



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-quatorzième session
Rome, 5-6 décembre 2001

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

LA RÉPUBLIQUE DU GHANA

POUR

**LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LA RÉGION
SEPTENTRIONALE**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTES DE LA ZONE DU PROGRAMME	iv
RÉSUMÉ DU PRÊT	vii
NOTE DE PRÉSENTATION	viii
PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Enseignements tirés des activités antérieures du FIDA	3
C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Ghana	4
DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME	5
A. Zone du programme et groupe cible	5
B. Objectifs et portée du programme	6
C. Composantes	7
D. Coûts et financement du programme	9
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	11
F. Organisation et gestion	12
G. Justification économique	13
H. Risques	14
I. Impact sur l'environnement	15
J. Aspects novateurs	15
TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ	15
QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION	16
ANNEXE	
RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ	17



APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. IFAD LOANS IN GHANA (PRÊTS DU FIDA AU GHANA)	2
III. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	3
IV. COSTS AND FINANCING PLAN (COÛTS ET PLAN DE FINANCEMENT)	7
V. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANISATION ET GESTION)	9
VI. ORGANIZATIONAL CHART (ORGANIGRAMME)	14



TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Cedi (GHC)
1,00 USD	=	7 000 GHC
1 000 GHC	=	0,143 USD

POIDS ET MESURES

Systeme métrique

SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
ESP	Équipe de soutien du programme
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PTBA	Programme de travail et budget annuel
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
URPC	Unité régionale de planification et de coordination

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU GHANA

Année budgétaire

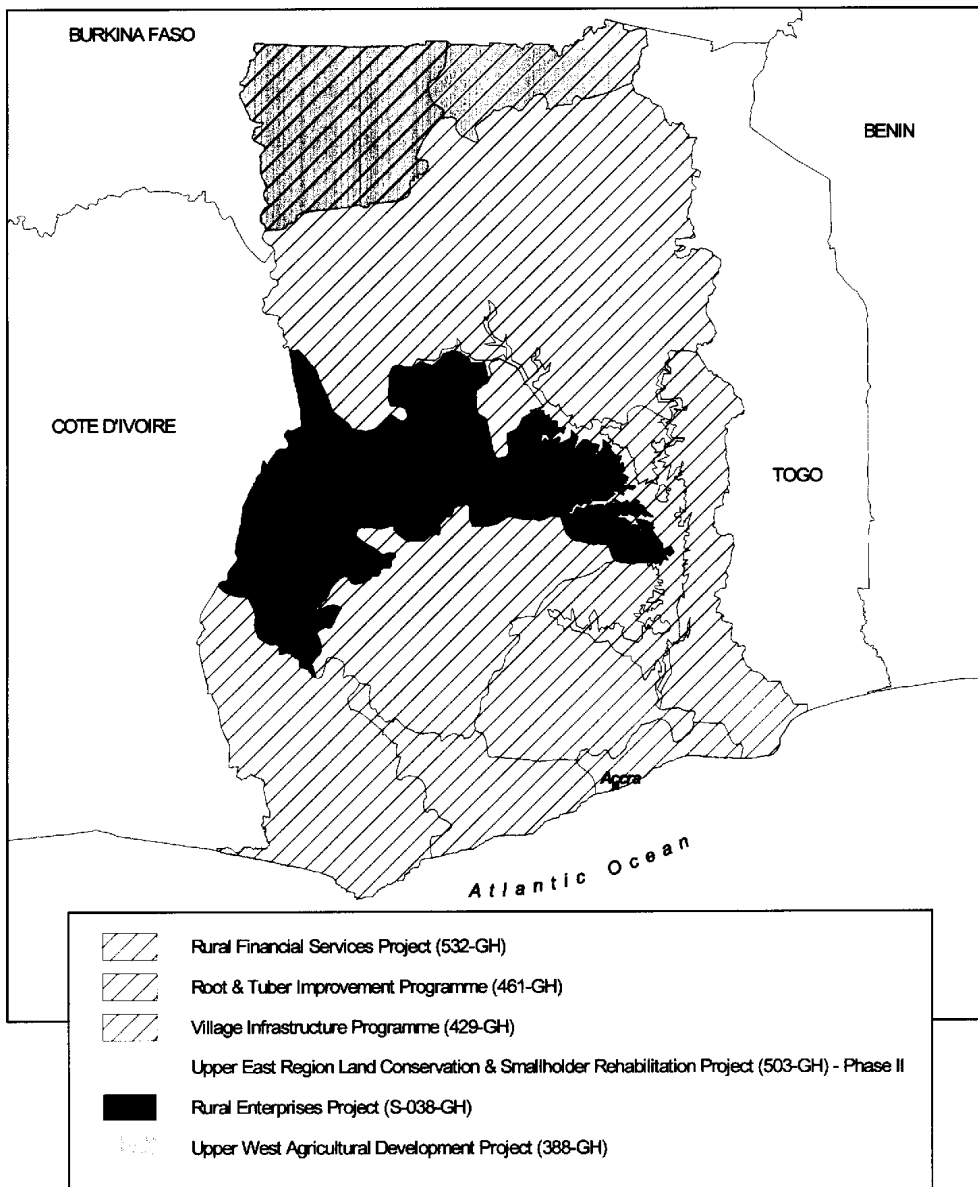
1^{er} janvier - 31 décembre

CARTES DE LA ZONE DU PROGRAMME



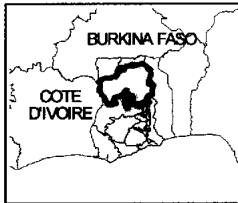
GHANA

Map 1 - Ongoing IFAD financed Projects



Source: FIDA

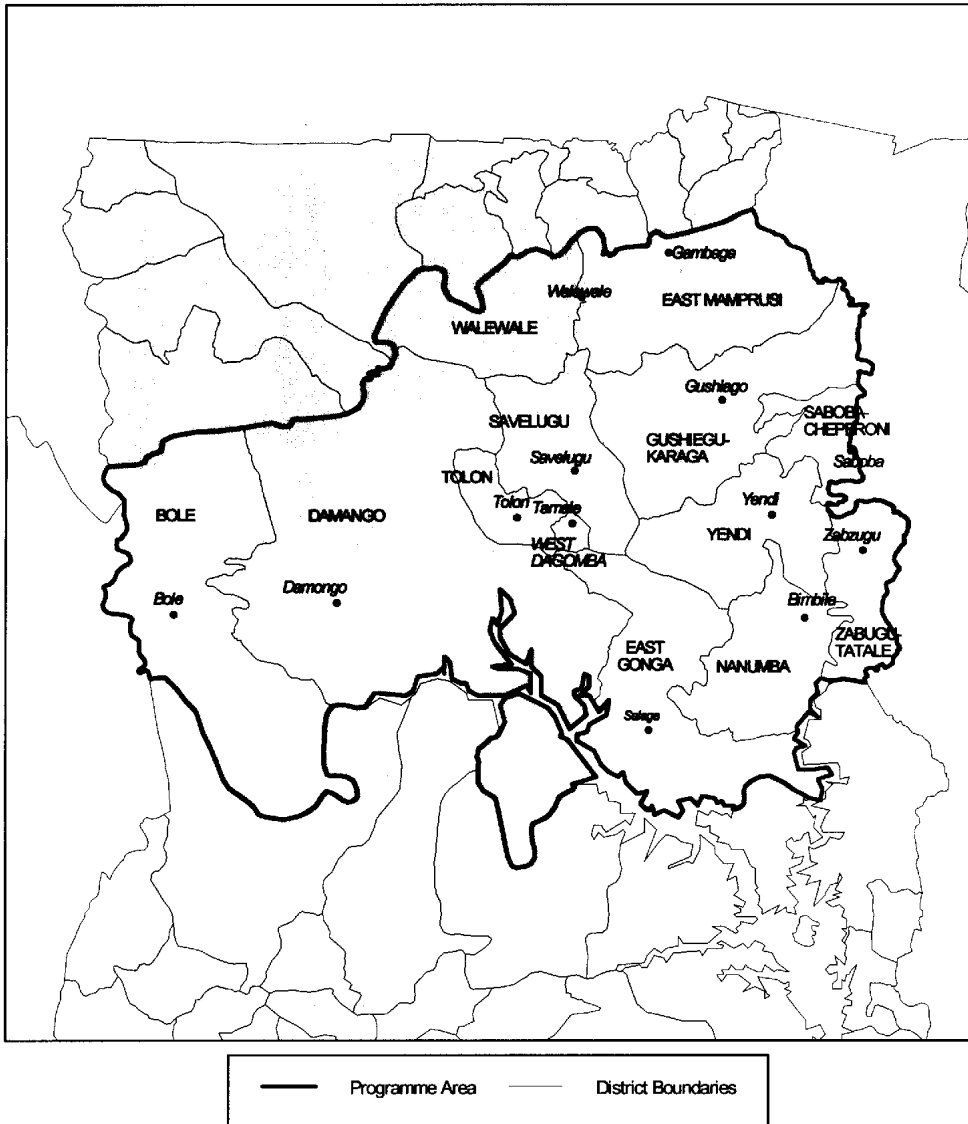
Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.



GHANA

Map 2 - Northern Region Poverty Reduction Programme

Programme Area



Source: FIDA

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

RÉPUBLIQUE DU GHANA

PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LA RÉGION SEPTENTRIONALE

RÉSUMÉ DU PRÊT

INSTITUTION INITIATRICE:	FIDA
EMPRUNTEUR:	République du Ghana
ORGANISME D'EXÉCUTION:	Ministère des collectivités locales et du développement rural
COÛT TOTAL DU PROGRAMME:	59,6 millions de USD
MONTANT DU PRÊT DU FIDA:	9,75 millions de DTS (équivalant approximativement à 12,3 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:	Aucun
MONTANT DU COFINANCEMENT:	Aucun
CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:	Le Gouvernement ghanéen apportera 5,7 millions de USD par l'intermédiaire du budget ordinaire et s'efforcera d'obtenir 38,2 millions de USD du Fonds commun d'aide aux administrations locales et de donateurs
CONTRIBUTION DES COMMUNAUTÉS BÉNÉFICIAIRES:	3,3 millions de 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? Les bénéficiaires du projet sont les communautés rurales déshéritées et vulnérables de la région septentrionale du Ghana, où la pauvreté sévit à grande échelle. Les groupes de population plus particulièrement visés – qui représentent 70% de la population rurale – sont les ménages de paysans qui ne disposent pas de plus de 2 hectares de terre et qui pratiquent une agriculture de subsistance sans avoir accès à d'autres sources de revenu; les femmes divorcées et les femmes chefs de famille dont l'activité est essentiellement liée à l'agriculture; les personnes âgées et les handicapés privés de moyens d'existence.

Pourquoi sont-ils pauvres? La pauvreté va de pair avec une forte dépendance à l'égard de l'agriculture et de productions à faible rendement et peu rémunératrices, des conditions climatiques imprévisibles, et une faible productivité de la base de ressources. Les pauvres cultivent de petites parcelles avec des outils à main, et ne possèdent au mieux que quelques têtes de bétail. Les difficultés qu'ils rencontrent sont davantage liés à la pénurie de main-d'œuvre qu'à celle de terre, et ils n'ont pas les moyens d'acheter les intrants qui pourraient accroître leur productivité. En outre, les pauvres ont généralement de nombreux enfants à charge, peu de moyens de se protéger contre les chocs extérieurs et un accès limité aux marchés, au crédit, à l'eau de boisson salubre, aux soins de santé et à l'éducation. Pour toutes ces raisons, la malnutrition, la morbidité, l'invalidité, la mortalité précoce et l'analphabétisme atteignent des taux très élevés dans la région septentrionale.

Que fera le programme pour eux? Le programme scelle un partenariat entre le Gouvernement du Ghana et les différents acteurs qui coopèrent à son développement, dont le but est de lutter contre la pauvreté rurale en prenant pour cible les communautés les plus pauvres et les groupes les plus vulnérables, et en leur donnant les moyens de participer effectivement à leur propre développement. Les interventions financées par l'intermédiaire d'un fonds de développement communautaire géré avec souplesse appuieront les activités que les pauvres, en particulier les femmes et d'autres groupes vulnérables, demanderont à réaliser. Le programme s'attachera également à renforcer les capacités des administrations locales et des organisations non gouvernementales (ONG) pour leur permettre de mieux répondre aux besoins prioritaires des communautés.

Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme? Les bénéficiaires seront amenés à procéder à une analyse critique des difficultés qu'ils rencontrent, à recenser les besoins et les solutions envisageables, et à formuler des demandes d'aide pour des projets qu'ils prendront eux-mêmes en charge. Cinq grands types d'activités ont été conçus dans cette optique: sensibilisation des communautés; renforcement des moyens d'action et des capacités; développement durable de l'agriculture; création de micro-entreprises rurales et de services de soutien financier; mise en place d'infrastructures collectives au niveau des villages. Le programme s'emploiera aussi à renforcer sensiblement le pouvoir de négociation des pauvres vis-à-vis d'autres intervenants du secteur public ou du secteur privé.

Comment le programme a-t-il été formulé? La formulation/évaluation prospective du programme a été effectuée selon une démarche résolument participative, à laquelle ont largement contribué les administrations régionales et locales, les ONG et le secteur privé, et trois ateliers organisés à ce stade ont réuni tous les intéressés. Une évaluation conjointe des interventions antérieures du gouvernement et de ses partenaires pour le développement dans la région septentrionale du pays, ainsi que de l'ampleur et des causes de la pauvreté, a conduit à proposer un programme capable de mobiliser toutes les ressources nationales, locales et extérieures pour lutter contre la pauvreté rurale. Le FIDA a également eu des consultations approfondies avec l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance en ce qui concerne leurs interventions actuelles et futures dans la région, et il a conclu avec l'ACDI un accord sur une approche



commune de la lutte contre la pauvreté rurale et de la sécurité alimentaire dans la région septentrionale. Il a également été convenu que l'ACDI apporterait son soutien dans le cadre du dispositif institutionnel et du système de planification décentralisés du pays. Le gouvernement coordonnera les interventions des différents donateurs et de tous les acteurs participant au programme. D'autres partenaires pour le développement ont également été consultés, en particulier le *Department for International Development* (Royaume-Uni), le Programme alimentaire mondial (PAM) et la Banque mondiale. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a pris part à la conception initiale et à l'évaluation prospective du programme.

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À
LA RÉPUBLIQUE DU GHANA
POUR
LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LA RÉGION
SEPTENTRIONALE

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Ghana d'un montant de 9,75 millions de DTS (équivalant approximativement à 12,3 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du programme de réduction de la pauvreté dans la région septentrionale. 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 LA STRATÉGIE DU FIDA¹

A. L'économie et le secteur agricole

1. **L'économie.** Les réformes économiques engagées au Ghana en 1983 ont permis d'enrayer le déclin de l'activité qui s'était amorcé dans les années 70. Au cours de la période 1994-1999, la croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est chiffrée en moyenne à 4,4% par an, même si, à 400 USD, le PIB par habitant est encore faible. Dans le même temps, le recours massif de l'État à l'emprunt a alimenté l'inflation (40% en 2000), tout en maintenant les taux d'intérêt à des niveaux élevés (45-50%) et en exerçant un effet d'éviction sur l'emprunt privé. Alors que la dépréciation rapide du cedi ghanéen ces dernières années a renchéri les importations et que la faiblesse des cours du cacao et de l'or a réduit les recettes publiques, le nouveau gouvernement élu en janvier 2001 a donné une orientation plus restrictive à la politique budgétaire. Depuis lors, l'inflation est en recul, le cedi s'est stabilisé et le Ghana a obtenu l'annulation de 2,2 milliards de USD de créances au titre des modalités renforcées de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés. L'aide restera néanmoins indispensable au pays pour mener la lutte contre la pauvreté et atténuer l'impact d'un environnement extérieur négatif.

2. **L'agriculture** représente plus de 40% du PIB et emploie la quasi-totalité de la population active. Toutefois, malgré son importance, le secteur agricole manque de dynamisme et connaît de fortes fluctuations, étant tributaire pour l'essentiel d'un régime de précipitations imprévisible. Ces dernières années, la production agricole s'est accrue de 4% par an, essentiellement du fait de la forte expansion de la filière cacao et de l'exploitation forestière. Dans le cadre de sa réforme économique générale, le gouvernement a supprimé le contrôle des prix sur les denrées alimentaires et relevé les prix du cacao à la production. La situation est moins favorable pour les cultures vivrières. Le retrait des subventions aux engrais et à d'autres intrants a notamment entraîné un net recul de la fertilisation des cultures. À l'exception du manioc et du millet, les rendements ne se sont pas améliorés au cours

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



des dix dernières années, et la croissance de la production vivrière résulte de l'extension des superficies dédiées aux cultures annuelles.

3. **La pauvreté rurale.** D'après les données dont on dispose, l'incidence globale de la pauvreté au Ghana est tombée de 52% à 43% au cours de la période 1991-1999. Ce recul général masque toutefois des disparités, car dans les zones rurales de la savane septentrionale, par exemple, la pauvreté est passée de 63 à 69%, et la situation des pauvres s'est encore aggravée. L'intensité de la pauvreté dans l'ensemble du pays - mesurée par l'écart moyen en pourcentage des dépenses individuelles des pauvres par rapport au seuil de pauvreté - a légèrement diminué, tombant de 36% en 1992 à 35% en 1999, mais elle s'est sensiblement accrue dans les zones rurales septentrionales, passant de 42 à 46%. Du point de vue de l'activité économique, le secteur de l'agriculture vivrière est le plus touché par la pauvreté.

Développement rural et lutte contre la pauvreté

4. **Cadre d'action et stratégie du gouvernement.** L'objectif général du gouvernement est d'assurer une croissance économique équitable et d'accélérer le recul de la pauvreté dans un contexte démocratique solide. L'accent est mis sur la stabilisation de l'économie, la création de conditions favorables à une croissance équitable et la réduction des disparités géographiques, notamment par la mise en place de services sociaux et l'adoption de mesures destinées à combattre l'extrême pauvreté. Deux aspects de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, actuellement en préparation, intéressent directement le programme. Premièrement, la priorité accordée, en ce qui concerne les dépenses publiques et les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette, à la mise en place de services essentiels en faveur des pauvres, en particulier dans les régions déshéritées. Deuxièmement, le rôle assigné à la décentralisation en tant que condition déterminante du succès de la stratégie en matière de réduction de la pauvreté. Comme il est précisé dans l'esquisse de cette nouvelle politique, "un système de gouvernement véritablement décentralisé permettra une plus grande participation des citoyens au processus de planification et de développement, renforcera l'efficacité dans la fourniture des services de base et établira un cadre dans lequel il sera plus facile de cibler les ressources sur les groupes vulnérables". Toutes les conditions juridiques, administratives, institutionnelles et financières de cette décentralisation générale de l'action publique devraient être en place à la fin de 2001.

5. **Cadre institutionnel.** Le système administratif repose sur la division du territoire national en dix régions et 110 districts. L'administration locale est organisée selon quatre niveaux: le conseil régional de coordination, qui s'apparente davantage à un organe d'administration qu'à un organe de décision, est chargé d'examiner, d'intégrer et de superviser les plans à moyen terme et les programmes de travail et budgets annuels (PTBA) des districts, ainsi que de coordonner les services publics dans la région; les assemblées de district - composées pour deux tiers de membres élus et pour le reste de membres nommés par le Président du Ghana - préparent les plans de développement des districts et mobilisent les ressources locales nécessaires à leur exécution; les conseils locaux ont pour tâche d'harmoniser les plans de développement villageois et de déterminer les priorités, ainsi que d'appuyer les objectifs des assemblées de district en matière de développement; enfin, les comités de base, qui couvrent une ou plusieurs agglomérations rurales de 500 à 1 000 habitants, se chargent de l'éducation des communautés, de l'organisation de la main-d'œuvre communale, ainsi que de la planification, de l'exécution et de la supervision des projets d'entraide. Les principaux organismes compétents en matière de lutte contre la pauvreté rurale - les Ministères de l'alimentation et de l'agriculture, de la santé et de l'éducation - ont décentralisé la plupart de leurs fonctions aux niveaux des régions et des districts, où ils ont nommé des directeurs et du personnel. Le Ministère des collectivités locales et du développement rural coordonne la mise en place des administrations locales aux divers échelons. Plusieurs mécanismes ont été créés pour appliquer les dispositions de la Constitution, notamment un fonds commun permettant de transférer les ressources de l'administration centrale aux assemblées de district. Cet instrument achemine à l'heure actuelle 5% des recettes totales de l'administration centrale, proportion qui devrait prochainement passer à 7,5%.



6. **Pauvreté et insécurité alimentaire dans la région septentrionale.** La pauvreté frappe environ 70% de la population rurale et les deux tiers de tous les ménages souffrent d'insécurité alimentaire chronique pendant une partie de l'année. Vingt pour cent des enfants de moins de cinq ans présentent de graves retards de développement et 40% ont un poids inférieur à la normale. Les causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire sont complexes et n'ont pas le même degré de gravité selon les districts et selon les communautés, ni au sein même de ces dernières, mais il y a des problèmes communs qui sont extrêmement difficiles à résoudre:

- une base de subsistance étroite et fortement tributaire de l'agriculture et de productions à faible rendement et peu rémunératrices, avec des conditions climatiques imprévisibles et une base de ressources faiblement productive;
- un grand nombre d'enfants à charge, un faible niveau de revenu et d'épargne, peu de réserves susceptibles d'amortir les chocs extérieurs et aucun filet de sécurité approprié;
- un faible rythme de croissance économique, avec les conséquences néfastes que cela entraîne pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables;
- une concurrence internationale de plus en plus vive qui fait baisser les prix de la production dans le pays et sur les marchés extérieurs, conjuguée à la suppression des subventions aux intrants et par conséquent à une très forte hausse de leur coût;
- un accès limité au crédit, des taux d'intérêt élevés et un lourd endettement;
- une désagrégation du tissu social, avec une augmentation de la criminalité, des conflits autour de l'utilisation des ressources et des problèmes ethniques;
- des infrastructures insuffisantes qui limitent l'accès aux marchés, à l'eau de boisson salubre, aux soins de santé et à l'éducation;
- des erreurs de gestion publique, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources budgétaires;
- une dépendance accrue à l'égard des aides publiques et de l'aide internationale.

7. **Situation des femmes.** Un certain nombre de facteurs limitent la productivité des femmes. Il est rare que les femmes aient accès aux moyens de production et aux ressources financières; environ 60% de toutes celles qui ne possèdent pas de terre ou qui en sont pratiquement dépourvues dépendent entièrement de petites activités extra-agricoles pour vivre. Quant à celles qui ont accès à la terre, elles sont surchargées de travail, à la maison et dans les champs, et épuisées par de nombreuses grossesses. La situation sanitaire des femmes est donc pire que celle des hommes, et la prévalence du HIV/SIDA augmente plus vite chez elles que chez les hommes. Les préjugés sexistes qui imprègnent les politiques, les programmes et les services, y compris en matière de santé et d'éducation, constituent aussi un frein à la productivité des femmes.

B. Enseignements tirés des activités antérieures du FIDA

8. Depuis 1988, le FIDA a financé 10 projets centrés sur des communautés ou sur des produits au Ghana, dans les domaines du développement agricole, du crédit rural, des micro-entreprises et des infrastructures. Cinq de ces projets sont en cours d'exécution: le projet en faveur des petites entreprises rurales, le projet de développement agricole du Haut Ghana occidental, le projet de conservation des sols et de réhabilitation des petites exploitations dans le Haut Ghana oriental, le programme d'amélioration des racines et tubercules, et le programme d'infrastructure villageoise, cofinancé par la Banque mondiale et l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction. Une sixième opération, le projet de services financiers ruraux, cofinancé par la Banque mondiale, a été approuvé en 2000 et devrait débiter prochainement. Une proposition visant à soutenir les efforts de lutte contre la pauvreté dans la région septentrionale du Ghana avait été placée dans la réserve de projets du FIDA après la préparation de l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP), en 1998.



9. Le principal enseignement tiré de l'expérience du FIDA et d'autres partenaires pour le développement au Ghana est que les interventions nationales et extérieures en matière de lutte contre la pauvreté rurale dans le nord du pays n'ont pas eu l'effet escompté. L'absence de synergie due au manque de coordination et à l'émiettement des projets, et l'échec des efforts déployés pour renforcer les capacités des institutions locales et leur permettre de répondre avec efficacité aux besoins des diverses communautés et des groupes cibles, expliquent en partie ce résultat. L'expérience a par ailleurs montré que les activités entreprises à l'initiative des communautés et des groupes d'intérêt existants, lorsqu'elles bénéficient d'un appui judicieux, sont plus efficaces et plus viables. Maintenant que les autorités ont mis en place les structures décentralisées qui permettront d'assurer une large participation des communautés au processus de développement et une allocation plus rationnelle des ressources, il est impératif de coordonner l'aide de manière à rendre pleinement opérationnels les politiques de décentralisation et le cadre institutionnel, et à impliquer la collectivité dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des interventions.

10. Les investissements dans l'agriculture paysanne, tels que l'amélioration du matériel végétal, l'utilisation du crédit en nature pour l'achat de petits ruminants et l'irrigation à petite échelle, ont donné d'assez bons résultats. Toutefois, les communautés et les paysans pris individuellement n'ont pas encore tiré parti de toutes les possibilités d'augmenter la productivité de la base de ressources naturelles et d'accroître la production grâce à différentes combinaisons de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie dans leurs activités de subsistance. Dans cette optique, il faudrait aider les communautés et les exploitants à faire le bilan des ressources qu'ils utilisent, à analyser la nature des problèmes qui limitent la productivité et la production, à rechercher des solutions adaptées au contexte local, et à déterminer dans quelle mesure ils pourront surmonter les problèmes recensés en mobilisant leurs propres ressources et l'ampleur de l'aide supplémentaire (technique/financière) dont ils pourraient avoir besoin pour parvenir à cette fin.

C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Ghana

11. **Politique nationale en matière de lutte contre la pauvreté.** L'objectif primordial du gouvernement est de réduire la pauvreté en misant sur la croissance économique, le développement rural, la multiplication des possibilités d'emploi et l'amélioration de l'accès aux services publics. La stratégie qu'il prépare à cette fin et le cadre dans lequel elle s'inscrit prévoient: i) la participation de la société civile, du secteur privé et des ONG, ainsi que des différentes branches de l'administration et des organismes de développement étrangers; ii) des réformes visant à alléger le secteur public et à le rendre plus performant de manière à assurer des services de qualité et à renforcer la participation de la collectivité à la planification et au développement; iii) des mécanismes plus fiables et plus efficaces pour le ciblage des ressources sur les groupes vulnérables; iv) l'amélioration de la gestion budgétaire et financière, avec la préparation de PTBA synthétiques liés au plan de développement et au cadre de dépenses à moyen terme; v) des procédures plus rigoureuses en ce qui concerne la justification et le contrôle des dépenses, la passation des marchés publics et la gestion des actifs; vi) la mise en place d'un système général de suivi et d'évaluation des efforts de lutte contre la pauvreté. Toute la difficulté consiste maintenant à appliquer concrètement la stratégie nationale en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la décentralisation institutionnelle.

12. Les **activités de lutte contre la pauvreté d'autres grands partenaires pour le développement dans la région septentrionale** sont multiples: le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) appuie des activités de développement axées sur les communautés; l'Union européenne et la France fournissent une assistance pour l'aménagement de points d'eau; l'Agence canadienne de développement international soutient plusieurs interventions en faveur de la sécurité alimentaire et de l'assainissement; le *Department for International Development* (Royaume-Uni) contribue à la construction de routes de desserte; enfin, des programmes nationaux financés par la Banque mondiale, le FIDA et d'autres partenaires apportent des aides dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation, de la distribution de matériel végétal, des infrastructures



communautaires et de district, et des services financiers ruraux. Jusqu'ici, l'émiettement et le manque de coordination des efforts déployés par les intervenants extérieurs et par les ONG pour combattre la pauvreté rurale ont posé un problème majeur. Toutefois, d'après les consultations que le FIDA a tenues avec les autres partenaires pour le développement, en particulier l'ACDI et l'UNICEF, il y aurait maintenant une volonté d'aider les administrations régionales et de district à coordonner l'utilisation des ressources dans le cadre de la décentralisation des institutions et de la planification.

13. **La stratégie de collaboration du FIDA avec le Ghana**, telle que définie dans le COSOP de 1998, est centrée sur les petits exploitants, parmi lesquels en particulier les femmes et d'autres groupes vulnérables, et poursuit trois grands objectifs: i) améliorer la sécurité alimentaire et enrayer la dégradation de l'environnement dans les zones de savane septentrionales; ii) venir en aide aux paysans pauvres en ressources qui pratiquent une agriculture de subsistance dans le sud, le centre et l'ouest du pays; iii) développer les activités génératrices de revenus.

14. **Raison d'être du programme.** Il est indispensable d'adopter une nouvelle approche si l'on veut véritablement venir à bout de la pauvreté rurale. En effet, malgré les efforts déployés dans le passé par divers partenaires, la capacité du Ghana à s'attaquer aux problèmes ne s'est guère améliorée. Il est nécessaire de renforcer les institutions publiques par une action rationnelle et coordonnée visant à mettre sur pied un dispositif efficace et durable pour combattre la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire des ménages sur le long terme, tout en favorisant un effet de masse critique. Le secteur privé, les ONG et les organisations communautaires devront être largement mises à contribution. La politique de décentralisation adoptée par le gouvernement est un bon instrument pour encourager les efforts de développement à caractère participatif et axés sur la demande qui font jouer aux ruraux pauvres un rôle actif. Le cadre institutionnel et les principales lignes d'action ont été définis et commencent à devenir opérationnels. Les autorités doivent maintenant accélérer leur mise en œuvre, et définir notamment dans le détail le fonctionnement des systèmes de planification, d'exécution et de supervision, ainsi que les modalités du suivi et de l'évaluation des opérations, au regard des objectifs fixés en matière de réduction de la pauvreté. Le programme offre une occasion de faire avancer concrètement la politique de décentralisation et la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui pourront ainsi être évaluées et perfectionnées dans le cadre d'une expérience limitée, et il contribuera lui-même à la création de mécanismes décentralisés permettant de renforcer le potentiel d'action des pauvres. De sa mise en œuvre seront tirés des enseignements utiles au perfectionnement et à la transposition du système à l'échelle nationale.

DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

A. Zone du programme et groupe cible

15. **La zone du programme** comprend 13 districts représentant un territoire de plus de 70 000 km², soit environ 30% de la superficie totale du pays. C'est une région de savane légèrement vallonnée, aux sols peu fertiles. Les pluies sont unimodales, irrégulières et inégalement réparties. Les feux de brousse sont très fréquents et il en résulte une détérioration du couvert végétal et de la teneur du sol en matière organique qui accroît le risque d'érosion. La région compte environ 1,9 million d'habitants, dont 1,3 million répartis entre quelque 2 500 communautés rurales. La famille nucléaire type comprend cinq personnes et l'habitat est organisé en unités collectives regroupant généralement trois à cinq familles nucléaires. Environ 35% de tous les ménages ont à leur tête une femme. La densité démographique est faible (30 habitants au km²), mais elle augmente rapidement, et les prévisions laissent entrevoir un doublement au cours des 15 prochaines années. Les familles rurales tirent leurs moyens d'existence de l'agriculture. En règle générale, les difficultés qu'elles rencontrent tiennent davantage au manque de main-d'oeuvre qu'au manque de terre. Selon la taille de la famille, la superficie cultivée dans l'année varie de 0,5 à 2,0 hectares, sauf dans le cas des quelques familles qui utilisent la traction mécanique ou animale pour la préparation du sol. L'irrigation est peu répandue,



bien qu'elle soit possible du fait de la présence de cours d'eau permanents et, dans une moindre mesure, de petits barrages. La plupart des ménages possèdent des petits ruminants et de la volaille, et quelques-uns élèvent du bétail.

16. Le **groupe cible** se compose de ménages de paysans qui pratiquent une agriculture de subsistance et exploitent au maximum 2 hectares, sans avoir d'autres sources de revenu, de femmes divorcées et de ménages ayant à leur tête une veuve, de personnes âgées, de handicapés et de jeunes sans emploi. Ces différentes catégories représentent près de 70% de la population rurale. Environ 5 à 15% de ces ménages sont totalement dépendants des autres. Les 85% restants ne produisent pas assez pour couvrir leurs besoins, mais ils vendent quand même souvent une partie de leur production, juste après la récolte, pour financer des achats de première nécessité, même s'ils savent pertinemment que cela se traduira par des pénuries alimentaires plus tard dans la saison. Ces ménages n'ont pas de bétail, mais ils possèdent quelques petits ruminants et de la volaille qu'ils vendent, la plupart du temps, pour compléter leurs revenus. Toutefois, cela ne leur permet jamais de faire la soudure jusqu'à la récolte suivante et ils ont donc recours à d'autres moyens comme réduire le nombre de repas par jour et manger des fruits, des légumes et des graines sauvages, consommer davantage de sous-produits tels que pelures de patates douces séchées, louer leur force de travail à d'autres exploitants au début de la saison agricole et miser sur l'aide alimentaire internationale. Compte tenu des longues périodes d'insécurité alimentaire, les jeunes hommes valides et de plus en plus de jeunes femmes émigrent vers le sud à la recherche d'un emploi, et beaucoup d'entre eux ne reviennent jamais.

17. **Ciblage.** Le programme ayant été conçu avec la participation active de la communauté, il mettra en place des activités destinées aux différents groupes qui composent la population rurale. Toutefois, pour faciliter le ciblage des ressources supplémentaires au profit des communautés les plus pauvres et pour compléter l'aide extérieure tout en évitant les doubles emplois, les conseils locaux seront classés en fonction de l'incidence et de l'intensité de la pauvreté et des soutiens disponibles. Au niveau des communautés, des techniques de participation/animation permettront aux intéressés d'identifier les catégories les plus vulnérables de la population, d'analyser leurs problèmes spécifiques, d'en débattre et de se mettre d'accord sur des solutions.

B. Objectifs et portée du programme

18. L'objectif² du programme est d'améliorer le niveau et les conditions de vie des communautés rurales pauvres, en particulier des femmes et d'autres groupes vulnérables, en concentrant les efforts sur les services de développement rural et les capacités d'auto-assistance individuelles et collectives. Trois grandes lignes d'action sont prévues dans cette perspective:

- donner aux administrations locales décentralisées, ainsi qu'aux organisations de la société civile et des communautés les moyens de mieux répondre aux besoins des couches les plus pauvres de la population rurale;
- améliorer l'accès de la population rurale, et plus particulièrement des femmes, aux ressources et aux services;
- introduire les changements et les réformes nécessaires au plan opérationnel pour accroître l'efficacité et pérenniser les institutions et les prestataires de services collectifs dans la région septentrionale.

19. Le programme représente un effort d'investissement étalé sur six ans au profit des 2 500 communautés rurales de la région septentrionale. L'aide du FIDA et des autres partenaires pour le développement sera pleinement intégrée à la politique de décentralisation et au cadre institutionnel du pays, et elle s'articulera autour de deux grands axes. Premièrement, elle sera centrée sur les

² Une analyse logique du programme indiquant les liens entre les divers éléments, les indicateurs vérifiables et les hypothèses retenues est présentée à l'appendice III.



processus et contribuera à: i) tracer le cadre d'intervention du programme et définir ses priorités; ii) renforcer le dispositif institutionnel décentralisé qui favorise une plus large participation des communautés et des groupes défavorisés, et qui prévoit de nouvelles modalités pour l'allocation des ressources et la coordination des interventions de tous les partenaires pour le développement; iii) mobiliser des ressources supplémentaires pour l'ensemble des dépenses et des investissements publics. Le processus de mobilisation des communautés repose sur les lignes directrices établies par la commission nationale de planification et de développement pour la préparation des plans de développement des districts et des plans de développement à moyen terme, ainsi que sur l'expérience tirée de l'application pratique, à l'échelon local, d'approches à caractère communautaire. Deuxièmement, l'aide du FIDA et des autres partenaires pour le développement sera centrée sur les activités, car elle complétera l'assistance financière demandée par les populations rurales pauvres et par les groupes les plus défavorisés. Les interventions seront mises en oeuvre en concertation avec les organismes publics compétents ainsi qu'avec d'autres partenaires pour le développement/ONG dans les districts, et elles seront coordonnées dans le cadre synthétique des PTBA.

C. Composantes

20. Le programme comprend deux grands volets: i) appui opérationnel et renforcement des capacités de manière à assurer le bon fonctionnement des processus, des services et des mécanismes d'acheminement des ressources; et ii) mise en place d'un fonds de développement communautaire pour financer les plans d'action élaborés à l'initiative des communautés.

Appui opérationnel et renforcement des capacités

21. Cette composante sera mise en oeuvre dans le cadre de partenariats avec l'administration, les ONG, les organisations de base et les prestataires de services privés, et comprendra en particulier: i) une aide à la formation et à la mise en réseau d'équipes interdisciplinaires comprenant des fonctionnaires de district, des ONG et des organisations de base qui auront pour tâche de mobiliser et de sensibiliser les membres des communautés, ainsi qu'une aide à la planification et au développement communautaire; ii) la formation de personnel ainsi que la préparation des responsables des communautés et des bénéficiaires en vue de l'application des plans d'action; iii) le renforcement des capacités des administrations de district qui géreront les fonds du FIDA et d'autres ressources; iv) le renforcement des moyens dont dispose l'administration régionale pour coordonner la planification, superviser, évaluer et contrôler les résultats et les dépenses, et pour fournir un soutien technique aux administrations de district; v) la fourniture d'une assistance technique appropriée à court et à long terme pour faciliter le démarrage du programme, apporter de nouvelles compétences et introduire des approches novatrices, ainsi que la création d'une équipe de soutien du programme (ESP) comprenant un conseiller technique en chef chargé de donner des avis sur l'institutionnalisation de l'approche communautaire et de contribuer à la consolidation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des programmes de travail et des budgets, un spécialiste des ressources humaines chargé d'évaluer les besoins de formation et de coordonner les activités liées au renforcement des capacités, ainsi qu'un contrôleur financier et deux comptables chargés de veiller à l'emploi des fonds publics, des ressources du FIDA et d'autres financements, de consolider les rapports financiers et de seconder les services financiers aux niveaux de la région et du district, et aux échelons inférieurs. L'ESP, qui sera placée sous l'autorité de l'unité régionale de planification et de coordination (URPC), est censée servir de modèle pour ses interlocuteurs. Au cours de la troisième année du programme, le gouvernement et ses partenaires examineront ensemble la capacité d'exécution et la raison d'être de l'ESP.

Fonds de développement communautaire

22. Le fonds de développement communautaire appuiera les initiatives des communautés et des groupes, y compris les plans d'action préparés au niveau des conseils locaux et approuvés par les



assemblées de district. Il financera un large éventail d'activités regroupées en quatre grandes catégories: i) appui aux groupes vulnérables; ii) développement durable de l'agriculture et gestion des ressources naturelles; iii) développement des entreprises rurales et de leurs relations avec les institutions financières; iv) infrastructures et services ruraux.

23. **Appui aux groupes vulnérables.** Compte tenu des besoins des groupes vulnérables et des groupements féminins, des financements seront accordés pour compléter et accroître les ressources dont disposent les villages afin de mettre en place des programmes de formation sélectifs dans les domaines de l'alphabétisation fonctionnelle et du calcul, de la santé, de l'information sur le HIV/SIDA et de sa prévention, de la résolution des conflits et de la promotion de l'épargne, et dans tout autre domaine présentant un intérêt pour les groupes vulnérables. Des mesures seront prises pour que le groupe cible puisse bénéficier du système d'aide et de protection sociales habituel. La mortalité maternelle et infantile étant relativement élevée dans la zone du programme, l'accent sera mis sur les services de soins de santé primaires et l'assainissement de l'environnement.

24. **Développement durable de l'agriculture.** À la suite d'une évaluation participative des problèmes auxquels se heurtent les communautés en matière de gestion des terres et de production agricole, un programme d'activités intégré sera mis sur pied pour aider les groupes d'exploitants à étudier, mettre au point et adopter de meilleures pratiques d'aménagement, adaptées au contexte local, en ce qui concerne à la fois les exploitations individuelles (en altitude comme en zone humide), les pâturages communaux, la savane boisée et les zones d'implantation. On encouragera en particulier une intégration plus poussée et une intensification de la production végétale et animale, la résolution des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs ainsi que la mise au point de techniques de gestion améliorées.

25. **Développement des entreprises rurales et de leurs relations avec les institutions financières.** L'administration centrale et les administrations locales bénéficieront de concours pour: recenser les problèmes et les besoins des entreprises individuelles et des groupements d'entreprises; élaborer des plans de développement comprenant notamment une aide à la formation de groupes; effectuer des études de marché et repérer les articulations possibles; évaluer la viabilité financière; pérenniser les modes d'organisation; évaluer les besoins de formation et de crédit; faciliter les relations des entreprises rurales, y compris des groupes d'exploitants, avec les institutions financières. Le programme d'assistance technique et de renforcement des capacités amorcera, et renforcera ultérieurement, un processus d'institutionnalisation des groupements traditionnels d'épargne et de crédit, qu'il s'efforcera de mettre en relation avec les établissements bancaires officiels. Aucune ligne de crédit n'est prévue dans le cadre du programme.

26. **Infrastructures communautaires.** Les premières activités seront axées sur la mise en place ou la rénovation des systèmes d'approvisionnement en eau potable et en eau pour le bétail, ainsi que des systèmes d'assainissement du milieu et d'irrigation, des structures de soins et des bâtiments scolaires, des habitations destinées au personnel de soin et aux enseignants, et des moyens de conservation et de traitement dans les exploitations agricoles. Au niveau des villages, la priorité pourrait être donnée aux infrastructures intercommunales, telles que routes d'accès, services de soins et systèmes de conservation et de traitement en dehors des exploitations. Une aide est également prévue pour garantir la participation des communautés à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures. Des ouvriers semi-qualifiés seront recrutés pour les travaux de construction au sein même des communautés défavorisées, ce qui leur procurera un complément de revenu tout en leur permettant d'acquérir des compétences dans le domaine du bâtiment. En ce qui concerne les projets comme la construction d'écoles et de structures de soins, les modalités de financement des services correspondants et leur dotation en personnel devront être confirmées par les assemblées de district.

D. Coûts et financement du programme

27. Le coût des deux volets du programme, à savoir renforcement des capacités pour la mise en œuvre de l'approche communautaire et mise en place d'un niveau minimum de services et d'infrastructures dans la totalité des 13 districts, est estimé aux alentours de 59,6 millions de USD sur six ans. Un tiers environ de ce montant est affecté au renforcement des capacités, principalement au niveau des districts et aux échelons inférieurs, et les deux tiers restants au financement des initiatives communautaires. Les coûts du programme ventilés par composante et par source de financement sont récapitulés aux tableaux 1 et 2, respectivement.

28. La contribution des communautés est estimée à environ 3,3 millions de USD. Le gouvernement apportera une contribution de l'ordre de 5,7 millions de USD au titre du budget ordinaire (dont 4,0 millions de USD pour compenser le manque à gagner sur les droits et taxes) et s'efforcera d'obtenir environ 38,2 millions de USD du Fonds commun d'aide aux administrations locales ainsi que d'autres donateurs. Le prêt du FIDA se monte à 12,3 millions de USD, soit un cinquième du total des besoins de financement. Il sera décaissé dans le cadre du PTBA de district, en contrepartie des autres allocations. Le gouvernement affectera l'ensemble des contributions aux PTBA consolidés. Les ressources du FIDA destinées à financer les PTBA concernés seront si nécessaire ajustées en fonction de la contribution du gouvernement. Afin d'atteindre la masse critique de ressources indispensables pour financer les activités d'origine communautaire, l'approbation par le FIDA de chaque PTBA est conditionnée par l'apport par le gouvernement d'un financement suffisant pour les PTBA.

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

Composantes	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
A. Appui opérationnel et renforcement des capacités					
Au niveau national	0,1	0,1	0,2	33	-
Au niveau régional	2,1	0,6	2,7	22	5
Au niveau du district	15,8	3,3	19,2	17	33
Sous-total	18,0	4,0	22,1	18	38
B. Fonds de développement communautaire	25,4	10,9	36,3	30	62
Total des coûts de base	43,5	14,9	58,4	26	100
Provision pour aléas d'exécution	0,1	0,1	0,2	40	-
Provision pour aléas financiers	0,9	0,1	1,0	14	2
Total des coûts du programme	44,5	15,1	59,6	25	102

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

TABLEAU 2 - PLAN DE FINANCEMENT^a
(en millions de USD)

Composantes	FIDA		Gouvernement Fonds commun et autres donateurs		Gouvernement Budget ordinaire		Communautés bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
A. Appui opérationnel et renforcement des capacités	5,7	25	15,1	65	2,4	10	-	-	23,3	100	4 226,5	18 360,8	695,5
B. Fonds de développement communautaire	6,6	18	23,1	64	3,3	9	3,3	9	36,3	100	10 890,0	22 106,7	3 303,3
Total des décaissements	12,3	21	38,2	64	5,7	10	3,3	5	59,6	100	15 116,5	40 467,5	3 998,8

10

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





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

29. La passation des marchés aux niveaux des communautés, du district, de la région et de l'administration centrale s'effectuera conformément à la réglementation nationale et aux directives du FIDA en la matière. Étant donné le grand nombre de petits projets subsidiaires et leur dispersion géographique, la plupart des achats porteront sur des montants modiques et seront réalisés sur place. L'URPC coordonnera et supervisera la passation des marchés, y compris le regroupement par lots des véhicules, des machines, du matériel et d'autres biens, si nécessaire, ainsi que les contrats intéressant plusieurs assemblées de district et communautés. En ce qui concerne la passation des marchés de biens, les marchés d'un montant supérieur à l'équivalent de 100 000 USD feront l'objet d'appels d'offres internationaux. Ceux d'un montant compris entre 20 000 et 100 000 USD seront passés par appels d'offres locaux; et ceux d'un montant inférieur à 20 000 USD seront effectués auprès des fournisseurs locaux, sur présentation d'au moins trois devis. En ce qui concerne les travaux de génie civil, les contrats d'un montant supérieur à l'équivalent de 200 000 USD feront l'objet d'appels d'offres internationaux; ceux d'un montant compris entre 20 000 et 200 000 USD seront passés par appels d'offres locaux, et ceux d'un montant inférieur à 20 000 USD seront passés avec des fournisseurs locaux, sur présentation d'au moins trois devis. En ce qui concerne les services de conseil, les contrats d'un montant supérieur à l'équivalent de 100 000 USD feront l'objet d'appels d'offres internationaux; ceux d'un montant compris entre 20 000 et 100 000 USD seront passés par appels d'offres locaux; ceux d'un montant inférieur à 20 000 USD pourront être accordés sur le marché local après présentation d'au moins trois devis et ceux d'un montant inférieur à 2 000 USD pourront être conclus directement. Les contrats de biens ou de travaux de génie civil dont le montant est estimé supérieur à l'équivalent de 50 000 USD ainsi que tout contrat de services de conseil d'un montant supérieur à 20 000 USD seront soumis à l'examen préalable de l'institution coopérante. Les services de conseil et les études seront adjugés selon les lignes directrices de l'UNOPS.

30. Les **décaissements** pour les travaux de génie civil, les machines, les véhicules, les matériels et les services de conseil se feront uniquement sur présentation des pièces justificatives pour les dépenses supérieures à 20 000 USD. Pour les dépenses d'un montant inférieur à 20 000 USD concernant la formation, les ateliers, les salaires et indemnités du personnel local, les fournitures de bureau et d'autres charges d'exploitation, des relevés de dépenses certifiés seront exigés. Des relevés certifiés seront également exigés pour les décaissements concernant les dépenses d'un montant inférieur à 5 000 USD au titre de sous-projet financés par le Fonds de développement communautaire. Afin de faciliter le règlement en temps utile des travaux, des services et des approvisionnements, et vu l'impossibilité pour les autorités de préfinancer les dépenses autorisées qui incombent au FIDA, le Gouvernement ouvrira et tiendra un compte spécial en dollars des États-Unis dans une banque ayant l'agrément du FIDA. Le Ministère des collectivités locales et du développement rural aura seul la signature du compte spécial du FIDA. Les décaissements de ce compte spécial au profit des comptes du programme seront subordonnés à la présentation des PTBA approuvés et des relevés de dépenses certifiés. Dès que le prêt sera entré en vigueur et que les conditions de décaissement seront remplies, le FIDA versera sur le compte spécial une somme de 1,0 million de USD correspondant à sa part des dépenses pour six mois. Les décaissements des ressources du FIDA sont soumis à l'approbation du PTBA précisant clairement les sources de financement des activités du programme.

31. **Comptabilité et vérification des comptes.** Le Ministère des collectivités locales et du développement rural, le Conseil régional de coordination et les assemblées de district établiront des comptes distincts pour toutes les activités du programme financées par le FIDA. Le système comptable sera contrôlé et mis en conformité avec les instructions financières du gouvernement et avec les normes internationales applicables. Son agrément préalable par le FIDA conditionnera l'entrée en vigueur. Le contrôleur financier veillera à ce que les procédures comptables agréées soient rigoureusement appliquées. À tous les niveaux, les comptes seront vérifiés conformément aux normes internationales en matière d'audit. Les rapports financiers annuels établis aux niveaux des assemblées



de district, des régions et de l'administration centrale seront vérifiés par des auditeurs externes indépendants préalablement agréés, conformément aux normes internationales. Les auditeurs examineront toutes les dépenses et fourniront un avis distinct à ce sujet. Les états financiers vérifiés seront présentés au plus tard six mois après la fin de l'exercice budgétaire.

F. Organisation et gestion

32. La mise en œuvre du programme reflétera la politique de décentralisation et s'inscrira dans le cadre institutionnel que celle-ci met en place. L'aide du FIDA sera intégrée aux plans de développement et aux PTBA de chaque assemblée de district participante.

Responsabilité institutionnelle du programme

33. Le Ministère des collectivités locales et du développement rural aura la responsabilité générale de la gestion du programme. C'est lui qui définira les grandes lignes d'action et qui assurera la liaison avec la commission nationale de planification et de développement et le Ministère pour la région septentrionale en ce qui concerne la planification à moyen terme et les PTBA correspondants, ainsi qu'avec le Ministère des finances pour ce qui est de l'établissement des budgets, du décaissement en temps utile et en quantité suffisante des fonds de contrepartie, et du renforcement des capacités en matière de gestion financière. Le Ministère des collectivités locales et du développement rural nommera au sein de sa division Planification, programmation, suivi et évaluation un haut fonctionnaire qui centralisera la mise en œuvre du programme.

34. Une URPC renforcée veillera à la préparation des PTBA et supervisera la mise en œuvre du programme, la gestion financière et l'établissement des rapports d'avancement. Il sera créé une ESP comprenant notamment un spécialiste de la planification et du suivi-évaluation qui sera le conseiller principal du directeur régional de la coordination.

35. Sous la supervision du chef de district, l'unité de planification et de coordination au niveau du district sera renforcée pour pouvoir assumer la responsabilité de la gestion courante du programme, coordonner la préparation des PTBA auxquels sera intégrée l'aide du FIDA et des autres partenaires pour le développement, des rapports d'avancement et du suivi-évaluation. Les organismes techniques compétents au niveau du district, les ONG et le secteur privé assureront, le cas échéant, les travaux de génie civil, les approvisionnements et les services de conseil, avec l'accord de l'assemblée de district et de l'unité de planification et de coordination au niveau du district. L'organigramme du programme est présenté à l'appendice III.

Coordination

36. Le Ministère des collectivités locales et du développement rural mettra sur pied un comité d'examen du programme et de coordination des ressources composé de représentants du Ministère des finances, de la commission nationale de planification et de développement, du Ministère de la condition féminine, ainsi que d'autres organismes compétents et des principaux partenaires pour le développement. Ce comité aura pour tâche d'orienter l'action, de coordonner les ressources destinées à l'application des PTBA agréés, et de contribuer, sur la base de l'expérience acquise, à renforcer la politique de décentralisation et le cadre institutionnel qui en résulte pour lutter contre la pauvreté au niveau national.

37. Un comité de pilotage du programme, placé sous la direction du ministre chargé de la région septentrionale, sera mis sur pied dans cette région. Il se composera, entre autres, de représentants du Ministère des collectivités locales et du développement rural ainsi que des principaux ministères, de membres du Comité régional de coordination et d'ONG, des directeurs de district et du directeur régional de la coordination qui assumera les fonctions de Secrétaire. Le comité de pilotage du



programme sera chargé d'examiner les PTBA consolidés, les rapports d'avancement et les rapports de vérification des comptes, de définir les grandes lignes d'action, de veiller au décaissement en temps utile des financements, de résoudre les conflits qui entravent l'exécution du programme, et de faire des recommandations au comité d'examen des politiques et de coordination des ressources sur les questions d'ordre stratégique et institutionnel, en vue de renforcer la politique nationale de décentralisation.

38. Un comité de coordination du programme, avec à sa tête le chef de district et composé notamment de représentants du comité de direction de l'assemblée de district, des départements de districts, de représentants d'ONG, des directeurs des conseils locaux et du directeur de la coordination au niveau du district qui fera fonction de Secrétaire sera créé dans chaque district. Les comités de coordination du programme seront chargés d'examiner les PTBA et de les soumettre pour approbation aux assemblées de district, de contrôler les rapports d'avancement et les rapports de suivi-évaluation, et de résoudre les conflits qui entravent l'exécution du programme.

Suivi et évaluation

39. Les missions de supervision de l'UNOPS et du FIDA et les contrôles exercés par l'unité régionale de planification et de coordination veilleront à ce que les activités de suivi et évaluation soient mises en œuvre comme prévu dans les PTBA. L'un des éléments clés de l'approche suivie à cet égard consistera à intégrer la fonction de suivi et évaluation dans le cycle de planification des groupes communautaires. Chaque district participant effectuera dans un premier temps les études de référence destinées à hiérarchiser les conseils locaux et les communautés sur la base des indices de pauvreté. Des indicateurs de suivi et d'impact du programme, fondés sur des critères de revenu, de bien-être social et de pauvreté rurale, seront mis au point dans le cadre de chaque session de planification organisée avec la participation des communautés. Une attention particulière sera portée à l'incidence du programme sur la situation des femmes, des paysans sans terre ou quasiment dépourvus de terre et des groupes les plus pauvres. Chaque fois que possible, des liens seront établis avec d'autres organisations, telles que l'UNICEF, qui enquête actuellement sur la nutrition. Des études thématiques seront effectuées, ainsi que des études de cas destinées à évaluer l'impact du programme sur les familles considérées individuellement au sein du groupe cible. On utilisera un système d'information de gestion pour recueillir, aux fins du suivi et de l'évaluation, des données quantitatives et qualitatives sur la mise en œuvre et l'impact du programme, données qui seront présentées dans les rapports de synthèse soumis à la commission régionale de planification et de coordination ainsi qu'aux missions de supervision, dans les rapports annuels et dans les bilans. Au cours de la troisième année d'exécution, un bilan à mi-parcours permettra de procéder à une première évaluation du programme et, si nécessaire, de réorienter les activités de manière à atteindre les objectifs fixés et à renforcer les retombées positives pour le groupe cible. Un rapport d'évaluation terminal sera préparé et présenté après l'achèvement du programme.

G. Justification économique

40. Le programme devrait mettre à profit les ressources existantes, grâce à l'effet de catalyse exercé par l'aide du FIDA, pour montrer qu'il est possible de mettre en œuvre, dans le cadre institutionnel du Ghana, une approche communautaire du développement, et de la reproduire dans d'autres régions du pays de façon à en faire profiter la plupart des communautés rurales pauvres, au-delà des 280 000 familles de bénéficiaires directs.

41. Le soutien apporté au développement de l'agriculture durable devrait avoir, du moins en partie, les retombées positives suivantes: augmentation du nombre des communautés dans les zones où l'exploitation des terres selon des principes plus rationnels aux fins de la production végétale, animale et forestière fait des progrès notables; disponibilité accrue de plants et de semences améliorées pour les besoins de la production comme de la conservation; utilisation plus large d'engrais organiques et



minéraux associés de façon économique; atténuation de la dégradation des sols; renforcement de la sécurité alimentaire; augmentation des revenus tirés de l'agriculture.

42. Un nombre non négligeable d'entreprises rurales devrait également bénéficier directement de l'aide du programme et des relations que celui-ci leur permettra d'établir avec les institutions financières, leur donnant ainsi la possibilité d'abandonner peu à peu un mode de fonctionnement marginal et peu rémunérateur pour se lancer dans des activités plus dynamiques et plus rentables. En ce qui concerne l'aide aux infrastructures collectives, les équipements mis en place permettront d'améliorer l'état de santé des communautés, d'élargir leur accès aux informations commerciales et à l'eau potable et de leur faire acquérir de nouvelles compétences, ce qui se traduira par un allègement de la charge de travail incombant aux enfants et aux femmes et par un recul des maladies hydriques. Le développement des compétences techniques des administrations régionales et locales, conjugué au renforcement des capacités, permettra aux institutions de fonctionner de façon plus efficace et plus autonome. À ce niveau, l'un des plus grands avantages du programme devrait être de mobiliser et de tirer parti de ressources et de compétences actuellement sous-employées. Outre les avantages directs résultant des contrats de courte et de longue durée financés par le programme, les ONG, les bureaux d'études et de conseil et les consultants privés bénéficieront des activités de formation, comme destinataires et comme prestataires, et du recours accru des communautés à leurs services.

43. **Réduction de la pauvreté.** On estime qu'environ 280 000 familles bénéficieront directement de la composante développement communautaire et indirectement de l'amélioration des services résultant du renforcement des capacités aux niveaux des administrations régionale et locale. La méthode de ciblage proposée et les premières interventions envisagées au titre de la composante développement communautaire offrent la garantie d'un effet positif sur la pauvreté rurale. La stratégie qui consiste à sensibiliser les populations aux avantages que présentent l'alphabétisation fonctionnelle, les soins de santé de base et l'assainissement, tout en offrant aux groupes vulnérables les moyens d'acquérir des compétences élémentaires et la possibilité de monter ensemble des projets agricoles ou des microentreprises, sera particulièrement avantageuse pour les catégories les plus défavorisées de la communauté.

H. Risques

44. L'approche participative et communautaire du développement rural va de pair avec un processus interactif relativement long. Il serait donc risqué de vouloir obtenir rapidement des résultats, car cela ne pourrait se faire qu'au détriment des processus essentiels qu'il est indispensable de mettre en place et de bien faire comprendre. Au niveau des communautés, il n'est pas exclu que l'analyse technique des problèmes ne soit pas assez approfondie et que la planification participative débouche uniquement sur une liste standard d'activités étrangères au contexte immédiat plutôt que sur des solutions susceptibles de résoudre durablement les problèmes des communautés avec les ressources locales. D'autre part, la composante renforcement des capacités pourrait se heurter à des pressions en faveur d'une accélération des activités de développement communautaire, notamment dans le domaine des infrastructures. Pour parer à cette éventualité, on a prévu un soutien très important, notamment en matière de formation, en faveur du renforcement des capacités, ainsi que pour assurer l'application rigoureuse des plans de suivi et évaluation et leur contrôle au moyen de visites sur le terrain. Les fonctions de supervision et de contrôle de l'URPC/ESP, ainsi que du FIDA et des institutions coopérantes, revêtent à cet égard une importance déterminante. Dans le cadre de la supervision, en particulier, on se penchera plus attentivement à la fois sur les processus et sur l'évaluation de l'impact et du ciblage. Enfin, il est possible que les financements complémentaires soient insuffisants pour couvrir les dépenses envisagées. La mobilisation d'une masse critique de ressources sera donc l'une des conditions préalables à l'approbation des PTBA.

I. Impact sur l'environnement

45. La composante renforcement des capacités aura un impact positif sur l'environnement, car elle encouragera et favorisera l'adoption de meilleures pratiques de gestion intégrée. Les PTBA prévoient systématiquement des audits d'environnement pour toutes les activités. Les interventions envisagées en vue du développement d'une agriculture durable devraient elles aussi avoir un effet bénéfique sur l'environnement dans la mesure où elles aideront les communautés rurales à adopter de meilleures pratiques de gestion des terres aussi bien au niveau des exploitations qu'en ce qui concerne les pâturages communaux et les zones boisées. Au cours de la phase de planification participative, on insistera sur la nécessité de réduire au minimum les effets négatifs des projets d'infrastructures communautaires.

46. Du point de vue de l'environnement, le programme est classé en catégorie B, car ses effets négatifs potentiels ne sont pas irréversibles et peuvent être facilement corrigés. Toutefois, pendant la phase d'exécution, on surveillera l'application des mesures prévues par la législation sur la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles afin de repérer tout autre problème ou conflit qui pourrait surgir entre les différentes catégories d'utilisateurs, dans le cadre des interventions sur le terrain.

J. Aspects novateurs

47. L'une des caractéristiques notables du programme réside dans le rôle catalyseur qu'il fait jouer à la contribution du FIDA, puisque celle-ci doit permettre de réunir une masse critique de ressources provenant aussi bien des autorités et de leurs partenaires pour le développement que des communautés, à l'appui d'une approche communautaire institutionnalisée de la pauvreté rurale. Tout au long du programme, le FIDA contribuera à promouvoir l'institutionnalisation des processus qui permettent aux communautés rurales pauvres d'obtenir de l'aide et de monter des mini-projets financés par diverses sources. C'est dans ce contexte que le FIDA et les autres partenaires du pays joindront leurs efforts pour optimiser les complémentarités, les synergies et l'impact sur le développement rural et la pauvreté. Cette institutionnalisation représente une innovation majeure en termes de planification, d'exécution et de gestion financière. Au stade de la mise en œuvre, le suivi des processus fera l'objet d'une attention particulière, afin de contrôler les responsabilités et les compétences, de tirer les leçons de l'expérience et de la transposer ensuite à l'échelle de la région et du pays. En outre, les grands axes de l'intervention du FIDA sont compatibles avec sa stratégie institutionnelle, puisqu'ils privilégient une action de longue durée en faveur des ruraux pauvres, en particulier des femmes, afin d'élargir leur accès et leur participation à la gestion des ressources, des infrastructures et des services, et qu'ils ouvrent la perspective d'une action à plus grande échelle. Le cadre mis en place relie tous les processus par des liens solides qui continueront de fonctionner lorsque l'aide extérieure aura cessé.

TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ

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

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

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



QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION

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

DÉCIDE: Que le Fonds fera à la République du Ghana un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à neuf millions sept cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (9 750 000 DTS) venant à échéance le 1^{er} novembre 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 de prêt conclues le 4 décembre 2001)

1. **Comptes du programme.** a) Le Ministère des collectivités locales et du développement rural ouvre et maintient dans une banque agréée par le FIDA deux comptes courants libellés en cedis pour les opérations du programme, destinés à recevoir l'un les virements au titre du prêt provenant du compte spécial (compte A du programme national) et l'autre les fonds de contrepartie du Gouvernement (compte B du programme national). Le Ministère des collectivités locales et du développement rural est pleinement habilité à effectuer des opérations sur les comptes A et B du programme national.

b) Le Gouvernement enjoint le Conseil régional de coordination de la région septentrionale à ouvrir et à maintenir auprès d'une banque agréée par le FIDA deux comptes courants libellés en cedis pour les opérations régionales du programme, destinés à recevoir l'un les virements au titre du prêt provenant du compte spécial (compte A du programme régional) et l'autre les fonds de contrepartie régionaux (compte B du programme régional). L'Unité régionale de coordination du programme est autorisée à effectuer des opérations sur les comptes A et B du programme régional.

c) Le Gouvernement enjoint l'Assemblée de district de chaque district à ouvrir et à maintenir auprès d'une banque acceptable par le FIDA deux comptes courants libellés en cedis pour les opérations engagées au niveau du district, destinés à recevoir l'un les virements au titre du prêt provenant du compte spécial (compte A du programme de district) et l'autre les fonds de contrepartie du district (compte B du programme de district). Le directeur de la coordination de chaque district est pleinement autorisé à effectuer des opérations sur les comptes A et B du programme de district.

2. **Contribution de contrepartie.** a) Le Gouvernement met à la disposition du Ministère des collectivités locales et du développement rural au cours de la période d'exécution du programme des fonds de contrepartie prélevés sur ses propres ressources conformément au programme de travail et budget annuel. À cet effet, il dépose sur le compte B du programme national des fonds de contrepartie libellés en cedis correspondant aux trois premiers mois du programme national décrits dans le premier programme de travail et budget annuel. Par la suite, il reconstitue trimestriellement par anticipation les ressources du compte conformément au programme de travail et budget annuel.

b) Outre les fonds visés à l'alinéa a) ci-dessus, le Gouvernement s'efforce d'obtenir pour chaque exercice les fonds additionnels nécessaires pour parvenir au montant total fixé dans le programme de travail et budget annuel. Étant donné que le prêt du FIDA est conditionné par cet engagement, il est admis que le FIDA peut ajuster la taille et/ou la portée du programme, y compris sa contribution, à tout moment au cours de l'exécution du programme en fonction du financement additionnel apporté par le Gouvernement au cours de chaque année du programme. De plus, si le FIDA estime que le financement fourni par le Gouvernement au cours d'une année donnée est insuffisant pour exécuter le programme de manière satisfaisante, il peut suspendre ou annuler le droit du Gouvernement à demander l'autorisation d'effectuer des retraits au titre du prêt.

c) Le Gouvernement enjoint le Conseil régional de coordination et chaque assemblée de district à mettre à disposition au cours de la période d'exécution du programme les fonds de contrepartie prévus aux sections pertinentes des programmes de travail et budgets annuels. À cette fin, il enjoint le Conseil régional de coordination et chaque assemblée de district de verser sur le compte B du programme régional ou de district pertinent des fonds de contrepartie libellés en cedis d'un montant

suffisant pour couvrir les dépenses des trois premiers mois d'exécution du programme comme prévu dans les sections pertinentes du programme de travail et budget annuel. Il joint également le Conseil régional de coordination et les assemblées de district à reconstituer trimestriellement par anticipation les ressources de chaque compte B concerné.

3. **Financement du programme.** Le Gouvernement s'efforce d'obtenir un financement suffisant pour couvrir les dépenses du programme comme prévu dans le programme de travail et budget annuel.

4. **Appui dans le domaine de l'infrastructure.** Le Gouvernement s'assure que chaque assemblée de district fournit le financement et le personnel nécessaires aux écoles, aux installations sanitaires et à la réalisation d'autres activités prévues au titre de la sous-composante infrastructures communautaires.

5. **Égalité entre les sexes.** Le Gouvernement s'assure que toutes les activités engagées au titre du programme concourent à l'égalité entre les sexes.

6. **Protection des ressources.** Le Gouvernement prend toutes mesures raisonnables pour que les politiques et mesures de protection des ressources naturelles en vigueur soient appliquées dans la zone du programme.

7. **Exemption fiscale.** Le Gouvernement exempte de tous droits et taxes l'importation, l'achat et la fourniture de tous les biens, les activités de travaux civils et les services financés par le prêt.

8. **Conditions de décaissement.** Au cours d'une année donnée du programme, aucun retrait n'est effectué au titre de l'une quelconque des catégories de dépenses tant que le FIDA n'a pas approuvé le programme de travail et budget annuel pour l'année considérée, qui doit clairement indiquer la (les) sources(s) de financement pour les diverses activités à entreprendre au cours de l'année du programme considérée.

9. **Conditions d'entrée en vigueur.** Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'accord de prêt du programme:

- a) un comité directeur du programme a été créé;
- b) le Ministère des collectivités locales et du développement rural a désigné un responsable de la coordination;
- c) le Ministère des finances a désigné un responsable de la coordination;
- d) le conseiller technique en chef, le contrôleur financier, le spécialiste de la mise en valeur des ressources humaines et les comptables de l'équipe d'appui au programme ont été sélectionnés à l'issue d'un processus accepté par le FIDA;
- e) le Comité d'examen du programme et de coordination des ressources a été créé;
- f) le Gouvernement a ouvert le compte spécial;
- g) les comptes A et B du programme national, des programmes régionaux et de chaque programme de district ont été ouverts et le Gouvernement, le Conseil régional de coordination et les assemblées de district ont effectué le versement initial des fonds de contrepartie;



ANNEXE

- h) un projet de programme de travail et budget annuel, décrivant toutes les activités du programme et leurs conditions de financement, a été soumis au FIDA et à l'institution coopérante pour approbation;
- i) la version provisoire du manuel d'exécution du programme a été approuvée par le FIDA;
- j) le Ministère des collectivités locales et du développement rural a mis en place pour le programme un système comptable accepté par le FIDA;
- k) le Commissaire aux comptes du programme a été nommé;
- l) l'accord de prêt du programme 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;
- m) un avis juridique favorable, délivré par le Ministère de la justice ou tout autre conseil juridique agréé par le FIDA concernant les questions figurant dans la section pertinente de l'accord de prêt, et acceptables tant en la forme que sur le fond par le FIDA, a été remis par le Gouvernement au FIDA.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

GHANA

Land area (km² thousand), 1997 1/	228	GNI per capita (USD), 1999 4/	400
Total population (million), 1999 4/	18.8	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-98 2/	1.4
Population density (people per km²), 1998 1/	81	Average annual rate of inflation, 1990-98 2/	28.6
Local currency	Cedi (GHC)	Exchange rate: USD 1 =	GHC 7 000
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1980-98 1/	3.0	GDP (USD million), 1999 4/	7 774
Crude birth rate (per thousand people), 1998 1/	35	Average annual rate of growth of GDP 1/	
Crude death rate (per thousand people), 1998 1/	9	1980-90	3.0
Infant mortality rate (per thousand live births), 1998 1/	65	1990-98	4.2
Life expectancy at birth (years), 1998 1/	60	Sectoral distribution of GDP, 1998 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	4.0	% agriculture	10
Poor as % of total rural population 1/	34	% industry	7
Total labour force (million). 1998 1/	8.7	% manufacturing	2
Female labour force as % of total, 1998 1/	51	% services	83
Education		Consumption, 1998 1/	
Primary school gross enrolment (% of relevant age group), 1997 1/	79 a/	General government consumption (as % of GDP)	10
Adult literacy rate (% age 15 and above), 1998 3/	69	Private consumption (as % of GDP)	77
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 611	Balance of Payments (USD million)	
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5), 1992-98 1/	26	Merchandise exports, 1998 1/	1 813
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5), 1992-98 1/	27	Merchandise imports, 1998 1/	2 346
Health		Balance of merchandise trade	
Health expenditure, total (as % of GDP), 1990-98 1/	4.7	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people), 1990-98 1/	n.a.	before official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to safe water, 1990-98 3/	35	after official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to health services, 1981-93 3/	75	Foreign direct investment, 1998 1/	
Percentage population without access to sanitation, 1990-98 3/	68		
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/	
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1995-97 1/	57	Total expenditure (% of GDP), 1997 1/	
Food production index (1989-91=100), 1996-98 1/	144.1	Total external debt (USD million), 1998 1/	
Land Use		Present value of debt (as % of GNP), 1998 1/	
Arable land as % of land area, 1997 1/	12.5	Total debt service (% of exports of goods and services), 1998 1/	
Forest area (km ² thousand), 1995 1/	90	Nominal lending rate of banks, 1998 1/	
Forest area as % of total land area, 1995 1/	39.7	Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	0.2		

n.a. not available.

a/ Data 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 GHANA

Loan	Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Loan conditions	Board Approval	Loan effectiveness	Loan closing date	Currency	Approved loan amount	Disburs. (% of disbursed amount)
GH-I-34	Volta Region Agricultural Development Project	WB/IDA	WB/IDA	HC	06.05.80	08.01.81	24.02.89	SDR	9,550,000	100%
GH-S-2	Smallholder Rehabilitation and Development Programme	IFAD	UNOPS	HC	03.12.86	25.01.88	12.06.96	SDR	4,400,000	94%
GH-I-198	Smallholder Rehabilitation and Development Programme	IFAD	UNOPS	HC	03.12.86	25.01.88	12.06.96	SDR	5,900,000	96%
GH-S-19	Smallholder Credit, Input Supply and Marketing Project	IFAD	UNOPS	HC	05.12.89	01.03.91	03.03.99	SDR	3,950,000	99%
GH-I-247	Smallholder Credit, Input Supply and Marketing Project	IFAD	UNOPS	HC	05.12.89	01.03.91	03.03.99	SDR	9,100,000	100%
GH-S-26	Upper-East Region Land Conservation and Smallholder Rehabilitation Project	IFAD	UNOPS	HC	01.10.90	14.06.91	08.05.98	SDR	9,200,000	100%
GH-S-38	Rural Enterprises Project	IFAD	UNOPS	HC	02.12.93	01.02.95	31.03.02	SDR	5,550,000	79%
GH-I-388	Upper West Agricultural Development Project	IFAD	UNOPS	HC	14.09.95	20.03.96	30.09.03	SDR	6,750,000	65%
GH-I-429	Village Infrastructure Programme	WB/IDA	WB/IDA	HC	04.12.96	02.04.98	31.12.03	SDR	6,950,000	14%
GH-I-461	Root and Tuber Improvement Programme	IFAD	WB/IDA	HC	04.12.97	15.01.99	31.12.04	SDR	6,550,000	42%
GH-I-503	Upper-East Region Land Conservation and Smallholder Rehabilitation Project – Phase II	IFAD	UNOPS	HC	29.04.99	14.01.00	30.09.05	SDR	8,300,000	22%
GH-I-532	Rural Financial Services Project	IFAD	WB/IDA	HC	03.05.00	-	-	SDR	8,200,000	-



LOGICAL FRAMEWORK

Intervention Logic	Key Performance Indicators	Means of Verification	
<p>Goal:</p> <p>To improve the livelihoods and living conditions of poor rural communities, with emphasis on women and other vulnerable groups.</p>	<p>Sector indicators with emphasis on women and other vulnerable groups in the programme area.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduced number of people living below poverty line and reduced depth of poverty • Reduced number of woman-headed households living below poverty line and reduced depth of poverty • Improved access to social and economic infrastructure • Reduced number of food-insecure households • Reduced number of food-insecure months • Reduced number of malnourished children under five years of age • Reduced infant and maternal mortality 	<ul style="list-style-type: none"> • Ghana Living Standards Survey disaggregated by gender and region. • UNICEF nutrition surveys. • Periodic surveys on representative samples of beneficiaries. • Programme reports. 	
Intervention Logic	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks (to realise Development Goal)
<p>Purpose:</p> <p>To deepen and broaden rural development services and community self-help capacity by:</p> <p>i) building up the capacity of decentralized local government, civil society and community organizations to better respond to the needs of the poorest strata of the rural population;</p> <p>ii) improving access to resources and services by the rural population, especially women and other vulnerable groups;</p> <p>iii) introduce operational changes and reforms needed to enhance the efficiency and sustainability of institutions and service providers in the Northern Region.</p>	<p>Outcome/Impact Indicators:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Some 2 500 rural communities and their women's and men's interest groups determining resource allocation and actively participating in the assessment, planning and implementation of solutions to their needs • Increased participation of women in key decisions at the community level • Higher levels and proportions of government resources reaching the poorer and more vulnerable groups, including women • Increased skills and capacity of staff in the Regional Administration, 13 District administrations and their sub-units and among NGOs/CBOs to implement community-led rural development activities • Increased rationalization, decentralization and client focus of service providers on rural communities • No of communities and their interest groups satisfied with performance of local government and service providers • Number of infrastructure micro-projects operational and maintained after completion, and planned and actual number of beneficiaries • Proportion of CDFs used each year for each group of activities • Prevention of further, and reversal of current, land degradation • Increased food production • Changes in functional literacy and numeracy rates in the target groups • Increased incomes for farm and micro enterprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Pre- and post-community needs assessments • Community, local and regional government AWP/Bs • Evaluation reports including evaluation of sample micro-projects and beneficiary/environmental impact assessments • Progress reports • Supervision and mid-term review (MTR) reports • Programme completion report 	<ul style="list-style-type: none"> • Political stability maintained • Women have time for, and are able to participate in, training and other CD and programme activities • Gender-related aspects of the programme are implemented effectively • Women and other vulnerable groups can use the skills transferred • Sufficient acceptable training resources are available for community work, particularly with women • Continued commitment by all three tiers of government to put in place effective pro-poor policies and institutions and to allocate an increasing share of technical and financial resources to community-based rural development • Diversity of public/private/NGO service providers available to community • Economic activities offered through NORPREP remain profitable





Intervention Logic	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks (to realise Purpose)
<p>Outputs/Results:</p> <p>Output 1. Increased capacity and awareness of rural communities, and differentiated female and male interest groups, to critically analyse their constraints; identify opportunities; prioritize, plan and monitor appropriate social and economic development activities; and source additional support and funding to manage and invest in their own sustainable development</p>	<p>Output Indicators:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 500 community plans prepared and updated annually • Community plans specifically include higher-than-proportional interventions targeted at poor women and men • Participation levels of poor women's and men's vulnerable groups in planning process and implementation of community group plans • Number of community groups continuing group planning activities and managing implementation of planned interventions • Community contribution and operation of sub-projects • Changes in proportions (funds) of community-identified activities directed to needs of poor women and men • Number and types of activities implemented by different groups • Improvements in community group dynamics to solve differences, mediate conflict • Changes in group leadership style, delegation of responsibility and decision-making processes • Reduced conflict within and among groups, particularly on land tenure issues 	<ul style="list-style-type: none"> • Community plans and AWP/Bs • Minutes of, and observations on, group and community meetings • Progress reports • M&E reports • Community self-assessment reports • Supervision and MTR report 	<ul style="list-style-type: none"> • Traditional authorities and local elites do not dominate planning process or subvert broad-based participation of poorer groups • Women allowed to participate in planning process • Continuing commitment of Government and development partners to principle of community contribution • Presence of experienced trainers in participatory approaches
<p>Output 2. Increased capacity and awareness of national, regional and district government levels to support, monitor and evaluate planning and implementation of community-based rural development and to formulate effective pro-poor policies.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Number of staff trained in participatory skills • No. of Districts that institutionalize community-driven development processes • Number of interdisciplinary teams working with community interest groups • Range of public/private/NGO service providers used by communities • Increased rationalization and decentralization of service provision • Planning, financial management and M&E units at the national, regional and district levels functioning effectively • Improvements in RPCU coordination, technical support and M&E of district AWP/Bs • Timely administration and effective monitoring of flows of funds • Community-based rural development programmes monitored by MLGRD and PRRCC • Changes in national rural development and/or poverty reduction policies led by programme activities or coordination groups 	<ul style="list-style-type: none"> • Pre- and updated training needs assessments • AWP/Bs • Memoranda of Understanding /partnership agreements • Partners' performance reports • Progress reports • M&E reports/beneficiary assessments • Audit reports • Supervision and MTR reports and budgets • Reports submitted to cooperating institution and IFAD • Programme implementation and M&E manuals produced • Government policy statements and changes 	<ul style="list-style-type: none"> • Willingness of Districts to participate in the programme, adopt the principles, and comply with disbursement conditions • District staff capable of absorbing training and willing to remain with Districts after training • Regional agencies willing to provide technical assistance to Districts and to work in multi-institutional public/NGO teams • Regional administration does not dominate decision-making/service provision and crowd out emerging private/NGO initiatives • Presence of experienced trainers in participatory approaches • MoF staff assigned to oversee financial management • Principles initiated under NORPREP are universally accepted

Intervention Logic	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks (to realise Purpose)
<p>Output 3. Social and economic development projects and programmes supported by community and NORPREP inputs to:</p> <p>(i) supporting to vulnerable groups by improving basic life skills and support and extending traditional approaches for poor vulnerable groups</p> <p>(ii) encourage sustainable agricultural practices</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No. of participants completing innovative adult literacy and numeracy, health education, HIV/AIDS awareness programmes • No. of village groups assisting disadvantaged community members through traditional services/approaches • Number of technical manuals prepared and made available • Number of staff and farmers trained in different skills • Increased knowledge among farmers and field extension workers of a range of better land-husbandry practices suited to their local area • Evolution of crop yields, farm production and revenues over five years • Diversity of trees/productive species/varieties and farmers'/communities initiatives to tackle problems on-farm and within village area • Increased links between crops, livestock, forestry • Ratio of organic-to-inorganic input use, and nutrient balances • Reduction in the geographic area affected by soil erosion (wind and water) and soil fertility decline • Increased productive capacity within communal rangelands and woodlands 	<ul style="list-style-type: none"> • District and RPCU M&E databases • Training course evaluations • Pre-, post-community training needs assessments • Community self-assessment land-husbandry status reports • Technical manuals • Land-husbandry practices catalogue • Photographic record of land degradation reversal • Progress reports • M&E reports • Supervision reports and MTR 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualified service providers available • Target groups can be sensitized to future benefits of upgrading knowledge and skills • Communities wish to strengthen traditional welfare safety nets • Community ensures that adequate community development resources are allocated to these interventions • District councillors and traditional leaders accept representative community development plans • Heavily subsidized external inputs by one or more tier of government discourage efforts to make better use of organic matter and natural approaches to enhancing soil fertility • Presence of qualified service providers
<p>(iii) develop more numerous dynamic and profitable rural enterprises operated by women, men and members of vulnerable groups</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Number of enterprises formed/strengthened and disaggregated by gender, wealth strata and business type • Number and quality of business and technology skills training sessions to women and men entrepreneurs • Changes in training courses offered to existing businesses and potential entrepreneurs • Evolution of individual enterprises' financial results • Individual enterprises' organizational sustainability • Loan recovery rates for external credit sources • Level of access to, and use of, formal and informal credit and other services by farmers and microenterprises • Levels of savings mobilization by village women's and men's groups • Impact on the community and sustainability achieved through support to village-level saving and credit associations • Continuing improvements to skills and capacity of community and District staff in rural enterprise development 	<ul style="list-style-type: none"> • Baseline surveys • Progress reports by support staff • Systematic entrepreneur self-evaluation of training and other specific support services, such as credit • At regular intervals, sampling of participating and non-participating enterprises, examination of their accounts and interviews of entrepreneurs • Thematic studies • Credit supplier reports • Supervision and MTR reports • Pre-programme and progressive training needs analysis for staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Government policies avoid introducing distortions, for example, subsidized credit or inputs not accessible to all communities • Government increases its efforts in rural infrastructure investment and maintenance • Presence of qualified service and training providers • Commercial lending rates continue to decline



Intervention Logic	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks
(iv) improve social infrastructure with ongoing operation and maintenance (O&M)	<ul style="list-style-type: none"> • Number of relevant technical and O&M manuals prepared and made available • Number and types of microprojects implemented • Proportion of community members needing proposed social infrastructure who directly benefit from each microproject • Proportion of poor vulnerable women and men benefiting from each social infrastructure sub-project • Proportion of community benefiting from social sub-projects • Proportion of engineering staff using community-driven development participatory planning techniques for sub-project development • Proportion of projects where designs are modified to suit community needs/requirements • Percentage of sub-project construction costs recycled within community (through employment and/or using local contractors) • Proportion of sub-projects built by community • Communities knowledgeable on O&M, where support services and spare parts are available and part or all of support is funded • Community maintenance fund established and operational and O&M arrangements for each community infrastructure operating sustainably with secured income flow 	<ul style="list-style-type: none"> • Technical and O&M manuals • AWP/Bs and annual reviews of activities • Community self-assessment reports • Progress reports • M&E reports • Supervision reports 	<ul style="list-style-type: none"> • Broad-based community participation in priority setting • Community aspirations for social infrastructure can be incorporated into a balanced community development plan that does not restrict other interest group formation, development and consolidation • Communities are willing and able to take on management and financing of O&M • Good technical quality of planning and implementation • Matching funds readily available • Communities absorb training and approach • Engineering consultants, construction supervisors and construction contractors who are sympathetic to community participation in implementation are readily available

COSTS AND FINANCING PLAN

Expenditure Accounts by Components – Base Costs (USD ‘000)

	Operational Support and Capacity Building			Community Development Fund	Total	Physical Contingencies	
	Operational Support and Capacity Building at National Level	Operational Support and Capacity Building at Regional Level	Operational Support and Capacity Building at District Level			%	Amount
I. Investment Costs							
A. Vehicles	34.0	136.0	807.0	-	977.0	-	-
B. Equipment and materials	16.8	95.2	1 158.8	-	1 270.8	5.0	63.5
C. Technical Assistance and Studies							
International TA	-	270.0	585.0	-	855.0	-	-
National TA	-	948.0	936.0	-	1 884.0	-	-
Studies	-	260.0	-	-	260.0	-	-
Subtotal Technical Assistance and Studies	-	1 478.0	1 521.0	-	2 999.0	-	-
D. Training, workshops and meetings	52.0	587.3	9 832.4	-	10 471.7	-	-
E. Community Development Fund	-	-	-	36 300.0	36 300.0	-	-
Total Investment Costs	102.8	2 296.5	13 319.3	36 300.0	52 018.6	0.1	63.5
II. Recurrent Costs							
A. Salaries and allowances	26.4	129.2	3 839.9	-	3 995.6	-	-
B. Vehicles, equipment and office O&M	84.0	240.0	2 020.2	-	2 344.2	5.0	117.2
Total Recurrent Costs	110.4	369.2	5 860.1	-	6 339.8	1.8	117.2
Total Baseline Costs	213.2	2 665.7	19 179.4	36 300.0	58 358.4	0.3	180.8
Physical contingencies	5.0	16.8	159.0	-	180.8	-	-
Price contingencies							
Total Project Costs	229.0	2 775.3	20 278.5	36 300.0	59 582.8	0.3	188.7
Taxes	21.3	76.6	597.6	3 303.3	3 998.8	0.5	20.9
Foreign Exchange	74.1	620.4	3 532.0	10 890.0	15 116.5	0.5	75.5

7



**Expenditure Accounts by Financiers
(USD '000)**

	IFAD		Government through Common Fund and Other Donors		Communities		Government (Incremental Salaries)		Government (Taxes and Duties)		Total		Local (Excl. Taxes)	Duties & Taxes	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%			
I. Investment Costs															
A. Vehicles	266.6	27.0	464.6	47.1	-	-	-	-	255.6	25.9	986.8	1.7	690.8	40.5	255.6
B. Equipment and materials	319.4	23.7	881.1	65.2	-	-	-	-	149.9	11.1	1 350.4	2.3	540.2	660.3	149.9
C. Technical Assistance and Studies															
International TA	205.3	23.7	661.3	76.3	-	-	-	-	0.0	-	866.6	1.5	779.9	86.7	-
National TA	824.5	42.8	1 099.7	57.2	-	-	-	-	-	-	1 924.2	3.2	-	1 924.2	-
Studies	76.1	28.2	194.0	71.8	-	-	-	-	-0.0	-0.0	270.1	0.5	67.5	202.5	-
Subtotal	1 105.9	36.1	1 955.0	63.9	-	-	-	-	0.0	-	3 060.9	5.1	847.5	2 213.4	-
D. Training, workshops & meetings	2 562.9	23.2	8 468.0	76.8	-	-	-	-	0.0	-	11 031.0	18.5	1 103.1	9 927.9	-
E. Community Development Fund	6 599.3	18.2	23 097.7	63.6	3 299.7	9.1	-	-	3 303.3	9.1	36 300.0	60.9	10 890.0	22 106.7	3 303.3
Total Investment Costs	10 854.2	20.6	34 866.4	66.1	3 299.7	6.3	-	-	3 708.8	7.0	52 729.0	88.5	14 071.5	34 948.8	3 708.8
II. Recurrent Costs															
A. Salaries and allowances	698.7	16.5	1 815.8	42.8	-	-	1 726.8	40.7	-	-	4 241.3	7.1	-	4 241.3	-
B. Vehicles, Equipment and Office O&M	782.2	29.9	1 540.3	59.0	-	-	-	-	290.0	11.1	2 612.5	4.4	1 045.0	1 277.5	290.0
Total Recurrent Costs	1 480.9	21.6	3 356.1	49.0	-	-	1 726.8	25.2	290.0	4.2	6 853.8	11.5	1 045.0	5 518.8	290.0
Total Disbursement	12 335.1	20.7	38 222.5	64.2	3 299.7	5.5	1 726.8	2.9	3 998.8	6.7	59 582.8	100.0	15 116.5	40 467.5	3 998.8

/a Represents estimated actual disbursement by the Government (incremental salaries)

/b Represents taxes and duties liable to the Government



ORGANIZATION AND MANAGEMENT

A. Overall Programme Organization

1. Programme implementation will be in line with the Government's decentralization policy and the decentralized institutional framework. IFAD support will be integrated into each participating District Assembly's development plan and AWP/B.
2. Overall responsibility for programme management will rest with the MLGRD. In particular, MLGRD will provide policy direction; liaise with the NDPC and the Minister for the Northern Region in respect of medium-term planning and the related AWP/B; and liaise with the MoF with regard to budgeting, timely and adequate provision of counterpart funds, and the strengthening of financial management capacity. MLGRD will nominate a senior officer from its Planning, Programming, Monitoring and Evaluation Division to act as focal point for programme implementation.
3. A strengthened RPCU will coordinate planning and AWP/B preparation, and supervise implementation, financial management and progress reporting. The programme will provide a PST that will include an experienced planning and M&E specialist to act as chief adviser to the Regional Coordinating Director.
4. Under the supervision of the District Chief Executive, a strengthened DPCU will assume responsibility for day-to-day programme management, coordinating preparation of the district AWP/B incorporating IFAD and other development partner support, progress reporting and M&E. Appendix VI shows the programme's organizational chart.

B. Programme Review and Policy Support

5. A PRRCC will guide the programme at the national level, a PSC at the regional level and a PCC at the District level.
6. The PRRCC will comprise representatives of MLGRD, MoF, NDPC, Ministry of Women's Affairs, and the District Chief Executives and the Minister for the Northern Region. The Deputy Minister of MLGRD will chair the PRRCC and the Director of Research of MLGRD will act as Secretary. The PRRCC will meet at least twice yearly, including once a year in the Northern Region to allow for field visits and interaction with the District Assemblies and communities, and will:
 - review and endorse the AWP/B and transmit it to MoF for final approval;
 - review six-monthly progress and M&E reports and issue directives to improve performance;
 - submit recommendations to the Government on ways to improve the performance of the decentralized system of government; and
 - hold annual consultations with external development partners and organize the use, in a coordinated manner, of resources from development partners, the District Assemblies and central Government.
7. The PSC will be composed of members of the RCC, a representative of the National Council on Women and Development, one representative each from the two NGO networks in the Northern Region, and other persons co-opted as required. The Regional Minister will chair the PSC and the

Regional Coordinating Director (RCD) will act as Secretary. The chief adviser will assist the RCD in briefing the PSC on the programme. The latter will meet on a quarterly basis in rotation around the Districts so as to permit interaction with the District Assemblies and communities, and will:

- review and endorse the District and regional AWP/Bs, ensuring that each District includes satisfactory cash-flow projections and clear indications of funding sources, and that backstopping required from regional and central ministries and agencies is budgeted;
- forward the consolidated AWP/B to MoF with copies to MLGRD and NDPC;
- review progress, M&E and other reports produced by the programme;
- resolve conflicts among ministries, departments and Districts;
- provide comments on quarterly and six-monthly reports prepared by RPCU and forward these to the Minister, MLGRD, with copies to the District Chief Executives for action; and
- ensure timely and appropriate funding of District AWP/Bs.

8. The PCC will be established as a sub-committee of each District Executive Committee. It will comprise all District Executive Committee members, District departmental heads, two District Assembly members, two representatives of NGOs/CBOs, and two representatives of communities at the Area Council level (not members of Area Councils or Unit Committees), of which one will be a woman. The PCC may co-opt persons to serve on the Committee as it deems necessary. The District Chief Executive will chair the PCC and the District Coordinating Director will serve as Secretary. The PCC will meet on a quarterly basis and:

- review and endorse the AWP/B and submit it to the District Assembly for approval;
- review and comment on progress, audit and M&E reports and submit them to the District Assembly;
- monitor implementation progress and resolve conflicts among technical departments; and
- review periodically, and make proposals for strengthening, the District Assembly's management capacity.

9. The existing District Assembly committees will carry out the functions specified under the Government's decentralization policy. In addition, each District Assembly will confirm with the development partners their contributions to implementation of the approved district AWP/B, and ensure timely submission of their AWP/Bs to the RCC for endorsement and transmittal to MoF, MLGRD and NDPC.

C. Executing Agencies and Responsibilities

Central Level

10. The MLGRD's Planning, Programming and Monitoring Division will backstop programme planning and M&E and liaise with supporting central ministries. The Minister will nominate a senior officer of the division to work full-time on the programme. The officer will ensure timely preparation, review, approval and distribution of the AWP/B, and programme progress and M&E reports; coordinate and follow up submission of disbursement requests to the IFAD focal point in MoF; follow up the release of the Government's counterpart contribution, as appearing in the AWP/B, with all development partners; and assist the RPCU in ensuring effective coordination of the programme.

11. The MoF will operate the Special Account, ensure timely disbursement to the Programme Accounts, monitor use of the proceeds, and provide training and backstopping to the regional and District finance offices to ensure efficient financial management.



Regional Level

12. The RPCU will be strengthened by provision of technical assistance, training for planning officers, and logistical support. It will coordinate programme execution, reporting and M&E; backstop and train officers at the District level for timely preparation, processing and submission of the AWP/B and progress and M&E reports to RCC; and review and consolidate District AWP/Bs, progress and monitoring reports into the regional AWP/B, as well as programme reports highlighting achievements in meeting targets set in the AWP/B, including an analysis of variances, constraints and remedial action required. Terms of reference for the PST are given in Annex 3. The chief adviser will lead the process of consolidating District AWP/Bs, coordinating with all financiers of the District plans and preparing of progress and M&E reports acceptable to all development partners. The financial controller and the two accountants provided to support the District finance offices will ensure training of regional and District-level finance officers in procurement, financial management and reporting using standard charts of accounts to facilitate the consolidation of accounts and timely submission from District Assemblies of disbursement applications. The financial controller will monitor the operation of the Programme Accounts and use of the proceeds. The human resource and development (HRD) specialist will coordinate capacity-building in close consultation with the Human Resource Development and Management Division of MLGRD, including an annual training needs assessment and definition of training programmes for the staff and clients of the departments/divisions/units involved in the programme. The HRD specialist will produce a database of institutions that can provide training. A good part of the training will be carried out by teams drawn from government services but most will require support from external agencies (e.g. NGOs, University of Development Studies, Institute of Local Government Studies, etc.).

13. Regional departments will provide technical backstopping, supervision and training to their respective District staff. The Regional Technical Team (RTT) will review progress on a monthly basis and provide a concise progress report for the RCD with a copy to the DCDs. The RTT will undertake six-monthly joint field supervision and submit a report to the RCD and DCDs.

District Level

14. The DCD, under the supervision of the District Chief Executive, will be responsible for day-to-day management of the programme at the District level. The DCD will ensure timely preparation and submission of the AWP/B, progress and M&E reports. As head of the District administration, the DCD will ensure that the various departments carry out their programme responsibilities. The DCD will be a signatory to the Programme Accounts and will supervise use of the proceeds. He/she will be accountable for financial transparency, timely procurement and submission of requests for disbursements and Programme Account replenishment, and for adherence to the Government's and development partners' procurement and disbursement procedures.

15. The DPCU will prepare the AWP/B, progress and M&E reports, and coordinate the training programme in close collaboration with RPCU and other District departments. The accountants provided under the programme will support DPCU in preparing the AWP/B. A District Planning Team (DPT) comprising staff from technical departments and at least two NGO representatives, as well as training and logistical support, will contribute to strengthening the capacity of DPCU.

16. District technical departments will carry out their normal functions, with training and logistical support provided under the programme. In particular the Community Development and Cooperative Department has experienced staff at the regional and District levels and will spearhead the mobilization of communities and groups and train them to undertake self-reliant economic development activities. All departments will work closely with NGOs, CBOs and private-sector agencies, which complement their efforts.



17. The District Technical Team (DTT) will review implementation progress on a monthly basis and agree on a coordinated monthly programme of action as a basis for performance evaluation. The DTT will produce a monthly report not exceeding ten pages for submission to the DCD with copies to the respective departmental heads. The DTT will undertake quarterly joint field supervision and reporting for information and follow up by the DCD and departmental heads.

18. **NGOs, CBOs and private-sector agencies.** To undertake capacity strengthening at the District level and to facilitate animation at the community level, NGOs will complement the DPT. One of the key strategies of the programme is to involve NGOs as development partners rather than solely as service providers. To that end, NGOs will be selected on the basis of their local knowledge, experience in activities of interest, expertise in participatory and community animation and planning, negotiation and conflict management, gender analysis, implementation, and their availability of resources to complement programme resources. Preference will be given to local NGOs, if available. In addition, the programme will provide supplementary funds and assistance to NGOs/CBOs involved in rural infrastructure development to improve their capacity and scale of activities. The programme will also mobilize development and commercial banks and other financial intermediaries to extend credit to economic groups.

D. Annual Work Programme and Budget Process

19. The AWP/B process will follow the NDPC's planning guidelines, which emphasize a participatory demand-driven approach with forward and backward consultations during the various stages of synthesis and consolidation.

20. The planning process will start at the community level with the assistance of an interdisciplinary animation/facilitation team. Trained technical teams and NGOs will subsequently assist communities and groups to further develop their action plans, and with arrangements for implementation, community contributions to development, operation and maintenance, and M&E by the communities/groups. Each community action plan will be synthesized at the Unit Committee and Area Council levels and integrated into the District AWP/B for approval by the PCC and the District Assembly in each District. Each approved District AWP/B will be submitted to the PSC at the regional level prior to consolidation by the RPCU and submission for approval by the national-level Programme Review and Resource Coordination Committee. The programme AWP/B will then be submitted for approval by UNOPS, IFAD and other development partners.

21. The main elements of the planning process are summarized in Table 1.

Table 1: Annual Work Programme and Budget Process

Step	Procedure
i.	Animation/facilitation team mobilizes communities and groups to identify their problems, options and strategies, and define a prioritized plan of action (7-10 days/community).
ii.	Technical teams building on first step draw up plan of action with indicative input-output coefficients and costs for community sub-projects, e.g. agriculture, water development for domestic use and irrigation (4-8 weeks/AC).
iii.	Unit Committee reviews and synthesises community plans for effective use of resources and adherence to national policy. For example, a cluster of communities may each demand a given social infrastructure without considering operation costs and ability to fully use the facilities. In the process of synthesising, communities may be grouped to make use of the same facility. The Unit Committee will discuss its views and rationalization with community representatives who will brief their members. This process of consultation will be pursued until agreement is reached. Community proposals aggregated into Unit Committee programme of action.
iv.	Review and further synthesis at the Area Council level going through the same process of



Step	Procedure
	consultation and rationalization to produce the Area Council plan of action (steps iii & iv, 21 days).
v.	District Sector technical teams review Area Council plan of action to ensure consistency and feasibility.
vi.	Sector plans developed by technical teams submitted to DPCU, which will work with District planning team to produce draft AWP/B (steps v& vi 21 days).
vii.	Draft AWP/B submitted to PCC for review and endorsement.
viii.	PCC endorsed draft AWP/B submitted to District Assembly for consideration. The latter discusses plan with development partners and agrees on financing package. Final AWP/B prepared by DPCU, including projected cash flow and financing plan.
ix.	Approved AWP/B submitted to PSC for approval. RPCU prepares consolidated AWP/B, indicating portion for IFAD support.
x.	Regional Minister submits programme AWP/B to PRRCC chaired by Deputy Minister of MLGRD. PRRCC discusses AWP/B with development partners to conclude financing arrangements.
xi.	Final AWP/B with agreed financing plan and cash flow projections forwarded to MoF for approval.
xii.	MLGRD forwards copy to IFAD, the cooperating institution and other development partners for approval.
xiii.	IFAD/cooperating institution approves AWP/B. Eventual objections forwarded to MLGRD for resolution.
xiv.	Approved AWP/B endorsed by development partners forwarded to Northern Region and constituent districts for implementation.

E. Implementation of Sub-projects

22. **Development of detailed funding proposals.** Following approval of the District AWP/B at the District level, each department concerned with a given sub-project will assist the community to develop the sub-project profile into a detailed funding proposal, including engagement of a consultant if required (NGO, line agency, consulting firm or individual). Sub-projects will range from simple to complex. For simple projects, preparation of the detailed funding proposal should be straightforward as the group undertaking the sub-project may already exist, and much of the information required may be at hand. For more complex sub-projects, group formation may be required, further detailed information collected, feasibility studies undertaken and/or site investigations conducted.

23. **Funding agreement between communities and the District Assembly.** The beneficiaries forward their detailed funding proposal through the Area Council to the District Assembly, which becomes the basis of the agreement between the beneficiary group as owner of the sub-project and the District Assembly as the financier. A funding agreement is drawn up and signed between the beneficiary group and the District Assembly, and witnessed by the Community Development Association and Area Council.

24. A wide range of sub-projects will be eligible for funding under the CDF, varying in cost from USD 100 to more than USD 100 000. Experience with the Village Infrastructure Programme indicates that the most costly investments identified by communities concern infrastructure serving the community at large ('public goods'), which may provide revenues to the District Assemblies, and semi-private infrastructure geared to providing paid services to groups and/or individuals. With a view to providing standard procurement procedures for larger sub-projects but to streamline the process for smaller ('public goods') sub-projects, two different approaches to procurement are proposed: one for sub-projects costing more than USD 2 000 and one for sub-projects costing less than USD 2 000.

ORGANIZATIONAL CHART

