



RWANDA:

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

Présenté au :

**Fonds d'Equipement
Des Nations Unies**

Rapport Final

24 septembre 2007

Préparé par:

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. OBJET DE L'EVALUATION	2
Objet de l'évaluation	2
Cycle du Programme	3
3. METHODOLOGIE D'EVALUATION	4
Méthodologie et outils d'évaluation	4
Plan de travail	4
Difficultés méthodologiques	5
Composition de l'équipe	6
4. PROFIL DU PROGRAMME	7
Compréhension du contexte	7
Statut du Programme	10
5. EVALUATION DU PROJET	13
Analyse de l'atteinte et de la durabilité des Résultats	13
Facteurs ayant affecté la mise en œuvre et l'atteinte des résultats	29
Positionnement stratégique et partenariats	32
6. ENSEIGNEMENTS	35
7. RECOMMANDATIONS	36

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Etendue géographique de l'évaluation	5
Tableau 2 : PADG-GR Dépenses 2004-2007	11

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 :	Ebony Consulting Africa
EDPRS :	Economic Development and Poverty Reduction Strategy
FBS :	Fonds Belge de Survie
FENU :	Fonds d'Equipement 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 :	1 USD=550 FRW

2. OBJET DE L'EVALUATION

Objet de l'évaluation

L'objet de l'évaluation du Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo (PADC-GR) est contenu, d'une part dans les termes de référence (TdR) élaborés par le Bureau Régional du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) et le Chargé de Programme FENU au Rwanda¹, et d'autre part dans le « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU » produit par ECIAfrica (ECI). Il 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 :
 - o L'effet général du Projet sur la réduction de la pauvreté et sur la sécurité alimentaire.
 - o 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.
 - o Etant donné le contexte historique du Rwanda, les effets des activités du Projet sur le processus de paix et de réconciliation au niveau local.
 - o 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.
 - o 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).

¹ Termes de référence, Annexe 1.

- 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.

Cycle du Programme

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.

3. METHODOLOGIE D'EVALUATION

Méthodologie et outils d'évaluation

La méthodologie d'évaluation résulte du « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU » ci-dessus mentionné. Il inclut le cadre conceptuel qui sous-tend l'approche du FENU, énonce les questions centrales de l'évaluation, présente le contenu des outils d'évaluation à caractère participatif et fournit un guide des entretiens adaptés aux différentes catégories d'acteurs, ainsi qu'une structure détaillée pour le rapport. Les évaluateurs ont ainsi disposé d'un cadre élaboré pour la conduite de cet exercice.

Par ailleurs, un questionnaire a été adressé au Chargé de Programme du FENU au Rwanda, deux semaines avant la mission, lequel a permis à l'équipe d'évaluation de disposer d'une compréhension préliminaire du travail réalisé par le Projet et d'ajuster en conséquence le guide des entretiens.

Plan de travail

La mission, d'une durée de trois semaines, a comporté les activités suivantes² :

Au niveau national :

- La tenue de séances de travail avec les représentants du Fonds Belge de Survie (FBS) et du PNUD, qui ont permis d'envisager la portée de l'évaluation et de situer le Projet dans un contexte élargi.
- Des entretiens avec le Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC), en tant que Ministère de tutelle du Projet, ainsi que les principaux partenaires du Projet.
- Des entretiens avec les principaux partenaires au développement intervenant dans le domaine de la décentralisation et du développement communautaire.
- Une séance de restitution des principaux résultats de la mission, qui a permis de recueillir un certain nombre d'observations, intégrées dans le rapport provisoire.
- Un « *debriefing mondial* » auprès du siège du FENU, par le biais d'une téléconférence, a permis de recueillir des commentaires sur le rapport provisoire, lesquels ont été intégrés dans le rapport final.

Au niveau local :

- Une séance de travail et des entretiens individuels avec les membres de l'Unité de Coordination du Projet (UCP).

² Plan de travail, Annexe 2.

- Une séance de travail avec les autorités de la Province du Nord.
- Douze sites d'infrastructures ont été visités, autour desquels des focus groups ont été organisés avec les bénéficiaires. La sélection des sites et CR visitées s'est effectuée en étroite concertation avec l'UCP, en prenant en compte les critères de représentativité suivants : démographie, niveau de pauvreté, dynamisme des institutions, isolement géographique.

Tableau 1: Etendue géographique de l'évaluation

DISTRICT	Gicumbi	Rulindo	TOTAL
Secteurs	Mutete, Nyankenke, Bwisige, Byumba et Manyagiro	Bushoki, Tumba, Kinihira, Rukozo et Cyungo	10
Sites d'infrastructures	Fourniture de gros et petit bétail, terrasses progressives et radicales, plantation de plantes fourragères, réhabilitation d'une piste, aménagement de sources	Fourniture de gros et petit bétail, fourniture d'intrants agricole, terrasses radicales, moulin	12

- Une séance plénière avec les autorités et techniciens du District de Gicumbi.
- Des entretiens individuels avec le Maire de Rulindo, le Vice Maire chargé du Développement Economique et le Directeur de la Planification et du Développement économique du District de Rulindo.
- Une séance de restitution, commune aux deux Districts, afin de présenter et valider les principaux résultats de l'évaluation au niveau local.

Difficultés méthodologiques

Un certain nombre de difficultés méthodologiques se sont présentées durant cet exercice :

- L'équipe n'a pu tenir l'atelier d'hypothèses au démarrage de la mission, comme escompté, dans la mesure où l'un des membres de l'équipe n'a pu rejoindre que tardivement la mission.
- L'équipe a eu des difficultés d'accéder aux diverses données de suivi du Projet (fiches de micro-projets, données d'exécution financière, éléments liés au suivi/évaluation, données chiffrées globales sur les bénéficiaires des activités) et de réconcilier certaines d'entre elles, ce qui explique la quasi absence de données quantitatives relatives aux effets du Projet lors

de la présentation des résultats au niveau local et national ainsi que dans ce rapport. Cette insuffisance de données quantitatives disponibles est certes attribuable au fait que le processus de décentralisation a été perturbé par la réforme territoriale de 2006 et que les études réalisées par la suite n'ont pas fourni de données de base satisfaisantes. Au delà de ces contraintes, la mission estime que l'UCP aurait pu fournir davantage de données récapitulatives des activités réalisées et de certains effets, indispensables au bon fonctionnement de toute unité d'assistance technique.

- Enfin, il convient de préciser que, du fait de la réforme territoriale de 2006, qui a ralenti ou suspendu certaines activités du Projet, l'évaluation n'a, de fait, porté que sur un seul exercice budgétaire (celui de 2005, exécuté en 2006 et correspondant uniquement à 10% du budget total du Projet) et sur une infime partie de l'exercice budgétaire 2006.

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.

La mission souhaite adresser ses sincères remerciements à M. Benoit Larielle, Chargé de programme du FENU au Rwanda, pour son accueil et son appui constant durant cet exercice d'évaluation, ainsi qu'à Mme Maggy Matera, Responsable de l'Unité Gouvernance Locale du PNUD pour son accueil et son souci que la mission se déroule dans les meilleures conditions. La mission souhaite également remercier toute l'équipe de l'UCP pour avoir facilité le travail de terrain.

4. PROFIL DU PROGRAMME

Compréhension du contexte

Contexte du pays:

Le Rwanda s'est remarquablement développé depuis 1994, avec une croissance économique constante depuis 2001 (soit 6,3%), en faisant un des pays les plus performants en Afrique subsaharienne et un modèle en matière de reconstruction post-conflit. Toutefois, le pays se caractérise également par un taux relativement élevé de pauvreté (56,9% de la population), une forte densité de population et une croissance démographique élevée. Ces caractéristiques, combinée aux déplacements de populations liés à l'histoire récente du pays, ont conduit à la déforestation et l'érosion des sols, et à une productivité agricole réduite, avec pour conséquence une forte prévalence de l'insécurité alimentaire (28% de la population) et une persistance de l'extrême pauvreté (37% de la population).

Le Gouvernement du Rwanda (GoR) s'est ainsi doté d'une perspective globale qualifiée de « Vision 2020 », qui mise sur une croissance économique de 7% en vue de réduire la pauvreté, sur le développement du secteur privé et une modernisation de l'agriculture, et qui veut faire du Rwanda un centre régional de services pour la région des Grands Lacs. Afin d'atteindre cette vision, le GoR s'est engagé dans l'élaboration d'une nouvelle Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de Développement Economique du Rwanda 2007-2011 (EDPRS)³, en misant sur certains acquis en matière d'infrastructures de base. Quatre priorités en ressortent, à savoir (i) la réduction de l'extrême pauvreté, notamment à travers l'amélioration de la sécurité alimentaire, (ii) la croissance économique et la création d'emplois, en investissant dans les infrastructures, en modernisant l'agriculture et en développant les technicités, (iii) la réduction du taux de croissance de la population, (iv) le renforcement de l'efficacité des programmes de réduction de la pauvreté, à travers un meilleur usage du suivi/évaluation, une coordination accrue entre les secteurs et entre niveaux de gouvernement. Celles-ci se trouvent notamment incarnées dans le Programme « Vision 2020-Umurenge », qui constitue un programme de développement rural intégré, visant à faire des Secteurs administratifs la « porte d'entrée » du développement, en vue d'accroître l'efficacité de la fourniture de services et de réduire la pauvreté dans toutes ses dimensions.

Une Politique nationale de Décentralisation a été mise en œuvre dès mai 2000 à travers deux programmes quinquennaux⁴, comme moyen privilégié de réconcilier le peuple rwandais, promouvoir la bonne gouvernance, lutter contre la pauvreté et améliorer la fourniture de services. Elle a été complétée par une Politique nationale de Développement Communautaire visant à favoriser le développement durable communautaire (au sens de « développement socialement durable, 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

³ *Economic Development and Poverty Reduction Strategy* (2008-2012), Ministry of Finance and Economic Planning, Juin 2007.

⁴ Decentralisation Implementation Programmes (DIP).

développement économique local et de réduction de la pauvreté») et à mobiliser et responsabiliser les citoyens au niveau local.

En accompagnement de ces politiques, un Fonds Commun de Développement (CDF)⁵ a été mis en place en octobre 2002 par le GoR, permettant d'allouer des fonds aux Districts en vue de renforcer leurs capacités à organiser la fourniture de services. Il est ainsi devenu l'instrument privilégié d'appui à la décentralisation du GoR et d'un grand nombre de partenaires au développement⁶, en favorisant une répartition équitable des fonds auprès des Districts en fonction de leurs disparités de développement⁷.

En 2006, une réforme territoriale et administrative a été entreprise, qui a restreint le nombre de Provinces et de Districts (de 12 à 4 Provinces et de 106 à 30 Districts), a permis d'affecter du personnel mieux qualifié au niveau des Districts et des Secteurs et de définir les rôles et responsabilités des différents échelons territoriaux. C'est ainsi que la Province est désormais responsable de coordonner la planification et la gouvernance des Districts et du suivi-évaluation ; les Districts sont chargés de la planification et de la coordination de la fourniture de services publics et du DEL ; le Secteur est le point focal pour la fourniture de services aux populations et chargé de coordonner le développement communautaire participatif, ainsi que de collecter des données et informations (statistiques) ; la Cellule est responsable de l'évaluation et la priorisation des besoins et de la mobilisation de l'action communautaire ; enfin, l'*Umudugudu* (Village) est chargé de renforcer la cohésion sociale au sein de la communauté.

Une approche basée sur l'évaluation des performances des Districts, à travers des contrats de performance entre les Maires et le Président de la République (*Imihigo*), a également été introduite après les élections locales de 2006, laquelle a sensiblement contribué à accroître les capacités d'absorption des fonds par les Districts. A l'issue de cette réforme, la politique de décentralisation fiscale et financière a été révisée, en créant un cadre pour des transferts sectoriels ciblés dans les budgets des Districts. Celle-ci a d'ores et déjà conduit au doublement des fonds transférés du GoR aux Districts depuis 2006.

La phase actuelle de mise en œuvre de la décentralisation (2007-2011)⁸ vise à consolider les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à approfondir le processus de décentralisation, en l'accompagnant des ressources et capacités requises et en augmentant l'efficacité dans la fourniture de services. Un Cadre stratégique pour la Décentralisation au Rwanda a par ailleurs été adopté⁹, qui identifie huit domaines stratégiques (appropriation nationale du processus de décentralisation et partenariats effectifs pour sa mise en œuvre ; harmonisation et coordination dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ; participation des citoyens à la gouvernance et aux processus de prise de décision ; efficience et efficacité accrues dans la

⁵ *Common Development Fund*.

⁶ FENU, Union européenne, Coopération financière allemande, Coopération néerlandaise, Coopération suisse, Coopération Technique Belge, Banque Africaine de Développement.

⁷ Formule d'allocation des fonds aux Districts utilisés par le CDF, Annexe 7.

⁸ *Rwanda Decentralization Implementation Programme* (DIP 2007-2011), MINALOC, February 2007.

⁹ *Rwanda Decentralization Strategic Framework, Towards a sector-wide approach to decentralization*, Mai 2007.

fourniture de services ; décentralisation fiscale et financière ; liens durables entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté ; suivi-évaluation et gestion de l'information) et constitue une première étape vers une approche sectorielle de la décentralisation.

Enfin, il convient de mentionner l'initiative pilote « One UN au Rwanda » lancée par le GoR en décembre 2006. Parmi les défis liés à cette initiative figurent la nécessité d'identifier les avantages comparatifs du Système des Nations Unies (SNU) dans l'appui à la décentralisation, de simplifier, clarifier et réduire les coûts de transaction pour les partenaires et les agences, et de clarifier les rôles et responsabilités mutuels. Le Cadre d'assistance des Nations Unies pour le développement (UNDAF)¹⁰ 2008-2012, qui a été finalisé en juin 2007, et aligné sur les priorités de l'EDPRS, devrait en constituer le fil conducteur.

Objectifs, Résultats anticipés et Stratégie d'intervention du PADC-GR :

Le PADC-GR vise à promouvoir un « développement communautaire durable » au Rwanda, et en particulier à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les Districts de Gicumbi et Rulindo situés dans la Province du Nord. Son objectif immédiat est « d'améliorer l'accès aux infrastructures et services de base de la part des populations ».

Les résultats anticipés, qui sont énoncés dans le Cadre Logique (CL) du Document de Projet (PRODOC), se décomposent comme suit :

- 1) « 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 »,
- 2) « 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 »,
- 3) « 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 »,
- 4) « La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté »,
- 5) Appui technique local,
- 6) Appui de la part du siège.

Le PRODOC a fait l'objet d'un amendement en septembre 2006, suite à la réforme administrative et territoriale, afin de refléter la nouvelle configuration territoriale et le souhait du GoR de favoriser le développement des Secteurs et des Cellules. Le Code de financement a ainsi été adapté afin de prévoir une répartition équitable du FDL entre les Secteurs et les Cellules. Les objectifs et résultats anticipés du Projet n'ont toutefois pas été modifiés.

La consolidation des entités locales - ainsi que leur opérationnalisation et l'amélioration de leur performance institutionnelle, constituent un élément essentiel de l'approche du Projet. Par ailleurs,

¹⁰ United Nations Development Assistance Framework.

la valeur ajoutée du Projet devait consister à favoriser un système de « planification ascendante », afin de créer des interactions entre les différents niveaux et de rapprocher le niveau décisionnel de la base. Les résultats et les leçons apprises à partir du Projet devaient contribuer au débat sur les modalités de ciblage de la pauvreté locale (en fonction des principes d'équité et de transparence) et sur la définition du rôle du CDF, dans la perspective d'en faire un partenaire permanent des Districts en matière de développement communautaire. Enfin, au titre des principaux axes stratégiques du Projet figuraient la mise en œuvre du principe de subsidiarité, conduisant à l'adoption de formes de partenariats diversifiés avec l'ensemble des acteurs locaux et nationaux, ainsi que la mise en place d'« espaces de concertation » au niveau de tous les intervenants en matière de décentralisation, en vue d'harmoniser les approches et de promouvoir la complémentarité.

Partenariats :

La tutelle du Projet est assurée par le Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC), à travers le Secrétariat d'Etat du développement communautaire et des affaires sociales (sur les questions de développement local) et ses différentes unités. Les partenaires du Projet comprennent le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN)¹¹ sur les questions de planification locale, le Secrétariat d'Etat du développement communautaire, le National Tender Board (NTB) et l'Association rwandaise des élus locaux (RALGA)¹².

Le PRODOC prévoyait également l'établissement de « synergies privilégiées » avec d'autres programmes (en particulier les programmes du PNUD en appui à la décentralisation et au développement du micro-crédit et des micro-entreprises, la Coopération Technique Belge qui intervient dans le District de Gakenke et le projet du Fonds International pour le Développement Agricole de la Province d'Umutara) et, surtout, la mise en place d'un partenariat formalisé avec le Community Development and Decentralization Programme (CDDP), financé par la Banque Mondiale, dont les objectifs sont relativement similaires à ceux du PADC-GR (notamment le renforcement de la capacité de gestion financière et de maîtrise d'ouvrage des Districts).

Enfin, il s'agissait pour le Projet de contribuer à l'harmonisation des interventions des différents partenaires à travers les Fora d'Action Conjointe (JAF)¹³ dans chaque District.

Statut du Programme

Statut de mise en œuvre:

Le PADC-GR a démarré ses activités conformément aux prévisions du PRODOC durant le premier semestre 2005, avant de voir celles-ci ralenties voire suspendues pendant six mois, suite à la

¹¹ A travers le Bureau Central des Investissements Publics et des Financements Extérieurs (CEPEX).

¹² *Rwandese Association of Local Government Authorities*.

¹³ Joint Action Forum.

réforme territoriale. Depuis septembre 2006, il a atteint sa vitesse de croisière et l'ensemble des résultats anticipés a été mis en œuvre.

Statut financier et performance:

Le tableau récapitulatif des progrès et dépenses 2004-2007 ci-dessous fait ressortir un taux de décaissement très satisfaisant des fonds du FENU et du PNUD (soit environ la moitié des fonds par rapport aux prévisions du PRODOC), correspondant aux activités d'affermissement des entités locales, de mise en place du système de planification et de suivi-évaluation, de capitalisation et d'assistance technique. En revanche, en raison des retards d'environ une année dans la réalisation des projets (suite à la réforme territoriale de 2006), seulement le quart des fonds du FBS a été déboursé¹⁴.

Il convient toutefois de préciser que les dépenses du premier semestre 2007 sont approximatives. En effet, en ce qui concerne les FDL, celles-ci ne correspondent pas aux déboursements globaux par le FBS, lequel avait ordonnancé 50,18% de ses engagements à la fin du premier semestre 2007 et a déjà versé sa contribution pour cette année. A l'occasion de cette évaluation, le FBS a ainsi déploré le fait que le FDL 2007 n'ait pas encore été alloué.

Tableau 2 : PADC_GR Dépenses 2004-2007

PADC_GR Dépenses 2004-2007					
Produit	Bailleur	Budget 2004-2009 PRODOC	Dépenses au 23 juillet 2007	Taux de dépense par produit et par bailleur	Taux de dépense par produit
1	FENU	96,000	68,199	71%	126%
	PNUD	73,300	145,602	199%	
	FBS	0	0		
2	FENU	0	48,358	#DIV/0!	32%
	PNUD	153,000	1,265	1%	
	FBS	0	0		
3	FENU	1,304,605	989,000	76%	33%
	PNUD	0	941	#DIV/0!	
	FBS	3,016,395	430,000	14%	
4	FENU	10,000	0	0%	2%
	PNUD	51,000	1,234	2%	
	FBS	0	0		
5	FENU	10,000	14,861	149%	71%
	PNUD	581,396	371,979	64%	
	FBS	240,500	206,695	86%	
6	FENU	579,395	146,140	25%	33%
	PNUD	41,304	0	0%	
	FBS	493,105	216,454	44%	
Sous-Totaux	FENU	2,000,000	1,266,558	63%	
	PNUD	900,000	521,021	58%	
	FBS	3,750,000	853,149	23%	

¹⁴ 824,043 USD contre 3.750 000 USD prévus par le PRODOC.

Total général	6,650,000	2,640,728	40%
----------------------	------------------	------------------	------------

5. EVALUATION DU PROJET

Analyse de l'atteinte et de la durabilité des Résultats

Consolidation des administrations décentralisées

Le PADC-GR visait à façonner les entités locales et les systèmes normatifs, d'après les principes de la bonne gouvernance, notamment en vue de permettre aux Districts, Secteurs et Cellules d'assumer de manière effective leurs nouvelles compétences. Le **renforcement au plan institutionnel** des entités locales constitue indubitablement un des accomplissements les plus tangibles du Projet, à travers d'une part un encadrement technique des entités locales et de leurs différents organes¹⁵ et l'équipement de base des Districts et Secteurs, et d'autre part la mise à disposition d'Agents Conseil de Développement (ACD), qui ont préparé la relève par les agronomes de Secteurs, 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 constituait un des principaux axes stratégiques du PRODOC. Celle-ci s'est manifestée en particulier à travers l'opérationnalisation des JAF dans chaque District - la vice présidence ayant été assurée par le Coordinateur de l'UCP et le règlement d'ordre intérieur ayant été rédigé par l'UCP, favorisant ainsi l'harmonisation et la coordination des diverses interventions, leur transparence et la formation de partenariats stratégiques au niveau local (notamment entre le FENU et la SNV dans le District de Rulindo). En outre, à l'issue d'un atelier-débat organisé par le Projet en 2007 à l'attention du secteur privé, le « Groupe d'Investissement de Gicumbi » a été constitué, laissant présager l'amorce d'un dialogue public-privé au niveau local pour améliorer le climat des affaires.

Dans la perspective d'améliorer la performance institutionnelle des Districts, le Projet a également œuvré, au delà même de sa zone d'intervention (à savoir au niveau des cinq Districts de la Province du Nord), en faveur d'une **harmonisation des procédures d'évaluation des performances des Districts**, en proposant d'une part des critères d'évaluation en liaison étroite

¹⁵ Unités chargées de la planification et du développement économique au niveau de chaque District, Conseils de District, commissions spécialisées des Districts (commissions économiques et techniques et commission des marchés) et Comités de Développement Communautaire (CDC) des Districts et Cellules.

avec les contrats de performance et communément acceptés par le personnel des Districts, et d'autre part en élaborant un document d'auto-évaluation des Districts¹⁶. Le Projet a par ailleurs renforcé le niveau provincial dans son rôle de coordination et de suivi-évaluation des Districts, à travers l'appui à la mise en place du Comité d'évaluation des performances. Il s'agit là encore d'un acquis 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** », à travers la mise en place de systèmes transparents et favorisant la reddition de comptes (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 dans le Programme « Vision 2020-Umurenge » comme la « porte d'entrée » du développement.

Le PAD-CGR se distingue également des autres projets par son **effort sensible en matière de renforcement des capacités** de l'ensemble des acteurs locaux, en particulier à travers une gamme d'actions de formation, dont les priorités ont été alignées sur la stratégie du MINALOC et qui ont vu une représentation satisfaisante des femmes (plus de 30%)¹⁷. Il convient de signaler qu'en évaluant l'impact des formations, il n'a pas toujours été aisé d'isoler l'apport spécifique du Projet par rapport aux actions entreprises par d'autres bailleurs de fonds ou partenaires gouvernementaux. Toutefois, il est possible d'affirmer que les formations organisées par le Projet sur les procédures de gestion financière et comptable ont permis aux agents des Districts d'harmoniser leurs pratiques par rapport aux systèmes normatifs nationaux¹⁸, tandis que celles sur les procédures de passation des marchés, organisées en collaboration avec le NTB et le CDDP, ont contribué à améliorer de manière significative la capacité de maîtrise d'ouvrage des Districts, comme a pu le constater la mission à travers des visites de terrain conduites par les techniciens des Districts et l'examen des dossiers d'appel d'offres (DAO). Du point de vue de la mission, il s'agit là d'éléments d'appréciation significatifs qui plaident en faveur de la poursuite d'une fourniture décentralisée d'infrastructures et de services.

En complément des actions de formation, le PAD-CGR a également fait réaliser une étude sur « **l'état des lieux en besoin de formation** » dans chaque District qui a fait ressortir de manière très pertinente les priorités en matière de formation et énoncé des orientations pour la poursuite de cet effort, permettant ainsi aux Districts d'établir un plan de formation, qui sera utilement intégré dans leurs Plans d'Action Annuels (PAA).

Enfin, dans un souci de durabilité, le PAD-CGR a récemment organisé des **formations de formateurs**, afin de permettre aux Districts de disposer en permanence d'un « vivier » de

¹⁶ Voir liste des critères d'évaluation des performances, Annexe 9.

¹⁷ Voir tableaux récapitulatifs des actions de formation, Annexe 5.

¹⁸ Notamment le Manuel de Procédures de gestion financière et comptable des administrations locales au Rwanda, élaboré en 2003 par le MINALOC.

formateurs disponibles pour des formations en cascade dans les Secteurs et Cellules¹⁹. Il est cependant trop tôt pour en mesurer les effets et impacts.

Au regard de l'effort sensible accompli dans le domaine du renforcement des capacités, la mission estime que la durabilité des actions entreprises par le PADC-GR dépendra désormais de l'adoption d'une démarche cohérente au niveau local, 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 avait pour ambition d'appuyer la mise en place d'un processus de planification unique, permettant aux Districts d'accéder à tous les fonds d'investissement disponibles. Là encore, il est permis d'affirmer que le PADC-GR a contribué de manière significative à la définition d'un système efficace et transparent de planification, à commencer par l'élaboration du **Guide de Planification du Développement Communautaire**²⁰, lequel a inspiré le Guide national de planification, budgétisation et suivi-évaluation élaboré par le MINALOC, en liaison avec le MINECOFIN.

Le Projet s'est également distingué par son appui à la mise en œuvre effective et rapide (environ trois mois) d'un **processus de « planification ascendante »**, qui s'est traduit par une forte mobilisation et participation des populations à partir des Villages, en utilisant les structures traditionnelles d'entraide, de solidarité et de concertation (réactivées durant la campagne *Ubudehe*, mise en œuvre sous financement de l'Union Européenne)²¹. Même s'il convient d'admettre que les groupes vulnérables (GV) n'ont pas été spécifiquement ciblés durant ce processus, il a toutefois débouché sur l'identification de microprojets correspondant aux priorités des populations (notamment quant à l'accès à l'eau potable et à la fourniture de bétail), à un coût abordable pour celles-ci²², permettant sans conteste de satisfaire à la notion d'efficacité allocative du Projet.

En assurant la participation des populations au processus de planification, le PADC-GR a permis leur responsabilisation et leur appropriation à l'égard des microprojets, ce qui constitue incontestablement la **valeur ajoutée** du Projet dans les deux Districts, en créant des interactions entre les niveaux territoriaux et en rapprochant le niveau décisionnel de la base. Il s'agit là également d'une indication supplémentaire de toute la pertinence d'une fourniture décentralisée d'infrastructures et de services. Par ailleurs, la mission estime que le processus de planification participative au niveau des Villages a également contribué à développer une **atmosphère de paix**

¹⁹ Essentiellement au bénéfice des agronomes de Secteurs, des membres des Conseils de Districts, des ACD, de 3 chefs de chantiers HIMO par Secteur (respectivement pour les infrastructures routières, les terrasses et les infrastructures hydrauliques) et de 7 à 9 représentants par Cellule dans le District de Gicumbi.

²⁰ Guide de Planification communautaire, Version préliminaire, Août 2005, préparé par le Secrétariat d'Etat au MINALOC, avec l'appui technique de l'UCP et du FENU.

²¹ Il s'agit d'une tradition d'action collective visant à identifier des besoins, à les prioriser, et à planifier et exécuter des projets communautaires.

²² Cotisation mensuelle de 200 FRW par ménage pour l'accès à l'eau.

et de réconciliation au niveau local, à travers une identification commune des besoins en développement et la recherche de solutions appropriées. Il s'agit certes d'une appréciation subjective et difficile à étayer, d'autant plus que le Projet n'a jusqu'à présent pas entrepris d'activités spécifiques dans ce domaine. Toutefois, elle correspond aux expériences rapportées à la mission par les membres de l'UCP, les autorités de la Province du Nord et celles des Districts, et aux impressions recueillies par les évaluateurs lors du travail de terrain, notamment à partir d'une connaissance directe du contexte rwandais par certains membres de l'équipe.

En dépit de ces achèvements, force est d'admettre que le contexte de mise en œuvre rapide de la planification ascendante, suite à la réforme territoriale de 2006 et à l'élaboration de PAA et des contrats de performance, a conduit à une « **mosaïque** » de **microprojets**, certes correspondant aux besoins prioritaires des populations pauvres, mais ne s'intégrant pas dans un contexte de développement holistique et cohérent, comme envisagé dans le PRODOC, ce qui représente une limite non négligeable du processus de planification ascendante. Même s'il convient de reconnaître les efforts de réflexion globale actuellement menés par les Districts (sous l'égide du MINECOFIN) autour des Plans de Développement des Districts (PDD), en collaboration avec les ministères sectoriels, l'absence de données structurées désagrégées en genre sur les GV (nombre, caractéristiques, localisation) n'a pas facilité l'élaboration de microprojets correspondant aux besoins spécifiques des populations les plus pauvres.

Pourtant, depuis son démarrage, le PADC-GR a fourni un appui constant à l'élaboration des PDD, à travers notamment une synthèse des monographies des Districts/Ville de l'ancienne Province de Byumba²³, suivie de la réalisation plus récente d'études socio-économiques de base dans chaque District. Toutefois, on peut regretter l'absence, dans ces dernières, de données pertinentes, structurées et désagrégées en genre sur les GV et la sécurité alimentaire, ce qui risque de compromettre les objectifs poursuivis par le Projet en vue de réduire l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité des populations et de déboucher sur des PDD de qualité permettant de mieux orienter les Districts. Il convient cependant de noter que le Projet a également participé à la saisie de données sur les GV dans le cadre de la campagne *Ubudehe*, et à la collecte de données complémentaires, lesquelles devraient alimenter le processus de finalisation des PDD et d'actualisation des futurs plans d'investissement (pluriannuels et annuels), et faciliter le ciblage des GV.

Il est incontestable que seule une meilleure cohérence entre la planification ascendante, les priorités au niveau des Districts et les orientations nationales (y compris l'intégration réussie des OMD, la prise en compte de l'EDPRS et des préoccupations sectorielles) pourra assurer la durabilité des outils de planification mis en œuvre par les Districts, avec l'appui du PADC-GR, ce qui rendra d'autant plus indispensable la disponibilité de données de base structurées.

Autre contribution du Projet en vue de la mise en place d'un système efficace et transparent de planification, son appui à l'actualisation des *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) et à l'élaboration de Plans d'Action Annuels (PAA), de budgets annuels et des contrats de performance pour y intégrer les dotations des FDL. La poursuite de cet appui du PADC-GR sera

²³ Celle-ci comprenait un état des lieux de la population, des infrastructures, des services, des cultures agricoles, des activités économiques, de la productivité et l'accès des populations aux infrastructures et aux services de base.

particulièrement indispensable pour assurer la durabilité des PDD, en favorisant un **réalisme budgétaire**, qui permettra d'identifier les priorités des Districts et de mieux mobiliser les ressources internes et externes. C'est d'ailleurs là que résidera la valeur ajoutée du PADC-GR en matière de planification dans la seconde phase du Projet, notamment dans le cadre de partenariats stratégiques au niveau local.

Fonds de Développement Local

L'objectif visé par le PADC-GR, à travers la mise en place du Fonds de Développement Local (FDL), était de permettre aux Districts de jouer un rôle de premier plan en matière d'investissements publics, en leur fournissant la capacité financière d'utiliser et de mobiliser des ressources, à travers un processus d'appui budgétaire direct (dans le cadre d'un Protocole d'accord entre le FENU et le CDF),²⁴ et en proposant une « gamme » d'investissements correspondant à la multi-dimensionnalité du phénomène de la pauvreté et aux différents échelons territoriaux. Le FDL devait être géré par les autorités du District, suivant les principes de bonne gouvernance (en particulier la transparence et l'efficacité). Il s'agissait également d'appliquer les principes du « *gender sensitive budgeting* », dans le cadre des cycles de programmation et de budgétisation.

Il convient également de rappeler que le GoR avait souhaité favoriser, à travers ce Projet, la méthode à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), afin d'accroître la productivité agricole, de recapitaliser le milieu rural, de créer des emplois et renforcer les capacités techniques locales dans les zones les plus pauvres du pays, et enfin de lutter directement contre la pauvreté et le manque de revenus.

A ce stade, 35% des fonds du FENU ont été transférés au CDF, en conformité avec les prévisions du PRODOC²⁵. Toutefois, jusqu'à présent, une année supplémentaire a été nécessaire pour que ces fonds soient décaissés par le CDF aux Districts. Par ailleurs, le Fonds de performance n'a pas encore été utilisé, dans l'attente de critères d'évaluation des performances des Districts (en cours de validation lors du passage de la mission). En dépit des retards d'environ une année dans la réalisation des projets,²⁶ il convient toutefois de souligner que le taux d'absorption des fonds par les Districts a été satisfaisant, notamment par rapport aux autres bailleurs de fonds utilisant le CDF. Cette situation est surtout le fait de la pression exercée sur les Maires à travers les contrats de performance, mais également du renforcement des capacités au sein des Districts, d'une meilleure qualification de leur personnel et de l'appui de proximité fourni par l'UCP.

²⁴ Suivant l'amendement au Protocole d'accord FENU/CDF, la valeur totale du FDL est de 2, 419 milliards Frw (4 320 000 USD), ainsi composé: 2,274 milliards Frw (équivalent à 94 % du total au lieu de 88%) comme fonds alloués (de manière nominale) directement en faveur des gouvernements locaux ; 145 millions Frw (équivalent à 6% au lieu de 12% du total) mis en réserve, comme fonds de performance et/ou de péréquation.

²⁵ Le Protocole d'Accord prévoyait le transfert des fonds du FENU vers le CDF en quatre tranches annuelles (10%, 25%, 35%, 30%).

²⁶ 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.

Le FDL comportait initialement trois composantes :

- Développement des Districts (DevDis), soit 10% du FDL visant à augmenter la capacité institutionnelle, technique et managériale des Districts à formuler, réaliser et exécuter des plans d'investissement ;
- Développement des Secteurs (DevSec), soit 45% du FDL afin de permettre aux populations (au niveau des Secteurs) d'entreprendre des initiatives de protection, de réhabilitation et de gestion des ressources naturelles, d'amélioration de la productivité agricole et la mise en place et l'entretien de services sociaux de base ;
- Développement des Cellules (DevCel), soit 45% du FDL, permettant aux populations (au niveau des Cellules) de générer des revenus au niveau des ménages, d'améliorer la sécurité alimentaire et de diversifier l'économie locale.

L'amendement du PRODOC a vu toutefois la composante DevDis supprimée, en répartissant équitablement le FDL entre les composantes DevSec et DevCel. Or, dans la pratique, l'interprétation de cette répartition par les Districts a conduit à mettre l'accent sur le niveau institutionnel des activités planifiées (Secteurs ou Cellules) plutôt que sur la nature des projets. Elle est ainsi apparue comme une contrainte dans l'identification des projets et a incontestablement contribué à aboutir à cet effet de « mosaïque de micro-projets » déjà évoquée, alors même que le FDL devait être utilisé comme un instrument financier aux budgets des Districts pour réaliser des investissements en matière de développement rural intégré.

En outre, la répartition des projets par catégorie d'investissements a mis en évidence des variations importantes entre les deux Districts²⁷, 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, dans l'attente de PDD cohérents et articulés, et afin de répondre aux exigences des contrats de performance, le FDL ait davantage été utilisé par les Districts pour mettre en œuvre des activités de développement du secteur agricole et de protection de l'environnement susceptibles de produire rapidement des résultats visibles par les populations, 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). Autre lacune importante relevée par la mission, l'absence de stratégie spécifique mise en place dans le cadre des FDL pour améliorer de manière durable la sécurité alimentaire ou les revenus des GV, alors même qu'il s'agissait du mandat initial du Projet.

Étant donné qu'une seule série de projets d'investissements et d'activités génératrices de revenus (AGR) a été réalisée dans son intégralité (et n'a été exploitée que durant quelques mois)²⁸ et que, par ailleurs, aucune analyse quantitative n'a pu être produite à partir des informations données par les Districts ou l'UCP, la mission ne peut restituer que des éléments qualitatifs en vue d'apprécier la performance du FDL, et notamment les effets des micro-projets sur l'amélioration des revenus des ménages et de la sécurité alimentaire :

²⁷ Voir répartition des investissements par District et par année, Annexe 4.

²⁸ Les projets 2005 ayant été terminés fin 2006.

- La fourniture de bétail : cette activité entre directement dans les mesures visant à accroître la productivité agricole, à travers la production de fumier organique. Les bénéficiaires ont déclaré des gains de rendements de leurs champs, lesquels ont permis d'améliorer leur sécurité alimentaire et leurs revenus par la vente des productions marginales obtenues. L'élevage porcin en particulier semble avoir eu des effets plus rapides (avec la vente de porcelets, la disponibilité de fumier organique et l'auto consommation) et pourrait offrir des perspectives de création de valeur ajoutée.
- Les terrasses aménagées : il est encore trop tôt pour en mesurer les effets, la plupart d'entre elles ayant été récemment aménagées. Toutefois, il est admis que lorsque les terrasses sont associées à la fourniture de bétail et à l'acquisition d'intrants, elles donnent plus rapidement des gains de rendement déclarés, lesquels se traduisent par des gains de consommation et de revenus, tout en contribuant à lutter efficacement contre l'érosion des sols.
- Les pistes : une seule piste a été réhabilitée jusqu'à présent, dans le District de Gicumbi. Celle-ci a facilité l'approvisionnement des populations à partir de différents marchés, ce qui a eu un effet positif sur la régulation des prix des produits non disponibles dans la zone, notamment la pomme de terre.
- L'aménagement de sources : celles-ci ont essentiellement constitué un moyen d'amélioration des conditions sanitaires des populations, et ont permis aux enfants de dégager du temps pour l'école et aux femmes pour les travaux des champs.
- Le moulin à céréales : il s'agit d'une opération à caractère privé, dont la viabilité est d'ores et déjà incertaine, étant donné la concurrence de moulins électriques voisins. La mission est d'avis que ce genre de micro projets, sous forme de don, n'est ni efficace ni viable.

D'une manière générale, la mission estime que les micro projets semblent avoir été financés sans réflexion préalable sur l'utilisation optimale des investissements, qu'il s'agisse d'infrastructures et de services de base (notamment l'eau potable et les pistes de désenclavement), d'infrastructures productives (telles que les terrasses ou le moulin à céréales), ou encore des AGR (avec la transformation des produits et l'installation de comptoirs d'intrants). Par ailleurs, on peut s'étonner que pratiquement tous les micro projets aient été financés à 100% sur les FDL, sans qu'il soit envisagé un cofinancement par d'autres partenaires (qu'il s'agisse des Districts, de bailleurs de fonds, d'ONG, d'institutions de micro-finances (IMF) ou de prestataires de services) qui aurait pu inciter les Districts à mobiliser des ressources internes et externes²⁹.

Par ailleurs, l'analyse des PDD en cours de finalisation dans les deux Districts a permis d'identifier plusieurs investissements prioritaires (notamment des infrastructures économiques), qui appartiennent à la catégorie de biens privés et devraient par conséquent être pilotés et financés en majorité par des investisseurs privés, en liaison avec des IMF.

²⁹ C'est ainsi que le District de Gicumbi a prévu de financer, en 2007, une série de projets de comptoirs de vente d'intrants agricoles (incluant un fonds de roulement), sans que les IMF ne soient intégrées.

Surtout, il n'est pas permis d'affirmer que les investissements réalisés jusqu'à présent dans le cadre des FDL auront des effets structurants durables, permettant d'enclencher un processus de développement économique local (DEL) et bénéficiant aux segments les plus pauvres de la population (veuves, ménages sans terre ou ayant de très petites superficies agricoles), comme envisagé par le FBS.

S'agissant du recours à la méthode HIMO, celle-ci a été appliquée principalement dans le cadre de la réhabilitation d'une piste et de l'aménagement de terrasses radicales et progressives. Elle a permis notamment le **développement de technicités locales** en matière de terrasses radicales, avec la constitution de coopératives qui opèrent désormais dans d'autres Districts, ce qui est à mettre à l'actif du Projet. Les bénéficiaires des travaux ont été choisis suivant des critères de vulnérabilité et/ou propriétaires des champs, en se constituant souvent en associations. Au total, ce sont près de 1550 personnes qui ont bénéficié de ces travaux (dont plus de 40% de femmes)³⁰, représentant un montant de 38 116 300 Frw pour les deux Districts en 2005. Ce sont ainsi des sommes importantes qui ont été versées pendant plusieurs mois à des populations vulnérables, dans des zones où des problèmes importants d'érosion des sols existaient. 20% du salaire journalier³¹ a été constitué en fonds d'épargne obligatoire, le reste des fonds permettant l'achat de semences, d'engrais et de petit bétail, de fournitures scolaires et d'adhésion à la mutuelle de santé. Il convient toutefois de signaler que, dans de nombreux cas, ces revenus, qui revêtaient un caractère inhabituel pour leurs bénéficiaires, ont été utilisés à des fins de consommation abusive d'alcool voire même de concubinage, provoquant des tensions et conflits familiaux. Surtout, la mission n'a pu déceler de stratégie mise en place dans le cadre du Projet visant à pérenniser les acquis des travaux HIMO.

L'analyse sommaire de l'**efficacité productive** des réalisations, effectuée à partir des informations disponibles limitées (l'UCP ne disposant pas d'informations, même partielles, sur les bénéficiaires des projets, les comptes d'exploitation, le nombre de jours travaillés par chantier), permet de faire ressortir les éléments suivants :

- Les coûts unitaires des investissements et AGR réalisés durant la première année complète d'activités n'ont pas fait l'objet d'une analyse qui aurait permis d'alimenter la planification et de s'assurer que la réalisation des projets d'investissement se fait au meilleur coût. D'après les informations recueillies par la mission, les coûts unitaires des terrasses radicales ont été globalement similaires à ceux d'autres Programmes (tel que le Programme Alimentaire Mondial (PAM), avec environ 1 million de Frw par hectare). En revanche, des variations sensibles de coûts unitaires ont été observées sur certaines réalisations, comme les terrasses progressives et la fourniture de bétail, sans raison apparente.
- La qualité des réalisations a été satisfaisante, notamment en ce qui concerne les terrasses. Toutefois, la mission estime que l'unique piste réhabilitée était d'une qualité moyenne, comparée aux expériences d'autres pays, dans des conditions similaires (Madagascar).

30 En l'absence d'outils appropriés tels que le registre de pointage/cahier d'appel il n'a pas été possible d'avoir les informations sur les nombres de jours prestés ce qui aurait permis de calculer le montant total payé à la main d'œuvre locale.

³¹ Compris entre 700 Frw et 1000 Frw.

- Les coûts récurrents n'ont pas été pris en compte dans le cadre des projets réalisés au cours des deux premières années d'activités, que ce soit à travers les budgets de fonctionnement des Districts ou une stratégie de gestion.
- D'une manière générale, les délais de livraison ont été respectés : les Districts ont mis 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.
- La mission estime que les DAO avaient été bien préparés et comportaient suffisamment d'informations détaillées pour faire de bonnes propositions. Les contraintes au cumul de plusieurs marchés sur une même période étaient de nature à mieux gérer les échéanciers particulièrement importants en agriculture. Au-delà de ces conclusions, seul un audit des marchés permettrait de déterminer s'il y a eu collusion entre les Districts et les entreprises. La mission n'a toutefois pas relevé d'irrégularités sur les dossiers de marchés qu'elle a examinés.
- Certains types d'activités (comme les comptoirs de vente d'intrants) démarrent de manière importante sur le budget d'investissement 2006 des deux Districts, sans que la gestion de ce type d'activités n'ait été testée à petite échelle, durant au moins une saison. Les projets consultés n'ont pas été appuyés par des analyses de rentabilité et des budgets prévisionnels et n'ont pas été élaborés en concertation avec les structures existantes d'épargne et de crédit, alors même qu'il s'agit d'une activité relativement complexe à gérer (surtout si l'on veut maintenir et développer le stock de produits), dans un environnement où le crédit est encore peu développé. La mission estime ainsi que le démarrage d'un ou deux comptoirs pilotes aurait été plus pertinent pour valider la formule.

En résumé, 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, par une analyse de rentabilité et de la viabilité des activités, ainsi que par l'élaboration de stratégies de gestion pour chaque type d'investissement, en intégrant, dès la conception des micro projets, la gestion des coûts de fonctionnement et d'entretien basée sur des analyses de rentabilité des infrastructures.

S'agissant de la gestion du FDL proprement dite, il convient de noter des irrégularités mineures dans l'utilisation des FDL (à savoir des dépenses non justifiées et des dépenses non admissibles)³², relevées lors d'une récente inspection financière du CDF. Si les dépenses non justifiées relevaient surtout de problèmes de gestion des dossiers et de classement des pièces justificatives, l'affectation des fonds à des dépenses non admissibles (notamment l'appui à des équipes sportives) relevait d'une volonté délibérée. Le représentant du CDF a confirmé à la mission que ces irrégularités avaient depuis été corrigées, avant le versement des fonds par le CDF pour les projets approuvés en 2006. La mission fait l'hypothèse que de telles pratiques pourraient être liées au fait que les fonds sont versés en une seule tranche annuelle par le CDF sur le compte des Districts, par contraste avec la plupart des projets des bailleurs de fonds (notamment la Banque Mondiale) qui fonctionnent en plusieurs tranches (en fonction des besoins et des plans de passation des marchés des Districts), pouvant constituer un attrait pour une utilisation à d'autres fins.

³² Pour un montant respectif de 566 500 Frw et 1 186 800 Frw.

Par ailleurs, si le FDL est désormais intégré au budget des Districts (conformément à l'esprit de l'appui budgétaire), le format de présentation du budget ne permet pas de distinguer clairement les dépenses d'investissement des coûts récurrents, ou de mettre en évidence les apports des autres bailleurs de fonds.

Ainsi, la mission considère que la durabilité des interventions liées au FDL devra désormais passer, en priorité, par une **gestion financière plus rigoureuse**, à travers un contrôle des coûts unitaires des ouvrages dans l'attribution des marchés et le respect des procédures comptables pour l'utilisation des fonds d'investissement. Il s'agira également de promouvoir **l'autonomie financière des Districts**, à travers une augmentation des recettes propres et des transferts du gouvernement central, et la mobilisation de l'aide extérieure. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le PADC-GR a fait réaliser, dans chaque District, un « **inventaire des contribuables** », lequel a d'ores et déjà fait ressortir un accroissement sensible des ressources propres entre 2006 et 2007.

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 (pour le suivi des activités, des produits et résultats intermédiaires) et d'autre part à travers le Management Information System (MIS) du FENU (pour le suivi des indicateurs de développement liés aux objectifs de développement et immédiat du Projet). Dans un contexte où le PADC-GR a subi une reconfiguration de sa zone d'intervention, très peu d'informations sont en revanche disponibles sur les effets et impacts du Projet, notamment du fait de l'absence d'une situation de référence actualisée³³. Plusieurs études complémentaires ont été réalisées pour établir la nouvelle situation de référence, qui devrait alimenter la production des PDD ainsi que le MIS. Cependant, l'étude de référence commandée en 2006 n'a pas été à la hauteur des attentes et les données des collectes complémentaires (incluant notamment le dépouillement de l'enquête *Ubudehe* sur la pauvreté) ne sont pas encore disponibles en format structuré utilisable pour alimenter le MIS.

Le MIS a cependant d'ores et déjà introduit plusieurs indicateurs de suivi de la pauvreté dans sa base de données (un premier paramétrage a été réalisé à partir d'indicateurs sur la base du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) 2002, de certains indicateurs issus des OMD et de la Vision 2020). Certains indicateurs du CL y ont été intégrés dans leur forme originale (notamment la proportion des ménages sous le seuil de pauvreté, le taux annuel d'accroissement du recouvrement des taxes locales), tandis que d'autres ont été modifiés pour correspondre à des informations disponibles (taux de fréquentation scolaire pour remplacer le taux de couverture). En revanche, certains indicateurs n'ont pas été intégrés au MIS, car jugés non raisonnables (pourcentage des fonds utilisés pour la maintenance des infrastructures économiques et services sociaux, taux de couverture des besoins alimentaires des ménages). Par ailleurs, une partie seulement des indicateurs intégrés au MIS a été documentée pour l'année

³³ Le Projet avait financé, en 2005, une situation de référence pour la Province de Byumba, qui est devenue obsolète après la réforme territoriale.

2006, les données en cours de collecte et d'analyse par les Districts n'étant pas encore disponibles.

De manière générale, 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 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.

Pour autant, 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 développement (incluant les indicateurs de pauvreté et les OMD) et le financement du développement (suivi des budgets décaissés par projet), d'où l'intérêt qu'il suscite actuellement auprès d'autres Projets (tel que le CDDP) et du GoR. Toutefois, comme il s'agit d'indicateurs agrégés pour l'ensemble des Secteurs, il est considéré que leur évolution significative ne sera perceptible qu'au bout d'un certain temps.

Par ailleurs, il importe de mentionner que les deux Districts n'ont pas encore reconstitué de base de données socio-économiques structurée, et disponible sur un support informatique, au niveau de la Cellule voire du Village, alors que ces informations détaillées sont nécessaires pour alimenter le MIS. De plus, le suivi des projets d'investissements et des activités génératrices de revenus (AGR) financés par les FDL est encore peu développé : actuellement, de nombreuses personnes sont impliquées dans le suivi, sans que cela soit aisément utilisé pour le suivi-évaluation, et aucune enquête de satisfaction des bénéficiaires n'a été réalisée, alors même qu'il s'agit d'un moyen de vérification prévu dans le CL.

Or, il va sans dire que le suivi des données de base sur la population de chaque District est un élément important pour le suivi des indicateurs de pauvreté. La situation de référence au niveau de la population (qui inclut les groupes vulnérables et leur caractérisation) est en cours d'élaboration. Une fois qu'elle sera établie (et les données mises à jour régulièrement), il sera possible d'alimenter le MIS et les bases de données nationales sur le suivi de la pauvreté et des OMD. Jusqu'à présent, le GoR a déterminé son cadre global de suivi des indicateurs prioritaires mais n'a pas encore défini la façon de les alimenter. C'est ainsi que chaque Projet développe ses outils pour répondre à ses propres objectifs. Le District de Gakenke (avec l'appui du FBS) a ainsi profité de l'élaboration du PDD pour établir la situation de référence au niveau de la population en caractérisant les GV, ce qui lui a permis de formuler des interventions ciblées répondant à leurs besoins spécifiques. Il s'agit là d'une expérience intéressante dont le PADG-GR aurait intérêt à s'inspirer.

Ainsi, la pérennisation du système de suivi-évaluation du développement communautaire mis en œuvre par les Districts devra passer en premier lieu par l'**amélioration et la formalisation des procédures de gestion des micro projets** (notamment le contenu des fiches de projets soumises pour financement), et en second lieu par la **constitution d'une base de données** permettant aux Districts de planifier adéquatement leur développement.

Contribution du PADC-GR au débat provincial et national sur la décentralisation et la réduction de la pauvreté

La contribution du PADC-GR au débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté s'est notamment manifestée à travers les activités suivantes :

- L'élaboration du **Guide de Planification du développement communautaire**, qui a inspiré le Guide national de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation élaboré par le MINALOC, en liaison avec le MINECOFIN.
- **La mise en place du MIS** depuis le début du Projet, qui est d'ores et déjà en voie d'expérimentation par le CDDP dans la moitié du pays, et d'institutionnalisation au niveau national³⁴.

Par ailleurs, le Comité de Pilotage, présidé par le Gouverneur de la Province du Nord ³⁵ et auquel sont associés des acteurs clé au niveau central dans le domaine de la décentralisation et du développement communautaire, ainsi que les partenaires directs du Projet au niveau provincial (notamment le CDDP), constitue un vecteur important, en vue de l'alimentation du débat au niveau provincial et national.

Le PADC-GR a par ailleurs contribué à la **révision de la politique de développement communautaire** en 2006, en participant aux séances de travail, aux côtés du CDDP et du MINALOC. Quand bien même il est difficile d'en mesurer l'impact, le PADC-GR a été invité à présenter au Cabinet du ministre du MINALOC, durant les travaux préparatoires de la réforme territoriale, ses mécanismes institutionnels de mise en œuvre des activités. Depuis, il est possible d'affirmer que l'approche du PADC-GR a contribué à valider le rôle fondamental des Secteurs dans le développement du pays, comme en atteste le lancement du Programme « Vision 2020-Umurenge ».

Le Chargé de Programme du FENU est par ailleurs membre de la *Reform Management Team* (depuis septembre 2006) et a contribué au volet « Décentralisation » de l'EDPRS. Enfin, comme nous l'avons déjà cité, le PADC-GR a des perspectives d'alimenter le débat au niveau national, à travers l'élaboration de **critères d'évaluation des performances des Districts**, lesquels seront d'abord expérimentés au niveau provincial.

Il convient également de mentionner la tenue de la « Conférence interministérielle sur la gouvernance décentralisée et la réduction de la pauvreté en Afrique Sub-saharienne », en juin 2005 à Kigali, durant laquelle M. Wekwete, Directeur de l'Unité de Développement Local du FENU, y a effectué une présentation en séance plénière et rencontré le Ministre du MINALOC. Par

³⁴ Les procédures de demande officielle par le MINALOC pour l'adaptation et le transfert du système par le FENU sont en cours et une mission d'appui du Siège du FENU était prévue en septembre 2007.

³⁵ Composé des Maires des deux Districts et des Présidents de Conseil, de représentants du MINALOC, du CDF, du MINECOFIN/CEPEX, du PNUD et du FBS.

ailleurs, le Chargé de programme (ainsi que l'assistante en 2005, et l'expert international en 2006) participe annuellement à l'atelier régional du FENU pour l'Afrique de l'Est et du Sud. Les expériences du PADC-GR ont alors été capitalisées dans les publications régulières du FENU et partagées au niveau du Rwanda avec tous les partenaires, ainsi que le Projet. Les expériences du PADC-GR sont également partagées au sein du « Cluster de la décentralisation », par le Chargé de Programme du FENU.

Il convient également de mentionner la stratégie de communication pour le FENU au Rwanda (et plus particulièrement le PADC-GR) en cours d'élaboration, en étroite collaboration avec le Bureau du PNUD. Cette stratégie s'insère dans le cadre global de la Stratégie de Réplication du FENU et de la « Gestion des Connaissances » du PNUD. Elle vise à établir un flux d'informations, non seulement afin de rapporter les observations importantes pour la gestion du Projet, mais également pour répondre aux directives des partenaires gouvernementaux et de la communauté des bailleurs de fonds. Celle-ci vise en outre à faciliter l'utilisation d'approches et la mise en place de mécanismes permettant l'atteinte des OMD, à encourager la participation de tous les acteurs locaux dans le développement local et un rôle plus actif des GV dans la prise de décision et la mise en œuvre du développement local. De fait, cette approche a déjà été en œuvre par la transmission de publications du FENU et de dépliants du PADC-GR (2005 et 2007), et par la démonstration du MIS aux autres bailleurs de fonds. Le Projet a également opté pour une communication s'appuyant sur des résultats concrets pour alimenter le débat national, occasionnant ainsi un faible niveau de dépenses par rapport aux prévisions du PRODOC. Enfin, les réunions des comités de pilotage et les réunions tripartites ont fait l'objet d'enregistrements vidéos, afin d'être intégrés dans un reportage audio-visuel.

Outre ces productions, la mission estime que la stratégie de communication du PADC-GR gagnerait à favoriser davantage un *feedback* de la part des partenaires gouvernementaux et de la communauté des bailleurs de fonds, comme envisagé initialement. On peut dès lors espérer que la stratégie de communication en cours d'élaboration permettra de développer cet échange potentiellement fructueux entre le niveau national et les expériences du Projet.

Assistance technique

La mission avait notamment pour objectif d'évaluer la qualité de l'appui technique fourni à l'équipe du Projet par le FENU et le PNUD, de se prononcer sur le montage institutionnel du Projet (en particulier par rapport à la pertinence d'une unité de coordination séparée), et de proposer une gamme d'alternatives institutionnelles réalistes, avec leurs avantages et inconvénients.

Conformément au PRODOC, une Unité de Coordination du Projet (UCP) a été mise en place, composée d'un expert international (rémunéré par le FBS jusqu'en mars 2007, et notamment chargé de la mise en place du système de suivi-évaluation), de trois experts nationaux (un Coordinateur national, un sociologue rural et un administrateur financier, rémunérés par le PNUD), d'une assistante administrative et de trois chauffeurs³⁶. Outre cette équipe, neuf ACD (leur nombre a été réduit à cinq suite à la réforme territoriale) ont été mis à disposition des Districts à temps plein, rémunérés par le Projet, jusqu'en mars 2007. Il s'agit donc d'un appui technique local substantiel qui a été fourni aux entités locales dans cette première phase du Projet, considérant le fait qu'il intervenait uniquement dans deux Districts, et notamment par rapport à la configuration des unités d'assistance technique mises en place par d'autres bailleurs, souvent dotées d'un nombre plus réduit d'experts et intervenant sur un territoire plus large³⁷.

S'agissant du montage institutionnel du Projet, il convient toutefois de rappeler que le PRODOC avait envisagé -avant même la réforme territoriale de 2006, qui a vu les Districts dotés de personnels mieux qualifiés et en a appelé à une restructuration de l'appui technique local, que l'actuelle configuration de l'UCP serait analysée durant l'évaluation à mi-parcours, pour apprécier la possibilité de changements, notamment par rapport à une réduction de l'effectif de l'UCP et à une responsabilisation accrue des Districts dans la conduite et le suivi des activités.

Depuis le démarrage du Projet, il importe en premier lieu de reconnaître que l'UCP a fourni aux entités locales et aux bénéficiaires des projets, avec l'appui des ACD, un appui de proximité essentiel, notamment à travers l'animation du processus de « planification ascendante », l'opérationnalisation des entités locales et de leurs organes, et la supervision des activités de renforcement des capacités des acteurs locaux. Les ACD ont notamment réalisé un travail important de mobilisation et d'accompagnement des communautés, de collecte et de dépouillement des données de base sur la pauvreté et, de manière générale, ont servi de relais efficace entre l'UCP et les Districts.

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 GV dans le développement communautaire (en particulier dans les phases de planification et de budgétisation), et visant à promouvoir l'équité entre les genres, comme prévu dans les TdR des membres de l'UCP. 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

³⁶ Dont un est rémunéré par le PNUD et deux par le Projet.

³⁷ Banque Mondiale, Union Européenne.

contribution du Projet à l'achèvement des OMD, et ce en dépit de la mise à disposition à plein temps d'un expert international chargé du suivi-évaluation. Certes, il s'agissait d'une tâche rendue difficile par l'absence de données actualisées suite à la réforme territoriale et aux incertitudes liées à l'élaboration de la nouvelle EDPRS. Il n'en demeure pas moins qu'il s'est agi d'un domaine insuffisamment développé par l'UCP, notamment eu égard aux objectifs premiers des partenaires du Projet, à savoir la réduction de l'insécurité alimentaire et de l'extrême pauvreté.

Par ailleurs, il convient de mentionner quelques irrégularités dans la gestion financière du Projet, qui avaient été relevées lors d'audits externes de l'UCP en 2005 et 2006 : outre l'absence de classement de pièces justificatives, de contrôle de caisse et de réconciliation bancaire, ces irrégularités se rapportaient essentiellement à l'incompatibilité des fonctions au niveau de l'administrateur financier, lequel était chargé à la fois de l'administration, de la comptabilité et finances et de la logistique, avec pour conséquence « le risque de commettre des erreurs ou de favoriser des manipulations »³⁸, conduisant à s'interroger sur le degré suffisant de contrôle du Projet. Si un « *Audit action plan* » a bien été élaboré par l'UCP en mars 2007, en liaison avec le Chargé de Programme du FENU, les recommandations émises par les auditeurs n'ont en réalité été que partiellement mises en œuvre (en particulier concernant le cumul des fonctions). Ainsi, la mission est d'avis que des mesures plus visibles devraient être adoptées, afin d'assurer une gestion financière saine du Projet. Elle souhaite toutefois préciser que ces irrégularités ne constituent pas la justification principale d'une restructuration de l'appui technique local.

Afin de prendre en compte la nouvelle donne suite à la réforme territoriale, de répondre aux recommandations des audits externes sur la gestion financière du Projet, et d'anticiper l'expiration du contrat de l'expert international (en septembre 2007), les TdR de l'UCP ont été révisés en mars 2007, dans le sens d'une redistribution des missions entre les trois experts nationaux. Toutefois, la mission estime qu'ils n'ont pas pourvu une répartition claire des activités entre les experts, suivant leurs compétences et portefeuilles initiaux, permettant de se demander si les capacités requises seront réunies pour accomplir les différentes activités, ne serait-ce qu'au niveau du système de suivi-évaluation. Par ailleurs, les TdR n'ont pas fait explicitement référence aux missions transférées aux entités locales, comme on aurait pu l'envisager.

Enfin, la mission se doit de relever le coût relativement élevé de fonctionnement de l'UCP, basée dans le District de Gicumbi, mais disposant également de locaux et d'équipements dans les bureaux du PNUD à Kigali et dont la plupart des membres effectuent le trajet journalier entre le District de Gicumbi et Kigali, occasionnant des frais supplémentaires non négligeables à la charge du Projet et susceptible d'entretenir l'impression, auprès des partenaires rwandais, d'« opulence » de l'assistance technique par rapport aux conditions de travail des agents des entités locales qu'il s'agit d'appuyer.

³⁸ Extrait du rapport d'audit, Deloitte et Touche, 2006.

Ainsi, la mission est d'avis que la durabilité et l'efficacité de l'assistance technique fournie par le Projet pourraient être renforcées dans le cadre de la mise en œuvre des orientations suivantes, lesquelles se trouvent par ailleurs énoncées par le MINALOC³⁹ :

- Substituer progressivement l'appui de proximité fourni par l'UCP, qui a caractérisé la première phase du Projet, par une **assistance technique temporaire et ponctuelle**, correspondant à une expertise spécifique et à des résultats précis qui permettrait de mettre en œuvre certains aspects clé du Projet peu ou pas développés par l'UCP (par exemple le suivi d'indicateurs liés à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire ou encore la mise en place de mécanismes décisionnels impliquant les GV). Cette orientation se justifie d'autant plus que l'appui de proximité est désormais admis comme une limite à la durabilité de l'assistance technique et un frein à la responsabilisation des entités locales.
- Limiter l'assistance technique permanente à un appui à la mise en œuvre d'un résultat particulier (telles que des activités de conseil auprès des Maires des Districts pour finaliser les outils de planification ou un appui technique auprès du gouvernement central pour participer à la création d'un fonds commun pour le renforcement des capacités).
- Fonctionner au sein de structures existantes et durables (telles que les Districts) et utiliser, autant que faire se peut, les mêmes services d'appui (gestion, logistique, secrétariat) que l'institution d'accueil.

S'agissant de l'appui technique du Siège, il convient de rappeler que l'équipe du FENU au Rwanda, ainsi que le Bureau Régional du FENU, n'étaient pas en place lors du montage du Projet et que celui-ci a par conséquent été entièrement conçu par le Siège. Depuis fin janvier 2005, l'appui du FENU au Projet s'est toutefois matérialisé par la présence d'un Chargé de Programme et d'une assistante, basés au Bureau du PNUD à Kigali qui ont notamment pris en charge le suivi de l'exécution budgétaire du PADG-GR, des activités en cours et du rapportage, la tenue de réunions de travail avec l'UCP et la participation aux réunions mensuelles de programmation ainsi que l'appui aux missions techniques du Siège du FENU. Le Chargé de Programme a également participé à l'élaboration de l'UNDAF et de l'EDPRS, et au démarrage de l'initiative pilote « One UN ».

Le Conseiller Technique régional a effectué en moyenne deux missions par an, qui ont permis d'assurer un suivi efficace et régulier du Projet. A cet appui s'est ajoutée la mission d'appui d'un consultant du FENU, en septembre 2006 qui a permis au Projet de s'enrichir de son expérience ouest-africaine du développement local. Par ailleurs, les représentants du Siège et du Bureau régional du FENU ont effectué des visites au Rwanda, en particulier afin de présenter le MIS.⁴⁰ Enfin, l'UCP a pu bénéficier d'avis et de commentaires de la part du Siège sur la conception des documents et guides, et sur les activités entreprises. Enfin, l'expert international et le Chargé de Programme ont participé à un atelier d'apprentissage à Nairobi, en avril 2007, sur la localisation des OMD, lequel devrait permettre de faciliter l'intégration des OMD dans la planification stratégique à travers une contribution méthodologique du PADG-GR.

³⁹ "Harmonisation des approches et interventions dans la décentralisation", Rapport final, MINALOC, Juillet 2005.

⁴⁰ En septembre 2006 pour rencontrer les bailleurs de fonds ; en novembre 2006 et avril 2007 pour présenter le MIS.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le FENU a également veillé à la constitution de capacités, notamment en mettant à disposition de l'UCP un expert international chargé du suivi-évaluation et en mettant en place un système d'évaluation individuel (basé sur le *Result Competency Assessment* du PNUD) pour la supervision des trois experts nationaux. Par ailleurs, les membres de l'UCP ont été encouragés d'identifier leurs besoins en renforcement de capacités, à travers un « *learning plan* ».

Enfin, les représentants du PNUD et du FBS ont pleinement joué leur rôle vis-à-vis du PADC-GR, en participant régulièrement aux diverses rencontres de concertation, en rendant disponibles dans les délais leurs engagements financiers annuels et en organisant une mission d'appui, pour ce qui concerne le FBS. S'agissant des transferts de fonds du Siège, ceux-ci ont été réguliers, n'occasionnant pas de retard dans la disponibilité des fonds au niveau du Projet.

Facteurs ayant affecté la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

Facteurs externes:

Comme mentionné dans la partie introductive de ce rapport, l'environnement politique et institutionnel a été particulièrement favorable à la mise en œuvre du PADC-GR, à travers une refonte par le GoR des institutions politiques et administratives et sa détermination de faire de la décentralisation un moyen privilégié de promouvoir la réconciliation, la bonne gouvernance et de réduire la pauvreté.

Toutefois, la réforme administrative et territoriale, lancée en août 2005 et achevée en janvier 2006, a entravé le bon déroulement du PADC-GR, à travers un ralentissement puis une suspension complète de certaines activités sur une période d'environ six mois. Les structures administratives et délimitations territoriales, ainsi que le personnel des administrations locales ont été profondément modifiés, ce qui a conduit à des retards dans la disponibilité de données actualisées sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et de l'état des lieux en besoins de renforcement des capacités.

Afin d'ajuster l'intervention du PADC-GR au nouveau contexte de la réforme, un accord d'amendement avait été convenu entre les principaux partenaires du Projet. Cependant la signature de cet accord par le MINALOC a enregistré un retard de quatre mois, ce qui a été préjudiciable au déblocage des fonds d'investissements des Districts, lequel nécessitait un cadre légal minimal.

Par ailleurs, la reformulation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté a affecté les résultats du Projet en matière de planification, d'identification des micro projets et de suivi-évaluation, avec l'élaboration des PDD, sous la direction du MINECOFIN, et la reformulation d'indicateurs de résultats stratégiques et d'impact.

Facteurs liés au Programme:

Montage du projet :

Comme l'ont évoqué les partenaires du Projet, le montage du PADC-GR était très pertinent dans le contexte du premier DIP, qui visait la consolidation des administrations décentralisées, le renforcement des capacités, la mobilisation et la responsabilisation des populations et l'amélioration des droits de l'homme, autant d'orientations reprises dans le PRODOC. Le Projet envisageait également l'amélioration des revenus des ménages à travers une gamme d'investissements publics, qui se trouve aujourd'hui constituer des priorités dans le cadre de l'EDPRS.

Surtout, le PADC-GR apparaît aujourd'hui comme un projet «précurseur» qui avait anticipé la « décentralisation de développement et de services » que prône désormais le GoR et le rôle clé des Secteurs dans le développement communautaire. Le processus de planification ascendante était également très pertinent, et conforme à la politique de développement communautaire, en favorisant l'appropriation des projets par les populations et leur participation au processus décisionnel.

Par ailleurs, on peut considérer que la dimension genre avait été adéquatement prise en compte, notamment à travers le ciblage des ménages ayant à leur tête des femmes/veuves parmi les groupes marginalisés par le biais des AGR, la reconnaissance du rôle incontournable des groupements féminins dans le développement communautaire ou encore le *gender sensitive budgeting*. Il était également prévu que le Code de financement de chaque District précise des quotas réservés aux micro projets répondant directement aux priorités des femmes et/ou identifiés directement par des groupements féminins.

En revanche, il est permis de s'interroger sur les raisons qui ont conduit à ne pas concevoir de système de contrepartie financière des Districts dans le cadre du FDL (« *matching grant* »), notamment en vue de favoriser la responsabilisation des Districts et d'améliorer leurs capacités de mobilisation de ressources financières. Il s'agit certainement d'un élément important qu'il importerait d'introduire dans une perspective de durabilité du système de financement du développement local.

Par ailleurs, si l'objectif de développement du Projet était pertinent, l'objectif immédiat était, à notre sens, limitatif et ne restituait pas adéquatement la diversité des résultats anticipés du Projet, en particulier la préoccupation de la sécurité alimentaire. Il est ainsi permis d'avancer que ce libellé de l'objectif immédiat a pu conduire à une ambiguïté quant aux objectifs prioritaires du Projet et à l'identification des microprojets par l'UCP. Par ailleurs, si l'on devait rapporter cet objectif immédiat au cadre générique contenu dans le Manuel d'évaluation, il apparaîtrait alors comme inapproprié, et plus pertinent comme l'un des *Outputs* permettant de contribuer au développement communautaire.

De manière générale, il est permis d'affirmer que le Projet s'est inscrit et continue de s'inscrire de manière appropriée et opportune dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Toutefois, les objectifs du Projet (et notamment l'objectif immédiat) gagneraient à être adaptés aux nouvelles réalités de l'EDPRS, en particulier afin de mieux combiner les objectifs de réduction de l'extrême pauvreté et de croissance économique.

Gestion du projet :

La mission estime que les modalités de gestion du Projet (notamment le Protocole signé entre le PADC-GR et le CDF, les Conventions signées entre le PADC et les Districts, ainsi que le Guide de gestion du Projet) étaient efficaces et appropriées (mises à part les irrégularités financières relevées par les audits externes au niveau de l'UCP). Toutefois, il convient de noter que le Code de financement instauré par le Projet - et qui devait être approuvé par chaque District, n'était pas suffisamment compris, voire connu, du CDF et des représentants des Districts, alors qu'il s'agissait précisément d'orienter l'utilisation des fonds. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, la répartition du FDL de manière équitable entre DevSec et DevCel n'est pas apparue pertinente, dans la mesure où il s'est avéré difficile pour l'UCP de distinguer les micro projets qui devaient relever de chaque niveau territorial. Les modalités de rapportage sur l'utilisation des FDL prévues dans le Protocole FENU/CDF auraient également pu être plus rigoureusement appliquées, afin de favoriser un meilleur suivi de l'utilisation des fonds par les partenaires du Projet.

Enfin, si la dimension genre avait été adéquatement prise en compte dans le montage du Projet, elle n'a, de toute évidence, pas été suffisamment prise en compte jusqu'à présent, que ce soit à travers le ciblage des veuves, la pratique du *gender sensitive budgeting* ou encore l'application de quotas réservés aux micro-projets répondant directement aux priorités des femmes et/ou identifiés directement par des groupements féminins.

S'il convient de mentionner l'introduction de critères liés au genre dans les procédures d'évaluation des performances des Districts, seule leur utilisation concrète permettra d'attester de leur validité.

Positionnement stratégique et partenariats

Le positionnement stratégique du Système des Nations Unies (SNU) au Rwanda, dans son appui à la décentralisation, devrait dériver, en priorité, du « Cadre Stratégique pour la Décentralisation au Rwanda », adopté en 2007 par le GoR et la communauté des bailleurs de fonds, lequel comporte, comme nous l'avons déjà mentionné, un certain nombre de domaines stratégiques⁴¹. Ainsi, le partenariat FENU/PNUD pourrait contribuer au processus de décentralisation dans les domaines suivants :

- Le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans les domaines de la planification participative et du suivi-évaluation (en liaison avec UN Habitat, la SNV et la Coopération technique allemande). L'idée d'un « *Basket Fund* » émise en 2005 par le MINALOC pour le renforcement des capacités (*Decentralisation Capacity Building Fund*)⁴², à l'instar du CDF pour le financement des investissements des gouvernements locaux, pourrait être poursuivie, dans le cadre d'un appui technique fourni par le Projet au MINALOC. Les principaux partenaires gouvernementaux seraient représentés par le MINECOFIN, le *Rwanda Institute of Administration and Management* (RIAM), RALGA, le CDF, les Provinces et les Districts.
- Le renforcement des capacités du CDF et des gouvernements locaux dans le domaine de la fourniture d'infrastructures et de services efficiente, responsable et orientée vers les résultats (en liaison avec UN Habitat et le CDDP). Comme nous l'avons déjà cité, le PADG-GR est aujourd'hui considéré par de nombreux partenaires comme un « projet précurseur » dans l'appui à la décentralisation de services, ce qui constitue un avantage comparatif sur lequel il est possible de bâtir dans la seconde phase du Projet, notamment à travers un appui renforcé aux Secteurs. Les principaux partenaires gouvernementaux seraient représentés par le MINALOC, RIAM, RALGA, les Provinces et les Districts.
- Le développement de la capacité institutionnelle (au niveau central et des Districts) pour la coordination et l'amélioration de la collecte de données de base, leur analyse, leur dissémination et utilisation, y compris le DevInfo du Rwanda (en liaison avec le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)⁴³ et le Fonds des Nations Unies

⁴¹ Appropriation nationale du processus de décentralisation et partenariats effectifs pour sa mise en œuvre ; harmonisation et coordination dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ; participation des citoyens à la gouvernance et aux processus de décision ; efficience et efficacité accrues dans la fourniture de services ; décentralisation fiscale et financière ; liens durables entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté ; suivi-évaluation et gestion de l'information.

⁴² "Harmonisation des approches et interventions dans la décentralisation", Rapport final, MINALOC, Juillet 2005.

⁴³ *United Nations Children's Fund*.

pour la Population (UNFPA)⁴⁴. Les partenaires gouvernementaux seraient le MINECOFIN (à travers un rôle de supervision et d'appui), les ministères sectoriels et l'Institut National des Statistiques.

- Outre son avantage comparatif dans le domaine du renforcement des capacités, le partenariat PNUD/FENU est particulièrement bien positionné pour impulser la mise en place d'un dispositif commun en matière de planification et de suivi-évaluation, sur la base des initiatives qu'il a déjà menées en faveur de l'élaboration du Guide national de planification/budgétisation/suivi-évaluation, et de l'institutionnalisation en cours du MIS. Dans le domaine de la planification, un partenariat pourrait ainsi être envisagé avec la GTZ qui est impliquée dans la finalisation des PDD, en liaison avec le MINECOFIN. D'autre part, la mise en place du « Groupe consultatif sur le suivi-évaluation » dans le cadre de l'initiative « One UN » pourrait constituer une opportunité pour le partenariat FENU/PNUD de présenter le MIS et d'en favoriser son adoption.
- Enfin, dans le cadre des investissements publics qu'il a soutenus, le PADG-GR a développé *de facto* une orientation dans le domaine de l'environnement, qui lui donne un avantage comparatif pour s'engager dans une approche sectorielle de la décentralisation, en liaison avec le PAM et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP)⁴⁵, d'autant plus que l'environnement constitue un des cinq piliers de l'UNDAF Rwanda. La mise en place de partenariats stratégiques avec certains ministères sectoriels, notamment le Ministère de l'Agriculture et de la Production Animale (MINAGRI) et le Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines (MINITERE), pourrait être envisagée, sur la base des relations fructueuses développées par les autorités des Districts avec ces derniers.

Il convient de souligner que la mise en place de tels partenariats, en vue de l'harmonisation et de la coordination des approches dans l'appui à la décentralisation, ne pourra ultimement favoriser une réplique au niveau national, qu'à la condition que les partenaires gouvernementaux (au premier rang desquels le MINALOC, le MINECOFIN et le CDF) s'engagent à institutionnaliser certaines expériences réussies (par exemple l'expérience de formation des Districts (FORMADIS), menée en collaboration avec la Coopération Suisse, ou encore le MIS).

La mission se doit également de faire mention ici du partenariat entre le FENU et le FBS qui comporte un certain nombre d'aspects contraignants concernant d'une part le renforcement des capacités des acteurs locaux et des outils de planification, et d'autre part la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire, avec une attention particulière envers les GV. Il semble impératif que ces deux partenaires s'accordent et clarifient leurs attentes respectives quant aux moyens prioritaires de parvenir aux objectifs essentiels du Projet, dans la mesure où la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire n'a été que partiellement prise en compte. Il pourrait également être envisagé un partenariat privilégié

⁴⁴ United Nations Population Fund.

⁴⁵ United Nations Environment Programme.

entre le FBS et le PAM dans la réalisation d'investissements publics, notamment l'aménagement de terrasses, sur la base des expériences déjà entreprises entre le Projet et le PAM dans les deux Districts.

6. 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** 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 la maintenance des ouvrages réalisés.

La gestion de fonds d'investissement par les Districts, par le biais de l'appui budgétaire direct, nécessite le développement d'un cadre de procédures comptables détaillées et l'acquisition d'une expertise spécifique, 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.

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 se consacrer 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.

7. RECOMMANDATIONS

Consolidation des administrations décentralisées

Renforcement institutionnel :

Le PADC-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 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.

En vue de renforcer les pratiques de bonne gouvernance, le PADC-GR pourrait d'une part instaurer, en liaison avec la Province du Nord, un système simplifié de rapportage par les Districts et leurs Secteurs, sur l'identification et le suivi des projets, ainsi que l'utilisation des fonds et d'autre part étudier les possibilités pour l'UCP de mieux suivre les procédures de passation des marchés mises en œuvre par les Districts, dans un souci de renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage.

Enfin, le PADC-GR pourrait progressivement appuyer l'opérationnalisation des Commissions environnementales au niveau de chaque District, lesquelles seront amenées à jouer un rôle croissant dans le cadre de la mise en œuvre de l'EDPRS.

Renforcement des capacités :

Avant de s'engager dans de nouvelles actions de renforcement des capacités, le PADC-GR devrait en premier lieu :

- appuyer les Districts à mieux définir leurs priorités sur la base de l'état des lieux en besoins de formation financé par le Projet mais aussi de l'évaluation holistique des besoins en renforcement des capacités réalisée par le *National Decentralization Implementation Secretariat* (NDIS)/MINALOC/Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MIFOTRA).
- poursuivre la démarche cohérente entreprise par le Projet dans la mise en œuvre des formations techniques opérationnelles, en collaboration avec les différents partenaires.

- mettre l'accent, en particulier, sur le renforcement des capacités techniques des agronomes de Secteurs, dans le cadre d'une assistance technique reconfigurée, à travers un éventuel accompagnement par des Volontaires du SNU, à l'instar du Projet *Decentralisation and Environmental Management Programme* (DEMP) du PNUD.
- assurer un suivi de l'impact des formations sur les performances des bénéficiaires.

Il importerait également de soutenir la mise en place d'un système de coordination efficace dans ce domaine, en particulier à travers les JAF et l'opérationnalisation des CDC à tous les niveaux.

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. Le Projet pourrait également faire usage de la matrice multicritère pour le choix des projets de développement rural local dans le cadre de la planification décentralisée réalisée en août 2005 sous l'appui de l'Union Européenne au CDF/MINALOC.
- à mettre en place une base de données désagrégée en genre, permettant d'identifier les différents GV (nombre, caractéristiques, localisation). Le processus de planification étant dynamique, des lors que cette identification aura été réalisée, elle permettra aux Districts de mettre à jour leur PDD et leurs plans d'investissement pour intégrer ces différents aspects. La saisie de données complémentaires par l'UCP dans le cadre de la campagne *Ubudehe* pourrait d'ores et déjà être utilisée à cet effet. De même, la saisie, sur un support informatique, des données socio-économiques dans chaque District représenterait un outil de communication pertinent entre les autorités locales et les citoyens, favorisant ainsi la démocratie locale.
- à finaliser et mettre en œuvre le processus de planification (en particulier en assurant l'intégration des OMD) et de préparation du budget orienté vers les résultats, en favorisant le réalisme budgétaire, dans le cadre des MTEF et des Plans d'investissement annuel et pluriannuel.
- à améliorer le format et le contenu des fiches de présentation et de suivi des micro projets (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 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. La mission est d'avis que des mesures correctives devraient rapidement être approuvées et mises en œuvre, afin de mieux prendre en compte les attentes et préoccupations respectives des partenaires financiers du Projet.

Ainsi, la mission formule les recommandations suivantes à l'endroit du PADG-GR dans son appui aux Districts:

- En priorité, caractériser les GV au niveau de chaque Secteur (et si possible Village)⁴⁶ et identifier des actions spécifiques permettant d'améliorer de façon durable leurs revenus et leur sécurité alimentaire, tels que la valorisation des produits des filières porteuses, le développement de productions sans terre (comme le petit élevage), le microcrédit lié au petit commerce et à la production de services de proximité (production de repas). Les Districts devraient faire appel plus systématiquement aux groupements féminins dans l'identification et la mise en œuvre de ces actions.
- Poursuivre l'intégration des GV dans les travaux HIMO, lesquels devraient surtout être perçus comme une opportunité d'acquisition de connaissances techniques spécifiques pouvant faciliter l'accès à des emplois non agricoles.
- Un appui spécifique devrait être accordé aux IMF dans les deux Districts, afin de faciliter l'accès des GV à la micro-finance pour des AGR orientées vers le développement de la productivité (production et transformation au sein de filières agricoles ciblées).
- Suspendre l'utilisation des ressources au niveau du PTA 2008, dans l'hypothèse où des mesures correctives n'auraient pas été appliquées à la satisfaction des partenaires financiers du Projet, en particulier du FBS⁴⁷.

Répartition du FDL :

Afin d'éviter la dispersion des interventions qui a caractérisé la première phase du Projet, il conviendrait que les deux Districts puissent se concentrer sur **trois domaines privilégiés d'intervention**, en liaison non seulement avec les priorités nationales et celles des Districts, mais aussi avec les objectifs spécifiques du PADG (en particulier l'amélioration de la sécurité alimentaire) :

1. La protection et la réhabilitation de ressources naturelles productives, à travers la poursuite de l'aménagement de terrasses radicales et progressives, l'aménagement

⁴⁶ Localisation, genre, situation familiale, superficie exploitée, niveau de formation, revenus.

⁴⁷ Il convient de mentionner que le FBS aurait souhaité une suspension de l'utilisation des fonds au niveau du PTA 2007.

des bas-fonds, des activités de reboisement et de lutte antiérosive, autant d'activités qui contribueraient à la protection de l'environnement et à améliorer la sécurité alimentaire.

2. Les infrastructures économiques et équipements collectifs, afin d'améliorer la valeur ajoutée aux productions agricoles, végétales, animales et piscicoles : l'accent devrait être mis sur des filières porteuses destinées à alimenter les marchés nationaux urbains (production de fruits et légumes biologiques) et sur des filières existantes (notamment le maracuja et les fleurs), en vue de développer les exportations. En complément des ces interventions, le FDL devrait être accessible aux projets soutenus par des IMF visant à développer ces filières, à condition que la rentabilité de ces projets soit confirmée par des comptes d'exploitation prévisionnels ou des analyses de rentabilité.
3. Les AGR qui cibleraient les GV, en particulier les ménages ayant à leur tête des femmes/veuves, ceux qui n'ont pas accès à la terre et ceux qui disposent de très petites surfaces agricoles, en mettant l'accent sur l'amélioration de leur sécurité alimentaire et de leurs revenus. Le développement du microcrédit (en combinaison avec des micro projets sous forme de dons) pourrait alors devenir un élément central de l'intégration des GV dans l'économie locale, en complément de formations à des activités productives hors agriculture ou d'activités de transformation post récolte pour le marché.

Efficacité productive :

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 réalisée par le CDF. Celle-ci porterait attention aux coûts unitaires, notamment afin de guider la préparation des fiches de projets et les budgets de références pour les DAO.
- Poursuivre la réflexion menée sur la réalisation des infrastructures productives (notamment les terrasses radicales), dont le coût élevé (1 million Frw/ha), financé en quasi-totalité sur fonds publics, ne permettra de réaliser annuellement que des surfaces limitées par rapport aux besoins du Rwanda. Il serait ainsi opportun d'expérimenter des formules permettant de réduire les coûts en faisant participer les exploitants ou en étalant les réalisations dans le temps⁴⁸.

⁴⁸ Le Projet réalise quelques bandes et forme les bénéficiaires aux techniques. Il met à leur disposition les techniciens spécialisés et laisse ensuite les bénéficiaires gérer les réalisations.

- Les Districts devraient inciter les opérateurs privés et les organisations professionnelles à investir dans la réalisation d'infrastructures économiques (biens publics), dans le cadre de partenariat public/privé. Dans ce cas, il conviendrait de les encourager à initier les projets, à travailler au montage du financement et à solliciter des fonds du District, dans un but de compléter les montages financiers. Une limite au financement des biens privés par le FDL pourrait être fixée (50% pour des projets novateurs). Il conviendrait également d'inciter les opérateurs privés et les organisations professionnelles à faire appel aux structures de crédit et micro crédit dans le montage des projets tels que les comptoirs d'intrants.
- 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 d'infrastructures : infrastructures de base (comme les pistes), relevant de l'administration avec l'appui des populations ; services de base autogérés (comme l'eau), dont la gestion et l'entretien incombent aux associations d'usagers, avec l'appui des Districts ; infrastructures économiques relevant des Districts (comme les marchés), dont la gestion est confiée par contrat à un prestataire de services, également chargé de collecter les taxes ; infrastructures et équipement économiques relevant du secteur privé (comme le moulin), dont la gestion et l'entretien devraient être confiés à des opérateurs privés (individuels ou associatifs), et la totalité des coûts d'entretien et de fonctionnement assurés par les usagers. Dans le cas spécifique des infrastructures économiques et des équipements, les coûts de fonctionnement et d'entretien devraient être intégrés dans les projets avant d'être soumis au FDL et la rentabilité des activités devrait être une condition essentielle du financement.
- Favoriser le principe du « *gender sensitive budgeting* » à l'occasion des FDL, dans le cadre des nouveaux cycles de programmation et de budgétisation. Cela pourrait impliquer des AGR spécifiques et budgets afférents qui garantiraient aux femmes une plus grande implication dans la prise de décision, la mise en œuvre et la gestion de certains micro projets. Il serait également opportun d'appliquer le principe des quotas réservés aux micro-projets répondant directement aux priorités des femmes et/ou identifiés directement par des groupements féminins.

De manière secondaire, le Projet pourrait, sur la base de l'inventaire des contribuables financé par le Projet et des recommandations formulées dans l'étude budgétaire et des potentialités fiscales financée par la Coopération néerlandaise⁴⁹, appuyer les Districts pour améliorer la collecte des taxes.

Gestion du FDL :

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 priorités (alors que les fonds CDF sont liés aux priorités nationales).

⁴⁹ Etude budgétaire et des potentialités fiscales des entités décentralisées de dix Provinces et de la Ville de Kigali, Coopération des Pays Bas, 2005.

Afin d'encourager une meilleure gestion des FDL, la mission formule les recommandations prioritaires suivantes :

- 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)⁵⁰.
- 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. Divers taux de cofinancement sont d'ores et déjà pratiqués par les bailleurs de fonds (dont le Projet *IntraHealth* de l'USAID, avec un cofinancement de 15%). Dans un souci d'harmonisation des procédures d'aide au développement, il conviendrait que le PADG-GR puisse s'aligner sur les taux de cofinancement pratiqués au niveau de la Province du Nord.
- Le Projet devrait appuyer les Districts, en liaison avec le MINALOC et le MINECOFIN, pour que le format de présentation du budget puisse distinguer clairement les dépenses d'investissement des coûts récurrents et mettre en évidence les apports des autres bailleurs de fonds.
- Il conviendrait que le CDF puisse finaliser la définition de la formule d'affectation du Fonds de performance (basée sur la grille d'évaluation de la performance des Districts en cours de finalisation) et décider de l'affectation d'une partie des fonds dès l'année 2007.

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 définisse les éléments qu'il faudrait ajouter pour disposer d'un portrait cohérent de l'évolution du Projet. A cet effet, un **Tableau de bord** des principaux indicateurs du Projet pourrait être établi et documenté sur une base annuelle, afin de mieux suivre les produits réalisés, les bénéficiaires des activités (et plus spécialement les GV) et en vue de contribuer au débat sur les modalités de ciblage de la pauvreté locale (en fonction des principes d'équité et de transparence).

⁵⁰ 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).

Il conviendrait également que le Projet puisse mettre en cohérence le cadre de suivi des indicateurs de développement avec ceux de l'EDPRS et des OMD, et partager éventuellement avec les autres partenaires nationaux les méthodes détaillées de calcul des indicateurs utilisés dans les deux Districts. Il s'agit d'une tâche prioritaire à laquelle le Projet devrait s'atteler, de concert avec d'autres Projets (au premier rang desquels celui de Gakenke).

Dans le cas des projets financés sur le FDL, et en appui aux Unités de Planification et Développement économique, le PADG-GR pourrait aider les Districts à développer les **outils de gestion des projets** suivants:

- Des fiches d'identification/approbation de projets standardisées, sur la base du format utilisé par le District de Gicumbi pour la dernière série de projets approuvés⁵¹.
- Des fiches simples de contrôle des réalisations et de suivi des projets avec un responsable désigné.
- La production annuelle d'un recueil de statistiques descriptives par type de projets⁵² avec des analyses de rentabilité des projets en cours, particulièrement importantes dans le cas des projets visant l'amélioration de la valeur ajoutée des productions agricoles et des revenus des producteurs/opérateurs.
- La réalisation d'enquêtes de satisfaction des bénéficiaires, à l'issue de la réalisation complète des projets approuvés sur le FDL de 2006.

Enfin, le PADG-GR pourrait appuyer les Districts 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, suivant l'expérience de Gakenke⁵³. Ce support informatisé permettrait par la suite d'alimenter en données le MIS et les indicateurs nationaux de suivi de l'EDPRS et des OMD. Il importe de souligner par ailleurs que les cartes thématiques par Secteur établies à Gakenke représentent un outil démocratique d'aide à la prise de décision et de communication entre les élus et les populations.

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

⁵¹ Celles-ci devraient comprendre minimalement une brève description du projet, la problématique que le projet envisage d'adresser, les bénéficiaires cibles (incluant les GV et le genre), les résultats attendus (gains de rendement et de revenus, amélioration de l'accès aux services pour x bénéficiaires, emplois permanents créés, volumes de produits transformés), l'organisation de la gestion du fonctionnement et de l'entretien incluant un budget/compte prévisionnel, analyse de la rentabilité dans le cas des infrastructures/équipements économiques.

⁵² Quantités physiques réalisées, coûts unitaires moyens, bénéficiaires touchés (nombre, genre, GV), amélioration de l'accès aux services en terme de gain de temps pour x bénéficiaires, montants versés dans une cellule donnée pour les travaux HIMO (ou nombre de personnes-jours), gains de rendement, de revenus par famille associés aux AGR financées, les résultats de la gestion des équipements collectifs de transformation, stockage, conditionnement des produits pour le marché en terme de quantité traitées, de valeur ajoutée, de recettes générées, etc.)

⁵³ L'enquête, qui s'est appuyée sur les Chefs de villages, a pu être réalisée pour un coût d'environ 1,3 million de Frw pour l'ensemble du District.

Le processus de capitalisation des expériences du Projet devrait revêtir une importance croissante dans la seconde phase du Projet, et il s'agit d'un domaine que l'assistance technique devrait privilégier dans le cadre de sa reconfiguration. De manière plus spécifique, la mission formule les recommandations suivantes :

- Poursuivre la démarche proactive du FENU pour favoriser l'appropriation du MIS au niveau national et l'échange avec les autres intervenants, en répondant promptement aux requêtes du MINALOC.
- Renforcer le rôle du FENU et du PNUD au sein du « Cluster de la Décentralisation », à travers leur participation aux réunions techniques du *Cluster*⁵⁴ et en initiant des propositions de partenariats stratégiques. Le MINALOC pourrait en outre renforcer cet outil de coordination et de consultation que représente le *Cluster*, en assumant davantage un rôle de leadership.
- Présenter la stratégie de communication en cours d'élaboration, lors de l'atelier de restitution et de capitalisation du Projet au niveau national prévu en octobre 2007, afin de favoriser le flux d'informations réciproque.
- Utiliser le Comité de pilotage pour bénéficier des expériences d'autres Projets (notamment dans le District de Gakenke), et envisager l'élargissement de ce Comité au NDIS, « Secrétariat pensant » de la décentralisation.
- Valoriser davantage les expériences de terrain auprès des autres bailleurs et partenaires nationaux, notamment l'aménagement des terrasses.
- Poursuivre le processus en cours d'amélioration de la stratégie de communication en s'inspirant des expériences d'autres partenaires (CDDP), et en s'assurant du *feedback* aussi bien au niveau du Projet que des deux Districts.

Assistance technique

Il importe de préciser que les recommandations relatives à la restructuration de l'appui technique local s'inscrivent dans l'esprit et les principes de la Déclaration de Paris, laquelle préconise une logique de retrait progressif de l'assistance technique, au profit du renforcement des capacités. Il s'agit notamment d'éviter, dans la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets⁵⁵, et ce afin de réduire les coûts de transaction avec les partenaires nationaux et locaux, et de maximiser les impacts auprès des bénéficiaires. Surtout, les recommandations formulées ci-après correspondent aux orientations de la Politique d'aide au développement du Rwanda, laquelle a d'ores et déjà trouvé écho dans la structuration de l'assistance technique de plusieurs bailleurs de fonds⁵⁶, et qui met l'accent sur le transfert des capacités au gouvernement en renforçant les compétences et

⁵⁴ Cette initiative a été récemment mise en œuvre, d'après les informations fournies par la Coopération Suisse.

⁵⁵ Correspondant à l'indicateur 6 de la Déclaration de Paris.

⁵⁶ Au premier rang desquels l'Union Européenne, qui intervient sur l'ensemble du territoire national.

capacités des gouvernements locaux et/ou en développant des systèmes et procédures, codifiés de manière accessible pour les gouvernements locaux ⁵⁷.

Dans ce contexte, 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.

A cet effet, les missions de l'assistance technique devraient tout d'abord être davantage enracinées dans les mandats initiaux des partenaires du Projet, à savoir la fourniture d'infrastructures et de services de base (pour ce qui est du FENU), la réduction de l'extrême pauvreté et de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire (pour ce qui est du FBS), l'appui technique au gouvernement et le renforcement des capacités pour la coordination, la mise en œuvre et le suivi de l'assistance fourni par les autres bailleurs de fonds suivant les procédures d'Exécution Nationale (en ce qui concerne le PNUD).

Le maintien d'une assistance technique au niveau local se justifie dans la mesure où les modalités d'exécution pour le pilotage de modèles de fourniture décentralisée d'infrastructures et de services de base et de réduction de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire continueront à requérir un appui de proximité, notamment dans la finalisation du système de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation. Toutefois, par rapport à la configuration actuelle de l'UCP, la gestion financière du Projet devrait être centralisée et confiée, sur la base d'un temps partiel, à la partie nationale (MINALOC ou MINECOFIN), en contrepartie d'une obligation de reddition de comptes auprès du Coordonnateur national. Autant que faire se peut, l'assistance technique au niveau local devrait utiliser les structures d'appui des Districts (bureaux, secrétariat).

En second lieu, l'assistance technique devrait être reconsidérée eu égard aux besoins spécifiques de la deuxième phase du Projet, lesquels se rapportent essentiellement à un appui technique au GoR pour le développement des politiques de décentralisation et de développement communautaire et la mise en œuvre de programmes nationaux de développement local. Dans ce cas, les modalités d'exécution ne nécessiteraient pas le même degré de proximité en se concentrant plutôt sur un appui technique au MINALOC, en tant que ministère de tutelle du Projet, pour la conception de systèmes de suivi-évaluation, le renforcement des capacités ou encore la mise en œuvre de partenariats stratégiques. Le Bureau du PNUD pourrait jouer un rôle significatif dans le cadre de cet appui technique au MINALOC.

Dans le même temps, il conviendrait d'encourager la responsabilisation des autorités des Districts, que ce soit dans les domaines du renforcement des capacités, de l'identification et du suivi des micro projets dans le cadre des fonds d'investissements, en prévoyant toutefois le recours à une assistance technique temporaire et ponctuelle, correspondant à des expertises spécifiques (suivi des indicateurs liés à l'insécurité alimentaire, développement de filières agro-alimentaires, informatisation de la base de données socio-économiques).

⁵⁷ *Rwanda Aid Policy*, Draft for discussion, Juin 2006.

Deux principales options se dégagent quant à la restructuration de l'appui technique local, suite aux discussions lors de la mission et suggestions effectuées par certains responsables de l'exécution du Projet⁵⁸ :

- 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), à l'instar de la Coordination nationale du CDDP, 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, visant à confier l'exécution du Projet au GoR. Dans son appui technique au GoR, le coordinateur pourrait également rechercher des synergies avec l'assistance technique déjà fournie par le Bureau du PNUD au MINALOC. 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. De manière privilégiée, la mise en place de tels partenariats devrait s'effectuer à travers les JAF, au niveau de chaque District, et dans le cadre du « Cluster de la décentralisation », s'agissant des initiatives de développement des politiques.

Consolidation des administrations décentralisées :

- Le PADG-GR pourrait renforcer son partenariat avec le PNUD (en particulier l'Unité de Gouvernance), en vue de favoriser des synergies avec les actions déjà entreprises ou en

⁵⁸ Voir tableau synthétique, Annexe 6.

cours dans le domaine du renforcement des capacités (notamment au niveau du MINALOC), permettant ainsi de concrétiser l'initiative pilote « One UN ».

- Un partenariat formalisé avec le CDDP pourrait être mis en place, à travers la signature d'une lettre d'entente, en vue de poursuivre le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des Districts (en particulier la prise en compte des aspects environnementaux dans la fourniture d'infrastructures et de services, et le processus de planification et de budgétisation) et de bénéficier de l'expérience du CDDP en appui aux Districts, dans l'amélioration de la transparence et de systèmes de reddition des comptes.
- Le MINALOC pourrait reconsidérer l'expérience FORMADIS 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.
- Le District de Gakenke, situé dans la Province du Nord, reçoit également l'appui technique et financier du FBS. Les possibilités de collaboration entre les deux projets sont nombreuses, notamment au niveau des activités de renforcement des capacités ou du développement organisationnel. Les formations que le PADC a financées ou financera intéressent Gakenke, tandis que le PADC-GR pourrait profiter de l'expérience de la base de données développée dans ce District.

Protection de l'environnement :

Plusieurs programmes ont développé une expérience en matière de terrasses radicales et progressives dans les deux Districts, et dans d'autres Provinces, dans une double perspective de protection de l'environnement et de sécurité alimentaire. 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) qui intervient déjà dans la zone du Projet. 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 MINECOFIN et d'autre part avec la Coopération technique allemande qui intervient dans le domaine de la planification au niveau national (dans l'élaboration et le suivi des PDD) et local (en appui à deux Districts dans la mise en place d'un système de planification).

Développement économique local (DEL) :

Le thème du DEL est amené à se développer dans le cadre de l'EDPRS, et certains bailleurs de fonds le considèrent déjà comme un domaine privilégié dans leur appui à la décentralisation : la SNV est notamment engagée dans l'appui au développement des filières café et miel dans le District de Rulindo ; le FIDA est impliqué dans un programme de développement de micro-

entreprises rurales ; la GTZ a constitué une unité de consultance en matière de DEL au niveau national, en liaison avec RALGA, pour appuyer les Districts.

Si le DEL ne peut donc être considéré comme un avantage comparatif du FENU et du PNUD, il s'agirait cependant pour le PADG-GR de compléter ces interventions, 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 PADG-GR a déjà eu l'occasion de collaborer avec le PAM dans les deux Districts, 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. En effet, les terrasses radicales donnent d'excellents résultats dont les effets et impacts peuvent être durables, en améliorant de manière continue les rendements, productions et vraisemblablement le revenu des bénéficiaires, réduisant ainsi leur vulnérabilité. De plus, lorsque ces investissements sont associés au développement de petit bétail, l'apport de fumier permet d'obtenir rapidement et de manière durable des rendements, contribuant à réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une « *success story* » que les Districts devraient privilégier.

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 PADG-GR pourrait se rapprocher de l'Union Européenne, qui met en œuvre la deuxième campagne *Ubudehe*, 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 les plus pauvres et à protéger leur environnement naturel devront être réorientées de telles sorte qu'elles pourront contribuer à une augmentation tangible des revenus des populations et à 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 aux nouvelles priorités de l'EDPRS.



RWANDA:

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

Présenté au:

**Fonds d'Equipement
Des Nations Unies**

Annexes

24 septembre 2007

Préparé par:

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

ANNEXE 1: TERMES DE RÉFÉRENCE	3
ANNEXE 2: PROGRAMME DE LA MISSION D'EVALUATION DU PADG/GR (18/06-05/07).....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ANNEXE 3: SITUATION DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	23
ANNEXE 4: REPARTITION DES INVESTISSEMENTS PAR SECTEUR ET PAR VOLUME DE FINANCEMENT	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ANNEXE 5: RENFORCEMENT DES CAPACITES	30
ANNEXE 6: RECONFIGURATION SUGGEREE DE L'APPUI TECHNIQUE LOCAL	33
ANNEXE 7: FORMULE D'ALLOCATION DES FONDS AUX DISTRICTS UTILISES PAR CDF	36
ANNEXE 8: EXEMPLES DE FICHES DE PROJETS UTILISEES PAR LES DISTRICTS	38
ANNEXE 9: GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES DISTRICTS	46
ANNEXE 10: EXEMPLES DE CARTES THEMATIQUES PRODUITES PAR SECTEUR (DISTRICT DE GAKENKE)	50
ANNEXE 11: RÉFÉRENCES.....	52
ANNEXE 12: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	53

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue des fonds d'Equipe 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 »

Annexe 1: Termes de référence

MINALOC-FENU-PNUD

Projet d'Appui au Développement Communautaire
de Gicumbi et Rulindo
(PADC-GR)

Evaluation à mi-parcours

Termes de Référence

Version finale - 25 mai 2007

Table des matières

FICHE PROGRAMME	5
1. INTRODUCTION	6
2. PRÉSENTATION DU PADC-GR	7
2.1. Contexte de la décentralisation au Rwanda	7
2.2. Profil du PADC-GR	7
2.2.1. Aperçu général du projet	7
2.2.2. Objectifs de développement, objectifs immédiats et Résultats attendus	8
2.2.3. Statut actuel du projet	10
3. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS	12
4. RESSOURCES ET PRODUITS DE L'ÉVALUATION	12
4.1. Composition de l'Equipe d'Evaluation	12
4.2. Etendue de l'évaluation	14
4.3. Produits de l'Evaluation à Mi Parcours	17
4.4. Modalités de paiement	17
4.5. Logistique	18
5. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS	18
5.1. Organisation	18
5.2. Calendrier	18
5.3. Liste des documents de référence	19

Fiche programme

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

1. Introduction

En 2003, le Gouvernement du Rwanda à travers le ministre Protais Musoni, en charge de la bonne gouvernance et du développement communautaire, a formellement adressé une demande au FENU de soutien au développement local au Rwanda. Celle-ci a débouché sur la formulation du *Projet d'Appui au Développement Communautaire de Byumba*, officiellement lancé fin 2004. Suite à la réforme administrative et territoriale, celui-ci s'appelle désormais: *Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo* (PADC-GR). Suite à cette réforme, annoncée en août 2005 et rendue effective en janvier 2006, le projet couvre donc deux districts et non plus la province de Byumba comme initialement prévue.

Les années 2005 et 2006 ont été les deux premières années de mise en œuvre, lesquelles, malgré quelques retards causés par cette réforme, ainsi que les élections locales, ont permis de dégager les premiers résultats. A présent, le projet a acquis sa vitesse de croisière. Les activités de renforcement des capacités locales, d'appui à la planification et à la mise en place de systèmes orientés vers les résultats, ainsi que les investissements locaux connaissent une progression régulière.

Au niveau national, le processus de décentralisation politique, administratif et financier connaît depuis 2000 une succession régulière de réformes et d'initiatives auxquelles les bailleurs de fonds fournissent un appui significatif quoique encore fragmenté.

L'évaluation à mi-parcours du *Projet* tombe donc à point et permettra aux partenaires de resituer l'appui fourni jusqu'à présent en fonction des résultats atteints en termes de pauvreté, mais aussi du cadre institutionnel et politique changeant.

2. Présentation du PADC-GR

2.1. Contexte de la décentralisation au Rwanda

Avant le génocide de 1994 la culture politique était fortement centralisée où les dirigeants étaient peu redevables envers les citoyens et ceux-ci peu impliqués dans le développement. Le gouvernement du Rwanda (GoR) a dès lors adopté une *Politique nationale de décentralisation* en mai 2000 comme mécanisme pour réaliser deux buts principaux: la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance.

En parallèle, en 2001, et pour compléter la Politique de décentralisation, le gouvernement a adopté une *Politique nationale de développement communautaire* visant à créer un cadre global et une stratégie pour une base forte du développement durable communautaire au Rwanda. Cette stratégie cherche à mobiliser et à responsabiliser les citoyens au niveau local.

Une *Politique nationale de décentralisation fiscale et financière* a été également conçue et adoptée la même année (2001).

La politique de décentralisation a été mise en œuvre, depuis 2001, dans le cadre de deux Programmes de mise en œuvre de la Décentralisation (DIP: Decentralization Implementation Programme). Le premier visait la préparation des cadres légaux et politiques, la mise en place des institutions et le développement de capacités de base au niveau local et national. Le deuxième se concentre sur le renforcement des capacités des gouvernements locaux et aurait dû s'étendre jusqu'en 2008. Cependant, les progrès et les contraintes rencontrées relatifs aux besoins existants, et les défis autour de la décentralisation, identifiés par diverses études et rapports, ont exigé une réforme administrative et territoriale, à la révision de la stratégie de décentralisation et du DIP (tous deux en préparation). Une stratégie complémentaire de décentralisation et de fourniture de services a également été adoptée par le gouvernement fin 2005.

2.2. Profil du PADC-GR

2.2.1. Aperçu général du projet

Après de longues années, le FENU est de nouveau actif au Rwanda au travers du *Projet d'Appui au Développement Communautaire de Byumba* (PADC-B), lancé fin 2004. Il s'agit d'un projet conjoint avec le PNUD, bénéficiant d'un cofinancement du Fond Belge de Survie. Ce projet s'inscrit dans la continuation d'un précédent projet du PNUD dans la province: *Support to the Process of Peace, Decentralisation and Poverty Reduction in Rwanda* (Atlas project number 00034490).

Le PADC-B, formulé par le FENU, présente cependant une portée et une ambition bien plus importante que le précédent projet, lequel visait simplement, dans le cadre du premier DIP, à renforcer les capacités essentielles des gouvernements locaux de la Province de Byumba par le biais de formations de base et de fourniture d'équipements.

L'objectif est à présent de soutenir la gouvernance locale et le développement durable par la construction d'infrastructures locales, l'amélioration de la fourniture de services, le renforcement des autorités locales et la consolidation de leurs capacités, au moyen de systèmes de planification, de gestion financière et de suivi adéquats et orientés vers le résultat et la performance.

Le projet vise également à améliorer les revenus des ménages au travers d'investissements publics prioritaires (en fait un appui budgétaire aux districts via le mécanisme du Fond de Développement Local) et la stimulation de la participation au débat national sur la décentralisation et les politiques de réduction de la pauvreté au niveau provincial.

2.2.2. Objectifs de développement, objectifs immédiats et Résultats attendus

Objectif de développement

L'objectif de développement du projet est: «Mettre en œuvre un développement communautaire durable au Rwanda » ».

Objectif immédiat

L'objectif immédiat poursuivi est: « améliorer l'accès des populations des Districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base ».

Résultats attendus

Afin d'assurer des effets positifs sur un développement local durable et la pauvreté, le projet prévoit six produits (Voir tableau ci-dessous).

Les changements stratégiques survenus dans l'orientation du projet depuis le lancement, concernent:

- L'intégration du projet aux nouvelles entités locales entre le deuxième semestre 2005 et le premier semestre 2006, avec une légère baisse de la population couverte.
- Le non renouvellement progressif des agents de développement communautaire du PADC-GR pour un appui exclusif, dès avril 2007, au personnel des autorités locales.

Produits du PADC-GR

Produit 1: 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

- 1.1 Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau de la Province
- 1.2 Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau des Districts
- 1.3 Renforcement des capacités

Produit 2: 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

- 2.1. Définition des cadres réglementaires
- 2.2 Etude référentielle socio-économique de base
- 2.3 Identification des potentialités fiscales au niveau des chaque District
- 2.4 Mise en place du système de planification, programmation, budgétisation système (PDC, MTEF, PIA, BA des Districts)

Produit 3: 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

Produit 4: La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté

- 4.1 Appui de l'UCP au MINALOC
- 4.2. Système de gestion de d'information ou Management Information Système (MIS)
- 4.3. Les activités de communication

Produit 5: Appui technique local

- 5.1. Le personnel de l'Unité de Coordination du Projet
- 5.2. Equipement de l'Unité de Coordination du Projet

Produit 6: Appui de la part du siège

- Appui technique et administratif du Centre régional et du siège du FENU
- Appui technique du FENU Bureau de Pays
- Appui technique extérieur

2.2.3. Statut actuel du projet

Progrès et dépenses 2004-2006			
Produits	Progrès	Budget (USD)	
		Prévisions (prodoc)	Dépenses
1. Les institutions territoriales sont affirmées et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance	-Les organes de mise en oeuvre du projet sont mis en place, opérationnels et adaptés suite aux réformes. -Les formations de base sont octroyées aux élus, agents de l'administration locale, société civile et secteur privé. -Etude sur l'état de lieu du renforcement des capacités locales achevée.	FENU: 96.000 PNUD: 73.300 FBS: 0	FENU: 64.872 PNUD: 129.964 FBS: 0
2. 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	-Les cadres réglementaires du projet ont été définis -Conception et/ou adaptation des outils et manuels de mise en oeuvre du projet effectuée - Etablissement et la mise en œuvre de normes de procédures conformes aux principes de la bonne gouvernance -Etudes monographiques et socioéconomiques de base finalisées - Appui aux processus de planification communautaire	FENU: 0 PNUD: 153.000 FBS: 0	FENU: 23.082 PNUD: 0 FBS: 0
3. 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	- Suivi de la mise en œuvre des protocoles d'accords avec le CDF et les districts - Appui à la planification des investissements - Taux d'exécution financière 2005: 80.7% (Gicumbi) et 74% (Rulindo). - Fonds totalement engagés pour 2005 et 2006. - Appui au suivi des travaux.	FENU: 1.304.605 PNUD: 0 FBS: 3.016.395	FENU: 989.000 PNUD: 0 FBS: 430.000

4. La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté	Pour le MINALOC: -Elaboration d'un guide national de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation -Préparation de modules de formation d'introduction des nouveaux élus des gouvernements locaux, Districts et Secteurs, -Appui à la révision de la politique nationale de développement communautaire - MIS fonctionnel depuis le début du projet et bases de partenariats établies pour une utilisation par le MINALOC. - Rapports aux bailleurs - Médiatisation des comités de pilotage, distribution des publications du FENU et du dépliant du projet	FENU: 10.000 PNUD: 51.000 FBS: 0	FENU: 0 PNUD: 1.234 FBS: 0
5. Appui technique local	- Equipe de coordination locale recrutée et fonctionnelle (1 expert international, 3 experts nationaux, 4 staffs locaux)	FENU: 10.000 PNUD: 581.396 FBS: 240.500	FENU: 9.850 PNUD: 316.252 FBS: 177.589
6. Appui de la part du siège	- Missions techniques effectuées par le FENU, le FBS et un consultant international - Frais administratifs	FENU: 579.395 PNUD: 41.304 FBS: 493.105	FENU: 115.653 PNUD: 0 FBS: 216.454
TOTAUX		FENU: 2.000.000 PNUD: 900.000 FBS: 3.750.000	FENU: 1.202.457 PNUD: 447.450 FBS: 824.043

3. Objectifs de l'évaluation à mi-parcours

1. Assister les partenaires du projet, à savoir le gouvernement rwandais, représenté par le Ministère en charge des Gouvernements locaux et du Développement local (MINALOC) et le Ministère des Finances (MINECOFIN), les autorités locales, la population des districts, ainsi que le Fond Belge de Survie, le PNUD et le FENU, à apprécier l'efficacité, l'efficacé, la pertinence et les effets produits et attendus du PADCCGR, la durabilité de ses résultats, et le degré de satisfaction des bénéficiaires concernant le projet.
2. Apprécier la qualité générale de l'approche et sa pertinence dans le contexte de la politique du gouvernement en matière de développement décentralisé et de lutte contre la pauvreté et contribuer à mettre en place les conditions permettant de tirer un maximum des bonnes pratiques identifiées
3. Identifier les obstacles éventuels à la bonne mise en œuvre du projet et à la réalisation à terme de ses objectifs ou, au contraire, les aspects qui l'ont facilitée.
4. Evaluer la transparence et le rapportage sur les résultats du projet aux bailleurs de fonds et aux partenaires.
5. Evaluer le respect des conditions et modalités convenues dans le document de projet
6. Evaluer la qualité de l'appui technique fourni à l'équipe du projet par le FENU et le PNUD.
7. Aider les partenaires à déterminer les besoins de suivi de cette intervention et la direction générale à suivre dans la deuxième phase du projet et au delà.
8. Formuler des recommandations concrètes et pratiques à l'intention de chacune des parties du projet; notamment, formuler des recommandations s'agissant de la meilleure façon pour le projet d'atteindre les résultats attendus, y compris le montage institutionnel du projet (rôle de l'équipe du projet, plus grande implication des services techniques des Districts dans la gestion du projet, etc.).

4. Ressources et produits de l'évaluation

4.1. Composition de l'Equipe d'Evaluation

L'équipe des évaluateurs se composera de trois personnes (H/F) aux profils complémentaires:

- *Evaluateur principal*, coordinateur de la mission, chargé d'assurer la fourniture des produits de l'évaluation et en particulier d'évaluer l'architecture institutionnelle du projet.

Profil de l'évaluateur principal

- Consultant international présentant une expérience internationale significative d'au moins dix ans dans le secteur de la décentralisation, du renforcement institutionnel et du développement local, incluant: décentralisation fiscale, fourniture de services et d'infrastructures décentralisées, renforcement des capacités des gouvernements locaux pour la gestion des dépenses publiques et la mise en œuvre de systèmes décentralisés de planification et de budgétisation, réformes des politiques, des cadres légaux et réglementaires liés à la décentralisation, développement rural.
- Expérience dans la direction d'évaluation de programmes/projet de décentralisation, du renforcement institutionnel et de développement local, incluant l'usage de méthodes d'évaluation qualitatives et quantitatives pour apprécier les résultats au niveau individuel, des ménages, institutions, sectoriels et politique.
- Connaissance solide des questions liées au genre et à l'intégration sociale
- Compréhension substantielle des éléments clés de la gestion de programme/projet orientée vers les résultats
- Capacité démontrée pour la pensée stratégique, et excellentes capacités analytiques et techniques
- Forte capacité de gestion des tâches et de direction d'équipe.
- L'expérience du Rwanda ou de la région est un avantage.
- Excellente connaissance du français et de l'anglais, tant à l'écrit qu'à l'oral.

Un consultant international et un consultant national appuieront l'évaluateur principal et disposeront de compétences complémentaires en:

- *Renforcement des capacités*: afin d'étudier les effets et la qualité des formations dispensées et les équipements fournis par le projet, notamment sur les capacités au bénéfice des districts, secteurs et cellules. Ils/elles justifieront à cet effet d'une bonne expérience dans le renforcement des capacités, le développement des institutions locales et d'une excellente connaissance en matière de décentralisation et de gestion des administrations locales.

- *Planification du développement rural*: afin d'étudier les aspects relatifs aux processus de consultation et de planification participative du développement rural au niveau local. Ils/elles justifieront d'une bonne connaissance du domaine agricole, de la sécurité alimentaire et de l'environnement, y compris par rapport aux femmes et aux groupes minoritaires. Bonne connaissance du contexte de la décentralisation au Rwanda.

Ils/elles devront justifier d'une bonne connaissance de l'une des deux langues (française ou anglaise) et d'une expérience d'au moins sept ans dans les domaines susmentionnés.

4.2. Etendue de l'évaluation

Questions principales d'évaluation

Tenant compte du statut d'exécution du projet et des déboursements faits jusqu'ici, les évaluations exploreront les questions suivantes:

1. Atteinte des résultats

- Le projet a-t-il accompli des progrès satisfaisants en termes d'atteinte des résultats (selon les indicateurs FENU *Strategic Results Framework* (SRF) et des cibles du plan de travail annuel), d'utilisation des intrants et de réalisation des activités ? Avec quelle efficacité et efficacité les résultats ont été atteints, et avec quelle qualité (par produit) ?

- Etant donné les résultats atteints, les intrants fournis et les activités réalisées, quelle est la probabilité pour le projet d'atteindre ses objectifs immédiats et de développement, notamment concernant ses effets sur:

- les différentes dimensions de la pauvreté, notamment l'insécurité alimentaire, les revenus des ménages vulnérables, les orientations prises par le processus de planification du développement local, et l'effet positif des projets cofinancés au travers du Common Development Fund (CDF).
- l'accès aux infrastructures et aux services
- la participation et distribution équitables des ressources selon le genre, les groupes ethniques et socio-économiques
- la préservation de l'environnement et des ressources naturelles
- le développement économique local
- la possibilité de réplcation au niveau local, régional ou national
- la gestion des risques d'effet négatif

- Évaluer toutes les autres questions critiques concernant l'atteinte des résultats (par exemple, délais et livraison d'infrastructures, qualité des constructions, capacités de maintenance, culture et responsabilité locale de gouvernement, etc.)

2. Durabilité des résultats

- Quelle est la probabilité que les résultats soient durables à long terme, indépendants d'aide externe, en termes de systèmes, d'impact sur les politiques et de « réplabilité », de capacités locales, de culture locale de gouvernement, d'infrastructures et de services fournis, en termes financiers, et enfin en termes de bénéfices pour la collectivité et les ménages?

- Les stratégies du FENU et de ses partenaires sont-elles appropriées pour une sortie ou pour un engagement ultérieur ?

3. Facteurs affectant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

Les résultats ont-ils été atteints selon les prévisions ou y avait-il des obstacles/goulots d'étranglement/questions ayant limité l'exécution du projet ?

3.1 Facteurs externes:

- L'environnement politique, institutionnel et administratif a-t-il eu des conséquences sur l'exécution du projet?
- Dans quelle mesure l'environnement politique général demeure-t-il favorable à la réplication des leçons apprises du projet pilote ?
- D'autres facteurs externes ont-ils affecté la mise en œuvre et quels effets pourraient-ils avoir sur une réplication éventuelle ?

3.2 Facteurs connexes au programme:

- Conception du projet (pertinence et qualité):
 - Est-ce que la logique, la conception et la stratégie du programme sont optimales pour atteindre les objectifs et les résultats, étant donné le contexte national/local et les besoins existants?
 - Est-ce que la dimension genre a été adéquatement prise en compte dans la mise en œuvre ?
 - Est-ce que le projet s'inscrit de manière appropriée et effective dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (Vision 2020, Décentralisation, développement communautaire, EDPRS, CPD, DIP) ?
 - Est-ce que les objectifs du projet restent valides et pertinents ?
- Gestion du projet:
 - Les modalités de gestion du projet (document de projet, protocoles, guide de gestion du projet) sont-elles appropriées et efficaces?
 - Avec quelle efficacité le projet a été géré à tous les niveaux ? La gestion de projet est-elle orientée vers les résultats et innovatrice ? Les principes et instruments de gestion financière sont-ils sains et adéquats?
 - Les systèmes de gestion, y compris le Suivi/Evaluation, le rapportage et les systèmes financiers, ont-ils fonctionné efficacement, et ont-ils facilité une exécution efficace du projet ?
 - Est-ce que le cadre logique, les indicateurs d'exécution, les données de base et les systèmes de suivi ont-ils fourni une base suffisante et efficace pour l'évaluation de la performance du projet ?

- Supervision technique:

- L'assistance technique et la supervision assurées par les partenaires sont-elles appropriées et opportunes pour supporter le projet dans l'atteinte des objectifs ?

4. Positionnement et partenariats stratégiques

En outre, les évaluateurs établiront si:

- L'approche du projet a-t-elle valorisé et utilisé de manière optimale les institutions nationales appropriées (par exemple, le Common Development Fund -CDF-, pour les investissements des gouvernements locaux) et entretenu des relations de collaboration approfondies avec les différents services du MINALOC et du MINECOFIN?
- Le projet s'est positionné de manière appropriée vis-à-vis des autorités de la Province et des Districts et a-t-il dynamisé et/ou appuyé la création d'organes efficaces et durables ?

5. Questions spécifiques complémentaires

L'équipe d'évaluation fournira un document analytique concis dont l'étendue a été spécifiée ci-dessus et contiendra également les recommandations nécessaires, notamment concernant:

- Le montage institutionnel du projet, en particulier par rapport à la pertinence d'une unité de coordination séparée. A cet effet, il veillera à proposer une gamme d'alternatives institutionnelles réalistes, avec leurs avantages et inconvénients. Le *status quo* pur et simple ne semble pas l'alternative à préférer, puisque le contexte institutionnel, politique et administratif actuel est bien différent de celui d'il y a quatre ou cinq ans, quand le projet a été conçu. Cependant, une proposition radicale (suppression pure et simple de l'UCP et délégation de toutes les responsabilités aux instances des Districts) ne serait peut-être pas réaliste et pourrait même porter une atteinte à la poursuite normale des activités actuelles du projet. La solution se trouve probablement entre ces deux extrêmes.

Le document se penchera également avec une attention particulière sur les dimensions suivantes:

- L'effet général du PADG-GR sur la réduction de la pauvreté et sur la sécurité alimentaire dans les districts de Gicumbi et Rulindo.
- Les effets du PADG-GR sur l'économie locale, notamment dans ses aspects emploi, revenus des ménages, accès au crédit, capacités et filières productives, et 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 stratégie et les outils de communication utilisés ainsi que le processus de suivi/évaluation mis en place par le projet.

4.3. Produits de l'Evaluation à Mi Parcours

1. L'évaluateur principal remettra au Chargé de Programme et au FENU un *plan de travail* de l'équipe d'évaluation et organisera une réunion présentant les progrès réalisés et les contraintes rencontrées, durant la deuxième semaine de travail, à dater de la signature du contrat.
2. Avec l'appui du FENU, l'évaluateur organisera et animera plusieurs *ateliers de restitution* et de réflexion avec les différents partenaires du projet, dans le but de discuter du travail de terrain effectué, puis, à la fin de sa mission, du rapport préliminaire.
3. L'évaluateur principal remettra une *version préliminaire* du rapport d'évaluation dans le courant de la première semaine de juillet.
4. Une téléconférence sera ensuite organisée avec l'équipe de coordination du projet, le FENU, le PNUD-Rwanda et le centre régional du FENU.
5. L'évaluateur principal remettra un *rapport révisé* incluant les commentaires reçus lors de la téléconférence, endéans les dix jours ouvrables. Celui-ci sera communiqué au MINALOC, au FBS, au PNUD, au FENU et à l'équipe de coordination locale pour relecture et commentaires.
5. Enfin, le *rapport final* incluant les éventuels derniers commentaires sera remis quinze jours après la réception des commentaires. Le rapport sera transmis par voie électronique au Centre régional du FENU et au Chargé de Programme à Kigali.

4.4. Modalités de paiement

Le paiement des honoraires sera défini sur base journalière et selon les taux définis par le PNUD-Rwanda et applicables pour chaque consultant, considérant son expérience, sa qualification et le service à prester. Les détails relatifs aux modalités de paiement feront l'objet d'un accord entre le consultant et le client au commencement de la mission. Le paiement final ne sera autorisé qu'après livraison au client de tous les produits finalisés. Les tranches de paiement proposées sont les suivantes:

- 30% dès réception du rapport préliminaire
- 30% dès réception du rapport révisé
- 40% après la réception du rapport d'évaluation final (versions papiers et électronique), incluant les commentaires provenant des partenaires et de l'Unité de Coordination.

4.5. Logistique

L'unité de coordination du projet et le Bureau de Pays du PNUD assureront la mise à disposition des informations et documents relatifs au PADG-GR, ainsi que d'un local, les facilités de télécommunication et de transport aux évaluateurs pendant la durée de leur mission. Ils s'assureront également que les autres partenaires du projet soient informés en temps voulu de la visite des évaluateurs.

5. Arrangements institutionnels

5.1. Organisation

Les évaluateurs seront engagés afin de mener à bien les travaux décrits ci-dessus et travailleront étroitement avec le coordinateur de projet, l'expert en suivi/évaluation et l'équipe de l'unité de coordination locale, les autorités de la Province, des Districts et des Secteurs, ainsi que le chargé de programme, le PNUD-Rwanda, le MINALOC, MINECOFIN et autres partenaires ou administrations.

Le travail de l'évaluateur principal sera de coordonner le travail de l'équipe en effectuant l'évaluation technique, tout en assurant une division du travail appropriée. Il/elle est responsable d'assurer la qualité et la livraison du rapport dans les délais. Les autres membres de l'équipe fourniront à l'évaluateur principal le savoir-faire technique et leur appui pour fournir les produits prévus.

5.2. Calendrier

L'évaluation à mi-parcours se tiendra sur une durée de 72 jours de travail, calculés à partir du jour de la signature du contrat, et répartis sur trois personnes.

Le rapport final sera remis au plus tard 15 jours ouvrables après l'atelier de validation.

	04/06-09/06	11/06-16/06	18/06-22/06	1ère semaine juillet
Documentation				
Plan de travail et compte-rendu				
Analyse				
Rapport préliminaire				
Réunion de validation				
Rapport révisé				
Rapport final				

5.3. Liste des documents de référence

Les évaluateurs se baseront notamment sur les documents de référence suivants:

- Document de projet, version novembre 2004
- Amendement au document de projet, 2006
- Protocole d'accord FENU – CDF
- Amendement au protocole FENU-CDF
- Protocoles PAD-C-Districts
- Rapports narratifs annuels 2005 et 2006
- Rapports sur le Plan de Travail Annuel, 2005 et 2006
- Plans de Travail Annuels 2005, 2006 et 2007
- Rapports financiers et demandes d'avances
- Base de données *Management Information System* (rapports 2005, 2006)
- Rapports des missions techniques du FENU (2005, 2006, 2007) et du FBS (2006)
- Rapports d'audit sur les fonds FENU, PNUD et FBS (janvier 2005-juin 2006)
- Rapports sur les investissements CDF à Gicumbi et Rulindo
- Rapport d'inspection financière des Districts de Gicumbi et Rulindo, CDF, février 2007.
- Rapports annuels du CDF (2004, 2005, 2006)
- Etudes socio-économiques pour Rulindo (2006) et Gicumbi (2007)
- Etudes sur les besoins en formation (2006)
- Manuel de planification locale
- Manuel d'auto évaluation des Districts
- Critères d'évaluation de performance des District
- Compte-rendu de la Tripartite de février 2007
- Rapports des comités de pilotage 2005, 2006 et 2007
- Termes de Références des membres de l'Unité de Coordination du Projet,
- Petit Guide de Gestion du Projet
- Politique de développement communautaire, 2006
- Politique nationale de décentralisation, 2000
- Terres des Pauvres, FENU, 2004.

Annexe 2: Programme de la Mission d'Evaluation du PADC/GR (18/06-05/07)

Lundi 18/06	Matinée	Séance de travail avec Chargé de Programme FENU
	Après Midi	Entretien avec le NDIS
Mardi 19/06	Matinée	Entretien avec l'Union Européenne Séance de travail avec la SNV
	Après Midi	Séance de travail avec le CDDP Séance de travail avec le Commun Development Fund (CDF)
Mercredi 20/06	Matinée	Séance de travail avec l'UCP Séance de travail avec la Coopération Canadienne
	Après Midi	Séance de travail avec l'Ambassade de Belgique Séance de travail avec MINECOFIN Entretien avec le CEPEX
Jeudi 21/06	Matinée	Séance de travail avec l'UCP Visite de sites d'infrastructures, de micro-projets dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement dans le District de Gicumbi
	Après Midi	Focus groups avec les usagers des infrastructures et services Focus groups avec les représentants des ménages impliqués dans les mini chantiers HIMO
Vendredi 22/06	Matinée	Séance plénière District de Gicumbi
	Après Midi	Entretien avec le Coordinateur national de l'UCP
Samedi 23/06	Matinée	Préparation atelier de restitution des premiers Résultats
		Rédaction des notes d'entretien
Dimanche 24/06		

Lundi 25/06	Matinée	Séance de travail interne Entretien USAID (Intrahealth)
	Après Midi	Entretien Ambassade des Pays Bas Entretien Ministère des Infrastructures Compte-rendu des progrès réalisés et contraintes rencontrées auprès de l'équipe du Chargé de Programme du FENU
Mardi 26/06	Matinée	Visite de sites d'infrastructures, de micro-projets dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement dans le District de Rulindo
	Après Midi	Focus groups avec les usagers des infrastructures et services Focus groups avec les représentants des ménages impliqués dans les mini chantiers HIMO
Mercredi 27/06	Matinée	Visite de courtoisie Secrétaire General du MINALOC Entretien avec Decentralisation and Environment Management Programme Entretien avec le Ministère de l'Agriculture Séance de travail avec le PNUD
	Après Midi	Entretien avec le National Tender Board
Jeudi 28/06	Matinée	Séance de travail interne
	Après Midi	Entretien avec CDF
Vendredi 29/06	Matinée	Entretien administrateur financier UCP Entretien Coopération Technique Allemande Visite de terrain Rulindo
	Après Midi	Visite du District de Gakenke

Samedi 30/06	Matinée	Préparation atelier de restitution des résultats
	Après Midi	Idem
Dimanche 01/07		

Lundi 02/07	Atelier de restitution des résultats au niveau des Districts de Rulindo et Gicumbi	
-------------	---	--

	Entretiens avec Unité de la Planification (District de Gicumbi) et sociologue rural (UCP)
Mardi 03/07	Séance de travail interne
	Séance de travail avec la Coopération Suisse
	Entretien au MINALOC
Mercredi 04/07	Préparation de la Séance de Restitution des Résultats de la mission (séance de travail interne équipe d'évaluation)
Jeudi 05/07	Séance de debriefing avec le Chargé de programme, l'UCP et le PNUD
	Atelier de restitution des principaux résultats de l'évaluation au niveau national

Annexe 3: Situation du Fonds de Développement Local

Le Tableau 1 présente la situation du FDL. Le fonds total disponible de 4,320 millions \$ est réparti entre le fonds nominal (94%) et le fonds de performance/ péréquation (6%).

TABLEAU 1: SITUATION DU FDL/FÉNU

	2005	2006	2007	2008	Total
FDL Total (Nominal + performance)	432 000 \$	1 080 000 \$	1 512 000 \$	1 296 000 \$	4 320 000 \$
FDL prévus (nominal) 94 %	406 080 \$	1 015 200 \$	1 421 280 \$	1 218 240 \$	4 060 800 \$
Répartition annuelle (PRODOC)	10 %	25 %	35 %	30 %	100 %
Utilisés	380 000 \$	1 041 280 \$			1 421 280 \$ 35 %
Report	26 080 \$				
Fond de performance (6 %)	25 920 \$	64 800 \$	90 720 \$	77 760 \$	259 200 \$
Utilisé	0 \$	0 \$			0 \$
Report cumulé	25 920 \$	90 720 \$			90 720 \$

Source: Mission d'évaluation, d'après les données fournies par l'UCP.

1.421 280 \$ ont été engagés (au sens d'un transfert des fonds FENU au CDF), soit **35 % du fonds nominal**, en conformité avec les prévisions de décaissement du PRODOC (10% la première année et 25% la seconde). Le fonds de performance n'a pas encore fait l'objet d'utilisation ; 90 720 \$ sont prévus pour 2007 (35%) auxquels s'ajoutent les montants prévus pour 2005 et 2006 et non utilisés totalisant 90 720 FRW (10%+25%) pour un total de 181 440 \$.

La répartition des FDL entre les deux Districts est effectuée suivant la formule standard du CDF qui permet d'intégrer quatre groupes de variables: population (20%), superficie du District (10%), bien-être (40%) et accès à l'eau et à l'électricité (30%).

TABLEAU 2

REPARTITION DES FONDS ALLOUES AUX DISTRICTS 2005 ET 2006 (EN \$ US ET EN FRW)

DISTRICTS	2005	2006	TOTAL	%
En \$ US				
Taux de change annuel moyen	554 FRW / \$	549 FRW / \$		
Gicumbi	199 476	542 947	742 424	52 %
Rulindo	180 524	498 333	678 856	48 %
Total	380 000	1 041 280	1 421 280	100 %
En FRW				
Gicumbi	110 429 526	297 958 566	408 388 092	52 %
Rulindo	99 937 262	273 474 934	373 412 196	48 %
Total	210 366 788	571 433 500	781 800 288	100 %

Source: Mission d'évaluation, d'après les données fournies par l'UCP.

Le Tableau 2 présente l'utilisation des fonds par les Districts, correspondant à la répartition des fonds par le CDF. La formule de répartition de CDF donne un léger avantage à Rulindo qui est moins bien nanti en infrastructures de base.

TABLEAU 3

ALLOCATION MOYENNE PAR HABITANT ET PAR DISTRICT (EN \$ US ET EN FRW)

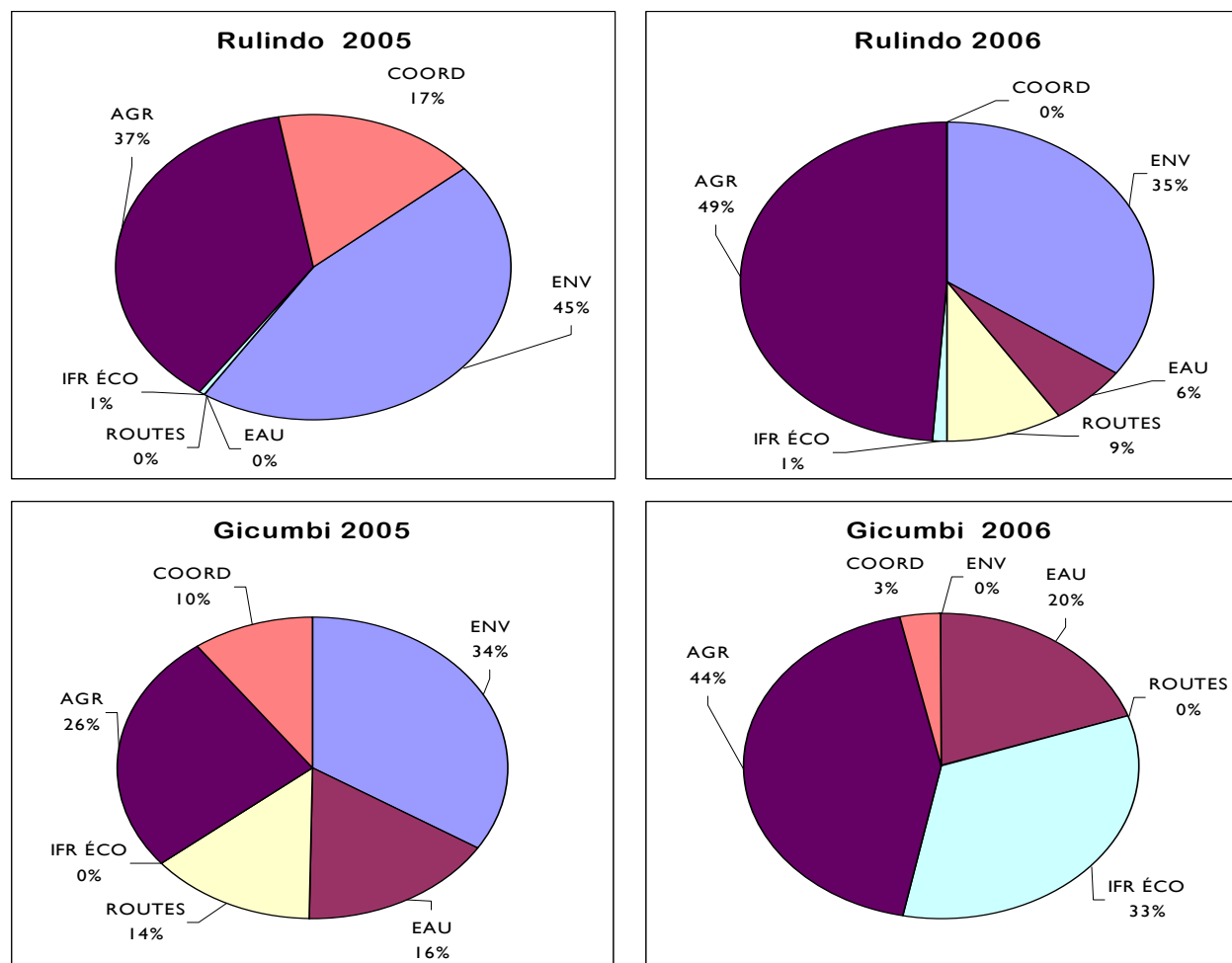
DISTRICTS	POPULATION (BASE 2006)		ALLOCATION MOYENNE PAR HABITANT		CUMULATIF	ALLOCATION CUMULATIVE DUREE PROJET (SUR LA BASE DE ALLOCATION 2006)
			2005	2006		
En \$ US						
Gicumbi	359 716	59 %	0,55	1,51	2,06	5,90
Rulindo	251 266	41 %	0,72	1,98	2,70	7,72
Total / Moyenne 2 districts	610 982	100 %	0,62	1,70	2,33	6,65
En FRW						
Gicumbi	359 716	59 %	307	828	1 135	3 243
Rulindo	251 266	41 %	398	1 088	1 486	4 246
Total / Moyenne 2 districts	610 982	100 %	344	935	1 280	3 655

Le Tableau 3 présente l'allocation moyenne du FDL par habitant pour les deux années passées et une projection pour la fin du Projet sur la base des paramètres utilisés en 2005-2006. Les montants reçus par les Districts pour le financement des projets d'investissements et les AGR varient entre 2,06 \$ et 2,70 \$/habitant (1 135 F et 1486 FRW /h). A la fin du Projet, ils atteindront 6,65 \$/h en moyenne pour les deux districts, variant entre 5,90 \$ et 7,72 \$ (3 243 F et 4 246 FRW/h). Le montant versé par habitant sera légèrement au dessus de la fourchette de 3000 à 3 800 FRW/habitant prévue par le PRODOC.

Annexe 4: Répartition des Investissements par Secteur et Par Volume de Financement

La répartition des projets financés par catégorie d'investissements ou d'activités met en évidence des variations importantes entre les districts et d'une année à l'autre sans grande continuité. Les investissements dans le domaine de la protection de l'environnement représentent entre 33 % à 45% des projets des Districts, sauf à Gicumbi en 2006 où ils sont absents.

Les tableaux qui suivent présentent, par District, la liste des projets approuvés en 2005 et 2006 ainsi que le regroupement par catégorie de projets.

Figure 1 Répartition des projets financés sur FDL par catégorie¹ de projet

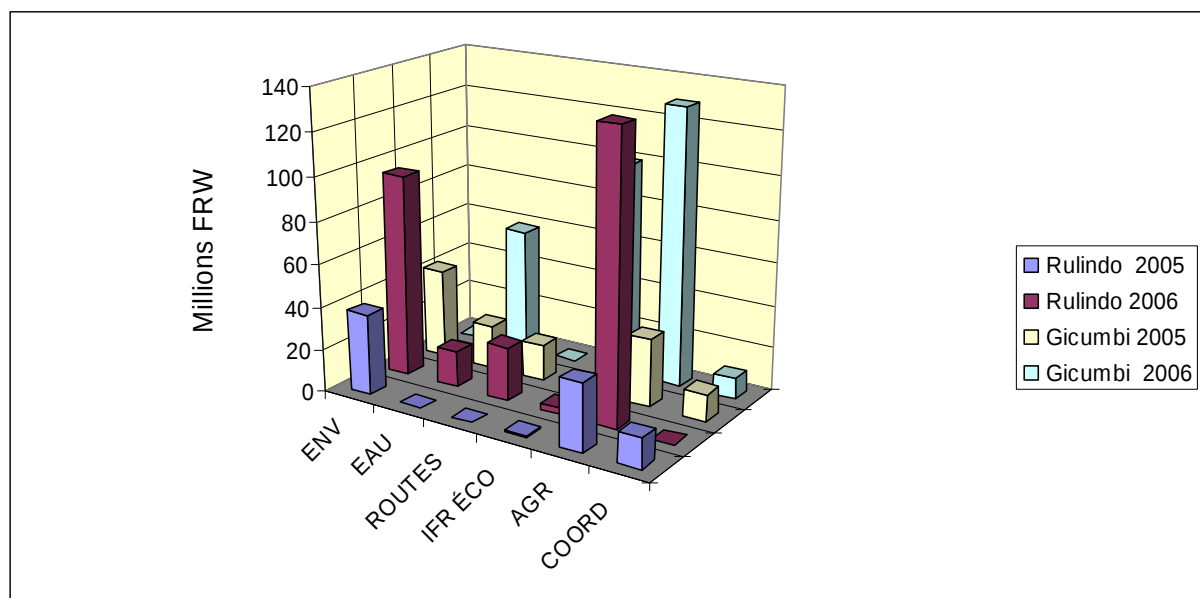
¹ IFR ÉCO regroupe les équipements de transformation de produits agricoles, ENV regroupe l'ensemble des investissements en protection de l'environnement (terrasses, fossés antiérosifs et multiplication d'herbes fixatrices), AGR activités génératrices de revenus regroupe les projets de promotion agricole divers, la diffusion de bétail et la promotion des intrants, ROUTES regroupe les pistes et ponts, EAU tous les projets visant l'amélioration de l'accès à l'eau potable et COORD regroupe les appuis au District (DevDistrict)

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

Les projets visant l'amélioration de l'accès à l'eau potable ont été importants à Gicumbi (16 à 20%) et faibles à Rulindo en 2006 (et nuls en 2005). Les infrastructures de base (comme les pistes et ponts) sont présentes une année sur deux dans chaque District. Les AGR ciblées sur le développement du secteur agricole (diffusion du bétail, promotion de productions diverses, amélioration de l'accès aux intrants), présentes dans les deux Districts chaque année, occupent près de la moitié des fonds disponibles dans les deux Districts. Les graphiques qui suivent illustrent cette situation.

Figure 2 Synthèse des projets financés par catégorie



ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

Projets approuvés Gicumbi 2005

N° Sous projet	Montant (Frw)	coûts unitaire moyen (FRW)
1 Terrasses progressives (85 km)	10 109 470	118 935
2 Terrasses progressives (120 km)	12 771 512	106 429
3 Terrasses progressives (60 km)	11 810 000	196 833
4 Terrasses progressives (60 km)	7 020 000	117 000
5 42 Sources d'eau	12 586 686	299 683
6 Adduction d'eau	3 707 335	
7 Adduction d'eau	3 903 443	
8 Constructions de foyers améliorés	500 000	1 000
9 Réhabilitation Piste	17 085 880	1 589 384
10 Bovins	31 435 200	
11 Coordination	12 398 278	
Valeur totale des projets réalisés	123 327 804	

Sommaire par catégorie de projets - GICUM	Total	
Protection environnement	41 710 982	34%
Amélioration accès à eau potable	20 197 464	16%
Pistes, routes et ponts	17 085 880	14%
Infrastructures économiques et éqp transformation		0%
Activités génératrices de revenus	31 935 200	26%
Coordination Districts (2005 seulement)	12 398 278	10%
Total	123 327 804	100%

Projets approuvés Gicumbi 2006

Projet	FRW	FRW
1 Mise en place de 3 comptoirs de vente d'intrants vétérinaires	12 000 000	4 000 000
2 Mise en place de 6 comptoirs de vente d'intrants agricoles	27 000 000	4 500 000
3 Construction unité de transformation de tournesol à Rwamiko	19 240 725	
4 Construction d'un centre de collecte /conservation lait à Rutare	30 001 230	
5 Appui à l'unité transformation de jus de maracouja / district Byumba	10 438 900	
6 Furniture et installation de 300 ruches moderne	17 730 000	59 100
7 Fourniture de 900 porcins aux éleveurs	13 590 000	15 100
8 Fourniture de 109 bovins aux éleveurs	19 553 951	179 394
9 Étude de la laiterie de Gicumbi	10 000 000	
10 Achat de semences (pomme de terre, patate douce, manioc, bananie	39 795 857	
11 Fourniture et installation d'une citerne d'eau à Nyankenke	10 795 737	
12 Fourniture et installation d'une motopompe à Manyagiro	36 100 000	
13 Réhabilitation de l'adduction d'eau de Rushaki	7 528 549	
14 Réhabilitation de l'adduction d'eau de Kageyo	4 183 617	
15 Construction d'une chambre froide pour fruits et légumes à Byumba	30 000 000	
16 Réhabilitation d'un abattoir à Kaniga	10 000 000	
Valeur Totale des projets approuvés Gicumbi 2006	297 958 566	

Sommaire par catégorie de projets - Gicumbi 2006	Total	
Protection environnement	-	0%
Amélioration accès à eau potable	58 607 903	20%
Pistes, routes et ponts		0%
Infrastructures économiques et éqp transformation	109 680 855	37%
Activités génératrices de revenus	129 669 808	44%
Coordination Districts (2005 seulement)		0%
Total	297 958 566	100%

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

Projets approuvés **Rulindo 2005**

Intitulé de Microprojet	Coûts d'exécution	Coûts unitaires
Terrassement radical	26 691 768	1 067 671
Diffusion des taureaux géniteurs	9 945 000	585 000
Multiplification de cultures fourragères	11 150 000	314 085
Extension de l'élevage des porcs	5 172 000	38 597
Extension de l'élevage bovins	5 250 000	350 000
Exploitation d'un moulin	650 000	650 000
Elevage des ovins	6 240 000	12 000
Elevage des caprins	3 936 000	12 300
Culture de pomme de terre	875 000	125 000
Coordination et équipements d'appui à la planification et au suivi	8 363 415	
Coordination (indéterminé)	5 360 973	
Valeur total des projets réalisés 2005	83 634 156	
		16 303 106

Sommaire par catégorie de projets - RULINDO 20	Total	
Protection environnement	37 841 768	45%
Amélioration accès à eau potable		
Pistes, routes et ponts		
Infrastructures économiques et éqp transformation		
Activités génératrices de revenus	32 068 000	38%
Coordination Districts (2005 seulement)	13 724 388	16%

Projets approuvés **Rulindo 2006**

Intitulé projet	FRW	Coût unitaire
Réhabilitation de 12 ponts	25 000 000	2 083 333
Promotion de la vente des intrants agricoles	44 300 000	
Promotion de l'élevage porcin / diffusion des porcs d	46 500 000	
Promotion de la culture d'ananas	5 955 273	
Terrassement radical	80 864 388	
Réhabilitation des fossés anti-érosifs	5 000 000	
Diffusion des génisses améliorées	31 200 000	
Adduction d'eau	14 000 000	
Construction d'un centre de collecte des légumes	3 000 000	
Construction de 10 citernes pour le captage des eaux de pluie	3 000 000	300 000
Promotion de l'apiculture par la diffusion des ruches	3 000 000	
Promotion de la culture des maracuja	5 955 273	
Valeur Totale des projets approuvés Rul	267 774 934	

Sommaire par catégorie de projets - RULINDO 200	Total	
Protection environnement	85 864 388	32%
Amélioration accès à eau potable	17 000 000	6%
Pistes, routes et ponts	25 000 000	9%
Infrastructures économiques et éqp transformation	3 000 000	1%
Activités génératrices de revenus	136 910 546	51%
Coordination Districts (2005 seulement)	-	0%

Annexe 5: Renforcement des capacités

Tableau 1: Actions de formation des acteurs locaux

Thèmes de formation	District de Rulindo			District de Gicumbi		
	Prévus	Présents		Prévus	Présents	
		Total	Dont femmes		Total	Dont femmes
Gestion financière	27	23 (85%)	8 (35%)	27	24 (89%)	10 (42%)
Passation des marchés	27	23 (85%)	7 (30%)	27	26 (96%)	11 (42%)
Planification, Budgétisation & S/E	27	27 (100%)	9 (33%)	27	30 (111%)	12 (40%)
Leadership et développement communautaire	27	24 (89%)	7 (29%)	27		

Des formations sur les principaux thèmes dans la gestion des administrations locales ont été organisées à l'attention des élus et techniciens des Districts, puis au niveau des Secteurs et Cellules ainsi qu'auprès du secteur privé (avec une participation de plus de 715 bénéficiaires à Rulindo et 1280 à Gicumbi). A cela se sont ajoutées des formations de trois chefs de chantiers HIMO (respectivement pour les infrastructures routières, les terrasses et les infrastructures hydrauliques) par secteur et de sept à neuf représentants par cellule dans le District de Gicumbi.

Tableau 2: Formations de formateurs

Thèmes de formation (Formation de formateurs)	District de Rulindo			District de Gicumbi		
	Prévus	Présents		Prévus	Présents	
		Total	Dont femmes		Total	Dont femmes
Passation des marchés publics	22	17 (77%)	5 (29%)	26	23 (88%)	7 (30%)
Planification Budgétisation & S/E	22	17 (77%)	5 (29%)	26	28 (108%)	11 (40%)
gestion financière	27	26 (96%)	12(46%)	31	30 97 %)	

Les bénéficiaires des formations de formateurs étaient essentiellement constitués des agronomes des secteurs, trois Agents de Conseil de Districts (commission économique) et les ACD, sauf pour la formation sur les procédures de gestion financière et comptable des administrations locales qui a également connu la participation des secrétaires comptables des Secteurs, des agents de l'unité finance du district ainsi qu'un agent de l'unité planification et développement économique du District.

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

Tableau 3: Projets de GICUMBI (FDL 2005) réalisés suivant la méthode HIMO

N°	Nom du Projet/domaine	dimension du Projet (distance, sup, etc.)	Localisation (Secteur)	Début	Durée	Budget/ coût (Frw)	Montant décaissé	Montant payé à la main d'œuvre	Nombre de per- sonnes employées	
									Femmes	Hommes
1	Terrasses progressives	60 km	Manyagiro	02/08/2006	3 mois	7 020 000	6 669 000	3 246 000	131	136
2	Terrasses progressives	120 km	Nyamiyaga	16/08/2006	4 mois	12 771 512	12 132 936	5 460 000	111	121
3	Terrasses progressives	85 km	Byumba	17/08/2006	4mois	10 109 470	9 603 997	3 100 000	121	112
4	Terrasses progressives	80 km	Bwisige	17/08/2006	4 mois	11 810 000	11 219 500	3 600 000	86	97
5	Aménagement piste	10,6 km	Nyankenke	16/08/2006	74mois	17 085 880	16 231 586	8 150 300	126	182
	Total					58 796 862	55 857 019	23 556 300	575	648
						(53%) du total 110 429 526		42%	47%	53%

Tableau 5: Projets de RULINDO (FDL 2005) réalisés suivant la méthode HIMO

N°	Nom du Projet/domaine	dimension du Projet (distance, sup, ...)	Localisation (Secteur)	Début	Durée	Budget/ coût (Frw)	Montant décaissé	Montant payé à la main d'œuvre	Nombre de per- sonnes employées	
									Femmes	Hommes
1	Terrassement radical	25 Ha	Bushoki	08/01/2006	4mois	26 691 768	25 357 179	14 560 000	127	189
								57%	40%	60%

Tableau 6: Projets RULINDO (FDL 2006 à être exécutés en 2007)

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

N°	Nom du Projet/domaine	dimension du Projet (distance, sup, ...)	Localisation (Secteur)	Début	Durée	Budget/ coût (Frw)	Montant décaissé	Montant payé à la main d'œuvre	Nombre de per- sonnes employées	
1	Terrassement	10 Ha	RUKOZO		4mois	10 370 800			Femmes	Hommes
2	Terrassement radical	10 Ha	BUREGA		4mois	10 000 000				
3	Terrassement radical	10 Ha	RUSIGA		4mois	10 200 000				
4	Terrassement radical	10 Ha	TUMBA		4mois	10 000 000				
5	Réhabilitation de fosses anti-érosives sur 50 ha	50 Ha	TUMBA		4mois	5 000 000				
	Total					45 570 800				

Les bénéficiaires des travaux HIMO ont été choisis suivant des critères de vulnérabilité et/ou propriétaires des champs. 20% des sommes reçues pour les travaux par les bénéficiaires ont constitué un fonds d'épargne pour l'association. Le reste des fonds (au prorata du temps travaillé) a permis l'achat de semences, d'engrais et de petit bétail (porcs femelles) de fourniture scolaire et création d'une mutuelle santé. Ces personnes ont également reçu des formations techniques qui leur ont permis, pour certaines de trouver du travail ailleurs.

En sus, 3 personnes par Secteur du District de Gicumbi, soit 63 personnes dont 23 femmes (36%), ont reçu une formation de chefs de chantier (respectivement en aménagement des pistes, en infrastructures hydraulique et en terrassement radical ou progressive) et ont répliqué ces formations au niveau de toutes les Cellules du District où chacune était représentée par 7 à 9 personnes, soit un total de 797 personnes dont 291 femmes (37%).

Dans le District de Rulindo, ces formations sont prévues cette année (2007), sauf que dans le secteur de Rukozo, 21 personnes ont été formées en chef de chantier dans les terrassements radicaux, dans le cadre du projet de terrassement exécuté en collaboration avec le PAM.

Annexe 6: Reconfiguration suggérée de l'appui technique local

	Coordinateur National	Assistant technique	Chargé de Programme FENU	Comptable (temps partiel)	Assistante administrative auprès du Coordinateur National
--	------------------------------	----------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------	--

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

	Coordinateur National	Assistant technique	Chargé de Programme FENU	Comptable (temps partiel)	Assistante administrative auprès du Coordinateur National
Option 1	- Suivi et contrôle de l'exécution des activités des PTA par l'assistant technique, avec l'appui du Bureau du PNUD. - Supervision administrative et financière du Projet (autorisation des dépenses, supervision de la tenue de la comptabilité) - Appui technique au MINALOC, avec l'appui du Bureau du PNUD - Coordination du système de gestion de l'information du Projet - Préparation des PTA, des rapports trimestriels et semestriels - Suivi des relations avec les partenaires du Projet et avec la Province du Nord - Synergie avec les autres projets dans la Province du Nord - Communication régulière avec le PNUD et le FENU - Organisation d'ateliers annuels de capitalisation	- Appui des Unités de planification et du développement économique de chaque District, dans la mise en œuvre de leurs outils de planification, y compris le suivi des projets réalisés dans le cadre des FDL. - Appui des Districts dans la gestion de leur système d'informations et la mise en place de leur base de données. - Participation aux réunions des JAF - Mise à jour et collecte des données du MIS (y compris pour le suivi des indicateurs sur la réduction de la pauvreté et l'insécurité alimentaire) - Préparation des PTA, rédaction de rapports d'avancement. - Finalisation de l'appui à la Province du Nord pour l'institutionnalisation des mécanismes d'évaluation de la performance des Districts	- Appui aux activités du cycle de gestion du Projet (exécution, tripartites, évaluations) - Présentation des PTA, des rapports trimestriels et semestriels au Siège du FENU - Supervision du budget du Projet, contrôle des dépenses et soumission de propositions de budget pour les révisions périodiques au Siège du FENU - Gestion du système financier intégré ATLAS - Organiser la tenue d'audits et d'inventaires du Projet - Liaison avec les principaux bailleurs de fonds - Gestion du système financier ATLAS - Appui au Coordinateur dans l'organisation d'ateliers annuels de capitalisation	- Préparation et coordination des opérations financières du Projet. - Préparation des demandes de fonds, états des décaissements, analyse des coûts et tenue à jour de la comptabilité - Assurer toutes les tâches relatives au processus d'achat et effectuer les dépenses autorisées par le Coordinateur. - Organisation et supervision des procédures de passation des marches avec des prestataires de services - Assurer les tâches relatives à l'utilisation de l'équipement et superviser tous les aspects logistiques -	- Appui au Coordonnateur et Chargé de Programme FENU dans le maintien de contacts réguliers avec l'ensemble des partenaires du Projet et dans l'organisation d'ateliers annuels de capitalisation.

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

	Coordinateur National	Assistant technique	Chargé de Programme FENU	Comptable (temps partiel)	Assistante administrative auprès du Coordinateur National
	Un Assistant technique dans chaque District	Chargé de Programme FENU	Comptable (temps partiel)	Assistante du Chargé de Programme FENU	
Option 2	-Appui des Unités de planification et du développement économique de chaque District, dans la mise en œuvre de leurs outils de planification, y compris le suivi des projets réalisés dans le cadre des FDL. -Appui des Districts dans la gestion de leur système d'informations et la mise en place de leur base de données. - Préparation des rapports financiers et techniques du Projet dans le cadre du Joint Action Forum et participer à toutes les réunions du JAF. -Mise à jour et collecte des données du MIS (y compris pour le suivi des indicateurs sur la réduction de la pauvreté et l'insécurité alimentaire) -Préparation des PTA, rédaction de rapports d'avancement. -Finalisation de l'appui à la Province du Nord pour l'institutionnalisation des mécanismes d'évaluation de la performance des Districts- -Appuyer l'organisation d'ateliers annuels au niveau national de capitalisation	-Appui aux activités du cycle de gestion du Projet (exécution, tripartites, évaluations) - Présentation des PTA, des rapports trimestriels et semestriels au Siège du FENU - Supervision du budget du Projet, contrôle des dépenses et soumission de proposition de budget pour les révisions périodiques au Siège du FENU -Gestion du système financier intégré ATLAS -Organiser la tenue d'audits et d'inventaires du Projet - Liaison avec les principaux bailleurs de fonds - Gestion du système financier ATLAS -Appui du Coordonnateur dans l'organisation d'ateliers annuels de capitalisation	Préparation et coordination des opérations financières du Projet. -Préparation des demandes de fonds, états des décaissements, analyse des coûts et tenue à jour de la comptabilité -Assurer toutes les tâches relatives au processus d'achat et effectuer les dépenses autorisées par le Coordinateur. -Organisation et supervision des procédures de passation des marches avec des prestataires de services - Assurer les tâches relatives à l'utilisation de l'équipement et superviser tous les aspects logistiques	--Appui au maintien de contacts réguliers avec l'ensemble des partenaires du Projet et dans l'organisation d'ateliers annuels de capitalisation.	

Annexe 7: Formule d'allocation des fonds aux districts utilisés par CDF

Le CDF a développé des critères de distribution des fonds destinés aux projets des Districts, Villes et Villes de Kigali, que ce soit des fonds provenant du budget national ou des bailleurs de fonds qui ont consenti de canaliser leurs fonds à travers le CDF. Ces critères permettent de différencier les entités décentralisées et de calculer de manière équitable la répartition des fonds d'investissement entre ces dernières en fonction des différences constatées dans leur développement.

- Les infrastructures de transport (25 %)
- Le niveau de pauvreté (20 %)
- Les infrastructures d'énergie, eau et télécommunication (15 %)
- La population (10 %)
- Les infrastructures génératrices de revenus : marchés, gares ... (10 %)
- La configuration orographique (les collines à fortes pentes sont plus affectées d'érosion que les régions de plaines) (10 %)
- La superficie en km² (5 %)
- La performance (5 %)

Etant donné que certains de ces critères n'ont pas encore de données, le CDF a choisi des critères fondés sur des données aisément accessibles à partir des

sources officielles, notamment ceux issus des résultats du recensement national de la population de 2002 et des rapports du Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales

Critères	Pourcentage
La population	20%
La superficie* en km ²	10 %
Le bien-être	40 %
L'accès à l'eau et à l'électricité	30%

* la superficie n'inclut pas la surface des parcs nationaux

Ainsi l'allocation financière est calculée de la façon suivante :

- Soit P la population du Rwanda, et p_i le nombre d'habitants du District/Ville i
- Soit S la superficie du Rwanda, et s_i la superficie du District/Ville i
- Soit w_i l'indice de bien-être du District/Ville i et W la somme des indices
- Soit e_i le nombre des ménages n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'électricité dans le District/Ville i , et E la somme des chiffres obtenus
- Soit B le budget annuel affecté au CDF

Etant donné que la Ville de Kigali est une entité bénéficiaire des fonds du CDF en tant que Gouvernement Local, considérant aussi que l'application de la formule de péréquation affecterait doublement l'entité car constituée d'autres entités bénéficiaires, sa part financière (K) revient à prendre le budget total (B) divisé par 107.

La formule de péréquation applicable en 2005 est la suivante :

$$\frac{20\% * (B-K) \text{ Frw} * p_i}{P} + \frac{10\% * (B-K) \text{ Frw} * s_i}{S} + \frac{40\% * (B-K) \text{ Frw} * w_i}{W} + \frac{30\% * (B-K) \text{ Frw} * e_i}{E}$$

Le Tableau des allocations financières réparties à base du budget de développement 2005 d'un montant de 3.500.000.000 Frw est joint en annexe.

Annexe 8: Exemples de fiches de projets utilisées Par les Districts

8.1 Fiche de projets de transformation agroalimentaire (districts de Gicumbi)

FICHE N°3 : SOUS PROJET DE L'UNITE DE TRANSFORMATION DE TOURNESOL DANS LE SECTEUR RWAMIKO :

Introduction

Le tournesol est une plante oléagineuse cultivée surtout pour son huile de très bonne valeur alimentaire et pour son tourteau riche en matières azotées et en méthionine, mais aussi pour sa production fourragère et pour la beauté de ses grandes fleurs jaunes.

La culture de tournesol prospère bien dans la plupart des secteurs du District notamment Rwamiko, Giti, Bukure, Muko, Rutare et Ruvune où le climat chaud est favorable. La culture de tournesol est également génératrice de revenu monétaire après une simple transformation artisanale qui donne accès à la vente de l'huile très appréciée par les consommateurs.

Elle exige cependant des mesures efficaces contre les dégâts d'oiseaux qui dévorent les grains de tournesol en champ avant la récolte, sans lesquelles l'adoption de la culture par les agriculteurs ne serait espérée.

Il existe à Rwamiko des infrastructures qui permettrait l'extraction de l'huile de tournesol, mais qui ont subi les ruines du génocide de 1994. En vue d'améliorer la qualité de l'alimentation humaine et de permettre à la population de Rwamiko et celle des environs d'accéder aux ressources monétaires, la mise en place d'une unité de transformation de tournesol devient une nécessité.

1. Objectif global

Augmenter le revenu monétaire de la population de Gicumbi

2. Objectifs spécifiques

- promouvoir la culture tournesol dans le District de Gicumbi,
- promouvoir la commercialisation et la consommation des produits de transformation de tournesol

3. Résultats

- La culture de tournesol est cultivée en masse
- Les produits de tournesol (huile, tourteaux) sont vulgarisés et vendus aux prix encourageants

4. Bénéficiaires

- La coopérative gestionnaire,
- Les producteurs de tournesol de Rwamiko et des environs,
- Les éleveurs de Rwamiko et des environs qui achètent les tourteaux,
- Les consommateurs de l'huile de tournesol de Gicumbi et ailleurs où sont vendus les produits de transformation de tournesol
- Les commerçants de l'huile des marchés de Rutare, Rukomo, Byumba, Gaseke, Kigali, etc

5. Activités principales

- Acheter au comptoir des intrants des semences de tournesol et leur distribution sur contrat aux producteurs agricoles
- Suivre au niveau des agriculteurs la culture de tournesol
- Acheter les machines d'extraction et d'autres matériels
- Recruter le personnel
- Former les opérateurs
- Equiper le bâtiment
- Collecter et acheter la production paysanne des grains de tournesol
- Promouvoir la commercialisation de l'huile de tournesol et le tourteau

6. Calendrier

- Durée : une année

Activités	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Acheter et distribuer les semences		v	v					v	v			
Suivre la culture			v	v	v	v	v		v	v	v	v
Acheter les machines et autres matériels					v	v	v					
Recruter le personnel		v				v	v					
Former les opérateurs						v	v	v				
Equiper le bâtiment						v	v	v				
Collecter et acheter les récoltes des producteurs								v	v	v		
Promouvoir la commercialisation											v	v

V : période d'activité

7. Montage technique et institutionnel

L'équipement de l'unité de transformation de tournesol devra contenir

- Un extracteur ou presse
- Des filtres à huile
- Des emballages
- Des tamis

La gestion quotidienne sera assurée par une coopérative du lieu et à défaut, un opérateur privé. L'unité devra rester en étroite collaboration avec le District suivant les clauses du contrat signé entre les deux parties.

L'unité comprend trois services à savoir le service de promotion et vente, le service de gestion de stock et financière et le service technique. Les agents techniques devront être formés aux opérations d'extraction de l'huile, d'emballage et de maintenance des machines.

Rôles et responsabilités :

Le gestionnaire de l'unité est la personne qui signe le contrat avec le District. Le District apparaît dans l'organigramme comme Conseiller et propriétaire de l'activité.

8. Moyens de mise en œuvre

i) Moyens humains

- le gestionnaire de l'Unité ou contractant
- le personnel :
 - 1 agronome A2 responsable de l'unité
 - 1 comptable-magasinier A2
 - 2 opérateurs techniques formés
 - 2 veilleurs
 - Des ouvriers occasionnels

ii) Moyens matériels

- Un extracteur ou presse
- Des filtres à huile
- Des emballages
- Des tamis
- Un groupe électrogène

iii) Budget approximatif

SOUS PROJET: UNITE DE TRANSFORMATION DE TOURNESOL

Rubriques	Nombre	Mois	Coût unitaire	Coût total	bénéficiaires	PADC	Bénéficiaires	PADC
a. Aménagement	1	12	20.000	240.000	0%	100%		240.000
b. Personnel								
* agronome chef d'unité	1	12	50.000	600.000	10%	90%	60.000	540.000
* comptable-magasinier	1	12	45.000	540.000	10%	90%	54.000	486.000
* Opérateurs	2	12	35.000	840.000	10%	90%	84.000	756.000
* Veilleurs	2	12	18.000	432.000	10%	90%	43.200	388.800
* Suivi-évaluation (consultant)	1	12	20.000	240.000	0%	100%	0	240.000
* Occasionnels	10	12	400	48.000	20%	80%	9.600	38.400
s/total personnel				2.700.000			250.800	2.449.200
c. Matériel et équipement								
* table	1		15.000	15.000	10%	90%	1.500	13.500
* Chaise	2		6.000	12.000	10%	90%	1.200	10.800
* sacs	600		300	180.000	10%	90%	18.000	162.000
* balance (+100kg)	1		120.000	120.000	10%	90%	12.000	108.000
* Extracteurs	1		4.500.000	4.500.000	0%	100%	0	4.500.000
* groupe électrogène 11kva+installation	1		6.000.000	6.000.000	0%	100%	0	6.000.000
* Jerrycans/emballages			Forfait	800.000	0%	100%	0	800.000
* Filtre à huile			Forfait	1.200.000	0%	100%	0	1.200.000
* Tamis			Forfait	400.000	0%	100%	0	400.000
* Fournitures de magasin			Forfait	40.000	10%	90%	4.000	36.000
s/total matériel				13.267.000			36.700	13.230.300
d. Formation et promotion								
* semences à distribuer	2000		200	400.000	0%	100%	0	400.000
* frais d'achat des récoltes	6000		150	900.000	0%	100%	0	900.000
* Frais de formation			Forfait	400.000	0%	100%	0	400.000
* Frais de suivi des agriculteurs			Forfait	150.000	0%	100%	0	150.000
* Frais de publicité			Forfait	150.000	0%	100%	0	150.000
s/total formation et promotion				2.000.000	0%	100%	0	2.000.000
e. Transport et autres frais				450.000	10%	90%	45.000	405.000
S/Total a+b+c+d+e				18.657.000			332.500	18.324.500
Imprévus 5%				932.850			16.625	916.225
TOTAL →				19.589.850			349.125	19.240.725

9. Pérennisation du sous projet

- Il sera créé au sein du District une caisse « appui développement communautaire ». 100% des fonds du financement du projet affectés à la formation / promotion et transport et autres frais, soit Frw, sera remboursé au District avec un taux d'actualisation de 7%. Ces fonds serviront à appuyer les activités ultérieures allant dans le sens de pérenniser l'activité le financement de nouvelles unités de transformation, la formation des agriculteurs aux associations.
- Il sera exigé au gestionnaire d'ouvrir un compte en banque sur lequel le District aura droit de contrôle mais sans accès aux opérations.

10. Rentabilité du sous projet**10.1. Rentabilité sociale :**

Dans l'esprit de la bonne gouvernance et de la gestion transparente, les fonds seront gérés par les bénéficiaires directs. Les associations d'agriculteurs bénéficieront des effets du projet en association.

10.2. Rentabilité économique :

- Au sein de la population bénéficiaire, de nouveaux emplois sont créés.
- Les membres de la coopérative bénéficiaire verront leur revenu augmenté par le profit réalisé sur la vente des produits de l'unité.
- Les agriculteurs et les éleveurs verront leur alimentation et celle de leurs animaux s'améliorer, ce qui implique que la production va augmenter, et par conséquent le revenu élever.
- Les sources de revenus monétaires vont se diversifier.
- L'esprit d'épargne sera augmenté avec pour conséquence une bonne participation populaire aux mutuelles de santé et à la scolarisation.
- Les impôts et taxes seront élevés.

11. MODE DE GESTION

La décentralisation, la bonne gouvernance et la privatisation constituent les critères d'orientation du choix du mode de gestion des fonds publics et en vue de garantir la pérennisation d'une activité économique. L'interprétation de ces termes peut se rapprocher au mécanisme par lequel les pouvoirs publics donnent les moyens à la population ; celle-ci a l'autonomie de gestion de ces moyens bien que l'état garde le privilège de superviser la bonne gestion et l'équité publique.

Vue sous cette optique, la gestion de l'Unité de transformation de tournesol sera assurée par des coopératives/associations des éleveurs oeuvrant dans le milieu sous la supervision du District. La coopérative ou l'association qui aura été choisie devra adhérer aux conditions suivantes définies dans le contrat de gestion de l'Unité de transformation de tournesol.

CONTRAT DE GESTION DE L'UNITÉ DE TRANSFORMATION DE TOURNESOL DE RWAMIKO
--

Pour permettre agriculteurs de diversifier leur sources de revenus monétaires et par conséquent d'augmenter leur pouvoir d'achat, le District de Gicumbi, agissant grâce au financement du projet PADC, veut apporter un appui financier qui servira à la mise en place d'une Unité de transformation de tournesol de Rwamiko.

Pour promouvoir la gestion transparente des fonds publics et l'autogestion, les bénéficiaires représentés par la coopérative/association.....assureront la gestion quotidienne de l'Unité.

C'est dans ce cadre q'est signé ce contrat de gestion de l'Unité.

Entre la Coopérative/association..... ci-après dénommée «Gestionnaire de l'Unité de transformation de tournesol de Rwamiko», représenté....., Président du comité, et le District de Gicumbi, ci-après dénommé « Propriétaire de l'Unité de transformation de tournesol de Rwamiko», représenté par Nyangezi Bonane, le Maire du District, il est convenu ce qui suit :

Art.1. Le District de Gicumbi se charge d'apporter un appui financier à la mise en place de l'Unité de transformation de tournesol d'une valeur de (..... Frw) qui servira à : aménager le bâtiment, payer des salaires du personnel de l'Unité, équiper le bâtiment de l'unité, former le personnel et promouvoir la culture et les produits de transformation de tournesol, et assurer le transport et autres.

Art.2. Le District de Gicumbi se charge d'équiper le bâtiment et de donner en espèces sous forme de crédit un financement d'une valeur de (.....). Ce crédit permettra au gestionnaire de faire fonctionner l'Unité dans ses activités de formation de son personnel et de promotion de la culture et des produits de transformation et autres.

Art.3. Le bénéficiaire s'engage de contribuer au financement du projet à concurrence de (..... Frw) en vue de contribuer à payer des salaires du personnel, équiper le bâtiment, transport et autres.

Art.4. Le bénéficiaire s'engage à collabore étroitement avec les agriculteurs et leurs associations et les services du District ayant les activités de l'Unité de transformation de tournesol dans leurs attribution. Pour ce faire, le bénéficiaire accepte de ouvrir un compte en banque réservée uniquement aux opérations financières l'Unité de transformation de tournesol, maintenir en bon état les infrastructures en place, exhiber aux officiels du District les documents de la banque et de stock

Art.5. Le bénéficiaire s'engage à rembourser à 100%, avec un taux d'actualisation de 7%, endéans une période de 3 ans, la partie du financement ayant été affecté au financement de la formation et promotion et transport et autres frais, soit Frw, versé au compte du District « Appui au développement communautaire » n°..... ouvert à la banque..... Les modalités de remboursement seront définies de commun accord.

Art.6. Si pour le cas de force majeure, le bénéficiaire n'est pas en mesure de rembourser dans les délais convenus, la période de remboursement peut être décalée.

Le retard de remboursement non déclaré sera pénalisé par les intérêts de 1% par mois de retard.

Art.7. Le District évalue périodiquement l'évolution de l'activité. La constatation d'une mauvaise gestion de l'Unité de transformation de tournesol qui risque d'inactiver l'activité entraîne la résiliation du présent contrat.

Art.8. Les litiges survenus seront tranchés dans les juridictions compétentes de la Province du Nord.

Fait à Gicumbi, le.....

Nyangezi Bonane
Maire du District de Gicumbi

Président de la Coopérative.....

8.2 Fiche de projets Promotion de la culture de l'ANANAS (Rulindo)

FICHE DE PRESENTATION DE MICRO PROJET DANS LE CADRE DE PADC- G/R

District de : RULINDO

Secteur de : TUMBA

Cellule de :

Date de soumission

APPELLATION : PROMOTION DE LA CULTURE D'ANANAS

I CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1.1. considération de la communauté

Dans le District de Rulindo, il existe une unité de transformation d'ananas en jus. Cette unité demande beaucoup la matière première.

I .2. Effets sur le revenue des ménages

D'autre part, la population pourrait en bénéficier car elle aura le marché permanent.

I .3. Effets sur la sécurité alimentaire (disponible, accès, usage et utilisation des productions)

La population vont avoir de l' argent qu' il va utiliser pour acheter d' autre produits.

I.4. Effets sur genre

Les activités vont se partager par les deux sexes.

I.5. Effets sur environnement

Le passage des automobiles collectant des ananas vont favoriser l'entretien des routes.

II Les bénéficiaires (adresse, description des caractéristiques, nombre de femmes, groupes vulnérables, catégories de pauvreté)

Le secteur Tumba dont sa population tirer profit de l' agriculture des ananas et ce sont surtout des femmes (5609 femmes) ainsi que les jeunes.

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

III DESCRIPTION DES ACTIVITES

DESCRIPTION	RESPANSABLE	CALENDRIER DE REALISATION											
		M1		M2		M3		M4		M5		M6	
		Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2
1 Piquetage du terrain	District de Rulindo	Q1											
Trouaison			Q2	Q1	Q2								
Plantation					Q2	Q1	Q2	Q1	Q2				
Paillage						Q2	Q1	Q2	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2
Achat bouture d'ananas						Q1							

Durée totale du microprojet :

M : Mois,

M1 : Premier Mois,

Q : Quinzaine,

Q2 : deuxième quinzaine du Mois

IV BUDGET DES ACTIVITES

DESCRIPTION	RESPANSABLE	CALENDRIER DE REALISATION												TOTAL
		M1		M2		M3		M4		M5		M6		
		Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	
1 Piquetage du terrain	District de Rulindo	Q1												200000
Trouaison			Q2	Q1	Q2									500000
Achat bouture d'ananas						Q1								2000000
Plantation					Q2	Q1	Q2	Q1	Q2					
Paillage						Q2	Q1	Q2	Q2	Q1	Q2	Q1	Q2	

Participation

ACTIVITES	COUT TOTAL (frw)	Participation des bénéficiaires (frw)	Contribution des Bailleurs (frw)
1 Piquetage du terrain	200000		200000
Trouaison	500000		500000
Achat bouture d'ananas	2000000		2000000
Plantation	100000		100000
Paillage	2255273		2255273

V. CARTOGRAPHIE DU MICROPROJET

Localisation	Altitude moyenne	Température moyenne	Pluviomètre moyenne
Province du Nord , District de Rulindo, Secteur de Tumba	2400m	20 ° C	1300mm/an

XXXVII. MODELLE DE GESTION

Ce projet sera gérer par :

- cadre technique du secteur
- conseil du secteur
- coopératives des agriculteurs

XXXVIII. MECANISMES DE SUIVI – EVALUATION

- ❖ Chargé de l’agriculture et de l’élevage du secteur
- ❖ Le secrétaire Exécutif du secteur
- ❖ Les autorités du District
- ❖ Les bailleurs vont assurer le mécanisme de Suivi -Evaluation

XXXIX. GARANTIE DE PERENNISATION DES ACTIONS

- ❖ Effort des chargés de suivi
- ❖ Suivi réguliers
- ❖ Une meilleurs gestion ou une bonne gestion
- ❖ Un contrôle des Exécutif

Annexe 9: Grille d'évaluation de la performance des Districts**Critères d'évaluation générale des Districts
(Notation sur 100)**

Mobilisation de la population du District (15 points)			Pts
1	Participation de la population aux juridictions GACACA (participation moyenne par juridiction GACACA et par Cellule) (5 points)	Plus de 150 de personnes	5
		Entre 125 et 149 de personnes	3
		Entre 100 et 124 de personnes	1
		Moins de 100 personnes	0
2	Participation moyenne de la population à la tenue des Conseils de District (5 points)	Plus de 100 personnes non élues	5
		Entre 50 et 100 personnes non élues	3
		Entre 25 et 50 personnes non élues	1
		Moins de 25 personnes non élues	0
3	Participation moyenne de la population aux travaux communautaires c'est-à-dire UMUGANDA (participation moyenne de UMUGANDA par UMUDUGUDU) (5 points)	Plus de 150 personnes	5
		Entre 100 et 149 personnes	3
		Entre 50 et 99 personnes	1
		Moins de 50 personnes	0
Planification et suivi évaluation des activités du District (40 points)			Pts
4	Elaboration du MTEF du District dans le temps (avant fin juin) (5 points)	MTEF élaboré avant juin	5
		MTEF élaboré après juin	2
		MTEF n'existe pas	0
5	Elaboration du plan d'investissement par le CDC et son approbation par le Conseil de District dans le temps (avant octobre) (5 points)	PI élaboré et approuvé avant octobre	5
		PI élaboré et approuvé après octobre	2
		PI n'existe pas	0
6	Elaboration du plan annuel de passation de marché (PAM) avant fin du 1er trimestre (5 points)	PAM élaboré avant 1er avril	5
		PAM élaboré après 1er avril	2
		PAM n'existe pas	0
7	Projets exécutés avec un contrat de surveillance de travaux (5 points)	Plus de 80% de projets avec contrat de surveillance	5
		Entre 50 et 80% de projets avec contrat de surveillance	2
		Moins de 50% de projets avec surveillance	0
8	Evaluation de chaque projet exécuté par les entrepreneurs avant réception (5 points)	Plus de 80% de projets évalués avant réception	5
		Entre 50 et 80% de projets évalués avant réception	2
		Moins de 50% de projets évalués avant réception	0
9	Nombre de projets réalisés et dotés de mécanismes d'entretien et/ou de gestion (Comité de gestion, ...) (5 points)	Plus de 80% de projets dotés de mécanismes	5
		Entre 50 et 80% de projets dotés de mécanismes	2
		Moins de 50% de projets dotés de mécanismes	0
10	Tenue de sessions d'auto-évaluation à mi-parcours en juillet et à la fin de l'année en dé-	Auto-évaluation en juin et en décembre	5
		Auto-évaluation après juin et /ou après décembre	2

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

	cembre (5 points)	Aucune auto-évaluation tenue	0
11	Elaboration de manière participative du plan de développement du district (au 30% de la population mobilisée) (3 points)	Plus de 30% de participation	5
		Entre 20 et 30% de la population	2
		Moins de 20% de population	0
Gestion du District (25 points)			Pts
12	Respect des règles de gestion financière des gouvernements locaux (rapport d'audit interne) (5 points)	Respect total des règles	5
		Manquements mineurs des règles	2
		Manquements graves des règles	0
13	Respect des procédures de passation de marchés publics (rapport d'audit interne) (5 points)	Respect total des procédures	5
		Manquements mineures des procédures	2
		Manquements graves des procédures	0
14	Mobilisation des ressources locales (plus de 80% de prévisions) (5 points)	Mobilisation des RL 80%	5
		Mobilisation des RL entre 50 et 80%	2
		Mobilisation des RL inférieur 50%	0
15	Mobilisation des ressources des bailleurs de fonds (plus de 80%) (5 points)	Mobilisation de plus de 80%	5
		Mobilisation entre 50 et 80%	2
		Mobilisation 50%	0
16	Participation des ressources propres locales au budget de développement (60%) (5 points)	Participation au BD sup 60%	5
		Participation entre 30 et 60%	2
		Participation inf. 30 %	0
Equité, genre et culture de la paix et la prévention des conflits (20 points)			Pts
17	Les critères équitables de répartition des investissements entre les Secteurs existent (5 points)	Critères existent et formalisés par écrits et adopté par le Conseil de District	5
		Critères existent mais pas formalisés par écrits	2
		Aucun critère n'existe	0
18	Prise en compte de la dimension genre dans les projets d'investissement (30 % au moins) (5 points)	Au moins 30% des projets sont genre	5
		Entre 20 et 30 % sont genre	2
		Moins de 20% sont genre	0
19	Prise en compte de la dimension genre dans les programmes de formation (30% au moins) (5 points)	Au moins 30% de participation de femmes	5
		entre 20 et 30 % de participation de femmes	2
		Moins de 20% sont genre	0
20	Taux d'exécution des requêtes de la population (80%) (5 point)	Taux supérieur à 80%	5
		Taux compris entre 50 et 80%	2
		Taux inférieur à 50%	0
Total des points obtenus par District:			

République du Rwanda
Province du Nord

Contrat de performance

Critères spécifiques d'évaluation du contrat de performance (noté sur 100)

Travaux préparatoires et respect des procédures légales pour attribution du marché (25 pts)			Pts	
1	L'étude technique de faisabilité du projet a été effectuée (5 points maximum)	Le rapport d'étude existe	5	
		le rapport d'étude n'existe pas	0	
2	Le DAO relatif au projet a été constitué et le marché relatif au projet est publié dans un journal public ou au moins trois entrepreneurs ont été contactés par lettre (5 points maximum)	Le DAO constitué et le marché publié	5	
		Le DAO constitué et le marché non encore publié	3	
		Le DAO non encore constitué	0	
3	L'évaluation des offres a été finalisée et le rapport d'évaluation signé par les membres de la commission d'évaluation existe (5 points maximum)	Le rapport d'évaluation signé existe	5	
		Le rapport d'évaluation signé n'existe pas	0	
4	L'entrepreneur gagnant, à l'issue de l'évaluation des offres, a reçu la lettre de notification (5 points maximum)	L'entrepreneur gagnant a reçu la lettre de notification	5	
		L'entrepreneur gagnant n'a pas reçu de lettre de notification	0	
5	Le contrat de prestation de service ou de réalisation du projet est élaboré et signé entre le District et l'Entrepreneur (5 points maximum)	Le contrat signé des deux parties	5	
		Le contrat non signé des deux parties	0	
Exécution du marché ou réalisation du projet par l'entrepreneur (50 points)			Pts	
6	6.1.	L'exécution du marché a commencé et se situe à moins de 20% (rapport du contrôle des travaux)	Critère respecté	5
	6.2.	L'exécution du marché est entre 20 et 49% (rapport du contrôle des travaux)	Le critère précédent et celui-ci sont respectés	15
	6.3.	L'exécution du marché est entre 50% et 79% (rapport du contrôle des travaux)	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	25
	6.4.	L'exécution du marché est entre 80% et 99% (rapport du contrôle des travaux)	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	35
	6.5.	L'exécution du marché est totalement finie c'est-à-dire à 100% (rapport du contrôle des travaux)	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	45
	6.6.	L'exécution du marché est provisoirement réceptionnée (signature des autorités du District)	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	50
Livraison du projet et respect des délais, du budget et la qualité du microprojet (25 points)			Pts	
7	Respect du délai du contrat signé avec	Dépassement du délai = 0	5	

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

	l'entrepreneur (5 points maximum)	Dépassement de délai ≤ 30 jours (1 mois)	2
		30 jours < Dépassement de délai ≤ 90 jours	1
		Dépassement du délai > 90 jours (Trois mois)	0
8	Respect du budget du contrat signé avec l'entrepreneur (5 points maximum)	Dépassement du budget = 0 (sans avenant)	5
		Dépassement du budget est entre 0 et 10%	2
		Avenant est entre 10 et 20%	1
		Avenant est plus de 20%	0
9	Respect de la qualité du projet réalisée par l'entrepreneur (rapport du contrôle technique) (10 points maximum)	La qualité très satisfaisante	10
		La qualité satisfaisante	5
		La qualité moyenne	2
		La qualité médiocre	0
10	La réalisation du projet est conforme aux détails inscrits dans le contrat de performance (avis des évaluateurs) (5 points maximum)	Réalisation totalement conforme aux détails prévus	5
		Réalisation partiellement conforme aux détails prévus	2
		Réalisation non conforme aux détails prévus	0
		Points totaux obtenus:	
		Budget du projet:	

Remarques:

- 1 Chaque projet est évalué et noté sur un total de 100 points
- 2 La notation aux sous points du point 6 n'est pas cumulative. Pour ce point 6 la note obtenue par le micro projet est égale à la note correspondante au sous point correspondant au niveau d'exécution du projet
- 3 Notation finale du District:

A la fin de l'évaluation, les points obtenus par un District sont une moyenne pondérée des points de ses différents projets inscrits dans le contrat de performance. La pondération est le budget du projet. Exemple: un District donné a trois projets 1, 2 et 3 dont les budgets sont respectivement B1, B2 et B3. A l'évaluation le District a obtenu respectivement les points P1, P2 et P3 pour ces projets. L'évaluation finale du contrat de performance du District sera:

$$Ef = (P1*B1 + P2*B2 + P3*B3) / (B1 + B2 + B3)$$

En d'autres termes si: P1 = 50 points, P2 = 75 points et P3 = 100 points

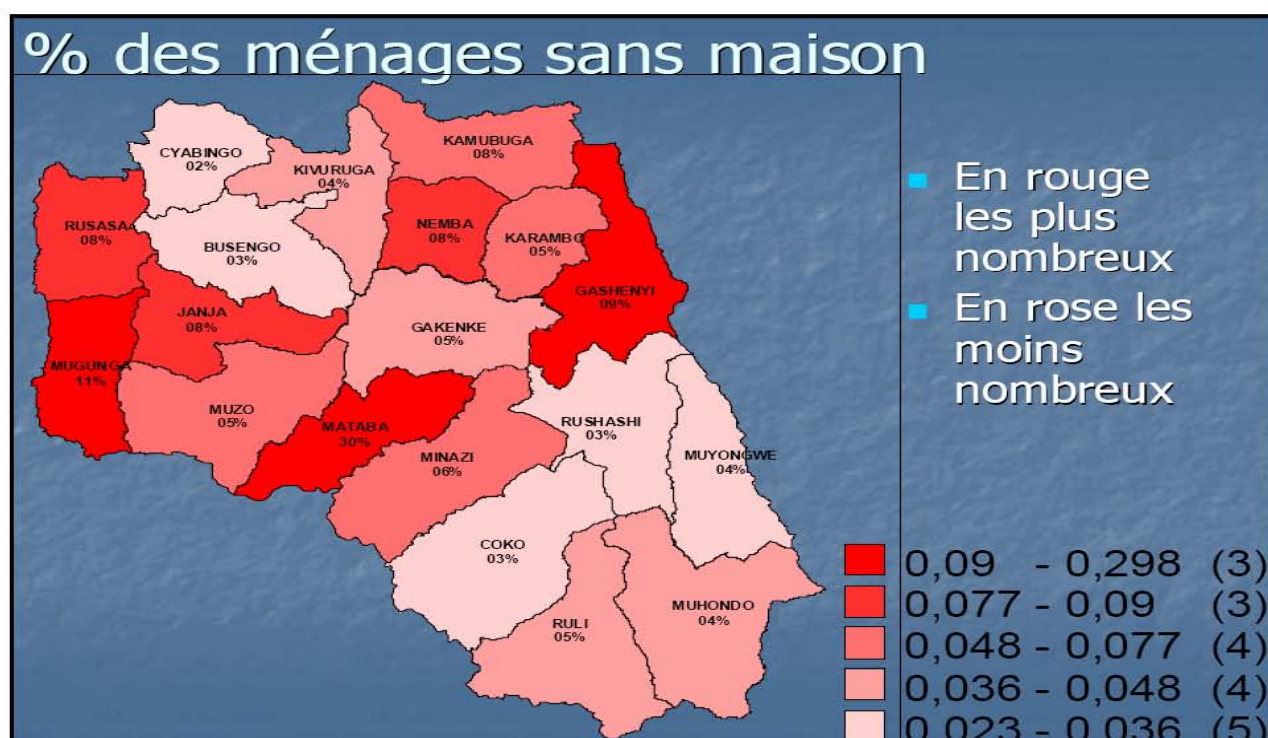
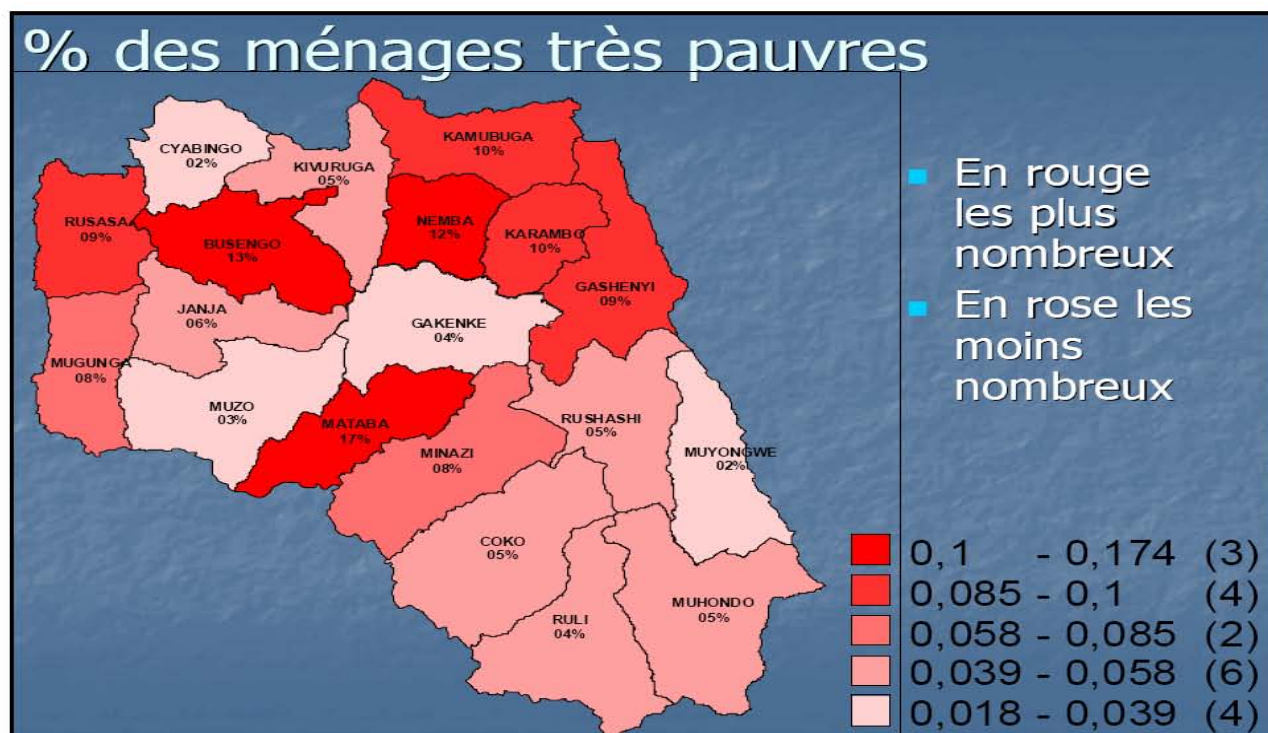
et B1 = 10 000 000 Frw, B2 = 8 000 000 Frw et B3 = 2 500 000 Frw

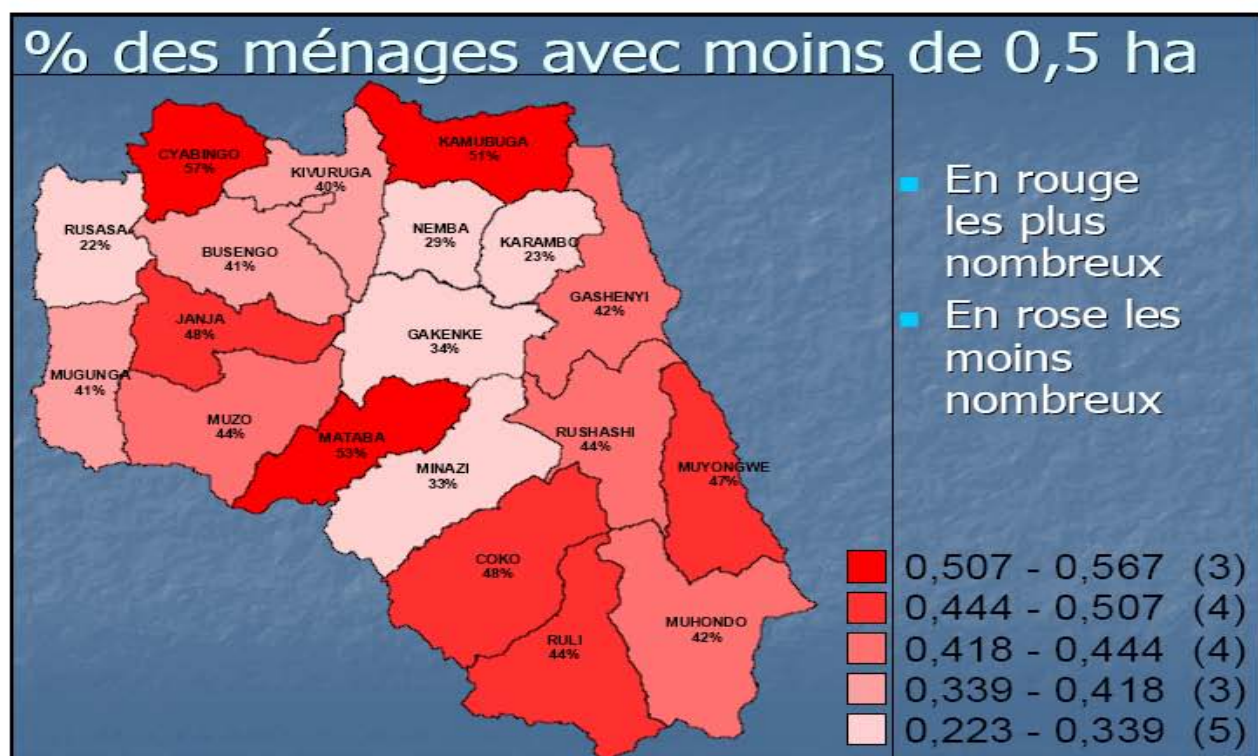
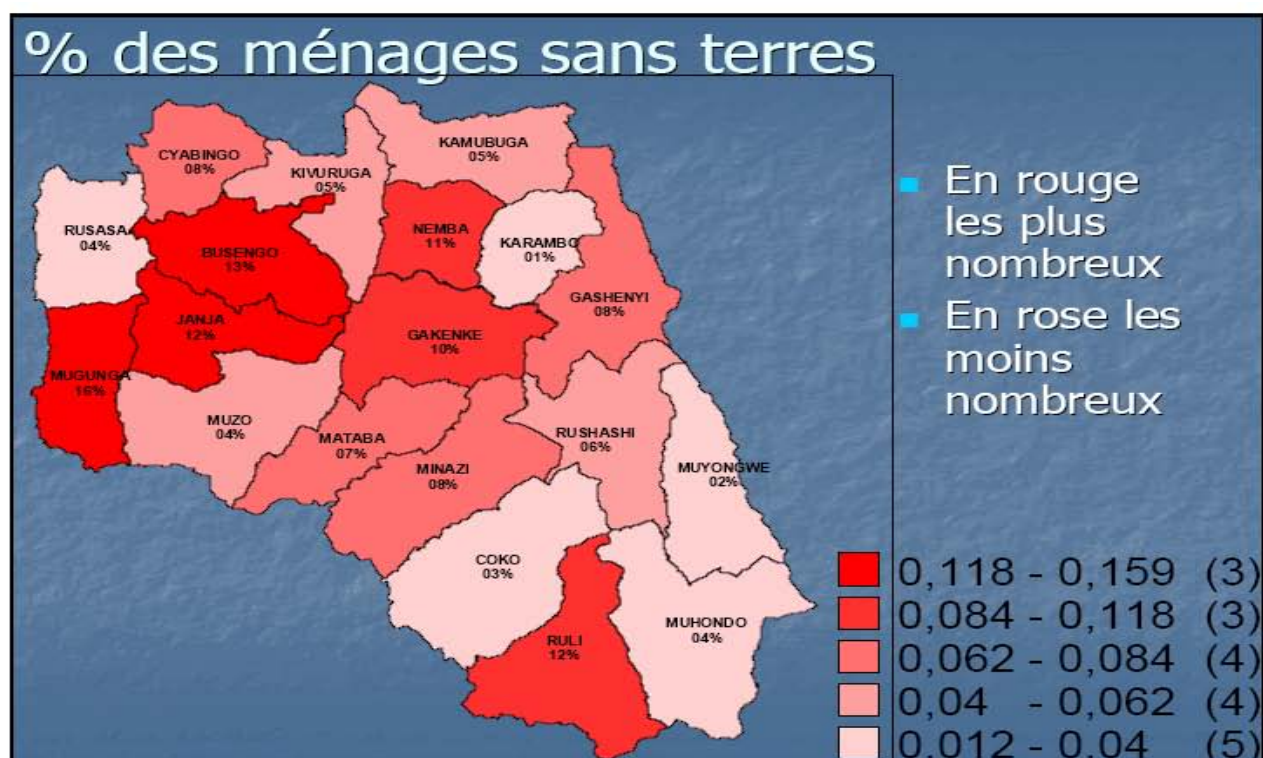
$$\text{Evaluation finale} = (50 * 10\,000\,000 + 75 * 8\,000\,000 + 100 * 2\,500\,000) / (10\,000\,000 + 8\,000\,000 + 2\,500\,000) = 65,85$$

Evaluation finale = 65, 85%

Le district en question est à 65,85% d'exécution de son contrat de performance

Annexe 10: Exemples de cartes thématiques produites par Secteur (District de Gakenke)





Annexe 11: Références

¹Economic Development and Poverty Reduction Strategy (2008-2012), Ministry of Finance and Economic Planning, Juin 2007

United Nations Development Assistance Framework Rwanda (2008-2012), Juin 2007

“Rwanda Decentralisation Strategic Framework, Towards a sector-wide approach to decentralisation”, Mai 2007

Rapport de mission du FENU au Rwanda, Février 2007, Angelo Bonfiglioli, Conseiller Technique Régional

Rwanda Decentralisation Implementation Programme (2007-2011), Draft 3, February 2007, MINALOC

Aide mémoire « Mission du FENU au Rwanda », Angelo Bonfiglioli & Ulrik Kristensen, Mai 2006

Rwanda Aid Policy, Draft for discussion, Juin 2006.

“Politique révisée de développement communautaire”. MINALOC, Mai 2006

“Harmonisation des approches et interventions dans la décentralisation”, Rapport final, MINALOC, Juillet 2005.

Etude budgétaire et des potentialités fiscales des entités décentralisées de dix Provinces et de la Ville de Kigali, Coopération des Pays Bas, 2005.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Forum à haut niveau, Mars 2005

Guide de Planification communautaire, Version préliminaire, Aout 2005, préparé par le Secrétariat d'Etat au MINALOC, avec l'appui technique de l'UCP et du FENU.

Annexe 12: Liste des personnes rencontrées

NDIS:

- M. Nepo Rugemintwaza, chargé du renforcement des capacités dans le NDIS
- Mme Elena Zanardi, point focal de la GTZ au NDIS

CDF:

- M. Jean-Marie Uwayesu, chargé de projet
- M. Egide Rugamba, Directeur par intérim

SNV:

- Julienne Uwamaliya (coordinatrice des programmes, DEL)
- Aime Kayihura (point focal Rulindo)

Union Européenne:

- M. Arnaud de Bourg, chargé du Secteur eau

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

- Mme Maggy Matera , Chef de l'Unité Gouvernance

Coopération technique allemande (GTZ):

- Mme Elena Zanardi, Conseillère Bonne Gouvernance

Coopération Suisse:

- Mme Séverine Donnet-Descartes, Chargée de Programme Gouvernance
- M. Claude Rwagitare, National Programme Officer for Governance

National Tender Board:

- M. Augustus Seminega, Executive Secretary

Coopération des Pays Bas:

- M. Jan Bade, First Secretary, Economic Development

Ministère de l'Agriculture:

- M. Sam Kanyarukiga, Consultant

Ministère des Infrastructures:

- M. Joseph, Chargé de la Planification

Decentralisation and Environment Management Programme:

- Mme Alphonsine Mtabama, Coordinatrice

MINALOC:

- M. Klimba Evariste, Chargé du développement communautaire et de la coordination des Projets

ANNEXES

RWANDA: EVALUATION À MI-PARCOURS

District de Rulindo:

- M. Justus Kangwagye, Maire

IntraHealth (USAID)

- Mme Laura Hoemeke, Directeur

Banque Mondiale:

- M. Alex Kamurase, Operations Officer
- M. Adolphe Bazatoha Shyaka, Coordinateur Projet de Décentralisation et Développement Communautaire

CEPEX:

- Ronald Nkusi, Task Manager

Ambassade de Belgique:

- Dr Theo Baert, Conseiller Coopération
- M. Nicolas Wudmert, Assistant technique District Gakenke

Ministre des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN)

- M. André Habimana, Directeur de la Planification
- M. Faustin Minani, Point focal secteur agricole Province du Nord

Agence Canadienne de Coopération Internationale

- M. Alex Carrasco, Deuxième Secrétaire Développement
- M. Edouard Munyamaliza, Development Officer