



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration - Soixante-treizième session

Rome, 12 septembre 2001

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI

POUR LE

PROGRAMME D'APPUI AUX ACTIVITÉS DE SUBSISTANCE DES RURAUX

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME	iv
RÉSUMÉ DU PRÊT	v
NOTE DE PRÉSENTATION	vi
PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LES ACTIVITÉS DU FIDA	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Données d'expérience	3
C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Malawi	3
DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME	5
A. Zone du programme et population cible	5
B. Objectifs et portée	6
C. Composantes	7
D. Coûts et financement	9
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	12
F. Organisation et gestion	13
G. Justification économique	13
H. Risques	14
I. Impact sur l'environnement	14
J. Caractéristiques novatrices	14
TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ	15
QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION	15
ANNEXE	
RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ	17



APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS IN MALAWI (PRÊTS ANTÉRIEURS DU FIDA AU MALAWI)	2
III. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	3
IV. PROGRAMME COST SUMMARY (RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME)	6
V. MILESTONES TRIGGERING PROGRAMME CYCLES II AND III (REPÈRES POUR LE DÉCLENCHEMENT DES CYCLES II ET III DU PROGRAMME)	8
VI. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANISATION ET GESTION)	9
VII. FLOW OF FUNDS (FLUX DES FONDS)	13
VIII. ORGANIZATIONAL CHART (ORGANIGRAMME)	14



TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Kwacha malawien (MWK)
1,00 USD	=	80 MWK
1,00 MWK	=	0,0125 USD

POIDS ET MESURES

Systeme métrique

SIGLES ET ACRONYMES

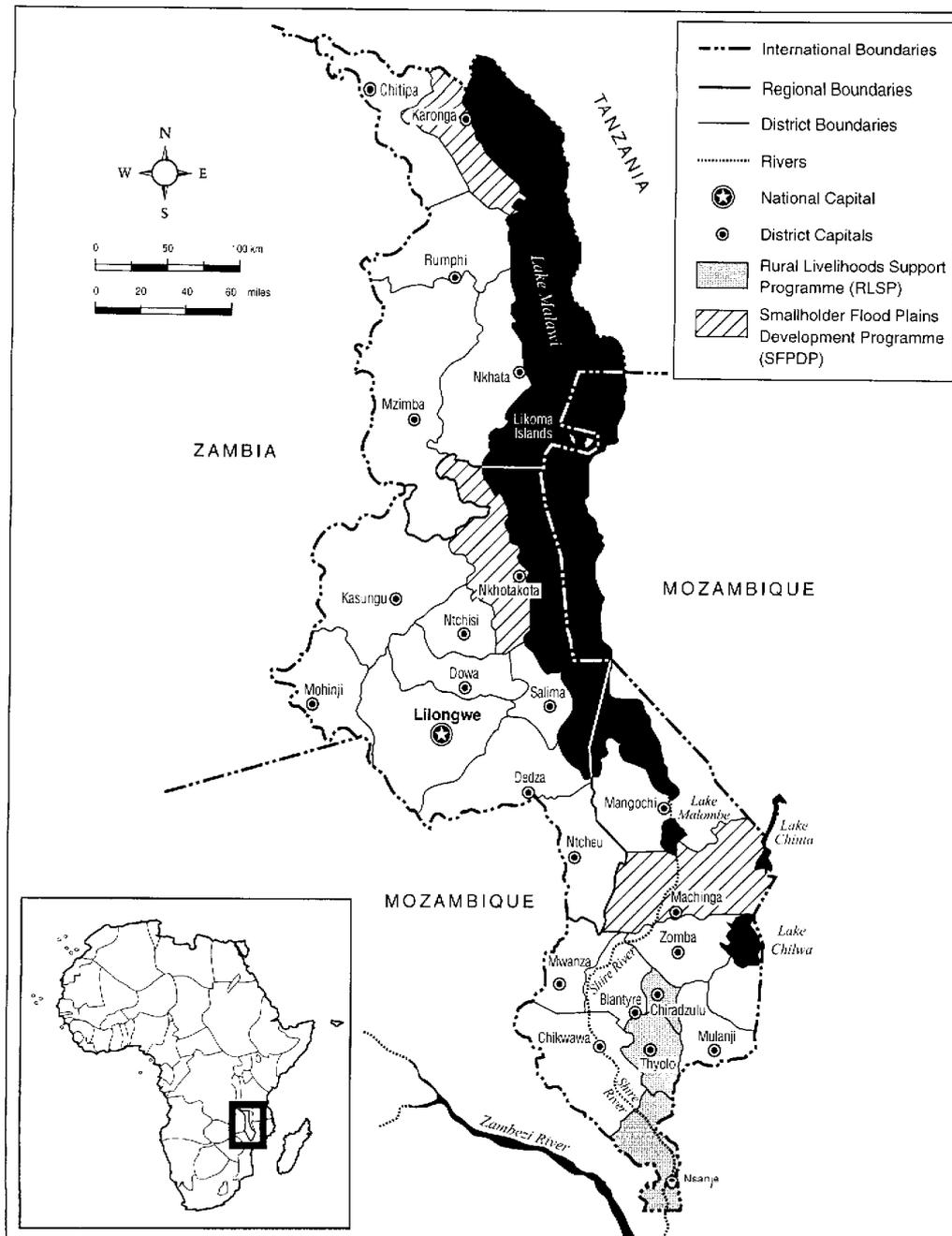
CARE	Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde
DANIDA	Agence danoise de développement international
DFID	Département du développement international Royaume-Uni
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GTZ	Office allemand de coopération technique
IDA	Association internationale de développement
ONG	Organisation non gouvernementale
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
PISAM	Programme d'investissement pour le secteur agricole du Malawi
PTBA	Plan de travail et budget annuel
RELMA	Unité régionale de gestion des terres
S&E	Suivi et évaluation
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
UE	Union européenne
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI

Année budgétaire

1^{er} juillet - 30 juin

CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME



Source: Banque mondiale

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

RÉPUBLIQUE DU MALAWI
PROGRAMME D'APPUI AUX ACTIVITÉS RURALES
RÉSUMÉ DU PRÊT

INSTITUTION À L'ORIGINE DU PROGRAMME:	FIDA
EMPRUNTEUR:	République du Malawi
ORGANISME D'EXÉCUTION:	Département de l'administration locale, Bureau du Président
COÛT TOTAL DU PROGRAMME:	19,64 millions de USD
MONTANT DU PRÊT DU FIDA:	10,70 millions de DTS (équivalant approximativement à 13,47 millions de USD)
CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:	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
COFINANCEUR(S):	À déterminer
MONTANT DU COFINANCEMENT:	3,51 millions de USD
CONDITIONS DU COFINANCEMENT:	Don
CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:	1,71 million de USD
CONTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES:	950 000 USD
INSTITUTION CHARGÉE DE L'ÉVALUATION PROSPECTIVE:	FIDA
INSTITUTION COOPÉRANTE:	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

NOTE DE PRÉSENTATION

Qui sont les bénéficiaires?

La population cible s'échelonne entre 163 000 et 192 000 personnes (soit 32 000 et 38 000 ménages) vivant dans des villages des districts de Nsanje, Thyolo et Chiradzulu (région du Sud du Malawi). Très peu de familles disposent de superficies suffisantes pour couvrir leurs besoins alimentaires. Quatre ménages sur cinq souffrent d'insécurité alimentaire pendant au moins trois à quatre mois par an et sont à la merci des fluctuations des précipitations et des disponibilités de main-d'œuvre familiale. Nombre de ménages pauvres n'ont pas les ressources nécessaires pour participer aux activités classiques de développement. Les interventions du programme à l'échelon des villages ont été conçues de manière à garantir la participation active des groupes les plus pauvres, notamment les paysans sans terre, les ménages dirigés par une femme et les familles touchées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH)/syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA).

Pourquoi sont-ils pauvres?

Outre l'accroissement démographique élevé, les principales causes de pauvreté parmi la population cible sont liées à l'expropriation des terres sous droit coutumier et à la forte discrimination exercée dans le passé à l'encontre des petits exploitants, notamment aux restrictions freinant leurs activités économiques. L'expropriation et la discrimination n'ont plus cours et la lutte contre la pauvreté est désormais la principale préoccupation du gouvernement, mais l'aide au développement – essentiellement fournie par le biais d'institutions centralisées du secteur public – n'a pas réussi à enrayer l'aggravation et l'extension de la pauvreté rurale. En raison de la diminution des actifs des ménages, il n'est plus possible d'appliquer les méthodes classiques de développement qui, moyennant l'intensification des activités, agricoles ou autres, amélioreraient la sécurité alimentaire des familles et créeraient des excédents suffisamment importants pour acheter des intrants. Dans une large mesure, les activités rémunératrices hors exploitation se limitent au travail saisonnier dans les plantations locales ou dans d'autres régions du pays, à la vente sur place de denrées alimentaires et à la commercialisation des produits agricoles, ces deux dernières activités étant limitées par la faiblesse du pouvoir d'achat.

Que leur apportera le programme?

Le programme facilitera l'accès des bénéficiaires aux ressources, et en améliorera l'utilisation par les ménages villageois. À cette fin, on s'attachera à: i) mieux informer les villageois et encourager leur esprit d'initiative; ii) leur donner l'autonomie nécessaire pour organiser l'accès aux ressources et la production; iii) renforcer la capacité d'adaptation des fournisseurs de services; enfin, iv) réduire les pénuries alimentaires grâce à des investissements en faveur des activités rémunératrices et de la production, améliorant ainsi le régime alimentaire et l'état nutritionnel de la population cible. Le programme, conçu dans l'optique de la politique de décentralisation menée dans le pays, sera exécuté en collaboration avec les nouvelles institutions décentralisées et avec les personnels locaux des ministères compétents qui jouent un rôle déterminant en tant que fournisseurs de services. Afin de faciliter la réalisation des objectifs du programme, il est prévu un appui et un encadrement. Le programme s'efforcera de mobiliser la participation active de tous les groupes de villageois.

Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme?

Après avoir, grâce à une aide initiale, analysé les activités de subsistance et les conditions de vie, ainsi que les difficultés et les préoccupations des divers groupes et cherché des solutions réalistes, les villageois dresseront la liste des investissements à effectuer en priorité. Des accords seront passés avec des prestataires de services qui fourniront l'aide extérieure nécessaire. Les villageois géreront les investissements locaux, auxquels ils contribueront substantiellement. On mettra en place des dispositifs visant à assurer que les fournisseurs de services rendent compte: i) aux villageois des résultats obtenus et ii) au programme de l'utilisation des ressources. Le suivi et l'évaluation (S&E) participatifs ainsi que la responsabilité financière dont il sera rendu compte dans les rapports périodiques sur le programme, feront en outre l'objet d'examen ponctuels approfondis.

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À
LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI
POUR LE
PROGRAMME D'APPUI AUX ACTIVITÉS DE SUBSISTANCE DES RURAUX

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Malawi d'un montant de 10,70 millions de DTS (équivalant approximativement à 13,47 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du programme d'appui aux activités de subsistance des ruraux. 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 le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) en tant qu'institution coopérante du FIDA.

PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LES
ACTIVITÉS DU FIDA¹

A. L'économie et le secteur agricole

1. Le Malawi est un pays sans littoral ayant une superficie terrestre totale de 94 000 km². Son économie est essentiellement agricole, et la majorité des habitants vit de l'agriculture de subsistance. Sa population, évaluée à 10,8 millions de personnes, s'accroît de 2,6% par an. La densité moyenne, qui est de 112 habitants au km², a pratiquement doublé au cours des 20 dernières années, et atteint 300 à 400 habitants au km² dans certaines parties de la région du sud. Avec un produit national brut (PNB) par habitant de 180 USD (1999), une espérance de vie à la naissance de 40 ans et un taux d'analphabétisme des adultes de 40%, le Malawi est classé au septième rang parmi les pays les plus pauvres du monde et au neuvième rang parmi les pays les moins avancés. Ses résultats économiques sont très sensibles aux variations des précipitations et aux chocs extérieurs. Au cours des 20 dernières années, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté en moyenne de 3% par an, chiffre largement inférieur aux 5,3% nécessaires pour éviter que le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté ne s'accroisse.

2. Les secteurs de l'agriculture et des services assurent chacun environ 40% du PIB et celui de l'industrie 20%, dont 15% attribuables aux industries manufacturières. L'agriculture fournit 80 à 90% des exportations, les principaux produits étant le tabac (60-65%), le thé (12-15%) et le sucre (2-5%). Les résultats du secteur agricole sont déterminants pour l'économie. Le taux moyen de croissance de ce secteur est passé de 1,5% par an dans les années 80 à 6,6% dans les années 90. Le secteur formel est oligopolistique et offre relativement peu de possibilités d'emplois, du fait essentiellement du faible développement des industries manufacturières à forte intensité de main-d'oeuvre et des petites entreprises.

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



3. Depuis les élections de 1994, la lutte contre la pauvreté figure au premier rang des priorités des pays en matière de développement. Les monopoles d'État et le contrôle de la commercialisation et des échanges de produits agricoles ont été abolis, ce qui a permis aux petits exploitants de diversifier leur production en pratiquant d'autres cultures que le maïs. Des améliorations ont été apportées à l'administration fiscale et le secteur public a été en partie réorganisé. Cependant, les effets de ces réformes sur la croissance ont été limités du fait de la faible capacité de production, et il n'a pas été possible de maintenir la stabilité macroéconomique nécessaire pour en favoriser l'expansion. Outre les sécheresses et les chocs extérieurs, le manque périodique de rigueur budgétaire a été la principale cause d'instabilité macroéconomique.

4. Le programme macroéconomique actuel, dans lequel figure explicitement l'objectif de réduction de la pauvreté accompagné de réformes budgétaires, met l'accent sur les dépenses en faveur des pauvres. Il vise à équilibrer d'ici 2001 le budget public, qui a enregistré un déficit de 5% en 1999, à ramener l'inflation à 10% en 2001 contre 30% en 1999, et à porter la croissance réelle du PIB à 3% en 2001, avec pour objectif 4,5% dans le moyen terme. En 2000, selon le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le Malawi a atteint le point de décision pour l'allègement de sa dette au titre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et il bénéficiera d'un dégrèvement conditionnel de 34 millions de USD jusque vers le milieu de 2002. Par la suite, il devrait lui être accordé un allègement de 40 à 50 millions de USD par an, sans conditions, pour une période de 20 ans.

5. Bien que le pays ait reçu une aide importante (40 USD par habitant au titre de l'aide extérieure au développement en 1998), environ 65% de la population vit encore au-dessous du seuil de pauvreté (estimé au cours des années 90 à l'équivalent de 40 USD). L'aide, dont le niveau est en augmentation, est de plus en plus souvent accordée sous forme de dons bilatéraux. Ces volumes d'aide plus importants ont davantage servi à la consommation croissante de l'État et du secteur privé qu'au financement des investissements productifs. Or, pour que ce niveau d'aide soit maintenu à l'avenir, il faudra améliorer la gestion et renforcer la lutte contre la pauvreté. Les donateurs sont préoccupés par certaines allégations concernant des fonds publics détournés, impayés ou potentiellement mal utilisés de l'ordre de plusieurs points de pourcentage du PIB, et par les mesures d'incitation visant à limiter les dépenses publiques qui sont principalement financées par l'aide.

6. Le secteur agricole du Malawi comprend les sous-secteurs distincts des plantations et des petites exploitations. Les plantations occupent 20% des 5,7 millions d'ha de terres arables du pays. Les petits exploitants cultivent environ 80% des terres arables et assurent 85% de la production vivrière intérieure. Trois petits exploitants sur quatre cultivent moins d'un hectare, et nombre d'entre eux exploitent moins de 0,5 hectare. Bien qu'en ce qui concerne le développement agricole et rural, l'accent ait été mis sur les petits exploitants, les résultats de ce sous-secteur n'ont pas été insuffisamment bons pour empêcher la pauvreté rurale de s'étendre et de s'aggraver. Cette situation est due à une répartition inéquitable des actifs au profit d'une petite élite et aux séquelles de la gestion antérieure des marchés par l'État, qui a été contraire aux intérêts des petits exploitants, cherchant à s'assurer à faible coût leur main-d'oeuvre dans les plantations et réprimant leur esprit d'entreprise. Il apparaît également que les services d'appui aux petits exploitants n'ont pas été très efficaces. Le gouvernement élabore actuellement le programme d'investissement pour le secteur agricole du Malawi (PISAM), qui vise à réglementer les services et les investissements agricoles ou ruraux. Ce programme, qui constituera le volet consacré à la croissance et au développement du secteur privé du DSRP, comprend trois axes: i) vision, stratégie et rationalisation; ii) développement organisationnel du Ministère de l'agriculture et de l'irrigation; enfin iii) partenariats pour la promotion de la bonne gouvernance afin d'appuyer les activités agricoles de subsistance.

B. Données d'expérience

7. À l'avenir, les interventions de lutte contre la pauvreté devront prendre en compte dans leur conception les enseignements généraux tirés de l'expérience acquise au Malawi en matière d'appui au développement. Il ressort de ces enseignements que, premièrement, en raison de l'importance accordée aux investissements dans les structures institutionnelles et les activités du secteur public, les investissements dans les moyens de production ont été insuffisants, ce qui a contribué à aggraver la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles. Deuxièmement, en raison des difficultés rencontrées pour le ciblage et du manque de transparence, les interventions gérées au niveau central ne sont pas parvenues à mettre à disposition les ressources nécessaires pour les initiatives locales. Troisièmement, la base d'actifs de la plupart des petits exploitants ne permet plus d'appliquer les méthodes classiques qui, moyennant une intensification des activités, assureraient la sécurité alimentaire des ménages et des excédents suffisants au niveau des exploitations pour couvrir les coûts de cette intensification. Quatrièmement, il est possible d'améliorer la production agricole et la qualité de la vie, mais il faudra pour ce faire des activités intenses de facilitation: en effet, les méthodes participatives classiques, qui sont actuellement appliquées presque partout au Malawi, ne garantissent pas que l'appui sera utile aux pauvres. Enfin, il est impératif de suivre l'avancement du programme, ainsi que de le superviser et de l'encadrer rigoureusement pendant son exécution.

8. À ce jour, le FIDA a appuyé au Malawi sept interventions dont on a tiré les enseignements spécifiques suivants: i) en raison de diverses contraintes organisationnelles et institutionnelles, il est impossible de compter aujourd'hui sur le secteur public en tant que fournisseur unique de services agricoles; ii) les systèmes précédents de prestation n'ont pas permis d'atteindre les pauvres de manière satisfaisante; et iii) les services financiers ruraux ne donnent de bons résultats que dans des conditions macroéconomiques favorables et lorsqu'ils appuient des activités produisant des liquidités suffisantes.

C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Malawi

Politique nationale de lutte contre la pauvreté

9. Le Gouvernement du Malawi a pour principal objectif de développement de lutter contre la pauvreté grâce à une croissance diversifiée à forte intensité de main-d'oeuvre. Pour ce faire, il est prévu de renforcer les services d'appui aux petits exploitants, d'intensifier le rôle joué par les communautés dans leur propre développement, de mettre en oeuvre des réformes agraires, de construire des infrastructures durables – en particulier dans les campagnes, et de créer les conditions nécessaires à l'essor d'un secteur privé compétitif. Les politiques environnementales visent à enrayer la dégradation des ressources naturelles et établir les bases d'une croissance durable. Les politiques sociales ont pour objet d'étendre la couverture de services de qualité destinés aux pauvres, en respectant le principe de l'équité entre les sexes. Le gouvernement est résolu à lutter contre la pandémie de VIH/SIDA et à prendre des mesures de protection sociale. À cette fin, il est fondamental d'améliorer la gestion du secteur public, de stabiliser la situation macroéconomique, de réformer la fonction publique et de promouvoir la bonne gouvernance. Le DSRP, actuellement en cours d'élaboration, devrait unifier les priorités sectorielles dans une optique de réduction de la pauvreté, et s'articuler selon les axes stratégiques suivants: stabilisation macroéconomique; restructuration du budget de l'État et établissement de nouvelles priorités pour les dépenses en faveur des pauvres; création de conditions favorables au développement du secteur privé; enfin, mise au point d'un programme de protection sociale d'un bon rapport coût-efficacité.



Activités de lutte contre la pauvreté des principaux donateurs

10. La majeure partie de l'aide au développement en faveur du Malawi est destinée au développement du secteur productif et des infrastructures, et ne vise pas spécifiquement à offrir des options pour les plus démunis ni à fournir une aide sociale décentralisée ciblée sur les pauvres, c'est-à-dire qu'elle ne s'attaque pas directement aux problèmes de sécurité alimentaire et de création de revenus.

11. Les principaux donateurs dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de la sécurité alimentaire et de la création de revenus, sont le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Union européenne (UE); l'Office allemand de la coopération technique (GTZ) et l'Agence danoise de développement international (DANIDA). Plusieurs de ces donateurs appuient l'élaboration du programme PISAM et pourraient renforcer leur aide au développement agricole et rural lorsque de nouveaux progrès auront été accomplis.

12. Plusieurs initiatives visent à appuyer les moyens de subsistance des ruraux, notamment les interventions de Concern Universal (Dezda), du Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam) (Mulanje), du GTZ (Mulanje) et de la Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde (CARE) (région du centre). Ces programmes, qui sont menés pour la plupart sur une échelle relativement petite, appuient la mise en oeuvre d'investissements répondant à la demande des villages et prévoient la participation à divers degrés du personnel local des ministères compétents – ainsi que leur formation en matière de soutien technique et d'orientations. Il est vraisemblable que dans un proche avenir, la plupart de ces programmes seront plus corrélés avec les institutions publiques locales.

Stratégie du FIDA au Malawi

13. La stratégie du Fonds a consisté à accorder une assistance servant les intérêts des agriculteurs pauvres dans le contexte macroéconomique et politique de l'époque. Cette stratégie a évolué, passant des interventions au niveau local dans un cadre sectoriel national à l'appui au développement institutionnel national pendant la période de transition. On a accordé de plus en plus d'importance à la recherche de solutions répondant aux besoins des plus pauvres, surtout des femmes. Avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratique et les nouveaux changements macroéconomiques, l'aide a été étroitement intégrée aux interventions à l'échelle du secteur, appuyées par l'Association internationale de développement (IDA) et par les autres donateurs, ce qui a permis d'intensifier l'accent mis par les projets nationaux sur la pauvreté.

14. Le Malawi entre maintenant dans une nouvelle phase de transformation qui prévoit une plus large libéralisation économique, de nouvelles réformes démocratiques et l'adoption d'une politique de décentralisation, chacun de ces éléments étant un facteur potentiellement propice à la réduction de la pauvreté. Cependant, cette transformation implique certains impératifs: mise en place de structures organisationnelles facilitant l'accès des ruraux pauvres aux ressources, amélioration des mécanismes d'allocation des ressources afin de mieux servir leurs intérêts et adaptation de ces ressources à leurs besoins. Il est aujourd'hui possible d'améliorer la fourniture des services et l'accès aux ressources, de réorienter les procédures de travail et les modes d'interaction entre les personnels des organismes publics et leur clientèle, et d'encourager de nouveaux circuits et réseaux reposant sur l'initiative des organisations locales. La stratégie du FIDA vise principalement à apporter une aide au gouvernement afin qu'il exploite ces nouvelles possibilités pour réduire la pauvreté rurale.



Raison d'être du programme

15. Le type d'aide au développement agricole, qu'il était possible de fournir autrefois dans le cadre de l'économie dirigée, a eu pour effet de concentrer les investissements des donateurs sur le renforcement des capacités dans les hiérarchies institutionnelles du secteur public, chargées jusqu'ici d'acheminer les biens et les services aux ruraux. L'approche dirigiste adoptée par ces hiérarchies pour réglementer la production des aliments de base et des cultures de rente et pour organiser les services sociaux a eu pour conséquence un sous-investissement flagrant dans les moyens de production. Des interventions conçues pour rectifier ce déséquilibre des investissements sont donc tout à fait justifiées.

16. Pour remédier à ce déséquilibre, il faudra optimiser l'apport de ressources aux ruraux pauvres, ainsi que leur utilisation. Sur le plan politique et institutionnel, cette démarche pourrait se définir comme la bonne gouvernance. Le programme a donc été conçu dans le contexte de l'engagement du gouvernement dans ce sens, dont témoigne son initiative actuelle de décentralisation mettant l'accent sur la démocratie, la responsabilité financière au niveau local, la transparence, l'équité entre les sexes et l'efficacité de l'utilisation des ressources. Compte tenu du grave manque de ressources des ménages ruraux, il est impératif d'utiliser au mieux celles qui sont disponibles, ce qui n'est probablement pas le cas actuellement. Pour améliorer les moyens de subsistance des ruraux, il faut améliorer les pratiques de gestion des terres et, de manière plus générale, d'exploitation des ressources naturelles. Les ruraux ont besoin d'aide pour analyser les points faibles dans l'utilisation de leurs ressources et étudier les solutions possibles. Les techniques participatives classiques ont rarement permis d'inclure les pauvres, qui constituent maintenant la majorité de la population. Il est donc nécessaire d'élaborer à l'échelon villageois un dispositif englobant les pauvres et les personnes les moins représentées pour analyser les besoins en matière de développement, les formuler et arrêter les priorités, mettre en place une plateforme permettant de promouvoir les intérêts des bénéficiaires dans ce domaine, et susciter l'intervention des organismes publics et privés afin de répondre à ces besoins. Il faudra par conséquent faire porter l'effort sur les gens plutôt que sur le développement économique et sur l'optimisation de la production agricole en soi, ce qui pourrait se traduire par des investissements tout à fait différents de ceux associés aux méthodes classiques.

DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

A. Zone du programme et population cible

17. **La zone du programme.** Le programme sera exécuté dans les districts de Nsanje, Thyolo et Chiradzulu. Dans les zones agricoles de Thyolo et du sud de Chiradzulu, les plantations, qui en règle générale occupent les terres agricoles les meilleures, prédominent. Les petits exploitants cultivent des petites parcelles autour des plantations, souvent sur des terres en pente. Le district de Nsanje est essentiellement formé de collines de faible altitude descendant vers la plaine alluviale du fleuve Shire, qui est en grande partie marécageuse ou inondée périodiquement. Les chefs-lieux des districts sont des petites villes où la plupart des activités économiques sont directement liées à l'agriculture. La population vit essentiellement dans des villages dispersés dans les campagnes. Les activités agro-alimentaires sont limitées et le commerce des intrants concerne principalement les plantations. La vente de produits alimentaires sur une petite échelle dans les villes et le long des grands axes routiers est la principale activité non agricole. Les possibilités d'emploi, qui sont très limitées, sont essentiellement liées au travail saisonnier. Les chefs-lieux des districts de Thyolo et de Chiradzulu sont reliés par un bon réseau routier à Blantyre, mais Nsanje est mal desservi. Les réseaux routiers secondaire et tertiaire sont peu développés et la plupart des villages sont difficilement accessibles, en particulier pendant la saison des pluies. Les services publics sont essentiellement des services de santé et d'enseignement primaire, et des services de vulgarisation agricole et de développement communautaire. Seule la moitié environ des postes permanents des personnels de terrain sont pourvus et les effectifs baissent en raison des décès dus au VIH/SIDA et du non-remplacement des retraités.



Souvent, les vulgarisateurs ne disposent des ressources nécessaires pour leur travail que s'ils participent à une activité financée par un donateur.

18. Dans les trois districts, diverses instances traditionnelles seront associées au programme, notamment des comités villageois de développement. Tous les villages couverts par ces comités participeront au programme. Pendant les deux premières années d'exécution, on fera appel dans chaque district à une instance traditionnelle et à quatre comités villageois, et au cours de la troisième année, on inclura une autre instance traditionnelle et deux comités. Les critères de sélection des instances traditionnelles et des comités seront les suivants: i) incidence et niveau de la pauvreté, déterminés grâce à la cartographie de la vulnérabilité établie en 1996 et à l'enquête intégrée sur les ménages menée récemment; ii) absence de programmes d'appui similaires, établis grâce aux analyses de la situation initiale menées à l'échelon local et du district; et iii) adhésion au niveau local aux objectifs et aux procédures opérationnelles du programme. Les instances traditionnelles et les comités intervenant pendant les deux premières années d'activité seront sélectionnés pendant la première année d'exécution.

19. **La population cible.** Les moyens de subsistance et les conditions de vie dans la zone du programme sont relativement bien documentés. La plupart des villageois sont des agriculteurs de subsistance. Dans de nombreuses zones des districts de Thyolo et de Chiradzulu, les ménages n'ont accès qu'à des parcelles de 0,1 à 0,3 ha; dans celui de Nsanje, les exploitations sont légèrement plus grandes mais les précipitations sont beaucoup moins régulières. Selon la pluviométrie et la taille des exploitations, la production de maïs destiné à la consommation familiale de la plupart des ménages dure habituellement de la récolte, en avril-mai, jusqu'en septembre-décembre. En attendant la récolte suivante, les gens cherchent du travail dans les plantations contre une faible rémunération et ils réduisent leur ration alimentaire. Pendant ces mois, les plus démunis, en particulier les femmes chefs de famille, connaissent des carences énergétiques, car il y a davantage de travail hors exploitation lorsque leurs propres terres doivent être préparées, puis ces possibilités d'emploi s'amenuisent, provoquant une réduction de leur ration alimentaire au moment où leurs champs doivent être désherbés.

20. Le programme visera environ 9 600 ménages dans le Nsanje, entre 19 200 et 24 000 dans le Thyolo et de 3 840 à 4 800 dans le Chiradzulu, ce qui représente au total une population cible de 163 000 à 192 000 personnes, soit environ 20% de l'ensemble de la population des trois districts. Les activités du programme à l'échelon des villages sont conçues de manière à tenir compte des priorités et des préoccupations de tous les villageois. Des dispositifs seront mis en place pour évaluer le degré de satisfaction des différents groupes et catégories de revenus par rapport aux résultats obtenus par le programme sur le plan de l'amélioration de leurs activités de subsistance et de la qualité de leur vie.

B. Objectifs et portée

21. Le programme a pour objectif général d'améliorer les activités de subsistance et la qualité de la vie de la population cible en facilitant l'accès aux ressources et en faisant en sorte qu'elles soient utilisées de manière plus efficace par les ménages villageois. Pour atteindre cet objectif, le programme s'emploiera à: i) mieux informer la population cible et encourager son esprit d'initiative; ii) donner au groupe cible l'autonomie nécessaire pour organiser son accès aux ressources et améliorer la production; iii) renforcer la capacité d'adaptation des fournisseurs de services; iv) réduire le déficit alimentaire; enfin, v) améliorer le régime alimentaire et l'état nutritionnel du groupe cible.

22. L'engagement financier global sur neuf ans en faveur du programme sera réparti en trois cycles, de trois ans chacun. Les objectifs secondaires consistent à donner au gouvernement les moyens et la possibilité de remplir les conditions donnant accès aux fonds du second cycle du programme et de justifier à la sixième année d'exécution l'obtention de la dernière tranche des fonds, qui permettra



d'augmenter le nombre des villages desservis sous réserve d'adhésion réelle aux objectifs de performance et d'impact satisfaisants.

C. Composantes

23. Les trois cycles correspondent au lancement, à la consolidation et à l'expansion du programme. Le passage d'un cycle au suivant sera conditionné par les résultats obtenus en matière d'exécution, tels que précisés dans la description des repères (appendice V). À l'intérieur de ces cycles, les activités du programme seront organisées en trois composantes: investissements dans le capital humain; investissements villageois; gestion et coordination du programme.

Investissements dans le capital humain

24. Cette composante a pour objectif de donner aux communautés l'autonomie nécessaire pour renforcer les dispositifs internes de survie et les structures organisationnelles des villages; créer une réelle demande d'investissements villageois; apporter des conseils en matière d'accès et un soutien concernant les principaux problèmes. L'accent sera mis sur le renforcement des compétences des villageois, des fournisseurs de services et des personnes représentant les intérêts des villageois au niveau du village, des comités villageois de développement, de l'instance traditionnelle et du district. Des fonds seront mis à disposition pour les trois sous-composantes suivantes:

- a) **Planification et exécution communautaires.** Dans chaque district, un facilitateur sera affecté au bureau du directeur de district à des fins de planification et de développement; il sera doté de moyens de transport, d'équipement et de fonds pour les dépenses de fonctionnement en vue de lancer et de superviser les activités et de contribuer à appliquer les enseignements tirés aux méthodes de travail des districts. Des fonds seront mis à disposition pour des réunions d'orientation à l'intention des divers échelons de l'administration de manière à familiariser le personnel avec les buts, les méthodes et les procédures du programme. Le programme sera introduit dans les villages dans le cadre d'accords de collaboration passés entre les fournisseurs de services, les agents de facilitation (étudiants "prêtés" par des institutions locales d'enseignement supérieur) et une équipe de services de gestion sur le terrain, conformément aux procédures et aux objectifs convenus. Le contrat prévoit que cette équipe comprendra un directeur des opérations établi auprès de l'unité de facilitation du programme à Blantyre, un responsable local pour chaque instance traditionnelle et sera dotée des ressources nécessaires pour les dépenses de fonctionnement. En consultation avec le bureau du commissaire de district et l'équipe de services de gestion sur le terrain, les facilitateurs vérifieront dans quelle mesure les prestataires de services répondent aux besoins des villages.
- b) **Appui aux prestataires de services.** Les agents du changement travaillant dans les services publics et les représentants des comités villageois de développement recevront une formation aux techniques participatives pouvant s'appliquer à l'exécution. Une formation complémentaire, intégrant les enseignements tirés de l'expérience acquise pendant l'exécution, sera également assurée. Les frais de voyage et les indemnités de déplacement seront couverts afin de faciliter la participation des agents du changement aux analyses de la situation initiale dans les villages et aux opérations pendant toute l'exécution, conformément aux accords relatifs aux diverses activités établis lors de leur planification.
- c) **Suivi et évaluation.** L'unité de facilitation du programme supervisera le suivi et l'établissement des rapports concernant l'avancement et l'impact du programme. Plusieurs

ateliers d'analyse de la situation au niveau du district, du secteur et du comité villageois de développement fourniront les données nécessaires au système de gestion informatisé et permettront en outre de définir la situation initiale et de préciser les indicateurs d'impact et d'efficacité qui seront utilisés pour les examens annuels au niveau des comités villageois.

25. Afin de garantir que les activités restent centrées sur les pauvres et que le programme a réellement une influence sur la qualité de leur vie, des consultants locaux effectueront une évaluation de l'impact sur les bénéficiaires dans chaque district vers la fin du premier cycle du programme, ces évaluations servant de base à la première réévaluation. L'institution internationale engagée pour formuler des avis techniques aura une expérience pratique confirmée des projets dans les domaines de la formation et de la recherche relatives au développement rural. Elle réalisera des audits sociaux qui aideront, entre autres, à déterminer si le programme permet effectivement d'atteindre les personnes les plus démunies et de servir leurs intérêts. Des missions de terrain ciblées permettront d'obtenir des éléments d'information pour le plan de travail et budget annuel (PTBA). D'autres missions auront pour objet de recueillir des renseignements utiles aux agents de facilitation et aux instituts nationaux d'enseignement supérieur associés au programme en ce qui concerne les questions relatives à la pauvreté et au développement rural.

Investissements villageois

26. Des ressources seront allouées à des activités qui répondent aux préoccupations et aux options définies à l'échelon des villages. Un plafond sera fixé pour ces fonds de manière à permettre aux villageois de mettre en route une série d'initiatives prometteuses tout en évitant de dépasser les capacités d'action des fournisseurs de services. Ces fonds compléteront d'autres programmes, sans empiéter sur leurs attributions. Les activités proposées devront répondre à des critères spécifiés au préalable pour bénéficier d'un financement. Il y aura deux types de fonds:

- a) Le fonds d'initiatives locales sera ouvert aux organisations villageoises et aux groupements d'intérêt qui entreprendront des activités pour leur propre compte. Les ressources nécessaires pour le premier cycle du programme ont été estimées à environ 700 000 USD. Le plafond du budget annuel des villages participants sera calculé sur la base de huit activités coûtant chacune 300 USD, chiffre qui passera à 400 USD et à 500 USD respectivement au cours de la deuxième et de la troisième année de participation, selon les résultats obtenus. Les villages prendront à leur charge au moins 10% de chaque investissement. L'utilisation du fonds pour les initiatives locales fera l'objet d'un suivi et le degré de réalisation des objectifs du programme sera évalué. En cas de mauvais usage des ressources, les allocations au village concerné seront suspendues. Les plafonds des coûts seront examinés et ajustés le cas échéant lors des réévaluations du programme.
- b) Le fonds d'investissements villageois servira à construire les actifs matériels considérés comme prioritaires dans le cadre du dispositif participatif à l'échelon du village. En règle générale, ces actifs bénéficieront à un groupe précis au sein du village ou au village dans son ensemble, voire même à plusieurs villages. Le fonds d'investissements villageois permettra deux types de financement: i) les investissements d'un montant inférieur à 2 000 USD seront susceptibles de faire l'objet d'un financement direct prélevé sur un sous-compte du programme géré au niveau du district; et ii) les investissements dont le montant est compris entre 2 000 USD et 10 000 USD, qui feront l'objet d'une planification et d'une approbation officielles au niveau du district, seront susceptibles d'être financés par le biais d'allocations conditionnelles au fonds de développement du district.



27. Les plans de travail et budgets pour les activités financées par le fonds d'investissements villageois prendront en compte les actifs matériels, les services de soutien technique nécessaires à leur mise en place, la contribution des bénéficiaires et la rétribution de la main-d'oeuvre non qualifiée fournie par les villageois en plus de leur contribution. Pendant le premier cycle, la plupart des investissements devraient être modestes et financés directement sur les sous-comptes des districts. Au cours des deux premiers cycles, le montant mis à disposition dans le fonds de développement du district ne dépassera pas 25% de l'allocation globale annuelle dudit district au titre de la composante concernée. Lors de la deuxième réévaluation du programme, on étudiera la possibilité d'augmenter le pourcentage des ressources correspondant aux allocations du fonds de développement du district, sous réserve que les conditions requises pour avoir droit à la troisième tranche soient remplies. Aux fins d'estimation des coûts, on a pris pour hypothèse une augmentation de 50% pour calculer l'enveloppe financière globale sur les neuf ans. L'utilisation des ressources du fonds d'investissements villageois acheminées par le biais du fonds de développement du district sera étroitement surveillée.

Gestion et coordination du programme

28. Le financement couvrira les fonctions administratives et de surveillance liées à l'exécution, la sous-traitance de services, notamment les audits, la coordination de la supervision, la liaison avec d'autres activités pertinentes en cours, l'établissement des rapports aux bailleurs de fonds et les réévaluations du programme. L'unité de facilitation du programme, établie à Blantyre, comprendra un directeur de programme, un contrôleur financier, un responsable de la passation des marchés, un responsable du suivi et des rapports, et du personnel de soutien. Le personnel sera recruté pour trois ans, ce qui correspond à la durée du premier cycle du programme, sur la base de contrats renouvelables annuellement. L'unité de facilitation du programme administrera le système de gestion informatisé, préparera des rapports récapitulatifs de situation et veillera à ce que les résultats obtenus soient étayés par des pièces justificatives compte tenu des procédures et des objectifs spécifiés. L'unité de facilitation du programme confiera à des consultants locaux ou à des spécialistes de la région la réalisation d'études et d'enquêtes, selon les besoins. Par ailleurs, cette unité financera et facilitera l'intervention du Service de la planification du Département de l'administration locale (Bureau du Président), qui est chargé de superviser le processus de décentralisation. Des fonds seront également mis à la disposition du Département pour des études et des séminaires portant sur des questions spécifiques.

D. Coûts et financement

29. Sous réserve que les conditions préalables soient remplies (appendice V), trois tranches de fonds correspondant à trois cycles triennaux d'allocation seront mises à disposition. Les progrès réalisés pendant le premier cycle seront examinés lors de la première réévaluation du programme au cours de la troisième année afin de revoir la conception, le cas échéant, et d'établir des estimations détaillées des coûts pour le deuxième cycle. Une deuxième réévaluation approfondie, effectuée au cours de la sixième année, permettra d'établir si le gouvernement est en droit de bénéficier de la troisième tranche de fonds. En admettant que le programme soit poursuivi jusqu'au troisième cycle, sa conception sera revue, si besoin est, afin de tenir compte de l'évolution de la situation et de l'expérience acquise lors de l'exécution.

30. Le coût du troisième cycle sera estimé dans le cadre du processus de réévaluation. D'après les informations existantes et sur la base d'un taux présumé d'accroissement du nombre des villages participants, le coût total estimatif pour les neuf ans du programme, y compris les provisions pour aléas financiers et aléas d'exécution, s'élève à 19,64 millions de USD, dont 17% (3,4 millions de USD) en devises. Les coûts de base totaux sont estimés à 18,26 millions de USD, les provisions pour aléas d'exécution et aléas financiers s'élevant respectivement à 339 000 USD (2% des coûts de base) et à 1,04 million de USD (6%). Le coût du premier cycle (appendice IV), y compris les provisions



pour aléas financiers et aléas d'exécution, est estimé à 223 millions de kwachas malawiens (MWK) (4,02 millions de USD), dont un tiers (1,34 million de USD) en devises. Les coûts totaux de base du premier cycle sont chiffrés à 3,87 millions de USD, les provisions pour aléas financiers et aléas d'exécution représentant au total 156 000 USD (4% des coûts de base).

31. Le programme sera financé par un prêt du FIDA d'un montant de 13,47 millions de USD, ainsi que par les contributions du gouvernement et des bénéficiaires, qui s'élèvent respectivement à 1,71 million de USD et à 950 000 USD, et par un don de 3,51 millions de USD apporté par un cofinanceur (à déterminer). Ce don couvrira les dépenses relatives au personnel recruté pour les activités de facilitation du programme, aux stages de formation, à l'équipe de gestion des services sur le terrain, au S&E, et au recrutement d'une institution de développement extérieure qui jouera le rôle de conseiller auprès du programme et effectuera les audits sociaux. Le prêt du FIDA servira à financer les investissements villageois, une partie des trois sous-composantes au titre des investissements dans le capital humain ainsi que la composante gestion et coordination du programme. Le Département du développement international (Royaume-Uni) étudiera la possibilité de cofinancer le programme dans le cadre de l'appui qu'il a prévu d'apporter au PISAM.

32. Le Malawi devrait devenir à bref délai pays membre de l'unité régionale de gestion des terres (RELMA), qui a pour tâches: d'apporter un soutien et des conseils techniques; de former les fournisseurs de services des secteurs public et privé et de la société civile; de préparer et diffuser des informations techniques; et de mettre au point des méthodologies permettant une interaction efficace au niveau local sur les questions de gestion des ressources naturelles. Dans la limite des ressources allouées au Malawi et compte tenu des autres demandes, l'unité régionale de gestion des terres mettra gratuitement ses services à la disposition du programme.

TABLEAU 1 - RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME^a
(en milliers de USD)

Composante	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
A. Investissements dans le capital humain					
1. Planification et exécution communautaires	1 658	1 040	2 698	39	15
2. Appui aux fournisseurs de services	2 036	0	2 036	-	11
3. Suivi et évaluation	326	909	1 235	74	7
Total partiel	4 021	1 949	5 969	33	33
B. Investissements villageois					
1. Fonds d'initiatives locales	5 261	0	5 261	-	29
2. Fonds d'investissements villageois	4 240	0	4 240	-	23
Total partiel	9 501	0	9 501	-	52
C. Gestion et coordination du programme					
1. Unité de facilitation du programme	1 449	1 128	2 578	44	14
2. Études et enquêtes	208	0	208	-	1
Total partiel	1 657	1 128	2 785	41	15
Coûts totaux de base	15 179	3 077	18 255	17	100
Provisions pour aléas d'exécution	339	0	339	-	2
Provisions pour aléas financiers	718	323	1 041	31	6
Total des coûts du programme	16 236	3 399	19 636	17	108

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

TABLE 2: PLAN DE FINANCEMENT^a
(en milliers de USD)

Composante	FIDA		Cofinanceur		Gouvernement		Bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
A. Investissements dans le capital humain													
1. Planification et exécution communautaires	1 540,4	49,8	1 394,9	45,1	158,6	5,1	-	-	3 094,0	15,8	1 134,3	1 831,2	128,5
2. Appui aux fournisseurs de services	1 148,0	44,9	164,1	6,4	1 244,1	48,7	-	-	2 556,1	13,0	-	2 556,1	-
3. Suivi et évaluation	19,7	1,4	1 348,8	97,2	19,0	1,4	-	-	1 387,5	7,1	1 008,8	378,7	-
Total partiel	2 708,1	38,5	2 907,8	41,3	1 421,7	20,2	-	-	7 037,6	35,8	2 143,1	4 766,0	128,5
B. Investissements villageois													
1. Fonds d'initiatives locales	4 734,7	90,0	-	-	-	-	526,1	10,0	5 260,8	26,8	-	5 260,8	-
2. Fonds d'investissements villageois	3 816,0	90,0	-	-	-	-	424,0	10,0	4 240,0	21,6	-	4 240,0	-
Total partiel	8 550,7	90,0	-	-	-	-	950,1	10,0	9 500,8	48,4	-	9 500,8	-
C. Gestion et coordination du programme													
1. Unité de facilitation du programme	2 060,0	72,2	603,0	21,1	189,7	6,6	-	-	2 852,7	14,5	1 256,4	1 406,6	189,7
2. Analyse de la pauvreté	147,4	60,3	-	-	97,2	39,7	-	-	244,6	1,2	-	244,6	-
Total partiel	2 207,4	71,3	603,0	19,5	286,8	9,2	-	-	3 097,2	15,8	1 256,4	1 651,2	189,7
Total	13 466,2	68,6	3 510,8	17,9	1 708,6	8,7	950,1	4,8	19 635,7	100,0	3 399,5	15 918,0	318,2

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

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

33. **Passation des marchés.** Pour les articles financés par le prêt du FIDA, les marchés seront passés conformément aux procédures du gouvernement, dans la mesure où elles sont compatibles avec les directives du Fonds en la matière. Les marchés relatifs aux éléments financés par le cofinancier seront passés selon des procédures ayant son agrément. Chaque PTBA comprendra un plan et un calendrier de passation des marchés où figureront les biens et services à acheter. Dans la mesure du possible, les équipements et matériaux seront regroupés en lots. Les contrats d'un montant supérieur à 100 000 USD feront l'objet d'un appel d'offres international; ceux d'un montant compris entre 10 000 USD et 100 000 USD seront passés par appel à la concurrence locale; ceux d'un montant compris entre 5 000 USD et 10 000 USD seront adjugés après consultation de fournisseurs à l'échelon national; et ceux d'un montant inférieur à 5 000 USD seront passés par entente directe. Les contrats concernant les infrastructures rurales qui, en raison de leur échelle et de leur emplacement, n'intéresseront pas les entreprises internationales, seront attribués par appel d'offres local. La passation des marchés sera également régie par des limitations agréées de responsabilité conformes aux règlements financiers et aux pouvoirs du personnel des services publics à l'échelon du district et du pays.

34. **Décaissements.** Le prêt du FIDA sera décaissé sur neuf ans, divisés en trois cycles de financement. Le montant attribué pour le premier cycle sera décaissé sur trois ans. Sous réserve d'une première réévaluation satisfaisante, le FIDA approuvera les allocations du deuxième cycle, afin de garantir la mise à disposition des moyens nécessaires pour que le programme ait l'impact prévu. Une deuxième réévaluation, effectuée au cours de la sixième année, permettra de juger des résultats obtenus. Selon les conclusions de cette évaluation, une troisième et dernière tranche de fonds pourra être débloquée.

35. Afin que les fonds nécessaires aux activités du programme soient immédiatement disponibles, le gouvernement ouvrira, auprès d'une banque commerciale ayant l'agrément du FIDA, un compte libellé en dollars des États-Unis qui sera géré par le Ministère des finances. Dès l'entrée en vigueur du prêt, le FIDA versera un premier dépôt sur ce compte spécial, équivalant aux décaissements moyens prévus pour six mois du premier cycle du programme. Ce compte spécial sera réapprovisionné en fonction des demandes périodiques de retrait, étayées par les pièces justificatives appropriées et approuvées par le Ministère des finances et par l'institution coopérante. Les retraits sur le compte du prêt peuvent être effectués sur présentation des relevés des dépenses certifiés, conformément aux procédures convenues entre l'emprunteur, l'institution coopérante et le Fonds. L'unité de facilitation du programme tiendra ces pièces à la disposition de l'institution coopérante pour vérification et examen, conformément aux conditions générales du FIDA.

36. Des fonds seront virés du compte spécial sur le compte du programme, libellé en monnaie locale, dont la gestion, soumise à la double signature du directeur de programme et du contrôleur financier, sera confiée à l'unité de facilitation du programme auprès d'une banque ayant l'agrément du FIDA. À partir du deuxième cycle du programme, le gouvernement déposera sur ce compte les fonds de contrepartie correspondant à sa contribution aux frais de fonctionnement. Le compte du programme servira pour les paiements effectués directement par l'unité de facilitation du programme et alimentera également les trois sous-comptes du programme qui seront ouverts par cette même unité à l'échelon des districts. La double signature du facilitateur de district et du directeur des finances de district sera nécessaire pour la gestion de ces sous-comptes, le commissaire de district étant le signataire suppléant. Les ressources destinées à l'élément fonds de développement de district du fonds d'investissements villageois seront transférées du compte du programme sur les trois comptes des fonds de développement de district, en tant qu'allocation conditionnelle réservée uniquement aux activités entreprises par les comités villageois de développement participant au programme. Ces allocations seront comptabilisées séparément. Les décaissements en faveur du fonds de

développement de district se feront conformément aux besoins figurant dans les PTBA approuvés. Les facilitateurs de district approuveront les décaissements effectués sur le fonds de développement de district pour les dépenses relatives au programme.

37. **Comptabilité.** Des comptes distincts seront établis pour les dépenses du programme à tous les échelons, sous une présentation conforme aux règlements et instructions comptables du gouvernement et compte tenu des exigences des donateurs. Selon cette présentation, les comptes relatifs aux activités villageoises indiqueront la valeur imputée aux contributions des bénéficiaires sous forme de main-d'oeuvre et de matériaux. Les principaux éléments du système comptable seront les suivants: états mensuels des relevés de dépenses, états trimestriels des relevés de dépenses et états financiers annuels, ces derniers comprenant les comptes annuels des recettes et des dépenses, les bilans et les états des dépenses d'investissement annuelles.

38. **Vérification des comptes.** L'ensemble des états financiers annuels servira de point de départ pour la vérification annuelle des comptes, qui sera fondée sur les états financiers établis par les districts et par l'unité de facilitation du programme, accompagnés chacun d'un rapport. Le rapport de vérification contiendra des opinions distinctes sur les comptes tenus au niveau des districts. L'unité de facilitation du programme recrutera ou fera recruter des commissaires aux comptes, ayant l'agrément du FIDA et du gouvernement, pour la vérification annuelle requise. Cette opération sera financée par le prêt du FIDA. Le rapport annuel correspondant sera transmis au Fonds et à l'institution coopérante dans les six mois suivant la fin de l'année budgétaire.

F. Organisation et gestion

39. Le programme sera mis en oeuvre sous l'égide du Département de l'administration locale et, au plan fonctionnel, il sera lié aux structures administratives locales créées conformément aux politiques de décentralisation et de démocratisation. À l'échelon local, le programme sera exécuté dans le cadre de dispositifs de collaboration et d'accords contractuels associant les secteurs public et privé et la société civile, en vue de favoriser la bonne gouvernance, de démarginaliser les villageois et de renforcer les compétences nécessaires pour une interaction au service des plus pauvres. À ce niveau, les diverses parties prenantes de l'exécution font partie des organismes administratifs locaux et/ou leurs comités (comité villageois de développement et, à l'échelon de l'instance traditionnelle, comité de développement local et comité directeur local) ou y sont représentées.

40. Le directeur du programme fera rapport au secrétaire principal du Département de l'administration locale, qui pilotera et supervisera le programme. Les rapports et les informations concernant le programme seront transmis au service de la planification du Département, qui sera le point de contact permanent du programme avec le Département et ils seront communiqués au Conseil économique national pour information.

G. Justification économique

41. Les principales réalisations attendues d'un programme de ce type ont trait à la sensibilisation, au fonctionnement de la société à l'échelon local, à la mobilisation et au bien-être de la population. Il ressort d'initiatives similaires en cours, financées par des organisations non gouvernementales (ONG), que des interventions à faible coût, même modestes, peuvent avoir un impact notable sur les ménages pauvres. Les divers types et le nombre des activités à financer ne sont pas encore connus et on ne dispose pas des éléments nécessaires pour évaluer globalement les avantages attendus ni pour calculer les taux de rentabilité financière et économique. Au niveau des ménages, les activités financées apporteront des avantages directs et quantifiables aux membres des organisations et des groupements d'intérêt. Certains de ces avantages découleront sans doute des investissements dans la production agricole, de l'accès aux ressources naturelles et de leur utilisation durable, ainsi que de l'accès aux

options créatrices de revenu qui amélioreront la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et la qualité de la vie. Selon l'activité prise en considération, ces avantages pourraient se matérialiser au niveau des ménages parmi un sous-groupe spécifique d'un village, ou au niveau global.

42. Le coût du programme sera de 55 à 65 USD par ménage et par an, sur neuf ans. Sur ce total, 85% correspondent aux investissements dans le processus d'autonomisation des villages, à l'appui aux fournisseurs de services, à des dons d'un montant peu élevé destinés à des investissements dans les villages et au S&E participatif, notamment l'évaluation de l'impact, le reste couvrant les frais d'administration du programme. Cette répartition des coûts représente une inversion du profil habituel des dépenses dans les initiatives de développement au Malawi.

H. Risques

43. Plusieurs risques sont associés au programme: ils ont pour la plupart un caractère institutionnel et sont liés à la capacité des fournisseurs de services de contribuer à la réalisation des objectifs fixés. L'exécution exigera un niveau élevé de compétences en matière de gestion et une bonne compréhension des fonctions de facilitation et d'intermédiation envisagées. Les risques peuvent être ainsi récapitulés: i) engagement insuffisant du gouvernement; ii) effets préjudiciables du VIH/SIDA sur la capacité des pauvres de prendre part aux activités de développement; iii) faible participation des plus démunis; iv) prédétermination des activités d'investissement; enfin, v) acheminement irrégulier des fonds. Plusieurs types de mesures ont été intégrées pour réduire ces risques: procédures opérationnelles, recrutement du personnel de l'unité de facilitation du programme, désignation de l'équipe de services de gestion sur le terrain et formation du personnel des services à l'échelon des districts.

I. Impact sur l'environnement

44. En raison des mauvaises pratiques d'utilisation du sol, ainsi que des carences dans la gestion des ressources en eau et de l'assainissement – en particulier dans la région du sud – la dégradation des ressources naturelles est généralisée à divers degrés. Le programme aidera les villages à évaluer la nature et l'état de leur base de ressources dans leur région respective. Les caractéristiques du programme sont telles que ni l'emplacement, ni le type d'investissement ne peuvent être déterminés au stade de la conception. Dès le début, on suivra les procédures établies en matière de gestion et de protection de l'environnement et on intégrera aux projets d'investissement les mesures nécessaires d'atténuation des effets. Ces procédures ont été décrites dans l'analyse de la situation et de l'impact écologiques du programme selon laquelle, conformément aux procédures administratives du FIDA concernant l'évaluation environnementale dans le cycle des projets, le programme a été classé dans la catégorie "B". Le directeur sera chargé d'assurer, le cas échéant, la liaison avec les autorités pendant l'exécution et de veiller à la conformité des activités d'investissement financées par le programme avec les directives établies en matière de gestion de l'environnement.

J. Caractéristiques novatrices

45. Les caractéristiques novatrices du programme sont les suivantes: i) inversion du profil classique des dépenses, qui assure la disponibilité de ressources pour des initiatives locales, en allouant 85% des fonds du programme aux investissements dans le capital humain à l'échelon local, notamment à la démarginalisation des plus démunis, et en finançant des investissements jugés prioritaires par les pauvres; ii) élaboration d'un mécanisme permettant une interaction efficace à l'échelon des villages; iii) renforcement des capacités des nouvelles institutions décentralisées pour favoriser leur participation, sans toutefois miser exclusivement sur elles et leur permettre de s'acquitter de leurs obligations à l'égard des pauvres; enfin iv) recours au mécanisme flexible de financement pour inciter

le gouvernement à respecter ses engagements en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté.

TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ

46. Un accord de prêt entre la République du Malawi 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 est joint en annexe.

47. La République du Malawi est habilitée, en vertu de ses lois, à contracter un emprunt auprès du FIDA.

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

QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION

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

DÉCIDE: Que le Fonds fera à la République du Malawi un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à dix millions sept cent mille droits de tirage spéciaux (10 700 000 DTS) venant à échéance le 1^{er} septembre 2041 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
Lennart Båge

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

(Négociations du prêt conclues le 11 août 2001)

1. Le Gouvernement de la République du Malawi (le Gouvernement) veille à ce que le Département des collectivités locales rattaché au Bureau du Président et Cabinet (l'agent principal du programme) ouvre et tienne, dans une banque commerciale agréée par le FIDA, un compte courant libellé en kwacha malawiens pour les opérations relatives au programme (le compte du programme). L'Unité de facilitation du programme (UFP) sera pleinement habilitée à gérer le compte du programme, le directeur du programme et le contrôleur financier de l'UFP étant désignés comme signataires autorisés. Les deux signatures autorisées seront nécessaires pour toute opération effectuée sur le compte du programme.
2. Le Gouvernement s'assure, dans les 90 jours suivant la date d'entrée en vigueur de l'Accord de prêt, que l'UFP ouvre et tienne, auprès d'une banque commerciale agréée par le FIDA, un compte courant libellé en kwacha malawiens pour financer les opérations du programme dans chaque district couvert par le programme (collectivement dénommés les "comptes de district"). Le facilitateur de district et le directeur des finances de chaque programme de district seront désignés comme signataires autorisés pour chaque compte de district, avec, comme signataire suppléant, le commissaire de district. Au moins deux signatures autorisées seront nécessaires pour toute opération effectuée sur les comptes de district. L'UFP virera les fonds du compte du programme à chaque compte de district conformément aux dispositions du PTBA de chaque année du programme,
3. Le Gouvernement veille à ce que l'UFP vire des fonds du compte du programme au compte existant du fonds de développement de district de chaque district du programme (collectivement dénommés les comptes des fonds de développement de district) pour les opérations du programme financées par le biais des fonds de développement de district, à titre d'allocation conditionnelle et conformément aux dispositions du PTBA de chaque année du programme. Les décaissements effectués sur les comptes des fonds de développement de district suivront les procédures en usage pour les fonds de développement de district.
4. Le Gouvernement prend toute mesure nécessaire pour assurer que les fonds de contrepartie du programme soient dûment inscrits au budget annuel d'investissement de l'État. Conformément au PTBA de chaque année du programme, les fonds de contrepartie correspondront exclusivement durant la phase I aux taxes et impôts non perçus (par le biais d'exonérations délivrées au cas par cas, selon les besoins et conformément au PTBA). À partir de la phase II, le Gouvernement prévoira l'augmentation progressive de son financement de contrepartie au programme de manière à contribuer à la couverture des dépenses courantes liées à la participation au programme de personnel du district, ainsi qu'à l'étude d'impact et à l'analyse de la pauvreté au niveau national. Au cours des 12 derniers mois d'exécution du programme, le Gouvernement prendra à sa charge la totalité de ces dépenses courantes.
5. Le Gouvernement veille à ce que le fonctionnaire de l'UFP chargé du suivi et des rapports mette en place, dans les 12 mois suivant la date de l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt, le système de gestion de l'information du programme, qui permettra de suivre l'état d'avancement du programme, de surveiller les dépenses du programme, d'identifier les contraintes opérationnelles et d'y remédier. Le suivi du programme sera assuré au moyen d'indicateurs clefs de performance convenus d'un commun accord entre le Gouvernement et le FIDA et indiqués dans les directives relatives à l'exécution du programme. Une fois que le système de gestion de l'information aura été mis en place, le comité consultatif technique, les facilitateurs de district et l'équipe des services de gestion sur le terrain, en



consultation avec les commissaires de district et leur directeur de la planification et du développement, aideront le chargé du suivi et des rapports à affiner la conception du système au cours de l'exécution du programme, avec la contribution des bénéficiaires du programme et des partenaires de l'exécution. Le Gouvernement fait en sorte que les informations emmagasinées dans le système de gestion de l'information soient du domaine public et qu'elles soient documentées de façon complète et transparente.

6. a) Le Gouvernement s'assure qu'un examen des phases I et II soit entrepris au cours des six derniers mois de chaque phase, sur la base de termes de référence préparés par l'UFP et approuvés par le FIDA. Ces examens porteront entre autres sur la réalisation des objectifs du programme au cours de la phase considérée et sur les difficultés rencontrées, et recommandera toute réorientation des activités et/ou réaffectation de ressources du programme jugées nécessaires pour atteindre ces objectifs et éliminer ces difficultés. Le Gouvernement veille à ce que toutes les parties intéressées soient invitées à participer aux examens du programme.

b) Les résultats des examens des phases I et II et les recommandations qui en seront issues serviront de base à l'établissement d'un plan d'action acceptable de part et d'autre et à la conception de la deuxième et de la troisième phase, respectivement, ainsi qu'à la réalisation d'une évaluation globale du programme. Le Gouvernement veille à ce que le plan d'action et la conception mentionnés soient achevés au moins trois mois avant le terme des première et deuxième phases et à ce que soient accomplies la réaffectation des fonds provenant du prêt et les modifications voulues des documents de prêt. Les conditions nécessaires au déclenchement du financement de la deuxième phase sont énoncées dans l'Accord de prêt. En ce qui concerne le financement de la troisième phase, les conditions à remplir seront arrêtées au terme de la première phase eu égard aux résultats effectifs évalués lors de l'examen de la première phase et figurant dans un avenant relatif à la deuxième phase joint à l'Accord de prêt.

c) Le Gouvernement reconnaît qu'en cas de résultats non satisfaisants au cours de la première ou de la deuxième phase ou de désaccord entre le Gouvernement et le FIDA sur les recommandations, le plan d'action et la conception découlant de l'examen de l'une quelconque des phases, le FIDA pourra retarder l'ouverture de la phase suivante ou suspendre ou annuler le prêt.

7. Dans les 90 jours suivant la date d'entrée en vigueur de l'Accord de prêt, le Gouvernement nomme, conformément aux procédures et critères convenus par le Gouvernement et le FIDA, des commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes du programme. Ces nominations seront subordonnées à l'examen et à l'approbation préalables du FIDA. Le Gouvernement veille à ce que le rapport annuel sur la vérification des comptes du programme soit présenté sous forme détaillée et fondé sur des états financiers établis conformément aux normes comptables internationales et rendant fidèlement compte de l'état d'avancement et des opérations du programme.

8. Le Gouvernement soutient activement le programme et fait en sorte que les enseignements tirés de son exécution soient diffusés et utilisés au niveau de l'analyse des politiques pour alimenter les processus publics de planification afin d'assurer avec efficacité la poursuite de la décentralisation des services publics, ainsi que la bonne gouvernance et l'atténuation de la pauvreté.

9. Le Gouvernement assure le personnel clef du programme contre les risques de maladie et d'accident conformément aux pratiques en usage dans la fonction publique nationale.

10. Le Gouvernement veille, par le biais du recrutement du personnel participant au programme, à ce que les femmes soient représentées au niveau de l'organisation et de la gestion du programme. Le Gouvernement veille aussi à ce que les femmes bénéficiaires soient représentées dans toutes les activités du programme et à ce qu'elles bénéficient dûment des réalisations du programme.



ANNEXE

11. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions préalables au décaissement des fonds provenant du prêt pour les dotations aux investissements en activité:

- a) l'UFP a désigné l'équipe des services de gestion sur le terrain; et
- b) les directives relatives à l'exécution du programme ont été établies par l'UFP, soumises à l'agent principal du programme et approuvées par le FIDA sous forme de projet.

12. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt:

- a) l'UFP a été dûment établie, le directeur du programme et le contrôleur financier de l'UFP ont été dûment nommés par l'agent principal du programme et leur nomination a été approuvée par le FIDA;
- b) Le Gouvernement a dûment ouvert le compte spécial et l'agent principal du programme a dûment ouvert le compte du programme;
- c) l'Accord de prêt a été dûment signé, et la signature et l'exécution dudit accord par le Gouvernement ont été dûment autorisées et ratifiées par toutes les instances administratives et gouvernementales compétentes; et
- d) le Gouvernement a remis au FIDA un avis favorable, émis par le Ministre de la justice et dont la forme et le fond ont été jugés acceptables par le FIDA.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

MALAWI

Land area (km² thousand), 1997 1/	94	GNI per capita (USD), 1999 4/	180
Total population (million), 1998 1/	10.5	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-98 2/	0.8
Population density (people per km²) 1998 1/	112	Average annual rate of inflation, 1990-98 2/	33.2
Local currency	Kwacha (MWK)	Exchange rate: USD 1 =	MWK 80.0
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1980-98 1/	3	GDP (USD million), 1998 1/	1 688
Crude birth rate (per thousand people), 1998 1/	47	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	2.5
Crude death rate (per thousand people), 1998 1/	23	1990-98	3.8
Infant mortality rate (per thousand live births), 1998 1/	134	Sectoral distribution of GDP, 1998 1/	
Life expectancy at birth (years), 1998 1/	42	% agriculture	35.9
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n.a.	% industry	17.8
Poor as % of total rural population 1/	n.a.	% manufacturing	13.8
Total labour force (million), 1998 1/	5.1	% services	46.4
Female labour force as % of total, 1998 1/	48.8		
Education		Consumption, 1998 1/	
Primary school gross enrolment (% of relevant age group), 1997 1/	133.5	General government consumption (as % of GDP)	14.4
Adult literacy rate (% age 15 and above), 1998 3/	58.2	Private consumption (as % of GDP)	85.2
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	0.4
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 043	Balance of Payments (USD million)	
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5), 1992-98 1/	48.3	Merchandise exports, 1998 1/	n.a.
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5), 1992-98 1/	29.9	Merchandise imports, 1998 1/	n.a.
Health		Balance of merchandise trade	n.a.
Health expenditure, total (as % of GDP), 1990-98 1/	3.3	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people), 1990-98 1/	0.03	before official transfers, 1998 1/	- 611
Percentage population without access to safe water, 1990-98 3/	53	after official transfers, 1998 1/	n.a.
Percentage population without access to health services, 1981-93 3/	20	Foreign direct investment, 1998 1/	1
Percentage population without access to sanitation, 1990-98 3/	97		
Agriculture and Food		Government Finance	
Food imports as percentage of total merchandise imports, 1998 1/	n.a.	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP), 1997 1/	n.a.
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1995-97 1/	333	Total expenditure (% of GDP), 1997 1/	n.a.
Food production index (1989-91=100), 1996-98 1/	109.7	Total external debt (USD million), 1998 1/	2 444
Land Use		Present value of debt (as % of GNP), 1998 1/	77.1
Arable land as % of land area, 1997 1/	16.8	Total debt service (% of exports of goods and services), 1998 1/	14.7
Forest area (km ² thousand), 1995 1/	33.4	Nominal lending rate of banks, 1998 1/	37.7
Forest area as % of total land area, 1995 1/	35.5	Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	19.1
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	1.6		

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/ United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 2000

4/ World Bank, *World Development Indicators database*, 2001

PREVIOUS IFAD LOANS TO MALAWI

Project Name	Initiating Institution	Co-operating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan Acronym	Approved SDR
Dowa West Rural Development Project	IFAD	World Bank: IBRD	HC	08 Sep 81	12 Oct 81	30 Sep 93	70-MW	9 600 000
Smallholder Fertilizer Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	21 Apr 83	22 Jun 83	31 Mar 89	120-MW	8 500 000
Kasungu Agricultural Development Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	12 Dec 84	26 Apr 85	30 Apr 94	158-MW	13 650 000
Smallholder Agricultural Credit Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	02 Dec 87	02 Sep 88	30 Jun 95	212-MW	4 950 000
Agricultural Services Project: Smallholder Food Security Sub-project	WB: IDA	UNOPS	HC	15 Sep 93	30 Jul 94	30 Jun 00	S-35-MW	9 350 000
Rural Financial Services Project: Mudzi Financial Services Sub-project	WB: IDA	UNOPS	HC	02 Dec 93	28 Apr 95	30 Sep 01	338-MW	8 650 000
Smallholder Flood Plains Development Programme	IFAD	UNOPS	HC	23 Apr 98	27 Nov 98	31 Dec 05	471-MW	9 250 000



LOGICAL FRAMEWORK

Narrative summary	Performance Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>Programme Goal: Improved livelihoods and quality of life among the rural poor</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sustained improvements in rural livelihoods - Length of hungry period of the poorest - Household perceptions of trend in well-being - Number of recorded cases of malnutrition - Infant mortality rate 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiary impact assessments, programme reassessments, health centre records, interviews with health staff 	<p>Goal to IFAD mission: None (outcomes relate directly to IFAD's mandate and corporate strategy)</p>
<p>Purpose: Improved access to resources and more efficient use of available resources by rural communities.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Villagers manage land, water, capital and labour resources in a more sustainable manner 	<ul style="list-style-type: none"> - District, FMST and programme progress reports - Supervision reports - Programme reassessments 	<p>Purpose to Goal: Government, district assembly and village commitment to financial and institutional sustainability of decentralization, democratic reform and good governance</p>
<p>Main Outputs:</p> <p>A. Investment in Human Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Better informed and self-motivated client groups - Poor and vulnerable rural households empowered to express and act upon their genuine concerns through strengthened internal coping mechanisms and village organizational structures - Local and district administrations responsive to client concerns - Functioning links between village interest groups and range of public, private sector and NGO service providers - Clients generating access to welfare, technical and financial support services on their own behalf - Increased productivity of the poor's land, labour and capital - Gender and equity dimensions adequately considered in village planning and activity selection - Increased capacity of public service agencies, private sector, NGOs and community-based organizations (CBOs) to recognize and respond to the genuine concerns of target population <p>B. Village Investments</p> <ul style="list-style-type: none"> - Good governance reflected in use of LIF/VIF - Fully accountable financial systems established at the District level responding to the concerns of the target population - Improved resource/asset base in target VDCs and among the target population - Improved productivity of land, water, labour and capital resources available to poor rural households - Increased capacity of villages/CBOs in financial management and business skills, including moves towards their own savings as basis for further investment contributions <p>C. Programme Management and Coordination</p> <ul style="list-style-type: none"> - IFU established and operational - Situation reporting timely and capable of eliciting the genuine priority concerns of the target population - MIS system established and functioning cost-effectively with the participation of villagers 	<ul style="list-style-type: none"> - Village capacity to influence access to and distribution of resources - Delivery mechanisms and participatory processes employed - Responsiveness of service providers to client group needs - Funds disbursed through LIF or VIF against approved AWP/B allocations - LIF and VIF disbursements by 'window' (viz. Development, education, works, health, environment) - Technical performance of village investments - Village investment 'inclusivity' - Management capacity of the IFU - Adherence to programme principles/operating procedures in interaction at the village level - Number, timeliness and quality of reports 	<ul style="list-style-type: none"> - Situation reports (VDC, Traditional Authority, District levels) - District, FMST and programme progress reports - Implementation partner progress reports - Beneficiary impact Assessments - Minutes of review meetings and workshops - District, FMST and programme progress reports - FMST progress reports - Implementation partner progress reports - Beneficiary impact assessments - Minutes of review meetings/workshops - Programme progress reports - FMST progress reports - Social audits - Supervision reports - Programme reassessments 	<p>Outputs to Purpose:</p> <p>Attitudinal change can be instilled, emphasizing responsiveness to genuine village concerns, c.f. paternalistic approach to identifying investments</p> <p>Beneficiaries, including the vulnerable and the poorest, actively participate in the M&E of programme activities</p> <p>Capacity to plan and manage funds for the benefit of poor and vulnerable households can be increased at the village, local government and district levels</p> <p>It is possible to establish cost-effective systems capable of managing resources to meet the programme's goal and objectives</p>





Narrative summary	Performance Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>Activities (Programme Cycle I, three years):</p> <p>A. Investments in Human Capital</p> <p><i>1. Community Planning and Implementation</i></p> <p>(a) Field management services</p> <p>(b) District-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - District facilitation - Orientation training - Publicity information programmes on gender and HIV <p>(c) Area-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientation meetings <p>(d) VDC-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Village facilitation - Orientation meetings - Publicity support for CBOs - VDC exchange visits <p>(e) Village-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientation meetings - Mapping of social profiles - Village participatory planning - Adult literacy training (gender and HIV) - Farmer exchange visits <p><i>2. Support to Service Providers</i></p> <p>(a) District-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participatory development and gender-awareness training - Support to prioritization and solution-finding in villages - Support to investment formulation and delivery <p>(b) Area-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participatory development and gender-awareness training - Participatory learning and awareness for extension workers - Participatory research and extension - Literacy training for trainers <p>(c) VDC-level</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participatory development and gender-awareness training <p><i>2. Monitoring and Evaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - External technical advisory services - Situation analysis workshops at the district/ADC/VDC levels - District review workshops - Participatory village reviews - Beneficiary impact assessments - Programme reassessment (PY 3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Personnel deployed and operational - Personnel deployed and operational - No. of meetings and no. of participants - No. of programmes - No. of meetings and no. of participants - No. of students on loan - No. of meetings and no. of participants - No. of programmes - No. of exchange visits/participants - No. of meetings/participants - No. of village profiles - No. of meetings/participants - No. of training of trainers courses/trainees - No. of visits/participants - No. of training courses/trainees - Size of budget and % disbursement - Size of budget and % disbursement - No. of training courses/trainees - No. of training courses/ trainees - No. of training courses/trainees - No. person-days by speciality - No. workshops/participants - No. reviews/participants - No. reviews/participants - No. impact assessments 	<ul style="list-style-type: none"> - District, FMST and programme progress reports - Facilitation catalyst reports - Minutes of review meetings and workshops - AWPBs - District, FMST and programme progress reports - Implementation partner progress reports - AWP/Bs - District, FMST and programme progress reports - AWP/Bs 	<p>Activities to Outputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Districts' commitment to implement activities - Village leadership commitment to the programme - The poorest participate in initial analysis and subsequent planning, implementation and M&E of investments - Village communities and CBOs interested in collaborating in programme implementation - The poorest can become more integrated in the community and in household decision-making and benefit-sharing - Public sector, private sector and NGO service providers committed to implement activities - Beneficiaries, including the poorest, participate in M&E - Implementation supervisors competent and motivated to supervise and monitor activities - Competent local services contracted for beneficiary impact assessment



Narrative summary	Performance Indicators	Means of Verification	Assumptions
<p>Activities (Programme Cycle I, three years): (continued)</p> <p>B. Village Investments</p> <p><i>1. Local Initiatives Fund</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Delivery of up to eight activities per village per year, each costing up to USD 300 (increasing to USD 500) <p><i>2. Village Investment Fund</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Delivery of one village investment activity per village per year (increasing to two), each costing less than USD 2000 - Delivery of village investment activities, each costing between USD 2 000 and USD 10 000, through the DDF <p>C. Programme Management and Coordination</p> <p><i>1. Interim Facilitation Unit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Periodic oversight of field and district activities - Specialist international services - Specialist local services - Contracted staff <p><i>2. Poverty Analysis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Poverty studies - Policy seminars - Facilitation of DLG interaction with the programme 	<ul style="list-style-type: none"> - No. activities funded; % disbursed - No. activities funded; % disbursed - No. activities funded; % disbursed - No. of visits of different types - No. person-days by speciality - No. person-days by speciality - No. person-months by speciality - No. of studies - No. of seminars - Disbursement of budgeted funds 	<ul style="list-style-type: none"> - District, FMST and programme progress reports - AWP/Bs - District, FMST and programme progress reports - Financial records/audited accounts - AWP/Bs - Consultants' reports - Minutes of proceedings - District progress reports 	<p>Activities to Outputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficiaries interested and committed to implementing activities - Financial accountability can be achieved at the District-level and among service providers - Timely availability of funds - Beneficiaries willing to take equity share in investments (cash/ kind) - Availability of service providers committed to providing technical support to villages/CBOs - Coordination within public services - Timely procurement of vehicles, services, equipment and materials - Timely recruitment of competent IFU staff - IFU maintains strong collaboration between public, NGO and private-sector service providers - IFU establishes effective, efficient management information system - Commitment in DLG/NEC to debate and advance policy concerning poverty alleviation among the poorest and most vulnerable rural people
<p>Inputs (Programme Cycles I – III, USD million):</p> <p>A. Investments in Human Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Community planning and implementation - Support to service providers - Monitoring and evaluation <p>B. Village Investments</p> <ul style="list-style-type: none"> - Local Initiatives Fund - Village Investment Fund <p>C. Programme Management and Coordination</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interim facilitation unit - Poverty analysis <p>Total</p>	<p style="text-align: center;">Programme Cycle I</p> <p style="text-align: center;">1.82</p> <p style="text-align: center;">1.09</p> <p style="text-align: center;">0.31</p> <p style="text-align: center;">0.43</p> <p style="text-align: center;"><u>0.98</u></p> <p style="text-align: center;">0.65</p> <p style="text-align: center;">0.33</p> <p style="text-align: center;"><u>1.22</u></p> <p style="text-align: center;">1.16</p> <p style="text-align: center;">0.06</p> <p style="text-align: center;">4.03</p>	<p style="text-align: center;">Programme Cycle II</p> <p style="text-align: center;">(2.47)</p> <p style="text-align: center;">(0.98)</p> <p style="text-align: center;">(0.99)</p> <p style="text-align: center;">(0.50)</p> <p style="text-align: center;"><u>(3.56)</u></p> <p style="text-align: center;">(2.34)</p> <p style="text-align: center;">(1.21)</p> <p style="text-align: center;"><u>(0.95)</u></p> <p style="text-align: center;">(0.86)</p> <p style="text-align: center;">(0.09)</p> <p style="text-align: center;">6.98</p>	<p style="text-align: center;">Programme Cycle III</p> <p style="text-align: center;">(2.74)</p> <p style="text-align: center;">(1.03)</p> <p style="text-align: center;">(1.26)</p> <p style="text-align: center;">(0.45)</p> <p style="text-align: center;"><u>(4.96)</u></p> <p style="text-align: center;">(2.27)</p> <p style="text-align: center;">(4.24)</p> <p style="text-align: center;"><u>(0.93)</u></p> <p style="text-align: center;">(0.83)</p> <p style="text-align: center;">(0.10)</p> <p style="text-align: center;">8.63</p>

Notes: Parentheses indicate that programme costs for the Programme Cycle in question will be subject to Programme Review.

PROGRAMME COST SUMMARY

PROGRAMME COST SUMMARY BY COMPONENT PROGRAMME CYCLE I COSTS

Programme Cycle I Programme components	MWK '000			USD '000			% Foreign Exchange	% Total Base Costs
	Local	Foreign	Total	Local	Foreign	Total		
A. Investment in Human Capital								
1. Community planning and implementation	41 939	40 600	82 539	524	508	1 032	49	27
2. Support to service providers	21 315	0	21 315	266	0	266	-	7
3. Monitoring and evaluation	8 760	24 240	33 000	110	303	413	73	11
Subtotal	72 014	64 840	136 854	900	811	1 711	47	44
B. Village Investments								
1. Local Initiatives Fund	52 224	0	52 224	653	0	653	-	17
2. Village Investment Fund	26 368	0	26 368	330	0	330	-	9
Subtotal	78 592	0	78 592	982	0	982	-	25
C. Programme Management and Coordination								
1. Interim facilitation unit	50 510	39 121	89 631	631	489	1 120	44	29
2. Poverty analysis	4 470	0	4 470	56	0	56	-	1
Subtotal	54 980	39 121	94 101	687	489	1 176	42	30
Total baseline costs	205 586	103 961	309 547	2 570	1 300	3 869	34	100
Physical contingencies	4 735	0	4 735	59	0	59	-	2
Price contingencies	13 093	10 914	24 007	53	44	97	45	3
Total programme costs	223 414	114 875	338 289	2 682	1 343	4 026	33	104



SUMMARY OF PROGRAMME CYCLE I COSTS BY EXPENDITURE ACCOUNT

	MWK '000			USD '000			% Foreign Exchange	% Total Base Costs
	Local	Foreign	Total	Local	Foreign	Total		
I. Investment Costs								
A. Activity investment grants	78 592	0	78 592	982	0	982	-	25
B. Vehicles and motorcycles	21 350	16 400	37 750	267	205	472	43	12
C. Equipment	5 877	4 605	10 482	73	58	131	44	3
D. Technical assistance, specialist services, training, workshops and technical studies	64 382	81 600	145 982	805	1 020	1 825	56	47
Total investment costs	170 201	102 605	272 806	2 128	1 283	3 410	38	88
II. Recurrent Costs								
A. Operations and maintenance	12 252	1 356	13 608	153	17	170	10	4
B. Allowances	23 133	0	23 133	289	0	289	-	7
Total recurrent costs	35 385	1 356	36 741	442	17	459	4	12
Total baseline costs	205 586	103 961	309 547	2 570	1 300	3 869	34	100
Physical contingencies	4 735	0	4 735	59	0	59	-	2
Price contingencies	13 093	10 914	24 007	53	44	97	45	3
Total programme costs	223 414	114 875	338 289	2 682	1 343	4 026	33	104

MILESTONES TRIGGERING-OFF PROGRAMME CYCLES II AND III

	Milestone	Means of Verification
Programme Cycle II	1. Programme is operating principles and procedures under progressive implementation.	1. All programme-related reports
	2. Proven use of LIF and VIF funds in the programme sub-accounts and DDF accounts in support of village-level activity agreements.	2. Annual audit of accounts.
	3. Programme Account, Programme sub-accounts in districts, and the programme-financed element of district DDF accounts receive (separate) unqualified audit reports.	3. Annual audit of accounts.
	4. Demonstrated beneficiary satisfaction, including among vulnerable groups, with access and distribution of programme resources in relation to the needs of the different wealth categories identified in the initial, village-level situation analyses.	4. Activity completion reports, village review meetings and district review workshops.
	5. Adherence to/respect of Memoranda of Understanding (MoUs) and activity agreements on the part of service providers.	5. On a yearly basis through an inventory of activities financed and implemented using LIF and VIF, FMST reports and, in the third year, independent beneficiary impact assessments and social audits led by the external advisory panel.
	6. Demonstrated tailoring of technical content and socio-economic focus of the inventory of activities to local circumstances, as described in the situation analyses, c.f. pre-determined, supply-driven programmes.	6. LIF/VIF inventories and, in the third year, independent beneficiary impact assessments and social audits by external advisory panel.
Programme Cycle III	1. At least 75% of the expected number of villages engaged towards the end of the second programme cycle.	1. Programme progress reports.
	2. At least 70% of the villages engaged under the programme for a minimum of three years are able to demonstrate that programme-supported actions have made a difference in terms of: <ul style="list-style-type: none"> - improved quality of activity agreements developed under the planning process; - an increase in overall level of (economic) activity in the villages; - inclusion of the poorest during activity selection and their inclusion as beneficiaries of selected activities; - changes in organization within the villages in relation to resource access and allocation among households in different wealth rankings; - villagers being selective in their use of programme funds in relation to those of other sources – reflecting use of programme funds in complementary manner; and - evidence of empowerment and good governance in terms of villages' relationships with authorities at the VDC, ADC and district assembly levels and with service providers. 	2. FMST reports, beneficiary impact assessments, social audits, minutes of district review workshops and programme progress reports.



ORGANIZATION AND MANAGEMENT

A. Programme Organization and Executing Agencies

1. The programme will operate as a discrete set of activities under the aegis of the DLG and be linked functionally to the emerging decentralized institutions. At the grass-roots level, the programme will be implemented through collaborative partnerships and contractual arrangements involving the public and private sectors and civil society. At that level, the various stakeholders in programme implementation are either represented on, or are themselves members of, local administrative bodies and/or their committees.
2. The IFU in Blantyre will report to the Principal Secretary, DLG, in Lilongwe who will in turn provide policy guidance and programme oversight. Programme reports and information will be copied to the Planning Section, DLG, as the programme's routine point of contact with the department, and for information purposes to the NEC.

B. Management and Co-ordination

3. The IFU in Blantyre will be responsible for programme planning and for implementation coordination and control. The following professional staff will be contracted to work in the IFU: a programme manager, financial controller, procurement officer and monitoring and reporting officer. The operations manager of FMST will also be based in IFU and report to the programme manager. A district facilitator will assist the programme manager in each district. Individually appointed staff will be recruited through nationwide advertising, with posts open to candidates from both the private and public sectors. Any civil servants selected will be required either to resign or be seconded, and they will be hired on a contract basis through direct recruitment following open competition procedures.
4. Tasks assigned in the IFU will include, but not necessarily be limited to: (i) programme component management and coordination; (ii) procurement of goods and services, including entering into MoUs and contracts with public-sector line agencies, training institutions, NGOs and private sector partners; (iii) guidance of field operations through the FMST; (iv) supervision of students attached to the programme as facilitation catalysts; (v) financial management and accounting, including preparation of the consolidated AWP/B for onward submission to MOF, the cofinancier, IFAD and the cooperating institution; and (vi) preparation and submission of technical, financial and physical progress reports.
5. On the basis of shortlist procedures, a suitable NGO or local consulting firm will be appointed as the FMST to provide operational guidance to the programme manager and district facilitators. The team will include field officers who will be posted in the Traditional Authorities and report to the operations manager. These officers will work in close consultation with the respective district facilitator to ensure that: (i) actions at the village level takes place as planned and in accordance with the underlying programme principles; and (ii) service providers assume an analytical, facilitation role in their dealings with organizations and village interest groups.

C. Implementation Arrangements and Responsibilities

6. The programme will operate simultaneously in the three programme districts. Based on the district situation analyses, district assemblies and programme management will agree on the



Traditional Authorities and VDCs to be included. The rate at which Traditional Authorities and VDCs become engaged in the programme will be determined on the basis of the availability of human resources to support the programme at the village level. The first year will be dedicated to mobilization, institutional orientation and initial training and to the first round of analysis and planning in the villages. One Traditional Authority with four VDCs will be included in the first year. Activity investment grants will begin to flow into the villages during the second year. In the third to the sixth years, the programme will incorporate an additional Traditional Authority and two VDCs in each district each year, making a total of 15 Traditional Authorities and 36 VDCs served by the end of the second programme cycle. About 288 villages will be associated with the programme from the sixth year on. If all the conditions are met for the Government to access a third tranche of funding, it is assumed for design purposes that third programme cycle will involve a consolidation of support in villages already engaged under the programme rather than a further expansion in coverage.

Component Implementation

7. **Investments in human capital.** IFU personnel, district facilitators and the FMST operations manager will initially conduct briefings and carry out situation analyses at the district level, where Traditional Authorities to be focused on during the programme will be identified on the basis of the poverty situation and ongoing programmes. The district facilitators will thereafter undertake similar exercises in the selected Traditional Authorities in order to brief ADCs and AECs and, in consultation with them, to identify poorer VDCs for inclusion. The recent integrated household survey and vulnerability assessment mapping exercise include poverty-based indices and will form the basis for an objective selection of target locations. The programme as a whole will progress in units of entire VDCs.

8. Following initial briefings and situation analyses, the district facilitators will embark upon a programme of orientation training for ADC/AEC members. With support from the FMST, the district facilitators will assist the ADCs in designating persons at the area level, including technical staff of relevant line agencies who are members of the AEC, to receive training through a specially developed residential course. The training will be carried out under contract. Acting on behalf of the district facilitators, the IFU procurement officer will draw up a contract with a suitably qualified educational institution or consulting company in Malawi.

9. Working within the framework of the MoUs between the IFU and Government line agencies, trained AEC members will become implementing partners when dealing with activities at the VDC and individual village level in their designated areas. They will be continually involved with the villages and put orientation training into a practical context under the guidance of the FMST.

10. Initial participatory diagnosis and situation analysis, planning and activity preparation will take place at the level of individual villages that constitute a VDC. These tasks will be performed by an implementation partnership comprising the trained AEC field technicians, facilitation catalysts and an FMST field officer. The AEC will designate one of its members to act as the implementation supervisor. The district facilitator will set up collaborative and/or contractual arrangements with other service providers, as necessary, to deal with specific activities.

11. During the first year of engagement under the programme, the participatory process will involve a series of five steps, as follows: (i) preparation; (ii) planning (iii) technical appraisal and activity agreement; (iv) activity implementation; and (v) review and evaluation. From the second year on, each village will again progress through steps (ii) – (v) to plan for LIF- and VIF-supported activities.

12. **Village investments.** To facilitate future integration of programme-supported activities into the district planning and budgetary processes, activity grant applications will be referred to funding ‘windows’ within overall programme allocations to the districts. The district programme accounting



assistant will establish the windows in the programme account ledger to reflect relevant district service committees. When submitting their activity investment proposals, village will refer to the relevant funding windows. Initially, equal budgetary allocations will be made in each window. The need to adjust proportionate allocations will be assessed by programme supervision missions.

Local Initiatives Fund

13. LIF-related activities will be financed directly by the programme sub-accounts held at the district level and controlled on behalf of the IFU under the joint signatures of the district facilitator and the district director of finance. Amounts allocated to the sub-accounts will reflect the anticipated number of villages to be engaged under the programme in any given year and current LIF financing ceilings for the villages concerned. Villages will carry out up to eight activities each year for their first four years of engagement under the programme and four activities thereafter. Proposals will be submitted in the form of activity agreements developed through the participatory village planning process and endorsed by the VDC. The district facilitator will release funds to the relevant service providers in accordance with the implementation schedule built into each activity agreement. Successive releases will be subject to performance and maintenance of the schedule. The IFU will monitor overall LIF performance. Importantly, beneficiaries will make their own assessment of performance using indicators identified by the village/interest group when planning the activity.

Village Investment Fund

14. The IFU will channel funds for VIF-financed investments in two portions: (i) an allocation for investments costing less than USD 2 000 transferred to the programme sub-account operated by the district facilitator; and (ii) an allocation for investments estimated to cost in the range of USD 2 000-USD 10 000 transferred to the DDF. In either case, the funds can then be used to finance the operations of service providers and/or materials, as specified in approved activity agreements developed in villages.

15. Activity agreements proposed for direct financing from the programme sub-account will be endorsed by the ADC and passed to the district facilitator for approval and release of funds within the framework of the respective district's AWP/B for that year. Activity agreements proposed for funding via the VIF/DDF allocation will be subject to the formal planning and approval process of the district. Following completion of the necessary steps in the participatory village planning process, investment proposals will be passed successively to the VDC, ADC and district assembly for endorsement as an integral, but separately identifiable, item of the district's overall AWP/B. The district-level AWP/B will reflect an indicative amount for the VIF as a whole. As with the LIF, the amount earmarked in the AWP/B for VIF financing directly from the programme sub-account will be based on the number of villages engaged in the programme in any given year. This total will form the basis for determining the value of funds to be channelled through the DDF. The VIF and DDF allocations will be divided equally between financing windows in the first instance.

D. Participation Arrangements

16. The IFU and its district facilitators will perform a brokerage function, arranging for support services on behalf of villagers. Services will be provided in response to requirements identified through the participatory processes of village interaction and will be specified in activity agreements. Hence the IFU will form the hub of a network of collaborating partners and will not itself implement the technical components. Services will be provided under MoUs (public services) or legally binding contracts (civil-society and private-sector sources). Contracts will typically follow open tendering procedures with time-bound action plans and clauses included, thus allowing for contract termination with appropriate notice in the event of under-performance. Contracts related to training and technical assistance may be procured using shortlist procedures. MoUs/contracts will include requirements for



collaborative arrangements between service providers, as required. NGOs or private companies will thus work in partnership with the staff of relevant public services.

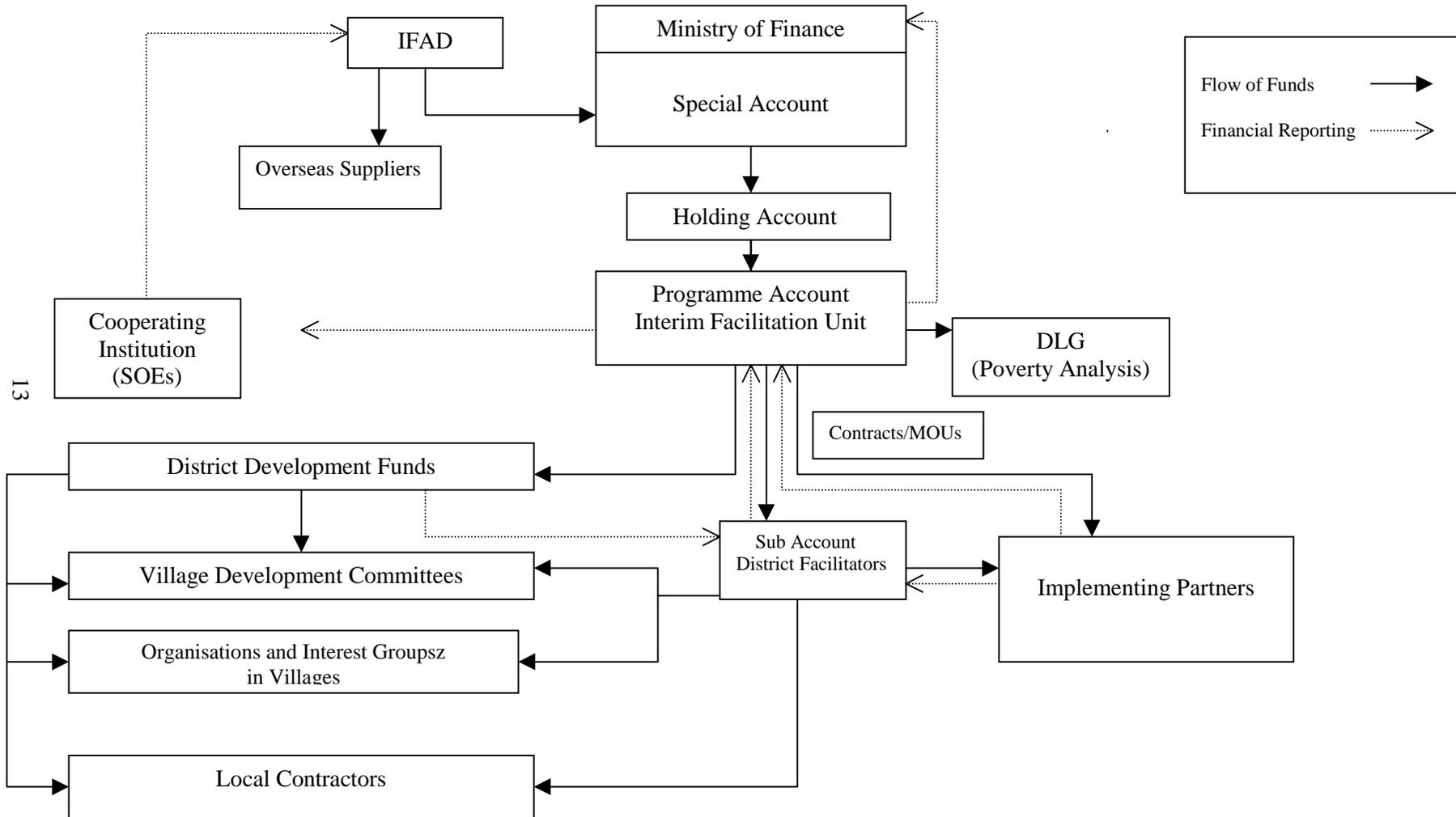
E. Monitoring, Evaluation and Reporting Supervision

17. Programme supervision. IFAD will appoint the United Nations Office for Project Services (UNOPS) to supervise the programme in accordance with the terms and conditions of the loan agreement. The MOF will coordinate IFAD/UNOPS missions. UNOPS supervision missions will deal principally with aspects related to loan administration. For specialized peer review and continual guidance on the participatory process and maintenance of the programme's focus, the IFU will contract the services of a specialized external institution (university department or development institute) with experience in rural and social development. The institution will provide the services of a technical advisory panel to act as mentor to the facilitation catalysts, their parent colleges/university in Malawi and programme management.

18. Monitoring, evaluation and reporting. The IFU will be responsible for M&E and the reporting on progress and effectiveness. The IFU will, through its monitoring and reporting officer (MRO): (i) based on the programme's logframe, develop the programme's management information system that will be the basis for following progress, tracking expenditures and identifying constraints; (ii) coordinate any specific diagnostic studies to be undertaken in response to needs identified during implementation; (iii) on a selective basis, measure programme progress in the field (using enumerators if necessary) – especially at the individual village and VDC levels; (iv) collaborate with district facilitators and the FMST to monitor the operations of implementing partners; and (v) oversee the timely preparation of reports as required.

19. An initial outline of the M&E system at the overall programme level will be prepared during the pre-implementation phase. The external technical advisory group, district facilitators and the FMST will thereafter assist the MRO in finalizing the design. The system will be refined as necessary during the course of implementation. In keeping with the participatory nature of the programme, the beneficiaries and implementing partners will be supported and advised by the district facilitator and the FMST to identify their own indicators of programme progress and effectiveness, which relate to their own expectations and perceptions of priorities. These will form the basis of annual review meetings at VDC, area and district levels.

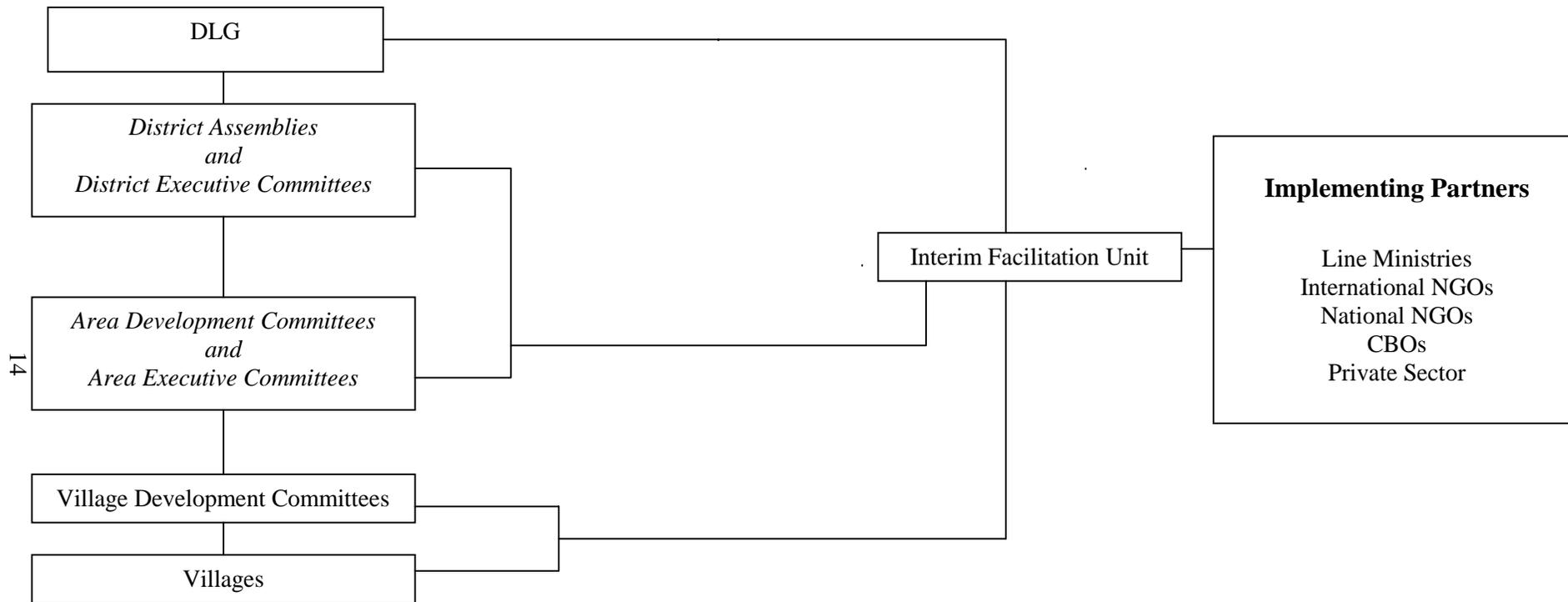
FLOW OF FUNDS



13



ORGANIZATIONAL CHART^{a/}



a/ Italics indicate that these institutions are expected to receive substantial support from other sources

