b>	<b>Component/Activity</b>	<b>Indicators</b>	<b>Type</b>
Appropriate advice to farmers, provided by capable private providers	Advisory and information services to farmers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. sub-counties with extension plan;</li> <li>• No. sub-counties contracting out advisory services;</li> <li>• No. sub-counties with satisfactory audited activities;</li> <li>• No. private advisors;</li> <li>• Proportion of private advisers in total;</li> <li>• No. private provider trainees achieving satisfying standards in programme-sponsored training;</li> <li>• Total % farmers getting advice in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsistence farmers</li> <li>- Market-oriented farmers</li> <li>- Commercial farmers</li> </ul> </li> <li>• Total % farmers satisfied with services, in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsistence farmers</li> <li>- Market-oriented farmers</li> <li>- Commercial farmers</li> </ul> </li> </ul>	Process and service delivery
Appropriate technologies available	Research and technology development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. research contracts;</li> <li>• Proportion of research contracts to private providers;</li> <li>• No. sub-county plans including research contracts;</li> <li>• No. audited satisfactory research contracts;</li> <li>• Total % farmers satisfied with services: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsistence farmers</li> <li>- Market-oriented farmers</li> <li>- Commercial farmers</li> </ul> </li> </ul>	Process and service delivery
Appropriate and capable structures at all levels, accountable to farmers	Institutional development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NAADS Board established;</li> <li>• NAADS Executive established and staffed (% staffing level);</li> <li>• No. eligible districts;</li> <li>• No. eligible sub-counties;</li> <li>• No. registered farmers organizations;</li> <li>• No. operational farmers forums at: <ul style="list-style-type: none"> <li>- District level</li> <li>- Sub-county level</li> </ul> </li> <li>• Performance of planning, budgeting and reporting systems</li> </ul>	All process
Quality, efficiency and effectiveness assured	Programme management and monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulations and standards for service delivery established;</li> <li>• No./proportion districts complying with regulations and standards;</li> <li>• No./proportion sub-counties complying with regulations and standards;</li> <li>• No. service providers registered;</li> <li>• No. technical audits; and</li> <li>• Proportion satisfactory technical audits</li> </ul>	All process

**FLOW OF FUNDS**



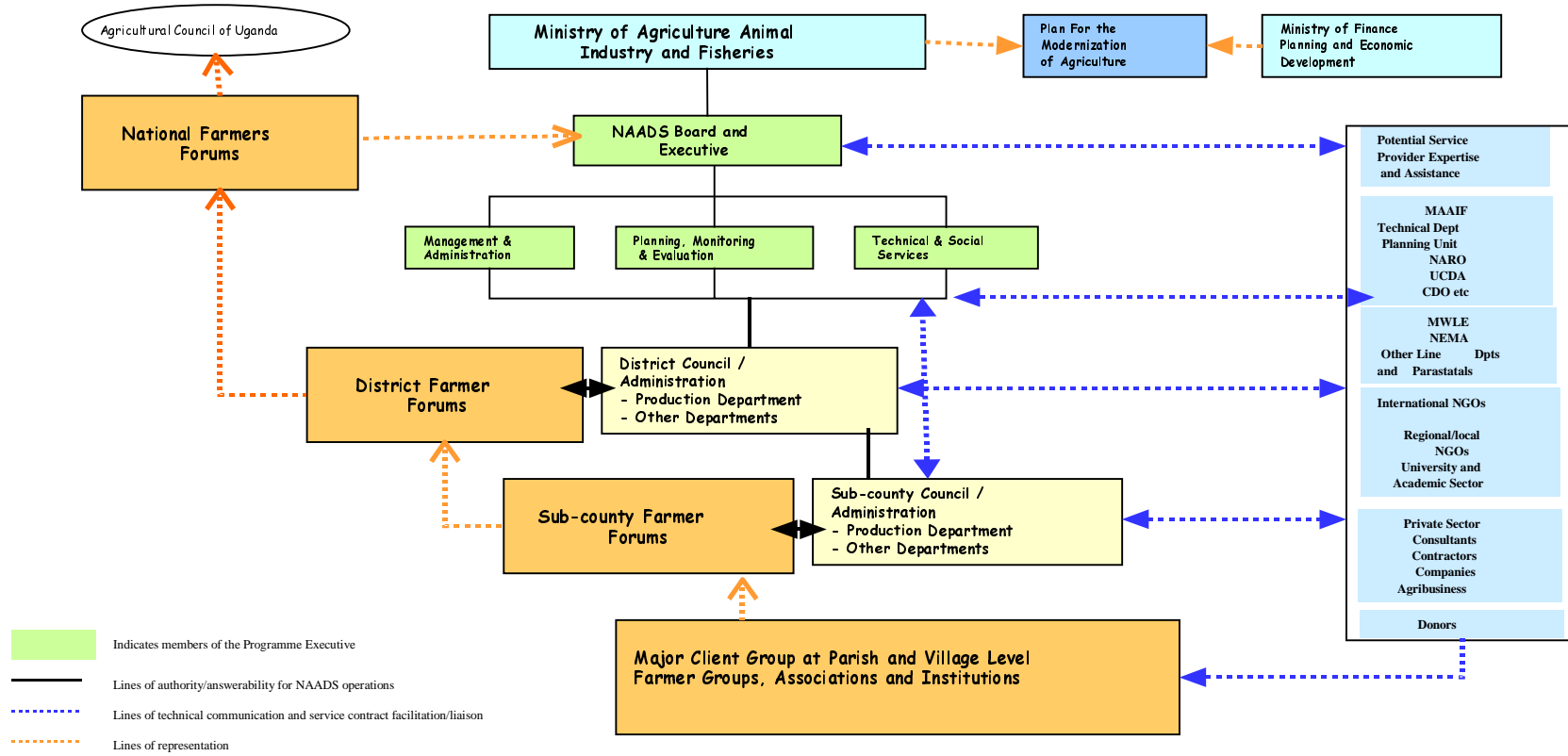
**Notes**

- (1) All donors providing budget support will release funds to the forex account to be managed by the Treasury; releases will be based on a set of triggers.
- (2) Funds will be released to the Government's Consolidated Fund account at Bank of Uganda; in trigger for release of funds to consolidated account will be statement of release of counterpart funds from the Government's Consolidated Fund; transfer of funds from the Consolidated account to NAADS Executive and District Grants Collection account should be within a period not exceeding two days after receipt from the forex account.
- (3) NAADS Executive will be established with a separate budget vote; the budget vote Holder/Accounting Officer will be the NAADS Board Secretary.
- (4) Funds will be disbursed to the Government's Grants Collection account at the district under the Poverty Action Fund Conditional Grant Guidelines.
- (5) Funds will be disbursed to the sub-county programme account; the trigger for disbursement of funds to sub-county programme account is availability of the sub-county matching grant on the account.
- (6) Funds will be disbursed from the collection account to the district programme account within a period not exceeding two days from date of receipt from the Government's Consolidated account; the trigger for disbursement of funds to the district programme account is the availability of the district matching grant on the account.
- (7) Farmers' contributions (2% of total annual budget) will be a trigger for disbursement of funds to the sub-county programme account.

# PROGRAMME ORGANIZATION STRUCTURE

National Agricultural Advisory Services Programme

Organogram - Staffing Chart



- Indicates members of the Programme Executive
- Lines of authority/answerability for NAADS operations
- Lines of technical communication and service contract facilitation/liaison
- Lines of representation

UCDA = Uganda Coffee Development Authority  
 CDO = Cotton Development Organization  
 MWLE = Ministry of Water, Lands and Environment



## PROGRAMME IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS

### A. Resource Allocation and Targeting

1. The central government programme funds will be allocated to districts based on the consolidated farmer groups workplans and budgets submitted by each sub-county farmer forum to the NAADS Executive and, thence, to MFPED. District funding by MFPED will be modelled on established government processes as used under the LGDP, based on population and land area. The allocations are then subject to annual performance against workplan and accountability criteria, whereby the amount in the following year can be reduced by 20% or, at worst, suspended completely. Presently LGDP funds are augmented by 20% of the calculated allocation to allow districts to maintain and enhance compliance with the Government's Poverty Action Fund eligibility criteria.
2. Initially, ceilings will be determined for the allocation of the central government programme funds to the districts and sub-counties. The criteria for allocating these funds will incorporate: (a) a per unit component based on population and land area; and (b) an allocation based on the district and sub-county socio-economic indicators to ensure that worse-endowed districts and sub-counties are adequately resourced to implement the programme effectively. Sharing of programme funding among the national, district and sub-county levels will use similar criteria of population and land area to those of other projects, but with an element of bias to the poorer areas. The aim will be to distribute programme funds as follows: 10% national; 15% district; and 75% sub-county and lower-tier administrative set-up.
3. Women are the majority small-scale farmers and have distinct roles that demand specific attention to their farming activities and incentives. Despite a favourable policy environment, women farmers face a variety of gender-based constraints. Compared with men, women farmers have limited access to extension and advisory services, among others; and limited access to other productive resources, including education and literacy. These constraints have exacerbated women's predicament and caused them generally to become underperformers in economic activities.
4. The transformation of advisory service provision in the programme will depend to a large degree on the greater involvement of women. Integrating gender-responsive strategies and targeting mechanisms will have significant pay-off in efficiency, sustainability and equality. Key strategies to enable gender-responsive services will be: (a) in institutional development: (i) increasing awareness of stakeholders about gender roles in agriculture, as an analytical and practical concept in advisory services; (ii) training on gender analytical tools; and (iii) appointment of a Community Development Manager with substantive gender and poverty experience, who will be a key member of the NAADS Executive; and (b) to ensure that: (i) the planning and output of advisory services are based on gender-responsive information and communication strategies; (ii) contact with women farmers is increased; (iii) quality of advisory services is improved; and (iv) M&E activities address the outputs, outcomes and benefits based on both participatory and gender-sensitive analytical mechanisms.
5. Given that gender mainstreaming is one of the unexplored factors in increasing agricultural productivity and production in Uganda, the guiding principles behind these strategies will be: (a) learning by doing, adjusting and building capacity during implementation; (b) encouraging use of personnel trained and competent in gender analysis; (c) drawing on best national and international practices; and (d) optimizing use of the existing resource base of research findings, national and sectoral studies, as well as other relevant information.



6. To reach women and the poorest, some of the methods will include packaging and designing of services and inputs that are accessible and suitable for them; testing voucher programmes to facilitate and deepen access; using M&E to regularly ask the target groups what their needs are, and then designing and adjusting services and inputs to suit them; making special efforts to incorporate women's concerns in research and technology development actions; and using a graduated fee system for the various categories of farmers.

### **B. Minimum Conditions for District/Sub-county Selection**

7. Much as it might be desirable to start the programme on a large-scale, this would overstretch capacities at all levels and jeopardize programme efficiency and effectiveness. Hence, districts and sub-counties will be covered in phases. NAADS Executive will identify eligible districts based on meeting stipulated programme criteria. The minimum conditions for programme eligibility will be as follows:

- Conditions/criteria already set by the Government for all districts and sub-counties under the Poverty Action Fund (and based on the UNCDF-assisted district Development Project and the World Bank-assisted LGDP: (a) existence of a three-year rolling development/investment plan approved by the District Council; (b) an annual budget approved by the District Council, containing investment to be made and a below budget line for sub-county investments; (c) capable functional staff in post in the Finance and Production Departments, the Planning Unit and the Internal Audit Section, or a clear commitment is made to outsource, through private contract or hire arrangements, the skills to undertake core programme functions at village and sub-county levels, technical audit of service providers, supervision of contracts, and the facilitating of farmer groups in specifying and prioritizing advisory service needs; (d) district and sub-county counterpart contributions to cost in place; (e) relevant special accounts established and operational; (f) existence of functional District Technical Planning and Sub-county Development and Investment Committees; (g) formal legal agreement made between the district and MOLG for operation of the programme; (h) recent and current budget and financial accountability reports available;
- Programme-specific additional conditions/criteria: (a) district-specific plan for the modernization of agriculture, articulating the district vision and mission, is in place, as a rationale for resource commitment for agricultural transformation; (b) verified reports available for current and recent years covering activities and work programmes targeting agricultural development and modernization, indicating performance, variance against targets, reasons for variance and corrective actions taken or proposed; (c) willingness to transfer existing advisory services field staff to the private sector; and (d) willingness to institutionalize farmer empowerment formally as articulated in the proposed NAADS Organization Act in particular the sub-county and district farmer forums that, under the Act, will have the power to determine and manage the allocations of programme resources.

8. All the conditions and criteria enumerated above together constitute the programme's minimum conditions. Those districts and sub-counties that do not meet the criteria will be able to gain provisional acceptance while being assisted to achieve the compliance standards through the ongoing LGDP initiatives, supplemented by programme activities.

**APPENDIX VII**

**C. Roles and Responsibilities of the Various Executing Agencies for the Programme**

<b>Executing Agencies</b>	<b>Roles and Responsibilities</b>
MAAIF	Overall national responsibility for the programme with oversight by MFPED, through the existing Poverty Action Fund and PMA structures.
NAADS Board	<ul style="list-style-type: none"> <li>• advise and give guidance on programme policy and strategy issues;</li> <li>• facilitate, supervise and support NAADS Executive; and</li> <li>• have specific tasks to address programme issues, assist in promotion and trouble-shoot problems.</li> </ul>
NAADS Executive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• form the programme management;</li> <li>• overall planning, technical guidance and operational oversight;</li> <li>• perform catalytic and promotional functions in advancing programme coverage and impact;</li> <li>• promote and organize private-sector involvement in activity implementation;</li> <li>• support districts to provide technical support to sub-counties, farmer forums and farmers groups, and monitor, report and account for use of funds;</li> <li>• ensure quality and cost-effective use of resources;</li> <li>• provide periodic progress reports to the Government/donors as required in the guidelines;</li> <li>• generally provide facilitation, advisory and consultation support to the programme; and</li> <li>• ensure that its counterpart contribution to programme activities is budgeted and secured.</li> </ul>
District Local Governments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assign a senior staff member (preferably head of the Production Department) as programme coordinator;</li> <li>• through the district technical planning committee the district would: <ul style="list-style-type: none"> <li>- receive and review all reports, including M&amp;E studies;</li> <li>- supervise expenditures and receive and submit for audit all accounts;</li> <li>- with assistance of the relevant district statutory bodies, assist the sub-counties and farmer forums in the tendering process and review of programme procurements;</li> <li>- ensure timely preparation of consolidated workplans, budgets, reports and accounts; and</li> <li>- generally supervise programme implementation.</li> </ul> </li> </ul>
Sub-county Local Governments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• serve as the closest formal institutions to the grass-roots advisory services and clients;</li> <li>• will be concerned with planning, budgeting and monitoring of activities;</li> <li>• record and account for service provision and operations;</li> <li>• in conjunction with farmer forums, will be responsible for promulgation and subsequent management of the programme interventions at sub-county level;</li> <li>• carry forward any regulatory obligations and functions for advisory service operations and ensure that benefits and cost-effectiveness are optimized; and</li> <li>• monitor and report progress.</li> </ul>
Farmer Groups/Farmer Forums	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Farmer groups</li> <li>• Farmer forums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• serve as the prime clients of the advisory services;</li> <li>• formulate demands and needs for advisory services; and</li> <li>• secure markets for their outputs.</li> <li>• assist farmers groups to plan, cost and contract out services;</li> <li>• monitor and evaluate progress of planned activities;</li> <li>• review sub-county plans for agricultural development;</li> <li>• evaluate performance of advisors and service providers;</li> <li>• advise production/development committees relating to contract service, resource allocation and prioritization of services delivered; and</li> <li>• act as feedbacks between different farmer forums.</li> </ul>
Service Providers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• carry out service contracts;</li> <li>• provide consultancy services (e.g., monitoring, advisory and information service, research and technology, etc.); and</li> <li>• carry out training and sensitization and production of relevant materials/documents.</li> </ul>



#### D. Farmer Groups and Forums and Participation in the Programme

9. Farmer institutions of all kinds, from small village groups up to the National Farmers Forum, will be cardinal elements of the programme, and their effectiveness will be the principal determinant of programme and PMA success. Their main forms and roles will be as follows: (a) **Farmer groups** will be the nuclear, grassroots programme institutions. The purpose of formation of farmer groups is to create institutions where farmers can organize themselves and formulate their demands and needs for advisory services. The groups will work with their service providers to assure supplies of those inputs and services and secure markets for their output. The programme will set certain minimum requirements and conditions for recognizing farmer groups; and (b) **Farmer forums** will be the main institutional structures for increasing participation of farmers in advisory activities. Initially farmer forums will be formed by an open and transparent elective process among farmer groups and associations at sub-county, district and national levels. The programme will initiate and foster the formation and support of the forums using both local community development staff from the sub-county and district, as well as change agents and specialist service providers as professional advisers, as appropriate. Forums will have generic terms of reference developed, which may be amended to suit site-specific circumstances and will include:

- a) assistance to groups in planning, costing and contracting services, and determining resource allocations and priorities;
- b) contracting of service providers;
- c) M&E of progress of planned advisory activities;
- d) evaluation of performance of advisers and service providers;
- e) review of local government plans for agricultural development;
- f) feedback and feed-forward among forums at different levels; and
- g) at national level, provision of the farmer element of NAADS Board membership.

10. There are two main ways in which individual farmers can participate in the programme: (a) as registered members of a farmer institution that is a named party to a service contract; and (b) as residents of a village, parish or sub-county where a service provider has a contract with the sub-county to provide advisory services to all farmers who seek advisory services in a specified area and/or farmer category. Criteria for participation of farmer groups and institutions in the programme principally concern the need for any group or institution wishing to be a named client in a service provision contract to be registered under the proposed NAADS Organization Act. Each farmer will be expected to pay a small registration fee to the programme.

11. For a farmer group or institution to be represented on the sub-county farmers forum, it should have: (a) a defined membership of individuals or households who are engaged in agriculture-related activities and are contributing either in cash or in kind to group activities and existence; (b) objectives that include aspects related to agriculture and livelihoods; and (c) democratically elected leaders. For a farmers forum to be recognized as a representative body of farmers for programme purposes within the sub-county, it should be: (a) made up of representatives of farmer groups or institutions; and (b) be composed of at least 30% of women's groups, 20% youth groups and 5% groups of persons with disabilities.

#### E. Service Providers and Programme Eligibility Criteria

12. Service providers may be individuals, small groups of advisers, consultancy and professional companies, parastatal agencies, academic institutions or commercial companies. The Interim NAADS Secretariat will be required to organize a survey to ascertain the level of existing coverage. It will be a major preoccupation of the programme to foster development of the service provider sector. The main role of these agencies will be to arrange and perform the advisory, research and development services in response to the demands of farmers, sub-counties, districts and the NAADS Executive. Agricultural



trading, input supply and produce marketing, storage, processing and manufacturing organizations will also be important contributors.

13. The services to be provided will be solicited and contracts arranged at the request of the eligible beneficiaries and beneficiary institutions, notably including: (a) farmers and their representative groups and associations; (b) Sub-County Councils and administrations, and farmer forums for approved sub-county-wide interventions; (c) district councils and administrations, and farmer forums for district-wide interventions; and (d) NAADS Board and Executive for national or agreed thematic interventions.

14. Potential service providers will be required to meet a set of professional standards based on sound knowledge of and, preferably, proven experience in one or more of the following: (a) use of participatory methods in community and farmer group mobilization, needs assessment, planning, M&E, including use of social targeting and strata analysis methods and gender expertise; (b) work planning and budgeting; (c) application of learning – learning-by-doing – in service delivery based on farmers' experience and in response to their needs and priorities; (d) building capacity of selected community members to act as local experts in various agricultural and organizational skills; (e) facilitating the interaction between the community and other support services; and (f) training in community group, farm and enterprise management. Contracts for service provision will be either by agreement between the parties, bound by a satisfactory legal memorandum of agreement; or by competitive and commercial tender, ratified by a formal legal contract that meets the designated standard and format accepted by the programme; and with appropriate terms of payment (and penalties for shortfall) related to performance.

#### **F. Legal Framework**

15. To successfully implement the programme, three legal and regulatory issues need to be resolved:

- (a) Establishment of the NAADS Board and Executive as a statutory parastatal organization. This requires drafting and approval of parliamentary legislation;
- (b) Recognition and registration of farmer institutions. A key step towards farmer empowerment is to have farmer groups and their representative organizations, the proposed farmer forums at the sub-county, district and national levels, legally recognized. In this way, farmer institutions will be empowered to manage programme funds and to contract service providers; and
- (c) Tendering and contracting. Under the programme it is envisaged that contracting of service providers will be undertaken mainly at sub-county level with decisive involvement of farmer representatives. Service contracts at sub-county level could amount to USD 50 000 annually. However, existing district and sub-county tendering and contracting procedures do not allow for sufficient farmer control over the award of bids from service providers. For instance, the current procurement ceilings of UGX 1 million (roughly USD 600) for works and UGX 0.5 million (USD 300) for goods and services are inadequate for programme purposes.

16. Rather than attempt piecemeal amendments of various existing laws and regulations (which would have implications for other sectors), a NAADS Organization Bill has been drafted that will resolve all three above legal issues. With respect to the first two issues, the draft NAADS Bill defines and provides for the establishment of the NAADS Board and Secretariat, farmer forums at the national, district and sub-county levels, as well as the registration of individual farmers and farmer groups. As defined in the draft Bill, the farmer forums at the sub-county and district levels will legally institutionalize a partnership between local government and farmers' representatives in managing and





determining the allocation of programme resources, as well as in the contracting of service providers. The Bill also defines the membership and functions of the farmer forums. With regard to the third legal/regulatory issue (c) reflecting the contracting of service providers, the sub-county and district farmer forums will become the tender committees at their respective levels under the NAADS Act. The Minister of MAAIF will have the authority to determine and vary the regulations relating to the Act, including programme-specific procurement ceilings at each level.

17. It follows that the proposed NAADS Organization Bill is critical to the establishment of programme institutions at all levels, to the adoption by the Government and donors of common financial management and procurement procedures, as well as to the empowerment of farmers to determine the allocation of programme resources and their choices of service providers. Enactment of the NAADS legislation, which could be completed by 1 January 2001, is subject to the following process: (a) Minister of MAAIF approves decision to proceed with the legal advisers proposal; (b) preparation of cabinet paper; (c) discussion and adoption of the proposal by the Cabinet; (d) review of draft Bill by the First Parliamentary Council; (e) first reading of the Bill by Parliament and referral to the Committee on Agriculture; (f) second reading, full debate and passing of the Bill by Parliament; and (g) NAADS Organization Act signed into law by the President and published.

### **G. Transition and Trailblazing Period**

18. **Establishment of interim secretariat.** Launching of the programme is targeted for January 2001. Pending enactment of the NAADS Organization Bill, the Government will establish a NAADS Interim Secretariat and a steering committee. Staff for the Interim Secretariat will be competitively recruited at market rates on fixed-term contracts. The staffing will be in accordance with the proposals for the statutory NAADS Executive. Each staff member will be given a six-month probationary period, followed by renewable two-year contracts. Appointments to the interim steering committee by the Minister of MAAIF will reflect the stakeholder representation proposed for the statutory NAADS Board. Whereas the staff of the Interim Secretariat will continue once the NAADS Executive becomes legally recognized as a parastatal, appointments of farmer representatives to the NAADS Board will change in accordance with the bottom-up nominations made through the sub-county and district farmer forums.

19. **Trailblazing.** Over a period of two years, different working arrangements will be tested, building from an initial six districts and 12 sub-counties (two from each district) and adding districts and sub-counties at a pace to be determined by experience and performance. In particular, the following will be tested: (a) contracting modalities: direct contracting between a farmer forum/farmer group and a service provider; direct contracting between a farmer forum/farmer group/sub-county government and a service provider; and direct contracting between a farmer forum/farmer group/district government and a service provider; (b) access by advisers to high-quality technical information; (c) capacity-building for advisers in technical areas, including effective use of information and communication technologies; (d) options for forming farmer forums: making use of existing farmers' interest groups at community level; and working in sub-counties where no or few farmers' interest groups exist; and (e) mechanisms and tools to ensure inclusion of the poor, women and other vulnerable groups.

20. Trailblazing districts and sub-counties will be chosen according to criteria designed to reflect variety with respect to the nature of the local agricultural economy and agro-ecological zonation. Selection criteria will include compliance with the programme's stipulated criteria, especially with respect to financial management and reporting capacity. In particular, in compliance with PMA principles, programme support will be contingent on districts' agreeing to privatize the delivery of advisory services in the participating sub-counties. Existing government advisory staff located at the sub-county level will be given six months notice. The programme will finance the severance entitlements, as well as the orientation and capacity-building for the affected staff to facilitate their



transition to the private sector. During the notice period, the affected government staff may be co-opted by the service providers that will be competitively contracted for start-up activities and the delivery of technical assistance to farmer groups. After the notice period, the affected staff will be free to seek employment with existing private service providers, or to organize themselves as potential service providers. To avoid inconsistencies with PMA principles and to minimize the cost of privatization, further recruitment of public extension workers will cease, even in districts not yet participating in the programme.

#### **H. Requirements and Triggers for Fund Commitment and Releases**

21. **Donors to Government.** Decisions by financing partners to commit and release funds in support of the programme will be based on joint assessment of previously agreed indicators of progress in overall programme implementation – trigger indicators. In the first place, there will be a set of agreed basic principles, with which the compliance will be continuously monitored. Among the key principles are: (a) preparation by the Government of a list of eligible districts and sub-counties, on an annual basis (in October of each year for the following budget year and confirmed in April of each year); (b) preparation by the Government of an agreed set of criteria for programme resource allocations (in October each year); a preliminary set of such criteria has been prepared and will be revised from time to time to take account of the progress made on issues related to intergovernmental fiscal transfers (including further development of criteria for equalization grants, expansion of the non-sectoral grant system); (c) preparation by the Government of a revised multi-annual financing plan for the programme (in October of each year) as the start-up of ceilings and in April of each year with the preliminary draft annual budget the next year; (d) statement of thresholds/ceilings on expenditure for various categories/activities (in October of each year) and monitoring of compliance with these (in April of each year, including the requirement that 75% of all programme public funding must be allocated/spent on contracts for advisory services to farmers); (e) statement of matching contributions by local governments (in October of each year) and monitoring of compliance with these (in April of each year); and (f) strategy to create eligibility in districts that are not yet eligible to access programme funds.

22. In addition, there will be an agreed set of maximum national-level output indicators and annual targets. Progress against these targets will be jointly monitored on an annual basis (in April). An indicative list of such indicators is attached. Furthermore, the Government and donors will regularly agree on a limited set of key undertakings that will need to be met by each six-monthly assessment (including key policy and financial commitments to be taken by the Government for successful programme implementation, specific programme design modalities, and/or studies to be completed and implementation of agreed reporting systems). The elements mentioned above relating to basic principles, national-level output indicators and targets will normally pertain to accessing funds from all donors involved in programme budget support, although there may be a few additional conditions specific to individual donors – a situation to be minimized over time. For inflow and outflow programming purposes, the Government has established a formal mechanism linking the six-monthly government/donor joint assessment of trigger indicators and timing of donor fund releases.

23. The Government and donors are both major stakeholders in overall M&E of the programme, especially relating to the assessment of policy compliance and cost-effectiveness of programme implementation. Government and donors discussions and funding decisions need to be informed by thorough analytical and objective assessments of the progress made on all aspects of programme implementation. In line with the practice followed in an increasing number of cases (sectors and countries), the Government and donors will jointly commission annual independent external reviews of programme implementation. This will allow separating the analytical stage (joint review mission) from the discussion and negotiation stage (annual review meeting).



APPENDIX VII

24. The organization of the annual independent joint review mission will be a joint responsibility of MAAIF (in collaboration with MFPEDD) and the budget support donors group. The Government and donors will rely on a single team incorporating all of the relevant disciplines, working to agreed terms of reference and tasked to review the programme, make recommendations and highlight focal issues for discussion and/or for increased attention for further review missions. The review team will also assess the extent to which basic principles are being followed and undertakings are being met. The assessment will also cover the functioning of the national-level executive structure (the NAADS Board and Executive).

INDICATIVE NATIONAL/DISTRICT PROGRAMME OUTPUT INDICATORS

Outputs	Programmes	Indicators	Type
Appropriate advice to farmers provided by capable private providers	Advisory and information services to farmers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. sub-counties with extension plan;</li> <li>• No. sub-counties contracting out advisory services;</li> <li>• No. sub-counties with satisfactory audited activities;</li> <li>• No. private advisors;</li> <li>• Proportion of private advisers in total;</li> <li>• No. private provider trainees achieving satisfying standards in programme-sponsored training;</li> <li>• Total % farmers getting advice:               <ul style="list-style-type: none"> <li>–Subsistence farmers</li> <li>–Market-oriented farmers</li> <li>–Commercial farmers</li> </ul> </li> <li>• Total % farmers satisfied with services:               <ul style="list-style-type: none"> <li>–Subsistence farmers</li> <li>–Market-oriented farmers</li> <li>–Commercial farmers</li> </ul> </li> </ul>	Process and service delivery
Appropriate technologies available	Research and technology development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. research contracts;</li> <li>• Proportion of research contracts to private providers;</li> <li>• No. sub-counties plans including research contracts;</li> <li>• No. audited satisfactory research contracts;</li> <li>• Total % farmers satisfied with services:               <ul style="list-style-type: none"> <li>–Subsistence farmers</li> <li>–Market-oriented farmers</li> <li>–Commercial farmers</li> </ul> </li> </ul>	Process and service delivery
Appropriate and capable structures at all levels, accountable to farmers	Institutional development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NAADS Board and Executive established and staffed (% staffing level);</li> <li>• No. eligible districts;</li> <li>• No. eligible sub-counties;</li> <li>• No. registered farmer organizations;</li> <li>• No. operational farmer fora at:               <ul style="list-style-type: none"> <li>–District level</li> <li>–Sub-county level</li> </ul> </li> <li>• Performance of planning, budgeting and reporting systems;</li> </ul>	All process
Quality, efficiency and effectiveness assured	Programme management and monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulations and standards for service delivery established;</li> <li>• No./proportion districts complying with regulations and standards;</li> <li>• No./ proportion sub-counties complying with regulations and standards;</li> <li>• No. service providers registered;</li> <li>• No. technical audits;</li> <li>• Proportion satisfactory technical audits.</li> </ul>	All process



There is a need to distinguish 'process output indicators' (i.e., measuring progress in the strengthening of the programme approach and systems) from 'service delivery output indicators' (i.e., measuring the benefits for the end-users).

25. **Central to local governments.** In line with Poverty Action Fund guidelines, all reports prepared by programme-implementing agencies will integrate financial information and performance progress reporting. This will simultaneously address accountability concerns from donors and provide the basis for adequate M&E of progress in programme priority activities. In order to receive further funding for programme workplan implementation, the eligible districts and the NAADS Executive will need to prepare and submit three documents, namely: (a) a quarterly progress report; (b) a cumulative progress report; and (c) a quarterly budget request.

26. At district level, the reports will be based on summary information submitted by the sub-counties, also on a quarterly basis. The Chief Administrative Officer and the head of the district Production Department (who will be responsible for administering programme grants) will sign all district reports. At both district and sub-county levels, farmers representative organizations such as the Uganda National Farmers' Association will receive copies of all quarterly reports. Reports from the districts will be submitted to the NAADS Executive, copying to the director of budget, MFPED.

27. All financial and performance progress reports will be submitted on/or before the last working day of the first month after the close of the quarter. Release of further funds will be conditional on the receipt of the three reports. Before a decision is made on releasing funds, the NAADS Executive will analyse the district reports and advise MFPED on the amount to be released. To take account of the delay caused by the preparation and analysis of quarterly reports, releases will be twice a quarter: (a) month 1 of the quarter:  $1/12^{\text{th}}$  of the annual budget to cover implementation in the month within which the reports are being compiled; and (b) month 2 of the quarter: the amount requested, less  $1/12^{\text{th}}$  of the budget (already released in the first month). The NAADS Executive will also prepare integrated quarterly reports, aggregating information on national-level activities and on district workplans. The aggregated quarterly report will be submitted in time for the Poverty Action Fund quarterly meeting.