



**FENU
RWANDA:**

**Evaluation à mi-parcours du
Projet d'Appui au
Développement Communautaire
de Gicumbi et Rulindo
(PADC-GR)**

Présenté au :

**Fonds d'Équipement
Des Nations Unies**

Sommaire

24 septembre 2007

Préparé par:

ECIAfrica
Maple Place North
Woodmead Business Park
145 Western Service Road
Woodmead 2148

Tel: +2711 802 0015

Fax: +2711 802 1060

www.eciafrica.com



TABLE DES MATIERES

1. DONNEES DE BASE DU PROJET	1
2. PROFIL DU PROGRAMME	2
3. OBJET DE L'ÉVALUATION	3
4. PRINCIPAUX RÉSULTATS	4
5. ENSEIGNEMENTS	9
6. RECOMMANDATIONS	10
7. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE	16

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue des fonds d'Équipement des Nations Unies, de son conseil exécutif ou des Etats Membres des Nations Unies. C'est une publication indépendante de FENU et reflète les vues de ses auteurs »

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACD :	Agent Conseil de Développement
AGR :	Activités génératrices de revenus
CDC :	Comité de développement communautaire
CDF :	Common Development Fund (Fonds Commun de Développement)
CDDP:	Community Development and Decentralization Programme (World Bank)
CEPEX :	Bureau Central des Investissements Publics et des Financements Extérieurs
CL :	Cadre logique
DAO :	Dossier d'appel d'offres
DEMP :	Decentralisation and Environmental Management Programme
DIP :	Decentralization Implementation Programme
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECI:	ECIAfrica Consulting Pty Ltd
EDPRS:	Economic Development and Poverty Reduction Strategy
FBS :	Fonds Belge de Survie
FENU :	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIDA :	Fonds International pour le Développement Agricole
FIS :	Fourniture d'infrastructures et de services
FORMADIS :	Formation des Districts
HIMO :	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
GoR:	Government of Rwanda
GV:	Groupes vulnérables
JAF :	Joint Action Forum (Forum d'action conjointe)

MINAGRI :	Ministère de l'Agriculture et de la Production Animale
MINALOC :	Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales
MINECOFIN :	Ministère des Finances et de la Planification Economique
MINEFOTRA :	Ministère de la Fonction Publique et du Travail
MINITERE :	Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines
MIS:	Management Information System
MTEF:	Medium Term Expenditure Framework
NDIS :	National Decentralization Implementation Secretariat
NTB :	National Tender Board
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAA :	Plan d'Action Annuel
PADC-GR :	Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
PDD :	Plan de Développement du District
PIA :	Plan d'Investissement Annuel
PIP :	Plan d'Investissement Pluriannuel
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODOC :	Document de Projet
REMA :	Rwanda Environment Management Authority
RIAM:	Rwanda Institute of Administration and Management
RALGA:	Rwandese Association of Local Government Authorities)
SNU:	Système des Nations Unies
SWAp :	Sector-Wide Approach

TdR :	Termes de Référence
UCP :	Unité de Coordination du Projet
UNDAF:	United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
UNEP:	United Nations Environment Programme
UNFPA:	United Nations Population Fund
UNICEF:	United Nations Children's Fund

1. DONNEES DE BASE DU PROJET

Pays :	Rwanda
Numéro du projet :	Rwa04c01
Intitulé du projet :	Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo (PADC-GR)
Secteur :	Gouvernance
Agence d'exécution :	FENU
Références ATLAS:	
	FENU: 00034446
	PNUD: 00041147
	FBS: 00040560
	Project Support Budget: 00043040
Date de lancement :	16/12/2004
Date d'amendement :	Août 2006
Date de fin (prévue) :	31/12/2009
Durée du projet :	5 ans
Budget global_	(USD):
	Gouvernement : 600.000
	FENU 2.000.000
	PNUD 900.000
	FBS 3.750.000
Total	7.250.000
Secteur	Gouvernance/Développement local
Agence d'Exécution du Gouvernement :	Ministère de l'Administration Locale, de la bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC)
Taux de change :	1USD=550 FRW

2. PROFIL DU PROGRAMME

Le Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo (PADC-GR) vise à promouvoir un « développement communautaire durable » au Rwanda¹, et en particulier à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans sa zone d'intervention. Son objectif immédiat est « d'améliorer l'accès aux infrastructures et services de base de la part des populations des Districts de Gicumbi et Rulindo de la Province du Nord ».

1. Les résultats anticipés, qui sont énoncés dans le Cadre Logique (CL), se décomposent comme suit :
2. « Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance »,
3. « Un système efficace et transparent de planification, de financement et de suivi / évaluation du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux »,
4. « Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics concernant les infrastructures de base, la diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives »,
5. « La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté »,
6. Appui technique local,
7. Appui de la part du siège.

Le Document de Projet (PRODOC) a fait l'objet d'un amendement en septembre 2006, suite à la réforme administrative et territoriale, sans toutefois en modifier les objectifs et résultats attendus. Celui-ci a essentiellement adapté le Projet à la nouvelle configuration territoriale et proposé une relecture du Code de financement² et de l'ancrage institutionnel du Projet.

L'approche du Projet est centrée sur le renforcement des capacités des gouvernements locaux, la mise en pratique des principes et pratiques de bonne gouvernance, l'intégration des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) au niveau local et la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté³, la promotion d'un développement holistique et cohérent, et le financement des infrastructures socio-économiques au bénéfice des populations.

¹ Il importe ici de préciser que la notion de développement communautaire au Rwanda recouvre un type de « développement socialement durable, qui est géré par les gouvernements locaux et les institutions communautaires, et qui permet la fourniture de services sociaux appropriés aux populations et la mise en place de mesures de développement économique local et de réduction de la pauvreté ».

² En prévoyant une répartition équitable des investissements publics entre les Secteur et les Cellules.

³ Notamment la nouvelle Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de Développement Economique (EDPRS).

3. OBJET DE L'ÉVALUATION

L'objet de l'évaluation se décompose comme suit :

- Assister les partenaires du PADC-GR à apprécier l'efficacité, l'efficacé, la pertinence et les effets produits et attendus du Projet, la durabilité de ses résultats, et le degré de satisfaction des bénéficiaires concernant le Projet.
- Aborder les questions d'efficacité allocative (notamment afin de déterminer si le Projet a permis de satisfaire les besoins prioritaires des populations pauvres et de leur fournir des services à un coût abordable) et d'efficacité productive (afin de déterminer si le Projet a fourni des services au coût le plus bas possible par rapport à d'autres stratégies ou approches), et répondre à la question de savoir si l'utilisation du Fonds de Développement Local (FDL), canalisé par le biais des Districts, a permis d'améliorer la gouvernance, de bâtir et développer la capacité institutionnelle, d'accroître l'efficacité de la fourniture d'infrastructures et de services, ainsi que de contribuer au développement communautaire durable.
- Evaluer l'atteinte des résultats anticipés du PADC-GR par rapport au montage du Projet, en portant une attention particulière aux dimensions suivantes :
 - L'effet général du Projet sur la réduction de la pauvreté et sur la sécurité alimentaire.
 - Les effets du Projet sur l'économie locale, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, les revenus des ménages, l'accès au crédit, les capacités et filières productives et la fiscalité locale.
 - Etant donné le contexte historique du Rwanda, les effets des activités du Projet sur le processus de paix et de réconciliation au niveau local.
 - La qualité générale de l'approche et sa pertinence dans le contexte de la politique du gouvernement en matière de développement local et de lutte contre la pauvreté.
 - La qualité de l'appui technique fourni à l'équipe du Projet par le FENU et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).
- Formuler des recommandations concernant la direction générale à suivre dans la deuxième phase du projet et au-delà.
- Se prononcer sur le montage institutionnel du Projet - en particulier par rapport à la pertinence d'une unité de coordination séparée, et proposer une gamme d'alternatives institutionnelles réalistes, avec leurs avantages et inconvénients.

Le Projet a démarré en décembre 2004 pour une durée totale de 5 ans. La présente évaluation constitue par conséquent l'évaluation à mi-parcours du Projet.

4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Consolidation des administrations décentralisées

Le **renforcement au plan institutionnel** des entités locales constitue indubitablement un des accomplissements les plus tangibles du Projet, à travers un encadrement technique des entités locales et de leurs différents organes, l'appui à la mise en place du Comité d'évaluation des performances des Districts au niveau provincial ainsi que la mise à disposition d'Agents Conseil de Développement (ACD), permettant ainsi aux entités locales d'exercer de manière effective leurs fonctions de coordination et de mobilisation des acteurs locaux.

Autre acquis indéniable du PADC-GR, la mise en place d'« **espaces de concertation** », qui s'est manifestée, à travers d'une part l'opérationnalisation des Forum d'Action Conjointe (JAF) dans chaque District - favorisant ainsi la coordination des interventions, leur transparence et la formation de partenariats stratégiques au niveau local, et d'autre part la formation du « Groupe d'Investissement de Gicumbi », à l'issue d'un atelier-débat organisé par le Projet en 2007 à l'attention du secteur privé,.

Le Projet a également œuvré, au delà même de sa zone d'intervention, en faveur d'une **harmonisation des procédures d'évaluation des performances des Districts**, en proposant des critères d'évaluation communément acceptés par ceux-ci, en liaison étroite avec les contrats de performance entre les Maires et le Président, et en élaborant un document d'auto-évaluation des Districts. Il s'agit là encore d'un résultat important du Projet, notamment en vue d'alimenter les débats au niveau provincial et national sur le renforcement de la bonne gouvernance.

S'il convient donc de saluer l'approche de renforcement institutionnel mise en œuvre par le Projet, la durabilité de ces acquis n'en demeure pas moins liée d'une part au renforcement d'une « **culture de bonne gouvernance** » (notamment en matière de procédures de gestion financière et de passation des marchés publics), et d'autre part à la poursuite de la « décentralisation de développement et de services », prônée par le GoR, à travers un appui renforcé aux Secteurs, considérés comme la « porte d'entrée » du développement.

Le PADC se distingue également par son **effort sensible en matière de renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs locaux**, en particulier au travers d'une gamme d'actions de formation, de la constitution d'un « vivier » de formateurs et de la réalisation d'un « état des lieux en besoin de formation » dans chaque District qui a fait ressortir de manière très pertinente les priorités en matière de formation.

Au regard de l'effort sensible déjà accompli dans ce domaine, la mission estime que la durabilité des actions entreprises dépendra désormais de l'adoption d'une démarche cohérente, incluant l'utilisation rationnelle du « vivier » de formateurs, la mise en œuvre de formations techniques opérationnelles et un suivi de l'impact des formations sur les performances des bénéficiaires.

Planification

Le Projet s'est nettement distingué par son appui à la mise en œuvre effective et rapide d'un **processus de « planification ascendante »**, avec une forte mobilisation des populations à partir des Villages, laquelle a permis la prise en compte des besoins prioritaires des populations pauvres⁴ et à un coût abordable pour celles-ci, permettant sans conteste de satisfaire à la notion d'efficacité allocative du Projet. Le PADG-GR a assuré l'appropriation des projets par les populations, ce qui constitue incontestablement **la valeur ajoutée** du PADG dans les deux Districts. Ce processus a également favorisé une atmosphère de paix sociale et de **réconciliation** au niveau local.

Toutefois, le contexte de mise en œuvre rapide de la planification ascendante, suite à la réforme territoriale et à l'élaboration des contrats de performance, a conduit à une « **mosaïque** » de **micro projets**, ne s'intégrant pas dans un contexte de développement holistique. Or, seule une meilleure cohérence entre la planification ascendante, les priorités au niveau du District et les orientations nationales (y compris l'intégration réussie des OMD) pourra assurer la durabilité des outils de planification mis en œuvre par les Districts.

Il convient enfin de mentionner l'appui fourni par le Projet à l'élaboration des Plans de Développement des Districts (PDD), d'une part à travers une synthèse des monographies des anciens Districts/ville de l'ancienne Province de Byumba⁵ et d'autre part à travers la réalisation d'une étude socio-économique de base dans chaque District. S'agissant de ces dernières, on peut toutefois regretter l'absence de données pertinentes sur la sécurité alimentaire, en particulier à Gicumbi.

Fonds de Développement Local

A ce stade, 35% du Fonds de Développement Local a été décaissé, en conformité avec les prévisions du PRODOC⁶. En dépit des retards d'environ une année dans la réalisation des projets⁷, le taux de décaissement et d'absorption des fonds par les Districts a été satisfaisant, notamment du fait de la pression exercée sur les Maires au travers des contrats de performance, mais également du renforcement des capacités au sein des Districts, d'une meilleure qualification du personnel des Districts et de l'appui de proximité fourni par l'Unité de Coordination du Projet (UCP). Le fonds de performance n'a en revanche pas été utilisé, dans l'attente de critères d'évaluation des performances des Districts.

⁴ Notamment quant à l'accès à l'eau potable et la fourniture de bétail.

⁵ Laquelle a donné l'état de lieux sur la population, les infrastructures, les services, les cultures agricoles, les activités économiques, la productivité et l'accès des populations aux infrastructures et aux services de base.

⁶ 10% la première année et 25% la seconde.

⁷ Les projets approuvés sur le budget de 2005 ont tous été engagés et décaissés avant la fin de 2006. Les projets approuvés en 2006 sont en cours de réalisation et devraient être engagés et réalisés en totalité d'ici la fin de 2007.

La répartition des projets financés par catégorie d'investissements met en évidence des variations importantes entre les deux Districts⁸, et d'une année sur l'autre, ne permettant pas d'établir un lien aisé entre ces investissements et les priorités des Districts. Il semblerait en réalité que le FDL ait davantage été utilisé par les Districts pour mettre en œuvre des activités de développement du secteur agricole, que pour réaliser des investissements prioritaires pour le développement de leur zone, comme l'envisageait le PRODOC, même s'il convient d'attester le degré de satisfaction des bénéficiaires à l'égard des investissements, notamment dans les domaines de l'élevage et de l'agriculture ainsi que la réalisation de terrasses radicales et progressives.

La méthode à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) a été mise en œuvre, notamment dans le cadre des terrasses aménagées, ce qui a permis le **développement de technicités locales**.

L'analyse sommaire de l'**efficacité productive** des réalisations permet de faire ressortir les éléments suivants :

- Les coûts unitaires des terrasses radicales ont été globalement similaires à ceux d'autres programmes⁹ ; en revanche, on observe des variations sensibles de coûts unitaires sur certaines réalisations, comme les terrasses progressives et la fourniture de bétail ;
- La piste réhabilitée est d'une qualité moyenne, comparée aux expériences d'autres pays, dans des conditions similaires (Madagascar) ;
- D'une manière générale, les délais de livraison ont été respectés¹⁰.

Même s'il s'agit d'un bilan globalement satisfaisant de la performance du FDL, la mission est d'avis que la pérennisation des projets sous maîtrise d'ouvrage des Districts devrait passer par l'analyse et la budgétisation des coûts récurrents, une analyse de rentabilité et de la viabilité des activités ainsi que l'élaboration de stratégies de gestion pour chaque type d'investissements.¹¹

S'agissant de la gestion du FDL, il convient de noter des irrégularités mineures dans leur utilisation (à savoir des dépenses non justifiées et des dépenses non admissibles). La mission considère ainsi que la durabilité des interventions liées au FDL devra passer en priorité par la **recherche de l'autonomie financière des Districts**, et par une **gestion financière plus rigoureuse**, au travers du contrôle strict des coûts dans l'attribution des marchés, et le respect des procédures comptables liées à l'appui budgétaire.

⁸ Répartition des investissements par District et par année, Annexe 4.

⁹ Tel que le Programme Alimentaire Mondial (PAM), avec environ 1 million de Frw par hectare.

¹⁰ Les Districts mettent des conditions à l'octroi de plusieurs lots à un même entrepreneur au cours d'une même période pour éviter des retards coûteux lorsque les échéanciers sont liés à des contraintes de calendriers (agro-climatiques) pour les investissements dans le secteur agricole.

¹¹ Infrastructures de services relevant de l'administration, les infrastructures relevant des populations à travers des associations de bénéficiaires, les infrastructures économiques relevant des administrations décentralisées et les équipements collectifs générateurs de valeur ajoutée gérées par les bénéficiaires.

Suivi/Évaluation

C'est un **suivi relativement efficace** des activités du Projet qui a été mis en place, d'une part à travers les Plans de Travail Annuels (PTA) et les rapports d'activités établis sur la base de la structure détaillée du CL et d'autre part à travers le Management Information System (MIS) du FENU.

La mission estime que le MIS est un système de suivi pertinent, dans la mesure où il permet la mise en relation d'un certain nombre d'indicateurs de développement¹² et le financement du développement (suivi des budgets décaissés par projet), d'où l'intérêt qu'il suscite actuellement auprès d'autres Projets et du GoR.

Toutefois, on peut regretter que les indicateurs du CL n'aient pu faire l'objet d'un tableau de bord, accompagné d'un récapitulatif annuel, permettant une meilleure appréciation des réalisations, ou encore d'une analyse systématique de la faisabilité de les collecter pour le MIS ainsi que d'intégrer les indicateurs de suivi de la pauvreté et des OMD, en fonction de ce qui était possible ou raisonnable de collecter.

Par ailleurs, le suivi des projets d'investissements et des activités génératrices de revenus (AGR) financés par les FDL est encore trop peu développé. Aussi, la pérennisation du système de suivi-évaluation mis en œuvre par les Districts devrait-elle passer par l'amélioration et la formalisation des procédures de gestion des projets d'investissement, ainsi que par la constitution d'une base de données socio-économiques structurée, et disponible sur un support informatique, au niveau de la Cellule voire du Village¹³.

Contribution au débat sur la décentralisation et la réduction de la pauvreté

La contribution du PADG-GR au débat provincial et national s'est notamment manifestée à travers l'élaboration du **Guide de Planification du développement communautaire** (dont s'est inspiré le Guide national de planification, de budgétisation et de suivi/évaluation) et la **mise en place du MIS**, en voie d'expérimentation par le *Community Development and Decentralisation Programme* (CDDP) dans la moitié du pays et d'institutionnalisation au niveau national¹⁴.

Outre sa contribution à la **révision de la politique de développement communautaire**, le PADG-GR a par ailleurs des perspectives d'alimenter le débat au niveau national à travers de l'élaboration de **critères d'évaluation des performances des Districts**.

¹² Incluant les indicateurs de pauvreté et les OMD.

¹³ A l'instar de la base de données du District de Gakenke.

¹⁴ Les procédures de demande officielle par le ministère pour l'adaptation et le transfert du système par le FENU sont actuellement en cours.

Assistance technique

Il importe de reconnaître que l'UCP, avec l'appui des ACD, a fourni aux entités locales et aux bénéficiaires des projets un appui de proximité essentiel¹⁵. Notamment à travers l'animation du processus de « planification ascendante » et l'identification des microprojets, l'opérationnalisation des entités locales et de leurs organes, et la supervision des activités de renforcement des capacités des acteurs locaux.

Toutefois, le résultat de l'appui technique local est moins visible, à ce stade, quant à l'établissement de mécanismes décisionnels garantissant l'implication des groupes marginalisés dans le développement communautaire. Il en est de même quant au suivi des indicateurs permettant d'apprécier les effets et l'impact du Projet sur l'insécurité alimentaire des ménages de la zone, et quant à la contribution du Projet à l'achèvement des OMD. Par ailleurs, il convient de signaler que certaines irrégularités ont été relevées dans la gestion financière du Projet lors d'audits externes en 2005 et 2006, qui conduisent à s'interroger sur le degré suffisant de contrôle du Projet.

Enfin, il convient de mentionner que le Siège du FENU a fourni un appui particulièrement efficace au Projet, notamment à travers des missions techniques régulières du Conseiller Technique Régional, des missions d'appui du Bureau Régional, ainsi que l'implication du Chargé de Programme FENU au Rwanda.

¹⁵ Notamment à travers l'animation du processus de « planification ascendante » et d'identification des micro-projets, l'opérationnalisation des entités locales et de leurs organes, et la supervision des activités de renforcement des capacités des acteurs locaux.

5. ENSEIGNEMENTS

Il importe de concevoir les activités liées à la consolidation des administrations décentralisées (en particulier le renforcement des capacités) et à la mise en place d'un système de planification et de suivi-évaluation, dans un **esprit d'harmonisation et de coordination avec les autres interventions** dans la zone et dans le respect des orientations du niveau national, afin d'en renforcer la durabilité et de favoriser l'harmonisation de l'aide au développement. Cela signifie notamment que tout développement des outils de gestion du développement local (planification, approbation, contrôle, suivi et évaluation des projets) devrait être apporté dans le cadre d'un **appui à l'ensemble des Districts** (et donc rattaché à la Province ou directement au niveau central).

La participation des populations au processus de planification et à la mise en œuvre des actions favorise leur responsabilisation et leur appropriation des investissements, notamment eu égard à la maîtrise et à la maintenance des ouvrages réalisés.

La gestion de ressources externes par les Districts, par le biais de l'appui budgétaire direct, nécessite le développement d'un cadre de procédures comptables détaillées et donc l'acquisition d'une expertise que le PADC-GR est en train de renforcer. En parallèle, dans la perspective de responsabilisation des entités locales, il convient d'orienter celles-ci vers la mobilisation de ressources financières (externes et internes).

La gestion du développement à la base implique une connaissance plus fine du territoire, y compris une caractérisation des GV. Ces informations sont nécessaires à l'établissement de priorités et pour mesurer le chemin parcouru. Il est ainsi préférable de mettre en place, lors du démarrage du Projet, une collecte rapide d'informations de base et de les organiser dans une base de données qui sera ensuite complétée annuellement, à l'instar de l'expérience du District de Gakenke.

La gestion d'un Projet tel que le PADC-GR devrait promouvoir l'ouverture sur les expériences d'autres Projets poursuivant des objectifs similaires. A cet égard, il est permis d'avancer que le faible niveau de collaboration opérationnelle entre le PADC-GR et le Projet mis en œuvre par la Coopération technique belge dans le District de Gakenke a limité les possibilités de s'adonner à certaines activités prioritaires du Projet, notamment quant au suivi des indicateurs liés à l'insécurité alimentaire et aux GV.

Un suivi régulier (par exemple trimestriel) de l'utilisation des fonds par les gouvernements locaux est indispensable pour permettre un suivi par les partenaires du Projet (PNUD, FBS, partenaires gouvernementaux) et faciliter le travail des audits et évaluations externes.

Certains types d'activités, comme les terrasses radicales, donnent d'excellents résultats dont les effets et impacts peuvent être durables sur la sécurité alimentaire, en améliorant de manière continue les rendements, productions et vraisemblablement le revenu des bénéficiaires, réduisant ainsi leur vulnérabilité.

6. RECOMMANDATIONS

Consolidation des administrations décentralisées

Le PADG-GR devrait, en priorité, bâtir sur son avantage comparatif, en appui à la « décentralisation de services », pour **dynamiser les Secteurs**, dans l'esprit de la Vision 2020 *Umurenge*, à travers les activités suivantes :

- la signature de Conventions entre les Districts et leurs Secteurs (comme le prévoyait le PRODOC), en liaison avec les contrats de performance. De tels documents seraient utilisés à titre didactique, en vue d'inscrire les engagements respectifs des Districts et Secteurs en matière de développement communautaire et de responsabiliser davantage ces derniers.
- l'opérationnalisation des Comités de Développement Communautaire (CDC) de Secteurs, lesquels, à la différence des CDC de Cellules et de Districts, n'ont pu encore pleinement jouer leur rôle en matière de développement communautaire. Il conviendrait notamment de développer leur appropriation technique du processus de planification et de mise en œuvre des projets.
- le renforcement du rôle des Secteurs dans la gestion financière du développement communautaire, à travers la collecte des recettes propres ou l'élargissement de la base fiscale.

Dans le cadre du renforcement des capacités, il conviendrait d'appuyer les Districts à mieux définir leurs priorités, à favoriser une utilisation plus rationnelle du vivier de formateurs et à mettre en place un système de suivi-évaluation de l'impact des différentes formations.

Planification

Le PADG-GR devrait, en priorité, appuyer les Districts :

- à améliorer la méthode des consultations employée au niveau des Villages, Cellules et Secteurs en utilisant une nouvelle version de la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARF), complétée par des outils introduits déjà par l'équipe *Ubudehe*, qui permettrait une meilleure distinction des groupes sociaux, notamment les GV.
- à mettre en place, sur un support informatique, une base de données désagrégée en genre, permettant d'identifier les différents GV (nombre, caractéristiques, localisation).
- à finaliser et mettre en œuvre le processus de planification et de préparation du budget orienté vers les résultats, en favorisant le réalisme budgétaire, dans le cadre des *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) et des Plans d'investissement annuel et pluriannuel.

- à améliorer le format et le contenu des fiches de présentation et de suivi des microprojets (en priorité dans le District de Rulindo, qui n'a pas bénéficié d'un appui spécifique jusqu'à présent).

Fonds de développement Local

Le FBS, partenaire financier majeur du PADG-GR, a indiqué à la mission son insatisfaction quant à « l'utilisation peu efficace des ressources financières effectuée jusqu'à présent dans le cadre des FDL », dans la mesure où les groupes vulnérables (GV) n'ont pas été caractérisés et qu'aucune activité ciblée n'a été mise en œuvre, en vue d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire. Afin de remédier à cette situation, la mission recommande, en priorité, que soient caractérisés les GV au niveau de chaque Secteur (et si possible Village), en vue d'identifier des actions spécifiques. Par ailleurs, les travaux HIMO devraient être davantage conçus pour faciliter l'acquisition de technicités, qui pourront faciliter l'orientation vers des emplois non agricoles.

Afin d'éviter la dispersion des interventions, il conviendrait que les deux Districts puissent se concentrer sur des **domaines privilégiés d'intervention**, en liaison avec les priorités nationales et celles des Districts, et en favorisant le principe de subsidiarité :

- La protection et la réhabilitation de ressources naturelles productives, à travers l'aménagement de terrasses et des programmes de lutte antiérosive ;
- Les infrastructures économiques et équipements collectifs permettant d'améliorer la valeur ajoutée aux productions agricoles, végétales, animales et piscicoles ;
- Les AGR qui cibleraient les GV (en particulier les veuves et ceux qui n'ont pas accès à la terre).

Afin d'améliorer l'efficacité productive des FDL, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- Les Districts pourraient, en priorité, faire réaliser une **analyse des investissements publics** réalisés dans le cadre des FDL, en liaison avec l'étude d'impact socio-économique qui doit être réalisée par le *Common Development Fund* (CDF), en portant attention aux coûts unitaires.
- Concevoir des stratégies d'investissement permettant de réduire les coûts, en faisant participer les bénéficiaires, ou d'étaler les réalisations dans le temps.
- Les opérateurs privés devraient être incités par les Districts à investir dans la réalisation des infrastructures économiques, dans le cadre de partenariat public/privé.
- Le Projet, en liaison avec le CDDP, pourrait appuyer les Districts pour qu'ils développent des stratégies de gestion des coûts récurrents, selon les types de projet.

La mission est d'avis que l'appui budgétaire aux Districts devrait être poursuivi, dans la mesure où il favorise la responsabilisation des Districts et le renforcement de leurs capacités budgétaires, et permet de financer des projets correspondant à leurs priorités¹⁶. Toutefois, afin d'encourager une meilleure gestion des FDL, la mission formule les recommandations prioritaires suivantes :

¹⁶ Alors que les fonds CDF sont liés aux priorités nationales.

- Faire fonctionner les mécanismes de suivi trimestriel de l'utilisation des fonds et la répartition des investissements entre les domaines d'intervention prioritaires (comme prévu par le PRODOC)¹⁷.
- Il conviendrait que le CDF puisse raccourcir les délais de transfert des fonds FENU aux Districts, dans la mesure où des taux satisfaisants d'absorption des fonds ont été enregistrés.
- Le CDF devrait s'assurer que le Code de financement instauré par le Projet est suffisamment compris et connu, d'abord au sein de sa propre structure, mais aussi des représentants des Districts, afin de mieux orienter l'utilisation des fonds.
- Envisager un cofinancement des Districts dans la réalisation des projets, conformément à la stratégie mise en place par le Projet pour encourager la mobilisation des ressources au niveau des Districts.
- Définir une formule d'affectation du Fonds de performance basée sur la grille d'évaluation de la performance des districts en cours de finalisation.

Suivi-évaluation

La mission recommande que le PADG-GR distingue, à partir du CL, les indicateurs qu'il est possible de documenter, dans le contexte des informations disponibles au niveau national et des Districts, et qu'il puisse mettre en cohérence le cadre de suivi des indicateurs de développement avec ceux de l'EDPRS et des OMD. Un **Tableau de bord** des principaux indicateurs du Projet pourrait être établi à cet effet et documenté sur une base annuelle, notamment en vue de contribuer au débat sur les modalités de ciblage de la pauvreté locale (en fonction des principes d'équité et de transparence).

Le Projet pourrait appuyer les Districts à développer des outils de gestion des projets¹⁸ et à regrouper l'ensemble des données statistiques disponibles sur un support informatique structuré, permettant de suivre l'évolution de certains paramètres au niveau des Cellules, voire des Villages.

Capitalisation

Il s'agit d'un domaine que l'assistance technique devrait privilégier dans le cadre de sa reconfiguration. De manière plus spécifique, il conviendrait que le FENU poursuive sa démarche proactive pour favoriser l'appropriation du MIS au niveau national et que le Projet puisse valoriser davantage les expériences de terrain, notamment dans le domaine de l'environnement.

¹⁷ Lesquels avaient été difficiles d'application jusqu'à présent, dans le contexte de l'après réforme territoriale pour l'exercice 2006 (les investissements s'étant essentiellement concentrés sur le dernier trimestre).

¹⁸ Fiches d'identification/approbation, fiches de contrôle et suivi, recueil de statistiques descriptives par catégorie de projets.

Assistance technique

La mission estime qu'une restructuration de l'appui technique local serait particulièrement pertinente dans la deuxième phase du Projet, dans le sens d'une réduction de l'effectif de l'UCP, d'une reconsidération des fonctions de ses membres et d'une responsabilisation accrue du GoR et des Districts dans la conduite et le suivi des activités. Deux principales options se dégagent quant à la restructuration proprement dite de l'UCP, suite aux discussions avec les principaux responsables de l'exécution du Projet :

- Un coordinateur national, basé à Kigali, qui serait chargé de superviser l'ensemble des activités du Projet, du suivi-évaluation et de dynamiser les partenariats au niveau national et avec les autres bailleurs de fonds, dans une perspective de valorisation des acquis du Projet. Il serait particulièrement pertinent qu'il soit placé auprès du MINALOC (en tant que ministère de tutelle du Projet), afin de remplir ses fonctions d'appui technique dans le développement des politiques de décentralisation et de développement communautaire, en particulier dans l'esprit des procédures d'Exécution Nationale (NEX) du PNUD au Rwanda. S'agissant de l'appui technique local, il serait alors confié à un assistant technique placé auprès des Maires de chaque District (à hauteur de deux jours par semaine à Rulindo, comme tel est le cas actuellement, et de trois jours à Gicumbi). Cette option est privilégiée par la mission, en ce sens qu'elle favoriserait la responsabilisation des acteurs locaux, tout en renforçant la présence de l'assistance technique au niveau national dans une perspective de capitalisation et d'appui technique au GoR.
- La mise à disposition d'un assistant technique dans chacun des Districts, placé auprès du Maire, responsable de l'ensemble des activités, y compris du suivi-évaluation du Projet. La coordination du Projet, ainsi que l'interface avec les partenaires nationaux et les bailleurs de fonds, pourrait alors incomber au Chargé de Programme du FENU. La mission estime que cette option, qui semblait privilégiée par certains interlocuteurs de la mission, ne satisferait cependant que partiellement les impératifs de la deuxième phase du Projet et les orientations fournies par le PNUD dans le cadre des procédures d'Exécution nationale. Elle impliquerait par ailleurs une reconsidération substantielle des fonctions du Chargé du Programme du FENU.

Partenariats stratégiques

La mission recommande la poursuite ou la mise en place de partenariats stratégiques, en favorisant le principe de subsidiarité (comme en appelle le PRODOC), et en fonction des thèmes à développer. :

Consolidation des entités locales :

Un partenariat formalisé avec le CDDP pourrait être mis en place, en vue de poursuivre le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des Districts¹⁹ et de bénéficier de son expérience en appui aux Districts, dans l'amélioration de la transparence et de systèmes d'*accountability*.

Dans le domaine du renforcement des capacités, le MINALOC pourrait reconsidérer l'expérience FORMADIS (Formation des Districts) de la Coopération Suisse, qui comporte notamment le recours à un « vivier » de formateurs issus de la société civile, et chargés du suivi de l'impact des formations dispensées, en vue de son institutionnalisation.

Protection de l'environnement :

En vue d'une réplique au niveau national, il serait pertinent pour le PADC-GR de former un partenariat avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM)²⁰, qui intervient déjà dans la zone du Projet, notamment dans une perspective de sécurité alimentaire. Le Projet, en liaison avec les autorités des Districts de Rulindo et Gicumbi, pourrait également établir des liens privilégiés avec le Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines (MINITERE) et REMA (Rwanda Environment Management Authority), afin d'envisager des modalités conjointes d'intervention.

Planification :

Des échanges plus réguliers pourraient être développés d'une part avec le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN) et d'autre part avec la Coopération technique allemande qui intervient dans le domaine de la planification au niveau national et local.

Développement économique local (DEL) :

Si le DEL ne peut être considéré comme un avantage comparatif du FENU et du PNUD, il s'agirait cependant pour le PADC-GR de compléter les interventions des autres partenaires, d'une part en développant le rôle de « facilitateur » des Districts en matière de DEL (à travers notamment l'organisation de sessions de formation) et d'autre part en dynamisant le Groupe d'Investissement de Gicumbi et facilitant l'amorce d'un dialogue public-privé au niveau local autour d'initiatives concrètes.

Capitalisation :

Un partenariat privilégié pourrait être développé avec la Coopération technique allemande, en qualité de chef de file des bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation, notamment en vue de favoriser l'institutionnalisation du MIS et son partage auprès des autres bailleurs de fonds.

Sécurité alimentaire :

Le PAM intervient déjà dans les deux Districts et le PADC-GR a eu l'occasion de collaborer notamment à l'occasion de la réalisation des terrasses. Cela pourrait être l'occasion de renforcer ce partenariat, dans une perspective d'amélioration de la sécurité alimentaire.

¹⁹ En particulier la prise en compte des aspects environnementaux dans la fourniture d'infrastructures et le processus de planification et budgétisation (PDD, MTEF, PIP).

²⁰ Qui intervient déjà dans la zone d'exécution du Projet.

Réduction de la pauvreté :

Dans le cadre de l'initiative pilote de réduction de la pauvreté dans les trente Secteurs les plus pauvres du pays (Vision 2020 *Umurenge*), le PADC-GR pourrait se rapprocher de l'Union Européenne, en partageant des données de base sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.

En conclusion, la mission souhaite indiquer la probabilité que le PADC-GR pourra contribuer à la promotion d'un développement communautaire durable, eu égard aux résultats déjà atteints en matière de mobilisation et de participation des populations au processus décisionnel et de renforcement des capacités des entités locales, permettant la fourniture de services sociaux correspondant aux besoins des populations pauvres.

Toutefois, les activités entreprises par le Projet visant à améliorer les conditions de vie des populations et à protéger leur environnement naturel devront être réorientées de telle sorte qu'elles pourront contribuer à une augmentation tangible des revenus des populations et enclencher un processus de développement économique durable, avec un impact sensible au niveau des GV.

Il importera également de développer des interventions visant à mieux refléter la préoccupation des partenaires du Projet (en l'occurrence le FBS) liée à la sécurité alimentaire et les nouvelles priorités de l'EDPRS.

7. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE

L'équipe d'évaluation était composée de trois personnes :

- M. Alexis Dukundane, consultant national, responsable des volets renforcement des capacités, planification et infrastructures.
- M. Raymond Audette, consultant international, responsable des volets financement, suivi/évaluation, sécurité alimentaire.
- Mme Valérie Hindson, consultante internationale, agissant à titre de responsable de mission, responsable des volets gouvernance locale, développement économique local, architecture institutionnelle du Projet.