

***Evaluation de la coopération de la
Commission européenne avec le Rwanda***

Evaluation de niveau pays

Rapport final
Volume 1 - Appréciation d'ensemble

Version 3.1

16 Novembre 2006

Evaluation pour la Commission européenne



Cette évaluation est commissionnée par:

l'Unité Evaluation commune de :

Office de Coopération EuropeAid,
Direction Générale du Développement et
Direction Générale des Relations
Extérieures

Cette évaluation est conduite par le consortium : EGEval II - Euréval

sous la responsabilité de Jacques TOULEMONDE (Euréval) (toulemonde@eureval.fr)

avec la collaboration de PRODEV (Kigali)

L'évaluation est gérée par l'Unité Evaluation qui préside également le groupe de référence composé de membres des services d'EuropeAid, de la DG Dev, de la Délégation de la Commission au Rwanda, et de l'ambassade du Rwanda à Bruxelles

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue de ses auteurs qui ne sont pas nécessairement partagées par la Commission européenne ou par les autorités des pays concernés.

Statut et versions du document

Vers.	Date	Statut	Feedback /	Date	Référence
1.1	05/07/06	Interne pour contrôle qualité	PM, MRB	05/07/06	
1.2	06/07/06	Pour discussion au groupe de référence	Groupe de référence Panel d'experts	31/07/06 24/07/06	AIDCO/03/OHT D(2006)
2.1	21/08/06	Pour examen par la CE	JLC	28/08/06	
2.2	08/09/06	Pour discussion au séminaire du 21/09 à Kigali	Participants	21/09/06	Compte rendu de la Délégation 25/09/06
3.1	16/11/06	Pour approbation			

Résumé

Cette évaluation porte sur l'ensemble de la coopération de la Commission européenne (CE) avec le Rwanda sur la période 1995-2005. Elle couvre donc la transition entre urgence, réhabilitation et développement. Elle vise à rendre des comptes sur l'action de la CE, à apprendre des leçons transférables dans le cadre d'autres pays en sortie de crise, à ajuster les actions de coopération en cours de mise en œuvre avec le Rwanda, et à contribuer aux orientations stratégiques en cours de formulation pour la période 2007-2012.

Les termes de référence ont été préparés par l'Unité Evaluation¹. Le travail a été réalisé entre janvier et juillet 2006 par une équipe indépendante européenne et rwandaise. Le processus a été suivi par un groupe de référence présidé par l'Unité Evaluation, et dont les membres sont issus des principaux services concernés, y compris la Délégation de la CE au Rwanda. L'ambassade du Rwanda à Bruxelles a participé aux réunions. Une version provisoire de ce rapport a été présentée et discutée lors d'un séminaire qui a réuni une petite centaine de personnes à Kigali. Les commentaires ont été nombreux et intégrés à ce rapport pour la plupart.

Les conclusions sont fondées sur l'analyse de plus d'une centaine de documents, sur plus de 50 entretiens réalisés au siège de la CE, à la Délégation, au sein du Gouvernement, dans les missions des autres bailleurs à Kigali et auprès d'ONG rwandaises, ainsi que des entretiens avec des personnes ayant été en poste au moment de la sortie de crise. En outre, trois focus groups ont été organisés avec environ 50 acteurs de terrain au total, essentiellement des bénéficiaires réels ou potentiels de l'aide européenne n'ayant eu aucune responsabilité dans sa mise en œuvre.

Les principaux impacts de la coopération de la CE se sont produits dans les domaines de la justice et des transports routiers interurbains. Dans ces deux cas, les changements sont positifs et proportionnés aux problèmes du pays, et la CE a apporté une contribution majeure. Des changements positifs sont également constatés dans les domaines de la pauvreté rurale et de l'éducation, également avec une contribution majeure de la CE, mais ces changements sont petits par rapport aux défis auxquels le pays fait face.

Plus précisément les principales conclusions et leçons sont les suivantes :

- L'action européenne a apporté un appui capital dans le passage vers une logique de justice, puis dans la mise en place des juridictions Gacaca, ce qui a contribué à apporter une réponse appropriée au grave problème posé par le contentieux du génocide. Il y a eu une valeur ajoutée européenne dans ce domaine, et celle-ci est attribuable à l'action conjointe des Etats membres et de la CE. Cette conclusion confirme une leçon déjà connue, à savoir que la valeur ajoutée de l'action

¹ Unité commune aux DG chargées des Relations extérieures et du Développement, et à l'Office de coopération EuropeAid.

européenne passe par la coordination, la cohérence et la complémentarité au sein de l'Union. Ceci semble particulièrement important dans un contexte de sortie de crise.

- A l'inverse, il n'y a pas eu de valeur ajoutée européenne dans la transition entre urgence et réhabilitation en raison de l'insuffisante définition du rôle d'ECHO dans les années 1995-1998, et de la trop faible capacité de la Délégation pendant cette même période. Avant 2000, il n'y a pas eu non plus de valeur ajoutée dans la transition vers le développement en raison de l'absence de véritable réflexion stratégique de la part de la CE pendant ces années et de la lenteur du processus d'établissement des relations de confiance avec le Gouvernement. La leçon à retenir est qu'un dialogue politique et une coopération aussi précoce que possible avec le Gouvernement sont de nature à accélérer la transition vers le développement.
- Jusqu'en 2000, la confiance a été difficile à établir entre la CE et ses partenaires au sein du Gouvernement, principalement à cause du fait qu'il n'y a pas eu de Chef de Délégation officiellement nommé jusqu'à 1999, ce qui est imputable au mode de gestion des ressources humaines de la CE. Par la suite, la CE a gagné un temps important dans la mise en œuvre de sa coopération lorsqu'elle a su établir rapidement des diagnostics sur ses relations avec le Gouvernement et qu'elle les a partagé avec les Etats membres. La leçon à apprendre est que l'établissement de la confiance et du dialogue peut être accéléré si le processus est géré de façon institutionnelle par l'ensemble des services de la CE et par les Etats membres. Au contraire, il risque d'être retardé s'il dépend uniquement des individus.
- Grâce à leur enracinement dans la culture traditionnelle, deux processus aidés par la CE (Gacaca et Ubudehe²) sont en train de générer en relativement peu de temps un impact substantiel à l'échelle du pays entier. Ils représentent une contribution majeure pour l'atteinte d'objectifs particulièrement stratégiques : justice et réconciliation d'une part, réduction de la pauvreté rurale d'autre part. Dans les deux cas, la CE a accepté de financer des processus qui sont partiellement en contradiction avec les pratiques habituelles de l'aide au développement. Par exemple, les droits de la défense ne sont pas assurés selon les normes internationales dans les juridictions Gacaca, et les fonds transitant par le système Ubudehe ne sont pas soumis aux règles habituelles de contrôle financier. La souplesse dont la CE a su faire preuve a conditionné les succès obtenus. Le principe qui a permis ces deux succès est extrapolable dans des pays comparables (gouvernement fort, culture homogène), d'où la leçon suivante : en privilégiant l'enracinement dans la culture traditionnelle il est possible d'avancer beaucoup plus vite vers l'atteinte des objectifs stratégiques qui impliquent la population dans son ensemble.
- Tout en étant des réussites, les grandes actions aidées par la CE au niveau local (Gacaca et Ubudehe) sont inégalement pérennes. Dans les cas de la lutte contre la pauvreté rurale (Ubudehe) et de la transformation de l'agriculture, il y a un risque que les succès restent isolés et mal connectés à la modernisation du pays à cause de l'actuelle faiblesse des échelons intermédiaires. Ce risque a pu être évité dans

² Programme décentralisé de développement rural et de lutte contre la pauvreté rurale, financé à 100% par la CE.

le processus Gacaca, notamment grâce à l'aide apportée par la CE à tous les échelons du système judiciaire (national, intermédiaire et local).

- La CE a très largement contribué depuis dix ans à la réhabilitation du réseau routier principal, mais au moment où cet objectif est en voie d'être atteint, le secteur privé rwandais n'est pas prêt à en assurer l'entretien et le développement. La CE fait l'hypothèse que le secteur privé se développe spontanément lorsque la demande et l'environnement économique sont favorables. Cette hypothèse s'est vérifiée dans le cas des petites infrastructures (bâtiments et routes pavées), mais pas dans le cas des routes bitumées. Une hypothèse similaire avait été faite en ce qui concerne l'accès des exportateurs rwandais au marché européen, et la CE a admis que cette hypothèse était également fragile. En supposant que le secteur privé va se développer spontanément, la CE se dispense de promouvoir ce développement de façon systématique³. Il en résulte qu'elle voit mal les obstacles qui empêchent l'hypothèse de se réaliser, alors même que certains de ces obstacles lui sont imputables. Cette leçon est de portée générale.
- En 2002, la CE a choisi de soutenir en priorité le développement rural, y compris un appui important à la décentralisation et aux infrastructures rurales, ainsi que l'éducation, la santé, l'appui aux institutions, à la société civile, à l'intégration régionale. L'évaluation a fait une analyse des besoins et problèmes qui sont en partie nouveaux, ou dont l'importance s'est récemment accrue, et qui risquent de ne pas être pris suffisamment en compte par les bailleurs dans leur ensemble. Ces enjeux sont la transformation de l'agriculture, l'énergie, l'environnement, le secteur privé et le renforcement des échelons intermédiaires. Seul le dernier domaine correspond à une priorité précédemment définie par la CE. Cette priorité reste donc particulièrement pertinente.

Plusieurs recommandations sont proposées, dont les deux principales s'adressent à la Délégation et aux services du siège qui sont en train de finaliser le Document de Stratégie Pays pour la période du 10^{ème} FED :

- Apporter un soutien massif, rapide et flexible en vue du renforcement des capacités des districts.
- Intégrer la dimension de développement du secteur privé chaque fois que c'est pertinent dans l'ensemble des interventions de la CE dès le stade de leur conception.

³ En ce qui concerne les routes bitumées, cette conclusion doit être relativisée car une telle promotion aurait été à la fois difficile à mettre en oeuvre et moins justifiée au Rwanda par comparaison avec beaucoup d'autres pays (voir 4.9)

Table des matières

INTRODUCTION	1
Cadre et finalités de l'évaluation	1
Champ de l'évaluation.....	1
Objectifs et structure du présent rapport.....	2
1. CONTEXTE STRATEGIQUE DE LA COOPERATION	3
1.1 Politique de développement de L'UE.....	3
1.2 Contexte économique, social et politique	4
1.3 Politiques et stratégies de développement du Gouvernement du Rwanda.....	6
1.4 L'aide publique extérieure et sa coordination	7
2. LA COOPERATION DE LA CE	8
3. METHODE	10
4. REPONSE AUX QUESTIONS.....	13
4.1 Sortie de crise (C).....	13
4.2 Pertinence de la stratégie actuelle (S).....	14
4.3 Cohérence des interventions européennes (E)	15
4.4 Modalités de financement (F)	15
4.5 Dialogue avec le Gouvernement (G)	16
4.6 Aspects transversaux (T).....	17
4.7 Institutions et état de droit (D).....	18
4.8 Développement rural (R)	19
4.9 Infrastructures (I)	20
5. APPRECIATION D'ENSEMBLE	21
5.1 La valeur ajoutée de l'action européenne.....	21
5.2 Le rétablissement de la confiance entre les partenaires	27
5.3 Rétablissement et renforcement des institutions	29
5.4 Des solutions enracinées dans la culture traditionnelle	33
5.5 Les échelons intermédiaires	36
5.6 Le secteur privé	38
5.7 Une vue d'ensemble de l'impact.....	42

5.8	Enjeux stratégiques	45
6.	CONCLUSIONS	47
6.1	La valeur ajoutée de l'action européenne	47
6.2	Le rétablissement de la confiance entre les partenaires	48
6.3	Le rétablissement et le renforcement des institutions.....	48
6.4	Des solutions enracinées dans la culture traditionnelle	49
6.5	Les échelons intermédiaires	49
6.6	Le secteur privé	49
6.7	Une vue d'ensemble de l'impact.....	50
6.8	Les enjeux stratégiques.....	50
7.	RECOMMANDATIONS	50
7.1	Recommandations relatives à la gestion post-crise	51
7.2	Recommandations relatives à la coopération avec le Rwanda	53

Figures

Figure 1-	Logique d'ensemble de la stratégie de la CE au Rwanda.....	9
Figure 2 -	Le système des institutions rwandaises	33

Encadrés

Encadré 1 –	Contribution de la CE à la justice et la réconciliation	23
Encadré 2 –	Le développement rural dans la cellule de Cyiri.....	35
Encadré 3 –	Le secteur privé et les travaux routiers	41

Tableaux

Tableau 1 – Aide par catégories de partenaires (2004-2005)	7
Tableau 2 – Coopération de la CE par période et par domaine	8
Tableau 3 – Les questions d'évaluation	11
Tableau 4 – Les questions d'évaluation et les critères d'évaluation	12
Tableau 5 – Appréciation d'ensemble sur la base des questions.....	21
Tableau 6 - Répartition des ressources selon les effets recherchés	43
Tableau 7 – Effets obtenus dans les principaux domaines de la coopération de la CE	44
Tableau 8 – Canaux par lesquels les effets ont été obtenus.....	45

Autres volumes

Volume 2 : Réponse détaillée aux questions d'évaluation

Volume 3 : Méthode d'évaluation, limites méthodologiques, outils mis en œuvre, documents analysés et personnes rencontrées, groupe de référence, termes de référence.

Acronymes

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
APR	Armée patriotique rwandaise
CE	Commission européenne
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CNDP	Commission nationale des droits de la personne
CNUR	Commission nationale pour l'Unité et la Réconciliation
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECA	Communauté de l'est africain

ECHO	Service d'Aide humanitaire de la Commission européenne
EPA	European Partnership Agreement
FED	Fonds européen de développement
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification économique
ONU	Organisation des Nations unies
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
UE	Union européenne

Introduction

Cadre et finalités de l'évaluation

Cette évaluation a été mise en œuvre sous la responsabilité de l'Unité Evaluation commune à l'Office de coopération EuropeAid et aux Directions Générales pour le Développement et les Relations Extérieures⁴.

Elle a quatre finalités, présentées ci-dessous par ordre de priorité :

- Rendre des comptes aux institutions européennes, et aux citoyens européens, notamment à propos des résultats et impacts obtenus. A ce titre, le rapport formule un jugement global sur la contribution de la coopération aux objectifs qui lui étaient assignés, et plus généralement à la réhabilitation du pays dans les années de sortie de crise, à la justice et à la réconciliation, au progrès de la stabilité régionale, et à la réduction de la pauvreté.
- Tirer les leçons de l'expérience de la CE au Rwanda, dans une perspective de capitalisation et de transfert des connaissances. A ce titre le rapport examine plus particulièrement les forces et les faiblesses de l'action de la CE dans le contexte de sortie de crise, et il porte une attention particulière aux facteurs spécifiques au Rwanda qui pourraient restreindre la transférabilité des leçons apprises.
- Rétroagir en suggérant des ajustements à apporter à court terme aux actions de coopération en cours de mise en œuvre au Rwanda, et en contribuant aux orientations stratégiques en cours de formulation pour la période 2007-2012⁵.
- Informier le Gouvernement, les acteurs non étatiques et les partenaires dans une perspective de transparence et de contribution à la bonne gouvernance.

Champ de l'évaluation

Cette évaluation porte un jugement sur l'ensemble de la coopération de la Commission européenne au Rwanda depuis le début des programmes de réhabilitation en 1995 et jusqu'à la fin de l'année 2005. Elle couvre donc :

- L'ensemble des actions d'aide au développement qui ont été décidées et/ou terminées durant la période 1995-2005, quelle que soit la nature de leur financement : FED (projets, programmes, facilité d'ajustement structurel et appui budgétaire, STABEX), lignes budgétaires communautaires.

⁴ L'évaluation fait partie du programme de travail 2005 de l'Unité Evaluation, consultable à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/intro_pages/work_programme.htm

⁵ En ce qui concerne ce dernier point, il convient de noter que cette évaluation s'est déroulée en même temps que la préparation du document de stratégie pays (DSP) pour la période concernant le 10ème FED. La compatibilité du DSP avec les conclusions préliminaires de ce rapport a été vérifiée

- Le Document de Stratégie Pays (DSP) signé en 2002, ainsi que sa mise en œuvre sur la période couverte par l'évaluation.
- Les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) signés en 2000 (8^{ème} FED) et 2002 (9^{ème} FED), ainsi que leur mise en œuvre sur la période couverte par l'évaluation.

Le champ de l'évaluation couvre des secteurs et des thèmes tels que : la sécurité alimentaire, la réhabilitation, le développement rural, les infrastructures, l'appui au programme des réformes économiques, l'appui aux acteurs non étatiques, la bonne gouvernance, l'intégration régionale, la stabilité régionale, etc. Les modalités de financements sont variées : projets, paniers communs (*basket funds*), approche programme, appui budgétaire général, approche sectorielle.

Lorsque cela est approprié, les actions et interventions de la CE au Rwanda sont jugées au regard de leurs interactions ou de leur cohérence avec d'autres interventions et notamment:

- Les interventions d'urgence conduites par ECHO
- Les actions de l'UE au niveau régional, et notamment sa politique extérieure et de sécurité commune
- Les interventions de la CE à l'échelon régional⁶ et global
- Les autres politiques de la CE
- L'aide bilatérale et multilatérale
- Les politiques et les réformes politiques du Gouvernement.

Ces politiques et actions connexes font l'objet de descriptions factuelles et d'analyses autant que de besoin, mais l'évaluation ne porte aucun jugement sur celles-ci.

Objectifs et structure du présent rapport

Ce premier volume du rapport d'évaluation⁷ contient l'appréciation d'ensemble portée par l'équipe d'évaluation sur la coopération de la CE avec le Rwanda. Ce rapport est disponible en français et en anglais.

Il présente successivement le contexte stratégique de la coopération, la logique des interventions de la CE, une synthèse des réponses aux questions d'évaluation, et enfin une liste de conclusions, leçons et recommandations.

Les volumes 2 et 3, uniquement en français, comprennent respectivement la réponse détaillée aux questions d'évaluation et les annexes.

⁶ Une évaluation de l'intervention de la Commission en Afrique centrale était en cours à la date de cette évaluation, mais il n'y a pas eu d'interaction entre les deux exercices.

⁷ Il s'agit de la première version du rapport. Une seconde version sera établie sur la base des commentaires du groupe de référence prévue le 13/07 à Bruxelles. Une troisième version sera établie après le séminaire de discussion prévu le 21/09 à Kigali.

1. Contexte stratégique de la coopération

1.1 Politique de développement de L'UE

1.1.1. Politique globale de développement de l'UE

L'article 177 du traité d'Amsterdam (1999) définit trois priorités pour les politiques de développement de l'Union européenne (UE) : un développement économique et social durable, une intégration progressive et harmonieuse dans l'économie mondiale, et la réduction de la pauvreté. En 2000⁸, la réduction de la pauvreté a été établie comme objectif prioritaire⁹.

La CE vise à assurer le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques. Des priorités sont établies dans les domaines du commerce, de l'intégration régionale, de l'accès équitable aux services, des transports, de la sécurité alimentaire, du développement rural, et de la construction de capacités institutionnelles¹⁰.

Les questions transversales comme le genre et la protection de l'environnement doivent être incorporés dans tous les aspects de la coopération pour le développement. La prévention des conflits et la gestion des crises demandent également une attention systématique.

1.1.2. La stratégie au niveau régional

Le Rwanda est susceptible de bénéficier d'actions inscrites au Programme Indicatif Régional (PIR) de la CE qui couvre l'Afrique de l'Est et de l'Ouest et l'Océan Indien. Le document de stratégie de la CE dans la région, signé en 2003, s'est concentré sur l'intégration économique et le commerce, la gestion des ressources naturelles, les transports et les communications.

1.1.3. La stratégie au niveau du Rwanda

Enfin, la stratégie de la CE est déclinée dans des documents propres au Rwanda. Le premier de ces documents a été préparé en 2000 pour le cycle du 8^{ème} FED. Il s'agit d'un document de programmation financière essentiellement. Un Document de Stratégie Pays a été co-signé en 2003 avec le Gouvernement, ainsi que le Programme Indicatif National qui en est la traduction financière. Ces documents sont analysés au chapitre 3.

⁸ Communication du 20 novembre 2000

⁹ La stratégie de l'UE pour l'Afrique définie en 2005 (COM(2005) 489) privilégie trois axes de développement sont identifiés : (1) amélioration de la gouvernance, la restauration de la paix et de la sécurité, l'amélioration de la qualité de la gestion et de la décision publique, (2) mise en place d'un environnement économique favorable à la croissance, et (3) appui aux services de base. Il est à noter que ces objectifs ne s'appliquaient pas à la période évaluée.

¹⁰ COM(2005) 311

1.2 Contexte économique, social et politique¹¹

1.2.1. Contexte politique et social

Le génocide et la sortie de crise

Le génocide a tué environ un million de personnes entre avril et juin 1994. Le pays a perdu environ 12% de sa population. Sur la période 1994-1996, plus de 2 000 000 de personnes ont fui vers d'autres pays et 1 500 000 ont connu des déplacements à l'intérieur du pays. Le génocide a conduit à une destruction massive des ressources humaines, des capacités institutionnelles et sociales, et de l'infrastructure économique. Il a provoqué une chute du PIB de 50% en 1994.

Un gouvernement d'unité nationale conduit par le Front patriotique rwandais (FPR) a été formé en juillet 1994. La sécurité intérieure a été rapidement rétablie et contrôlée, à l'exception du Nord Ouest du pays.

Le gouvernement a initié une campagne de réinstallation et de reconstruction, qui s'est poursuivie jusqu'en 1997. Cette politique a inclus la démobilisation de 16 000 anciens combattants et le rapatriement et la réinstallation de nombreux réfugiés. La population du Rwanda est passée de 6,2 millions d'habitants en 1994 à 8,1 millions en 2002.

En octobre 1994, le conseil de sécurité de l'ONU a mis en place "le Tribunal pénal international pour le Rwanda" (TPIR). La majorité des personnes suspectées d'actes de génocide ont été emprisonnées au Rwanda. Dix ans après la crise, plus de 70 000 suspects étaient toujours retenus dans des prisons surchargées, attendant leur procès.

Sur le plan économique, le PIB a augmenté de 12.5% par an entre 1995 et 2001. Les prix à la consommation ont augmenté de moins de 5% par an. Cette période a cependant été marquée par de sérieux problèmes de sécurité alimentaire.

Les conflits régionaux

Un envoyé spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs a été désigné en 1996. Depuis lors, l'UE est fortement engagée dans la région à travers sa politique étrangère et de sécurité commune.

En 1996 et 1998, l'Armée patriotique rwandaise (APR) est entrée au Zaïre (actuelle République démocratique du Congo, RDC), en vue de neutraliser les forces impliquées dans le génocide et utilisant le Congo comme base arrière pour des incursions frontalières. Ces événements ont provoqué d'importants déplacements de population. L'APR a occupé une large partie du tiers oriental de la RDC jusqu'en 2002.

Un accord de paix a été signé en 1999 à Lusaka avec la RDC et des négociations se sont ouvertes en août 2001 pour aboutir à un nouvel accord signé à Pretoria en juillet 2002.

En avril 2003, la situation humanitaire restait préoccupante. L'UE a lancé, à l'été 2003, en coopération avec les Nations unies, l'opération Artémis en Ituri (RDC). C'est la

¹¹ Cette section est principalement basée sur le document « Country overview » accessible sur le site de la CE et sur la récente évaluation pays de la Banque Mondiale – voir Annexe 3. Les informations ont été vérifiées par l'équipe d'évaluation.

première fois que l'Union européenne agit sur le terrain dans l'intention de contribuer à la prévention d'actes de génocide.

Les élections en cours en RDC constituent une étape décisive vers la stabilisation de la région.

La gouvernance

La transition vers la démocratie a débuté en 1999 avec la tenue d'élections locales¹². Un referendum constitutionnel a eu lieu en mars 2003, suivi, par des élections législatives et présidentielles multipartites au suffrage universel direct.

A partir de 1998, le pays a accompli d'importants progrès dans le domaine de la gestion des finances publiques. Comparé à cinq pays africains similaires¹³, le Rwanda a constamment été au dessus de la moyenne en ce qui concerne la lutte contre la corruption¹⁴.

L'intégration régionale

Le Rwanda participe à l'intégration régionale. Il est membre fondateur du NEPAD, initiative de l'Union africaine (UA). L'armée rwandaise est impliquée dans les missions de maintien de la paix de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). En février 2002, le Rwanda est entré dans les négociations pour un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE aux côtés de dix autres pays d'Afrique centrale. Le Rwanda est membre actif du COMESA et a rejoint la Zone de Libre Echange de cette institution en 2004. Enfin, le Rwanda rejoindra en 2006, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CEA).

La situation sociale et économique

Les services publics et privés ont rapidement commencé à être rétablis dès la sortie de crise. Dans le domaine de l'éducation, une politique de gratuité de l'enseignement primaire a été mise en place et a eu de bons résultats en termes de taux de scolarisation, mais l'impact sur la qualité de l'enseignement a été négatif.

La remise en route des systèmes et infrastructures de santé a été réalisée, mais situation sanitaire demeure problématique. L'espérance de vie a stagné. La crise du VIH/SIDA s'est aggravée, ainsi que l'incidence de la malaria.

Le Rwanda est classé en 159^{ème} position sur 173 pays pour l'Index de Développement Humain (PNUD, 2004). En termes de PIB par habitant le pays est classé en 200^{ème} position sur 232. Au niveau de l'Afrique, le PNB global place le Rwanda à la 34^{ème} place sur 53 pour les années 2003 et 2004 (World Africa Business).

¹² Entre l'indépendance (1962) et 1973, des élections multipartites locales avaient eu lieu dans un contexte politique et sécuritaire très contesté. Entre 1973 et 1994, elles étaient organisées dans un contexte de parti unique.

¹³ Gambie, Mozambique, Niger, Ouganda et Tanzanie

¹⁴ World Bank Institute : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2004kkdata.xls>

L'économie rwandaise est dominée par un secteur agricole encore traditionnel qui constitue environ 45 % du PIB et environ 90 % des recettes d'exportation. Les secteurs secondaire et tertiaire sont limités. L'investissement direct étranger est très faible.

1.2.2. Dimensions de la pauvreté au Rwanda¹⁵

La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 40% en 1985 à 70% en 1997, avant de redescendre à 60% en 2000. Cette évolution est très largement attribuable aux effets du génocide et des déplacements de population. Les foyers tenus par des femmes seules, les anciens réfugiés massivement rentrés en 1996-97, et les personnes ayant subi des déplacements internes représentent une part très importante de la population pauvre.

La pauvreté frappe avec beaucoup d'acuité la population rurale dont l'agriculture constitue le principal, sinon le seul moyen de subsistance. La population rwandaise est rurale à 83 %. L'accroissement très rapide de la population de la ville de Kigali est à l'origine du phénomène de pauvreté urbaine observé dans certains quartiers.

D'une manière générale, les inégalités se sont accrues, les 60% des ménages les plus pauvres ont vu leur part du revenu national baisser de 34% en 1990 à 31% en 1995, puis à 29% en 2000.

1.3 Politiques et stratégies de développement du Gouvernement du Rwanda

Dès 1998, le gouvernement rwandais, avec l'appui de ses partenaires, a élaboré un document de stratégie de développement à long terme intitulé Vision 2020. Ce document sert de cadre de référence pour la stratégie de réduction de la pauvreté et pour plusieurs autres stratégies. Les principaux objectifs à long terme sont une croissance de 7 %, un développement du secteur privé, une modernisation de l'agriculture et la transformation du Rwanda en un centre régional de services pour l'Afrique des Grands Lacs.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été finalisé en juin 2002 après une large consultation de la société civile. Il couvre la période 2002-2006 et comprend six domaines prioritaires : développement rural et transformation de l'agriculture, ressources humaines, infrastructures économiques, gouvernance, secteur privé et capacités institutionnelles. L'environnement est considéré comme un aspect transversal essentiel.

Les travaux de préparation de la Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté (SDERP), qui doit faire suite au DSRP, ont commencé en 2006. La période couverte sera 2007-2012. Le document sera décliné en plans stratégiques sectoriels.

¹⁵ Source : World Bank, Operations Evaluation Department, Country Assistance Evaluation Rwanda, January 5, 2004

1.4 L'aide publique extérieure et sa coordination

Les années qui ont suivi le génocide se sont caractérisées par un très grand nombre d'interventions peu coordonnées¹⁶ dans le domaine de l'aide. Une répartition des rôles s'est installée à partir de 1997. La Banque mondiale a initié des réunions de coordination concernant les questions macro-économiques et le DSRP. Le PNUD a initié la coordination dans les autres domaines. Depuis 2003, le Gouvernement et les bailleurs tiennent des réunions mensuelles structurées par domaines (*clusters*). Un groupe composé de la CE, des Etats membres et de la Suisse se réunit au même rythme.

L'économie du pays est fortement dépendante de l'aide extérieure. Le tableau qui suit présente les déboursements enregistrés par le Gouvernement rwandais depuis la mise en place du suivi de l'aide en 1998 jusqu'à 2003. Pendant cette période, l'UE représentait plus de 50% de l'aide, dont environ 10% pour la CE¹⁷. Les Etats membres les plus impliqués au Rwanda étaient le Royaume Uni, les Pays Bas, la Belgique, la Suède, la France et l'Allemagne. En 2004 et 2005, les paiements de la CE se sont significativement accrus

Tableau 1 – Aide par catégories de partenaires (2004-2005)

Partenaires	Paielements en millions USD	%
UE	346	47
... dont CE	158	26
Bilatéral - autres	110	15
Multilatéral	270	37
ONG	4	1
Total	730	100

Sources: MINECOFIN - DAD

En 2004-2005, le Rwanda a éprouvé des difficultés à respecter les engagements pris vis-à-vis du FMI dans le cadre de l'accord sur la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance. Le gouvernement rwandais a toutefois pris des mesures de redressement qui ont permis au FMI, lors de la revue menée en septembre 2005, de formuler un jugement positif sur la politique budgétaire et monétaire, et d'accorder au Rwanda une dérogation sur les deux critères non satisfaits (dotation budgétaire des secteurs prioritaires et arriérés de paiement sur le service de la dette extérieure). Cette précarité de la situation macroéconomique a retardé jusqu'à décembre 2005 le moment où le Rwanda a pu se qualifier pour la pleine application de l'initiative de réduction de la dette multilatérale. Le Rwanda fait partie des pays qui ont bénéficié d'une importante remise de dette décidée en juillet 2005 lors de la réunion du G8.

¹⁶ Source Joint evaluation of GBS 1994-2004

¹⁷ La comparaison avec la source suivante suggère que la part de la CE a été sous estimée par le CEPEX

2. La coopération de la CE

La CE et les Etats membres ont été parmi les premiers acteurs internationaux à reconnaître le nouveau régime. La coopération de la CE s'est immédiatement focalisée sur l'aide humanitaire, avec un important soutien aux ONG. Deux programmes de réhabilitation ont été lancés dès 1995-96. Par la suite, la CE a financé des programmes de soutien à l'ajustement structurel en 1998 et 2000 et des projets d'infrastructures à partir de 2000-2002. Enfin, une série de projets de développement des institutions ont été lancés entre 2000 et 2003, ainsi qu'une importante contribution à l'appui budgétaire général. Le Tableau 2 donne une vue d'ensemble de l'aide financière de la CE au Rwanda pour la période évaluée, et le volume 3 contient un inventaire des paiements effectués.

Tableau 2 – Coopération de la CE par période et par domaine

Interventions décidées en :	1995-97	1998-2002	2003-2005
1. Sécurité alimentaire	5	16	
2. Réhabilitation	68		
3. FAS puis appui budgétaire		89	50
4 Agriculture	12	20	2
5. Infrastructures		63	9
6. Groupes vulnérables	5	2	3
7. Institutions		11	1
8. Justice, droits de l'homme et réconciliation		10	14
9. Développement rural / local		11	18
Total	90	221	96
<i>Aide d'urgence (pour mémoire – non compris dans le champ de l'évaluation)¹⁸</i>	142	6	/

Source : Inventaire réalisé par l'équipe d'évaluation. Montants engagés pendant chacune des périodes, en millions €. En 2003-2005, les paiements de la CE se sont élevés à 179 millions € (source Joint Annual Reports)

Jusqu'en 2000, il n'y a pas eu de cadre s'appliquant à l'ensemble de la coopération de la CE au Rwanda. Un premier document de ce type a été préparé en 2000 pour le cycle du 8^{ème} FED. Il s'agit d'un document de programmation financière essentiellement. Pour la période du 9^{ème} FED, un Document de Stratégie Pays a été co-signé en 2003 avec le Gouvernement, ainsi que le Programme Indicatif National qui en est la traduction financière et dont l'enveloppe globale s'élève à 186 millions €. Il s'agit de la première véritable stratégie, orientée vers un objectif principal qui est la réduction de la pauvreté. Le développement rural a été défini comme secteur de concentration. L'appui budgétaire et le soutien au programme de réforme économique sont les principaux instruments.

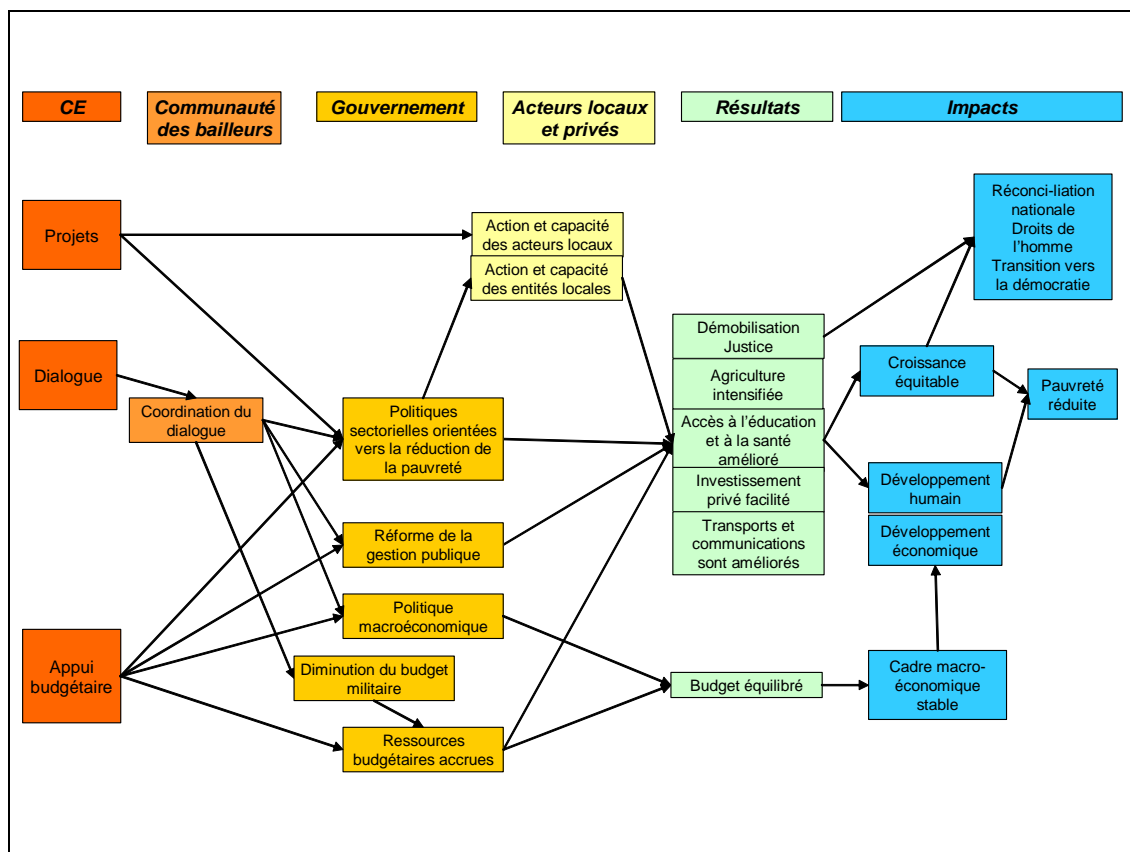
La Figure 1 présente la logique d'intervention du Document de Stratégie Pays sous forme de diagramme des effets attendus. Le diagramme montre les chaînes de liens

¹⁸ Les derniers versements d'ECHO pour le Rwanda ont eu lieu en 1999.

logiques qui relient la coopération de la CE et l'impact en termes de réduction de la pauvreté et de réconciliation.

Ce diagramme a servi de base au choix des questions d'évaluation mentionnées au Tableau 3 (page 11), et qui ont guidé la collecte et l'analyse des informations, ainsi que l'appréciation portée par l'équipe d'évaluation.

Figure 1- Logique d'ensemble de la stratégie de la CE au Rwanda¹⁹



¹⁹ Le diagramme ne tient pas compte des politiques voisines, et en particulier celles de l'UE au niveau de la région des Grands Lacs.

3. Méthode

Après avoir consulté les services de la Commission européenne, l'Unité Evaluation a préparé les termes de référence inclus dans le Volume 3.

L'avancement des travaux a été suivi par un groupe de référence présidé par l'Unité Evaluation, et dont les membres sont issus des principaux services concernés, y compris la Délégation au Rwanda. L'ambassade du Rwanda à Bruxelles a participé aux travaux. Les comptes rendus des réunions sont inclus dans le Volume 3.

Il s'agit d'une évaluation externe confiée à une équipe indépendante. L'équipe a été constituée d'un leader européen et d'une coordinatrice rwandaise, ainsi que de plusieurs experts sectoriels rwandais et européens. Une part très significative du travail a été réalisée au Rwanda dans un esprit de contribution au renforcement des capacités locales en matière d'évaluation.

Cette évaluation s'est déroulée selon les phases et étapes suivantes :

- Phase de documentation (1) : inventaire et analyse des interventions de la CE au Rwanda, choix des questions d'évaluation, entretiens au sein de la CE et du Gouvernement, analyse des documents, conclusions partielles.
- Phase de terrain (2) : entretiens auprès des autres bailleurs et des acteurs non étatiques, entretiens avec des personnes en poste durant la période de réhabilitation, enquêtes aux échelons locaux.
- Phase de synthèse (3) : analyse, constats, conclusions, leçons et recommandations, débat et finalisation du rapport.

Cette évaluation se concentre sur neuf questions dont le choix et la rédaction ont été validés par le groupe de référence et dont la liste figure au Tableau 3. Les questions ont été initialement proposées par l'équipe d'évaluation, en référence à la logique d'intervention telle que reconstituée dans la Figure 1, et également sur la base d'une série d'entretiens avec des personnes clés au siège de la CE, au sein de la Délégation à Kigali et dans les services de l'Ordonnateur national. Les questions ont ensuite été discutées, amendées et validées par le groupe de référence.

Les sources d'information et les analyses appuyant les conclusions sont principalement:

- Les documents de conception, de gestion, de suivi et d'évaluation de l'aide de la CE, ainsi que les documents émanant du Gouvernement, des autres bailleurs et d'autres organisations. Le nombre de documents analysés s'élève à 153. Les principaux sont listés dans le Volume 3.
- Des entretiens réalisés au siège de la CE, à la Délégation, et au sein du Gouvernement, dans les missions des autres bailleurs à Kigali, auprès d'ONG rwandaises, ainsi que des entretiens avec des personnes ayant été en poste au moment de la sortie de crise. Au total, 69 entretiens ont été réalisés. La liste des principales personnes rencontrées est présentée dans le Volume 3.

- L'analyse rapide de neuf interventions sélectionnées de façon à couvrir toutes les catégories d'aide mises en œuvre pendant la période évaluée²⁰.
- L'analyse approfondie de trois interventions choisies de façon à aider à répondre aux questions impliquant une analyse de causalité. Chaque analyse a pris la forme d'une étude de cas²¹ et a inclut un *focus group* avec des acteurs de terrain n'ayant aucune responsabilité dans la mise en œuvre de l'aide de la CE. Les réunions ont impliqué 39 personnes au total.

La qualité et l'impartialité de cette évaluation ont été vérifiées par un expert européen extérieur à l'équipe d'évaluation, ainsi que par un groupe de cinq experts rwandais recrutés en raison de la diversité de leurs points de vue²².

Une version provisoire de ce rapport a été présentée le 21 septembre 2006 à Kigali à l'occasion d'un séminaire co-présidé par Mme Nsanzabaganwa, Ministre d'Etat en charge de la planification économique, et par M. Mc Rae, Chef de Délégation. Environ 90 personnes ont participé au séminaire (voir la liste dans le volume 3). Les commentaires ont été nombreux et intégrés à ce rapport pour la plupart.

Les limites méthodologiques de cette évaluation sont signalées lorsqu'elles affectent certaines conclusions. Elles sont expliquées dans le volume 3.

Tableau 3 – Les questions d'évaluation

Sortie de crise (C)	Dans quelle mesure l'action de la CE a-t-elle eu une valeur ajoutée communautaire au cours de la période de sortie de crise?
Pertinence de la stratégie actuelle (S)	Dans quelle mesure le Document de Stratégie Pays a-t-il contribué à focaliser la coopération de la CE sur les besoins prioritaires du Rwanda ?
Cohérence des interventions européennes (E)	Dans quelle mesure les politiques et interventions européennes affectant le Rwanda ont-elles été mises en cohérence entre elles au niveau pays ?
Modalités de financement (F)	Dans quelle mesure l'utilisation faite des différentes modalités d'intervention et de financement a-t-elle contribué à l'atteinte des objectifs ?
Dialogue avec le Gouvernement (G)	Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué à l'efficacité du dialogue entre les bailleurs et le gouvernement ?
Aspects transversaux (T)	La CE a-t-elle intégré l'environnement et le genre de façon appropriée ?
Institutions et état de droit (D)	Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué au rétablissement des institutions ?
Développement rural (R)	Dans quelle mesure l'appui de la CE à la décentralisation et au développement rural a-t-il contribué à la recapitalisation du monde rural ?
Infrastructures (I)	Dans quelle mesure l'appui de la CE aux infrastructures a-t-il contribué à renforcer la capacité du pays à gérer et développer ses équipements ?

Les questions ont été choisies de façon à couvrir les critères d'évaluation en vigueur dans la communauté de l'aide au développement et à la CE. Le tableau suivant montre que cet objectif a été atteint, bien que l'efficience soit relativement peu traitée²³.

²⁰ Les analyses sont présentées dans le volume 3

²¹ Les monographies sont présentées dans le volume 3

²² La synthèse des avis des experts est présentée dans le volume 3

Tableau 4 – Les questions d'évaluation et les critères d'évaluation

	Pertinence	Efficacité	Efficience	Durabilité	Impact	Cohérence	Valeur ajoutée communautaire
Sortie de crise (C)							
Pertinence de la stratégie actuelle (S)							
Cohérence des interventions européennes (E)							
Modalités de financement (F)							
Dialogue avec le Gouvernement (G)							
Aspects transversaux (T)							
Institutions et état de droit (D)							
Développement rural (R)							
Infrastructures (I)							

²³ La principale réponse apportée en termes d'efficience concerne les effets du programme Ubudehe, considérés comme étant très importants au regard des ressources engagées – voir section 4.8

4. Réponse aux questions

Ce chapitre présente les réponses de l'équipe d'évaluation aux neuf questions posées. Le volume 2 présente les éléments factuels et les raisonnements sur lesquels s'appuient les réponses.

4.1 Sortie de crise (C)

Rappel de la question : Dans quelle mesure l'action de la CE a-t-elle eu une valeur ajoutée communautaire pendant la période de sortie de crise?

La période de sortie de crise n'est pas facile à délimiter car l'urgence, la réhabilitation et le développement se sont en partie superposés. Si l'on définit l'urgence comme la prise en charge directe des besoins à court terme de la population, alors la période correspondante s'est étendue jusqu'en 1977, bien que les interventions d'ECHO se soient prolongées deux ans plus tard. La réhabilitation est considérée comme un appui aux acteurs nationaux en vue de la recapitalisation. Elle a commencé dès 1995 et s'est prolongée jusqu'en 2002. Le développement, c'est-à-dire l'appui aux politiques du Gouvernement, a véritablement commencé en 1999.

Le concept de valeur ajoutée communautaire n'a jamais été véritablement opérationnalisé dans les évaluations de la coopération de la CE. On peut la définir comme le fait que l'intervention au niveau européen produit des « effets positifs » pour le Rwanda, qui s'ajoutent et se différencient de ceux qui auraient résulté de l'intervention indépendante des Etats membres, ou d'une intervention au niveau multilatéral. On considère comme un « effet positif » le fait qu'un problème particulièrement important pour le pays ait été résolu en tout ou en partie, au bon moment et à la bonne échelle.

Avec le recul du temps, trois problèmes peuvent être considérés comme particulièrement importants : (1) l'articulation entre la réhabilitation du Rwanda et la stabilisation politique de la Région des Grands Lacs, (2) la trop grande priorité accordée à la réconciliation par rapport à la justice, et (3) l'accompagnement de la transition entre urgence, réhabilitation et développement.

L'action européenne a fortement contribué à la résolution des conflits régionaux, avec une valeur ajoutée par rapport à l'action bilatérale car aucun Etat membre n'aurait pu conduit en même temps des interventions diplomatiques et militaires au niveau de ce qu'a fait l'UE, et des investissements socio-économiques aussi importants que ceux de la CE. Toutefois, rien n'indique que la coopération de la CE ait été mis au service des efforts de stabilisation régionale de l'UE. Les deux actions ont plutôt été conduites en parallèle. Il y a bien eu valeur ajoutée de l'action européenne, mais cela a été le fait de l'UE essentiellement.

L'action européenne a eu une valeur ajoutée en ce sens qu'elle a apporté un appui capital dans le passage vers une logique de justice, puis dans la mise en place des juridictions Gacaca, ce qui a contribué à apporter une réponse appropriée au grave problème du contentieux du génocide. Dans ce cas, la valeur ajoutée est attribuable à l'action conjointe des Etats membres et de la CE. Plus particulièrement, la CE a

apporté une contribution financière importante et a facilité la recherche de positions communes.

Il n'y a pas eu de valeur ajoutée de l'action européenne dans la transition entre urgence et réhabilitation en raison de l'insuffisante définition du rôle d'ECHO dans les années 1995-1998, et de la capacité trop faible de la Délégation pendant cette même période. En 1998-99, il n'y a pas eu non plus de valeur ajoutée dans la transition vers le développement en raison de l'absence de véritable réflexion stratégique de la part de la CE et de la lenteur du processus d'établissement des relations de confiance avec le Gouvernement.

4.2 Pertinence de la stratégie actuelle (S)

Rappel de la question : Dans quelle mesure le Document de Stratégie Pays a-t-il contribué à focaliser la coopération de la CE sur les besoins prioritaires du Rwanda ?

Il a été décidé de répondre à cette question en s'attachant d'une part aux priorités effectivement constatées de la part de la CE, et d'autre part aux enjeux actuels de la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire aux besoins et problèmes qui sont en partie nouveaux, ou dont l'importance s'est récemment accrue, et qui risquent de ne pas être prise suffisamment en compte par les bailleurs dans leur ensemble. Cette question ne juge donc pas la pertinence des priorités de la CE à l'égard de la situation qui prévalait initialement, mais à l'égard de celle qui se dessine aujourd'hui.

En 2002, la CE a choisi de soutenir en priorité le développement rural, y compris un appui important à la décentralisation et aux infrastructures rurales, ainsi que l'éducation, la santé, l'appui aux institutions, à la société civile, à l'intégration et à la stabilité régionale

Si on considère les priorités de fait, sur la base d'une analyse des montants alloués, la première place est très largement donnée à l'appui aux réformes des politiques nationales et au renforcement de la capacité institutionnelle du Gouvernement. L'aide est orientée vers les autres acteurs (échelons locaux, organisations de la société civile et secteur privé) dans une proportion de moins de 20%.

De même, une priorité de fait est donnée à l'accès aux services de base, puis aux facteurs de développement de l'activité économique, puis à la justice et à la réconciliation et enfin à la sécurité des groupes vulnérables.

Les principaux enjeux de la réduction de la pauvreté sont actuellement les suivants : (1) Transformation de l'agriculture et mise en relation de l'agriculture traditionnelle avec le marché intérieur et les institutions de niveau intermédiaire ; (2) Décentralisation et renforcement de la capacité des districts ; (3) Préservation du potentiel de développement économique dans un contexte d'énergie chère ; (4) Environnement et réduction de la pression sur les sols, sur les forêts et sur les parcs naturels ; (5) Secteur privé, ouverture des entreprises aux marchés régionaux et internationaux, et capacité à attirer les investissements directs étrangers.

Parmi ces enjeux, un seul correspond à une priorité de la CE : la décentralisation et le renforcement de la capacité des districts.

4.3 Cohérence des interventions européennes (E)

Rappel de la question : Dans quelle mesure les politiques et interventions européennes affectant le Rwanda ont-elles été mises en cohérence entre elles au niveau du pays ?

Il a été décidé de répondre à cette question en s'attachant aux principales interférences entre la coopération de la CE et les autres politiques européennes affectant le Rwanda. Il y a interférence entre deux politiques lorsque certains de leurs effets se renforcent ou se contrarient mutuellement, ou sont susceptibles de le faire.

En 2002, la formulation de la stratégie n'a pas donné lieu à une analyse systématique de la cohérence entre les politiques européennes affectant le Rwanda.

L'équipe d'évaluation a identifié deux interférences principales, entre la coopération de la CE et respectivement (1) la politique de stabilisation régionale conduite par l'UE et (2) la politique commerciale conduite par la CE.

Il y a une forte cohérence de fait entre la politique de sécurité conduite par l'UE au niveau de la région des Grands Lacs et la coopération de la CE avec le Rwanda. Les progrès réalisés vers la stabilisation de la région des Grands Lacs ont conditionné la transition vers le développement. Comme cela a été vu dans la réponse à la question C, cette synergie a été obtenue sans effort particulier de mise en cohérence.

Au niveau global, la CE a fait d'importants efforts pour mettre en cohérence sa coopération au développement et sa politique du commerce extérieur, notamment en établissant des préférences commerciales au profit des pays les plus pauvres, et en aidant de façon substantielle le secteur des cultures d'exportation. Le Rwanda a pleinement bénéficié de cette approche, mais cela n'a pas conduit à un développement économique significativement tiré par les exportations vers l'Europe.

La CE promeut aujourd'hui l'intégration économique régionale, en faisant l'hypothèse que cette intégration permettra à terme aux acteurs économiques rwandais de surmonter le handicap que constitue la petite taille de leur marché intérieur. Dans cette perspective, la CE a choisi de soutenir la compétitivité des exportateurs rwandais en agissant de façon indirecte sur leur environnement (intégration régionale et routes). Contrairement à d'autres bailleurs, elle n'a recouru que de façon marginale au soutien direct du secteur privé.

En résumé, il y a un effort de mise en cohérence entre la coopération de la CE et sa politique du commerce extérieur, mais cet effort repose sur une hypothèse qui n'est pas encore vérifiée en ce qui concerne le Rwanda.

4.4 Modalités de financement (F)

Rappel de la question : Dans quelle mesure l'utilisation faite des différentes modalités d'intervention et de financement a-t-elle contribué l'atteinte des objectifs?

Les modalités de financement ont fortement changé au cours de la période évaluée. L'appui budgétaire a commencé en 2003 et dépasse maintenant le seuil de 50% des financements décidés. Les grands projets d'infrastructure ont connu un fort développement depuis 2000, mais cette modalité est moins représentée dans les décisions de financement récentes. L'appel aux lignes budgétaires a été significatif depuis les années d'immédiat après crise, et son importance est plutôt croissante.

L'appui budgétaire a satisfait beaucoup des attentes de la CE. Il s'est révélé comme beaucoup plus prévisible que les autres modalités, même si des améliorations étaient encore souhaitées par ceux qui l'ont récemment évalué. C'est de loin l'instrument le plus transparent pour les partenaires du développement, mais pas encore assez pour les institutions et citoyens rwandais. Sa contribution au développement institutionnel est forte, mais seulement au niveau central. L'instrument est mis au service de la réduction de la pauvreté grâce à son orientation effective vers l'accès aux services de base.

Il y a des signes suggérant que l'appui budgétaire réduit considérablement les coûts de mise en œuvre pour la CE sur le long terme, notamment grâce à l'harmonisation avec les autres bailleurs concernés. Cependant, le passage à cette nouvelle modalité a entraîné des coûts pour tous les partenaires.

Il est à noter que l'appui budgétaire n'a pas vocation à renforcer les échelons locaux, et cela peut être considéré comme une limite au moment où ce rapport est remis. .

Les projets et programmes FED peuvent être vus comme un moyen de contribuer à des investissements publics importants et urgents à un moment où le pays n'a encore une politique sectorielle appropriée permettant de les prendre en charge. C'est exactement ce qui s'est passé avec succès pour la réhabilitation du réseau routier principal et pour plusieurs autres grandes infrastructures.

La CE a également souhaité utiliser cet instrument pour renforcer les institutions rwandaises, aider à la mise en place de politiques sectorielles cohérentes, et préparer éventuellement le terrain pour un appui budgétaire sectoriel ultérieurement. Il y a des signes de cette volonté dans les secteurs de la justice, des infrastructures routières et du développement rural, et il y a des signes de réussite dans les deux premiers secteurs cités.

Dans la période de sortie de crise, le financement des lignes budgétaires a été orienté vers l'appui direct aux groupes vulnérables et en même temps vers la reconstruction de la société civile. La disponibilité de cet instrument pendant la période de sortie de crise a été considérée comme particulièrement utile.

Ce succès ne doit cependant pas faire oublier les limites de cette modalité, pour laquelle il y a des signes suggérant un coût de mise en œuvre élevé, une faible transparence et des problèmes de durabilité..

4.5 Dialogue avec le Gouvernement (G)

Rappel de la question : Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué à l'efficacité du dialogue entre le gouvernement et les bailleurs ?

Quasi absent ou très difficile dans les premières années de sortie de crise, le dialogue harmonisé entre les partenaires du développement s'est mis en place à partir de 1998 à l'initiative de la Banque Mondiale et du PNUD. Il s'est fortement développé depuis 2002 au point que le Rwanda est aujourd'hui cité comme le modèle dans la région pour son professionnalisme.

Pour apprécier l'efficacité de ce dialogue, trois thèmes ont été examinés de façon plus approfondie : la politique des transports routiers, le développement rural et le processus Gacaca. L'efficacité est appréciée par le fait que le dialogue a contribué à orienter durablement l'action des partenaires vers les résultats attendus, c'est-à-dire le

plus souvent la mise en place de politiques sectorielles durables, fournissant un cadre cohérent pour la mise en œuvre de l'aide des bailleurs.

Dans le domaine des routes, la CE a été un des acteurs majeurs d'un dialogue visant à mettre en place une politique sectorielle, et à assurer à terme un entretien durable du réseau routier réhabilité. L'efficacité du dialogue a été temporairement limitée par l'affaiblissement de la capacité du Gouvernement, suite aux importantes réformes administratives mises en œuvre. Cependant le dialogue a été réactivé en 2005 avec des progrès significatifs et visibles dans la préparation d'une politique sectorielle durable.

Dans le domaine du développement rural, où la CE est également un des acteurs majeurs, le dialogue a connu une succession de blocages à partir de 2002, et la situation ne s'est complètement rétablie que très récemment. Ici encore, l'enjeu du dialogue était l'établissement d'un cadre cohérent pour une politique agricole et un développement rural intégré. La CE avait fait des propositions dans ce sens mais elles n'ont pas abouti. Leur contenu se retrouve cependant en partie dans le plan stratégique récemment adopté pour la transformation de l'agriculture.

En 2002-2003, le processus Gacaca a connu une période difficile au cours de laquelle de nombreuses réticences se sont exprimées face à un système qui ne respectait pas suffisamment les droits de la défense. Grâce à une bonne coordination entre eux, les acteurs européens (Etats membres et CE) ont pu maintenir le dialogue avec le Gouvernement, trouver une position commune et aider au déblocage du processus, ce qui peut être considéré comme un succès au regard des effets qui sont obtenus à présent sur le terrain.

4.6 Aspects transversaux (T)

Rappel de la question : La CE a-t-elle intégré l'environnement et le genre de façon appropriée ?

La question porte sur le genre et l'environnement, deux aspects transversaux considérés comme essentiels, et largement mis en valeur dans les documents stratégiques du Gouvernement et de la CE.

L'analyse suggère que les aspects transversaux sont réellement intégrés à la conception des interventions environ une fois sur deux, puis que le sujet perd de son importance au stade de la mise en œuvre et du suivi. Plusieurs signes montrent également que les aspects transversaux sont une préoccupation au niveau national, mais que l'idée ne passe pas ou peu aux échelons intermédiaires et locaux.

En ce qui concerne le genre, la CE a contribué à des succès importants. Cette contribution ne résulte pas d'un véritable effort d'intégration, mais plus d'un soutien à des interventions particulièrement pertinentes sur cette thématique (Gacaca, Ubudehe...).

En ce qui concerne l'environnement, les efforts de la CE n'ont pas été jusqu'ici à la hauteur des enjeux. Cependant, un effort particulier a été fait pour intégrer la lutte contre l'érosion dans les actions de développement rural, avec quelques résultats déjà visibles. Il s'agit d'un des enjeux environnementaux les plus importants à l'échelle du pays.

4.7 Institutions et état de droit (D)

Rappel de la question : Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué au rétablissement des institutions ?

La question est comprise comme le rétablissement d'un système dans lequel chacune des institutions rwandaises a une capacité de fonctionnement autonome par rapport aux autres, et dans lequel les relations sont équilibrées. Sont examinées les principales institutions contribuant à la gouvernance, c'est-à-dire le Parlement et les partis politiques, les échelons locaux, les institutions judiciaires, les ONG rwandaises et la presse. Le Gouvernement n'est pas examiné en tant que tel, mais plutôt du point de vue de son équilibre avec les autres institutions.

Le Parlement n'est pas structuré selon un clivage « majorité / opposition », mais il a cependant acquis une capacité à exercer un rôle de contrôle de l'administration. La CE a contribué au renforcement du Parlement, y compris par la réhabilitation de son siège qui est en cours.

L'appareil judiciaire a connu un renforcement considérable et son autonomie s'est fortement améliorée. Ces changements doivent beaucoup à la CE qui a été un des plus anciens et des principaux financeurs dans ce secteur, au niveau national et local. Plusieurs Etats membres ont également contribué à ce succès (Belgique, Pays Bas, Suède)

La cellule, échelon de base de l'action collective a été consacrée et renforcée par d'importantes politiques qui s'enracinent dans la culture rwandaise, et auxquelles la CE a fortement contribué. Le district, échelon intermédiaire le plus important, a eu une capacité excessivement faible jusqu'à la date de cette évaluation. Il est sous le contrôle du Gouvernement beaucoup plus que des niveaux proches du terrain. La capacité des districts est en cours de renforcement par le biais de réformes politiques très ambitieuses. La CE n'a pas contribué à ces réformes. Elle a prévu d'appuyer les investissements locaux mais son action est actuellement limitée par la faible capacité d'absorption des districts.

La société civile s'est structurée et renforcée au niveau national de façon importante et a acquis une capacité à jouer un rôle proactif dans la préparation des décisions publiques au niveau national. Cela est beaucoup moins vrai au niveau des échelons locaux. Toutefois, les ONG rwandaises restent très dépendantes de financements internationaux obtenus sur la base de projets, ce qui ne garantit en rien leur pérennité. Par ailleurs, et sauf exception, elles ne jouent pas un rôle « réactif », c'est-à-dire qu'elles interpellent peu le Gouvernement à propos des effets des politiques publiques. Tous les bailleurs ont contribué à l'évolution de la société civile et la CE y a pris sa part, essentiellement grâce aux appels à projets internationaux financés par les lignes budgétaires.

Pour apporter une réponse synthétique à la question, on dira que conjointement avec plusieurs Etats membres de l'UE, la CE a contribué de façon importante au renforcement et à l'autonomisation de la justice, qui constitue la plus grande avancée dans le domaine des institutions, selon le critère adopté pour cette évaluation. La CE a également contribué au même titre que les autres bailleurs à un début de renforcement et d'autonomisation de la société civile.

Ces points sont détaillés à la section 5.3.

4.8 Développement rural (R)

Rappel de la question : Dans quelle mesure l'appui de la CE à la décentralisation et au développement rural a-t-il contribué à la recapitalisation du monde rural ?

Le développement rural a été parmi les principales priorités de la CE pendant la période évaluée, d'abord avec une forte composante de sécurité alimentaire et de soutien à l'agriculture d'exportation, puis avec une priorité au développement local intégré et à la lutte contre la pauvreté rurale, grâce à la mise en œuvre à grande échelle d'une idée provenant de l'évaluation participative de la pauvreté réalisée avec l'aide du Royaume Uni.

Des progrès substantiels ont été réalisés en ce qui concerne le capital physique des agriculteurs (équipements agricoles, cheptel, logement). Dans le domaine du cheptel, le programme Ubudehe financé par la CE est en train d'apporter une contribution significative. Ainsi, le nombre de chèvres a augmenté de 50% grâce au programme dans la zone qui a été étudiée de façon approfondie dans le cadre de cette évaluation. L'équipe d'évaluation estime que cet impact est durable et en partie extrapolable à l'échelle du pays, ce qui est très substantiel, surtout au regard du montant limité des fonds engagés.

L'équipe d'évaluation estime qu'il y a eu une recapitalisation significative en ce qui concerne les circuits d'échanges de produits agricoles sur le marché intérieur, les industries de transformation, et les organismes de formation et de vulgarisation. Cependant ce progrès est très faible en comparaison des besoins. La CE y a contribué, principalement entre 1997 et 2003, par son aide à la réhabilitation, à la sécurité alimentaire, et aux cultures d'exportation (usines à thé, pistes rurales, marchés, soutien aux associations de producteurs).

L'accès aux services de base a progressé, sans encore répondre totalement aux besoins du monde rural. En ce qui concerne l'accès aux soins et à l'éducation primaire, il y a eu une contribution significative de la CE par le biais de l'appui budgétaire.

Enfin, il faut mentionner le renforcement du capital social local, ici encore par le biais du programme Ubudehe. En effet, ce programme contribue à maintenir, renforcer et pérenniser la prise en charge locale de la pauvreté rurale qui faisait déjà partie des traditions rwandaises. Ce succès risque cependant d'être fragilisé par la réforme des autorités locales décidées en 2005.

Globalement, il y a eu des progrès réalisés à l'échelle du pays dans toutes les dimensions de la recapitalisation du monde rural, mais ces progrès sont encore très modestes par rapport à l'ampleur des défis. Par le biais du programme Ubudehe, la CE est en train d'apporter une contribution particulièrement significative au renforcement du capital physique des agriculteurs et du capital social des communautés locales. Un impact durable est d'ores et déjà visible en ce qui concerne la prise en charge locale de la pauvreté rurale.

4.9 Infrastructures (I)

Rappel de la question : Dans quelle mesure l'appui de la CE aux infrastructures a-t-il contribué à renforcer la capacité du pays à gérer et développer ses équipements ?

La capacité du secteur public rwandais à entretenir et développer les infrastructures du pays reste faible à la date de cette évaluation. Il est attendu que les réformes de la décentralisation et la prochaine création de l'Office des routes permettent de combler ce retard dans les prochaines années. La lenteur de ces progrès n'est pas le fait de la CE car celle-ci a fait des efforts constants depuis 1998 pour promouvoir une politique sectorielle durable du transport routier.

La CE a contribué de façon significative à la réhabilitation des infrastructures du pays, et il en est résulté une augmentation parallèle de la capacité du secteur privé dans le domaine de la construction et des petits travaux publics (eau, routes pavées).

La CE a contribué de façon massive à la réhabilitation du réseau routier principal, mais à l'heure où cet objectif est en voie d'achèvement, les entreprises rwandaises n'ont pas la capacité à entretenir et à développer ce réseau. La CE n'a pris aucune mesure concrète pour accélérer la création de cette capacité. Il faut cependant reconnaître que de telles mesures à la fois plus difficiles à mettre en oeuvre et moins justifiées au Rwanda par comparaison avec beaucoup d'autres pays.

5. Appréciation d'ensemble

Ce chapitre synthétise les réponses aux questions d'évaluation qui sont présentées en détail dans le volume 2. Il présente et justifie les principaux constats, ainsi que les conclusions et le cas échéant les leçons qui ont été apprises et qui ont une portée générale²⁴. Le chapitre est structuré en huit parties, chacune faisant référence plusieurs questions indiquées entre parenthèses selon les codes du Tableau 3 :

Tableau 5 – Appréciation d'ensemble sur la base des questions

Questions	C	S	E	F	G	T	D	R	I
Valeur ajoutée de l'action européenne	X		X		X		X		
Rétablissement de la confiance entre les partenaires	X				X		X	X	X
Rétablissement et renforcement des institutions	X			X			X		
Solutions fondées sur les traditions rwandaises							X	X	X
Echelons intermédiaires		X				X	X	X	X
Secteur privé		X	X					X	X
Vue d'ensemble de l'impact				X			X	X	X
Enjeux stratégiques		X						X	X

5.1 La valeur ajoutée de l'action européenne

Cette évaluation couvre l'action de la CE pendant la période de transition entre urgence, réhabilitation et développement. Si la période du génocide et les deux années qui ont suivi ont été abondamment analysées, la transition vers le développement a été beaucoup moins étudiée.

Un des angles de vue adopté initialement pour cette évaluation était celui de la « valeur ajoutée communautaire » pendant la période de sortie de crise²⁵. Bien que ce terme soit largement utilisé, il n'a jamais été appliqué de façon opérationnelle dans les évaluations de la coopération de la CE. Pour les besoins de ce travail, il a donc été défini comme « le fait que l'intervention au niveau européen produit des effets positifs pour le Rwanda, qui se différencient de ceux qui auraient résulté de l'intervention bilatérale des Etats membres, ou d'une intervention multilatérale ».

L'analyse s'est concentrée sur trois enjeux, considérés par les acteurs consultés en 2006 comme ayant été particulièrement importants pendant la période de sortie de

²⁴ Les constats résultent des informations collectées et des analyses de l'équipe d'évaluation. Les conclusions y ajoutent des jugements de valeur sur la base des critères de jugement validés par le groupe de référence et qui sont détaillés dans l'annexe 1 du Volume 2. Les leçons sont des conclusions généralisables à d'autres pays.

²⁵ Période délimitée par les années 1995 à 2003

crise : justice et réconciliation, conflits régionaux et lien entre urgence, réhabilitation et développement.

La justice et la réconciliation

Les bailleurs de fonds n'ont pas immédiatement saisi la particularité de la situation post-génocidaire et ont traité la crise comme un problème de guerre civile et de réfugiés. Cela s'est traduit par la priorité donnée au retour des personnes déplacées, aux droits de l'homme et à la réconciliation, au détriment des rescapés du génocide et de la justice qui leur était due.

Dans les mois qui ont suivi le génocide, la CE a mis en place à Kigali un « observateur des droits de l'homme », fonction qui a été maintenue jusqu'en 1997. Le titre donné à cette fonction est un indice parmi d'autres que la CE a initialement adopté la même vision que la communauté internationale.

La CE a toutefois contribué à la préparation de la loi de 96 sur la répression des crimes du génocide, et a progressivement mis la justice en tête de ses priorités, ce qui est devenu une réalité vers 1998. Dans la même période, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme a eu des relations tendues avec le Gouvernement et les autres partenaires, et son action s'est interrompue en 1998.

La CE, qui finançait déjà plusieurs ONG très actives dans le domaine de la justice, est alors devenue le principal financeur de l'appareil judiciaire rwandais sous forme d'assistance technique, de formation, et de la réhabilitation de plus de 30 tribunaux et de la Cour Suprême. Par ailleurs, elle a fourni un appui institutionnel à la Commission Nationale de l'Unité et la Réconciliation (CNUR). La CE s'est engagée en faveur de la justice de façon plus précoce et plus importante que la plupart des autres bailleurs.

En 2000, le système judiciaire était encore considéré comme « peu autonome, manquant de ressources, inefficace et corrompu » (US DS, 2001). L'héritage du génocide se traduisait par une population carcérale de l'ordre de 120 000 détenus. En réponse à cette situation très grave, le gouvernement a conçu avec l'aide de la société civile un système spécifique, dit « Gacaca », une adaptation moderne des traditionnelles audiences publiques dans les villages. Près de 170 000 juges ont été élus en 2001 dans les 11 000 cellules recouvrant l'ensemble du territoire.

Ce système vise à apporter justice au plus près des victimes, des suspects d'actes de génocide et des communautés locales. Il prévoit de mettre en place des travaux d'intérêt général comme alternative à la prison, mais il prévoit aussi de lourdes peines dans les cas grave. Il n'organise pas les droits de la défense selon les normes reconnues internationalement.

En 2002-2003, un débat a émergé sur ce point entre le Gouvernement et les bailleurs qui refusaient de cautionner cette exception. Dans le cadre d'une concertation organisée par la CE, les Etats membres ont adopté une position commune de compromis, malgré les réticences de plusieurs ONG et bailleurs influents. En ligne avec la position de l'UE, le système a été amendé pour que les suspects risquant la peine de mort soient jugés par l'appareil judiciaire et bénéficient pleinement des droits de la défense.

Encadré 1 – Contribution de la CE à la justice et la réconciliation

Cette évaluation a comporté une étude de cas consacrée aux conséquences de l'aide de la CE dans le domaine de la justice et de la réconciliation, avec une investigation approfondie sur le processus Gacaca (aidé par la CE) au niveau d'un district proche de Kigali (Bugesera), d'un secteur (Nyamata) et d'une association (également aidée par la CE) et travaillant dans les domaines de la justice et de la réconciliation (Ukuri Kugense). Le cas est considéré comme proche de la moyenne du pays en ce qui concerne le contexte et les changements constatés.

A Nyamata, les habitants ont été nombreux à participer à la phase de recueil d'informations des juridictions Gacaca qui s'est déroulée « sans violence ni heurts ». Les personnes rencontrées considèrent que les juges sont bien formés et professionnels, à l'exception de quelques uns, et le sentiment d'une « bonne gouvernance » domine. Les premières décisions de libération provisoire ont suscité des incompréhensions chez les autorités de district, mais celles-ci ont été levées grâce à l'intervention de la Cour Suprême et du Parquet Général de la République. Chacun des acteurs de la réconciliation sur le secteur de Nyamata bénéficie d'une large autonomie, et notamment l'association « Ukuri Kuganze ».

Il apparaît que le processus Gacaca a permis dans une large mesure une « libération de la parole » (témoignages et aveux), tandis que dominait précédemment la « culture du mensonge » et le sentiment d'impunité « chez la plupart des gens ». Il est arrivé de nombreuses fois que des proches ou des épouses invitent leurs maris détenus à accepter de recourir à la procédure d'aveu, de repentir et d'excuses. Quatre personnes « ont eu le courage de reconnaître leurs forfaits et ont dénoncé d'autres criminels ». Par contre, certains détenus qui souhaitent procéder aux aveux expriment leurs craintes de harcèlement et d'intimidation de la part de leurs camarades opposés à cette démarche, et des exemples de menaces et de violences ont été cités.

Plusieurs des personnes interrogées ont souligné le rôle déterminant de la parole pour la réconciliation. Elle a aidé « à dépasser les peurs générées par le retour des détenus », « à apaiser les consciences », et à réaliser « que la réinsertion dans la vie sociale est possible ».

Mais le processus de la libération de la parole a parfois ravivé la douleur des rescapés à cause de la persistance de certaines injustices (« libérations effectuées à la hâte ayant donné à lieu à certains abus de droit, le fait que certains suspects n'aient pas été interpellés, l'absence d'indemnisation des victimes ») et parce que certains conflits fonciers n'ont pas été résolus.

Parmi les influences notables en faveur de la réconciliation, l'enquête a souligné les activités de la CNUR (sensibilisation et camps de solidarité pour les ex-détenus provisoirement libérés), l'action des confessions religieuses, associations de défense des droits de l'homme et des ONG qui se concentrent sur la réconciliation : Ukuri Kuganze, ASSOFERWA, Pro-Femmes Twese Hamwe, etc.

Source : enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation

Les juridictions Gacaca ont alors été lancées avec le soutien de plusieurs bailleurs, la CE étant le troisième par ordre de financement après les Pays Bas et la Belgique. Après une série d'actions pilotes en 2004, ces juridictions ont été établies dans tout le pays. En majeure partie, les travaux incombant aux cellules sont terminés à la date de

cette évaluation (établissement des faits et classement des suspects en catégories). Ils font apparaître que le nombre de personnes suspectées d'actes de génocide est considérablement plus élevé qu'on ne le pensait (de l'ordre de 700000). Les premiers jugements doivent être rendus en 2006 au niveau des districts pour les suspects de catégorie 2 et 3, et au niveau central pour les suspects de catégorie 1.

En 2003, sur proposition d'une ONG rwandaise très impliquée dans le processus Gacaca, le Ministère de la Justice a prévu que les prisonniers qui avouent et qui aident à l'établissement des faits pourraient bénéficier d'une réduction de peine et retrouver la liberté. Plusieurs ONG ont été créées pour accompagner cette démarche. L'Encadré 1 montre que ce processus est en train de produire des effets importants.

Conclusion – L'équipe d'évaluation conclut que l'action européenne a eu une valeur ajoutée par rapport à l'action multilatérale en ce sens qu'elle a apporté un appui capital dans le passage vers une logique de justice, puis dans la mise en place des juridictions Gacaca, ce qui a contribué à apporter une réponse appropriée au grave problème du contentieux du génocide. Toutefois, la valeur ajoutée est attribuable à l'action conjointe des Etats membres et de la CE. Dans ce cadre, la CE a apporté une contribution financière importante et a facilité la recherche d'une position commune de l'UE, qui a facilité la mise en place des juridictions Gacaca²⁶.

Résolution des conflits régionaux

Cette question relève principalement des Etats membres et de la politique étrangère et de sécurité de l'UE. Elle est évoquée dans le contexte de la coopération de la CE parce que l'évaluation a recherché s'il y avait eu des efforts de mise en cohérence entre les diverses interventions européennes dans ce domaine.

De 1996 à 2002, l'Armée patriotique rwandaise (APR) et des milices pro-rwandaïses ont été impliquées dans les conflits en République démocratique du Congo (RDC), en réponse à des incursions armées dans le Nord-Ouest du pays qui se sont prolongées pendant toute cette période. En 2000, les troupes ougandaïses et rwandaïses se sont affrontées à deux reprises à Kisangani (RDC) et en mars 2003, des risques de combats étaient à nouveau à craindre dans le Nord-Est du Rwanda entre les troupes ougandaïses et rwandaïses.

Dès 1996, un envoyé spécial de l'UE a été désigné pour la région des Grands Lacs. Il a tenu de nombreuses réunions de travail (jusqu'à quatre par an) avec les dirigeants des pays concernés, dont le Rwanda, et a joué un rôle décisif, avec l'Afrique du Sud et les Nations Unies, dans la signature et la mise en œuvre des accords de paix. Son rôle dans la résolution des conflits régionaux a été considéré comme très important par la plupart des personnes qui ont été interrogées en raison de leur connaissance de cette période.

Un premier accord de paix a été signé en 1999 à Lusaka entre le Rwanda et la RDC et des négociations se sont ouvertes en août 2001 pour aboutir à un nouvel accord signé à Pretoria en juillet 2002. Selon les termes de cet accord, les congolais promettaient de désarmer et d'arrêter les milliers de rebelles hutus impliqués dans le génocide. En retour, le Rwanda offrait de retirer entièrement ses troupes de l'Est du Congo en septembre/octobre 2002.

²⁶ Cette conclusion et les suivantes sont argumentées dans le Volume 2, chapitre 1.

En avril 2003, la situation humanitaire restait préoccupante, en particulier dans les régions Kivu et Ituri. Dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune, l'UE a lancé, l'été 2003, en coopération avec les Nations unies, l'opération Artémis en Ituri. C'est la première fois que l'Union européenne agit sur le terrain dans l'intention de contribuer à la prévention d'actes de génocide.

Une dizaine de pays de la région des Grands Lacs et de son voisinage sont actuellement impliqués dans la recherche de solutions aux conflits de la région. L'UE a joué un rôle actif dans la Conférence Internationale pour la Paix et la Stabilité dans la Région des Grands Lacs et elle fait partie du groupe chargé de son suivi, dit « Groupe des Amis du Congo », groupe présidé par les Pays Bas et le Canada. Dans ce cadre, une vingtaine de projets intégrateurs (infrastructures, énergie, transport, agriculture, tourisme, etc.) ont été préparés dans la perspective d'un financement européen à allouer dès que la région sera stabilisée. Les élections de 2006 en RDC (financées à 90% par la CE) sont considérées comme une étape décisive sur cette voie.

Les grandes étapes de la résolution des conflits régionaux (accord de paix de 1999, arrêt des incursions armées et retour des troupes de l'APR en 2002) ont coïncidé avec la transition vers le développement (Vision 2020 et référendum constitutionnel respectivement). Plusieurs opinions convergentes recueillies par l'équipe d'évaluation confirment que c'est bien la stabilisation régionale qui a permis la transition vers l'étape de développement. Plus récemment, l'adhésion du Rwanda à la CEA n'aurait pas pu intervenir sans la résolution des conflits régionaux (notamment entre le Rwanda et l'Ouganda).

Conclusion – L'équipe d'évaluation conclut que l'action de l'UE a fortement contribué à la résolution des conflits régionaux, et indirectement à la transition vers le développement au Rwanda. L'action européenne a eu une valeur ajoutée par rapport à l'action bilatérale car aucun Etat membre n'aurait pu combiner des actions diplomatiques, militaires et économiques d'une telle ampleur. Cependant, les Nations Unies ont également joué un rôle clé, et on ne peut donc pas démontrer qu'il y ait eu une valeur ajoutée par rapport à une action multilatérale.

L'équipe d'évaluation a recherché d'éventuelles contributions spécifiques de la CE à ce succès européen, ou tout au moins un effort de mise en cohérence entre la coopération avec le Rwanda et la politique de l'UE dans la région. Un tel effort était possible dans la mesure où l'envoyé spécial du Conseil a été accompagné du responsable de la Délégation dans tous ses entretiens au Rwanda, et qu'il a tenu une réunion avec les missions des Etats membres à chacune de ses visites à Kigali. Cependant, rien de significatif n'a été trouvé.

Conclusion - L'interprétation de l'équipe d'évaluation est que la politique de stabilisation régionale de l'UE et la coopération de la CE ont été conduites en parallèle. Le succès de la première a eu une influence positive et considérable sur les résultats de la seconde, mais cette synergie a été obtenue sans effort particulier de mise en cohérence. La valeur ajoutée européenne est en fait entièrement attribuable à l'action de l'UE.

Liaison entre urgence, réhabilitation et développement

ECHO a eu immédiatement une équipe importante chargée de l'aide humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins. L'institution était récente, entraînée par un leadership

politique fort, et la liaison entre urgence et réhabilitation (objet d'une première communication en 1996) n'était pas encore clarifiée.

En ce qui concerne la Délégation, tout était complètement à reconstruire après la crise. Sa capacité a été initialement très limitée : un envoyé spécial, quelques assistants techniques, quelques anciens employés locaux retrouvés après le génocide, pas de bureaux. La Délégation s'est reconstituée à partir de 1996, mais sa capacité est restée beaucoup plus faible que dans la moyenne des pays de même taille. A la fin de la mission de l'envoyé spécial, le poste de chef de Délégation est resté vacant pendant deux ans et a été occupé par un chargé d'affaires.

Dans ce contexte, la transition a été marquée par des hésitations sur le rôle respectif d'ECHO et de la coopération en matière de réhabilitation. Parallèlement aux programmes de réhabilitation financés par le FED, ECHO a alloué des aides jusqu'en 1999 (50 M€ en 1998-99), en partie au profit du financement de grands projets de réhabilitation « dans la zone grise et politiquement sensible entre secours et développement ».

Dès 1996, la Délégation de la CE a mis en route des réunions de coordination avec les missions des Etats membres, réunions qui ont quelquefois atteint un rythme hebdomadaire. Pendant la période allant jusqu'à 2000, le dialogue entre la Délégation et les autorités rwandaises a été relativement réduit et formel. « Absence de collaboration », « incompréhension », « blocages » sont des mots qui ont été cités de façon répétée à l'occasion de cette évaluation.

Dès 1997, plusieurs partenaires bilatéraux (Royaume Uni, Suède) et multilatéraux (Banque mondiale, PNUD, FMI, FAD) ont pris une part active à la préparation de la stratégie de développement à long terme et à la construction des bases institutionnelles de ce développement.

Le retour à une stratégie de coopération communautaire « normale » a été préparé en 1999 et un projet a été débattu lors du Comité du FED d'octobre 1999, ce qui a ouvert la voie à l'élaboration du Programme Indicatif National (PIN) au titre du 8ème FED, signé à Kigali en avril 2000. Analysé par l'équipe d'évaluation, ce document ne contient pas d'éléments qui pourraient permettre de reconstituer une stratégie, même ex-post. Implicitement, il est possible de constater que les priorités de développement ont porté sur l'appareil judiciaire et les grandes infrastructures, mais il n'y a pas de signes d'une véritable réflexion stratégique avant 2000 de la part de la CE, alors que de tels signes existent pour plusieurs autres bailleurs.

Conclusion – L'équipe d'évaluation conclut qu'il n'y a pas eu de valeur ajoutée de l'action européenne dans la transition entre urgence et réhabilitation, et ceci pour deux raisons : l'insuffisante définition du rôle d'ECHO dans les années 1995-1998²⁷, et la trop faible capacité de la Délégation pendant cette même période.

Conclusion - Il n'y a pas eu non plus de valeur ajoutée de l'action européenne dans la transition entre réhabilitation et développement, et ceci pour deux raisons : l'absence de véritable réflexion stratégique de la part de la CE²⁸, et la lenteur du processus

²⁷ Ce facteur est historique et ne se reproduirait plus aujourd'hui

²⁸ Ce facteur est historique et ne se reproduirait plus aujourd'hui

d'établissement des relations de confiance avec le Gouvernement. Ce dernier point est approfondi dans la partie suivante.

Synthèse et enseignements

La valeur ajoutée de l'action européenne a été très significative en ce qui concerne la justice et la réconciliation d'une part, et la stabilisation régionale d'autre part. Dans les deux cas cette valeur ajoutée est due à une action concertée des Etats membres, soit dans le cadre d'une coordination avec la CE, soit au sein de la politique extérieure de l'UE. Cela confirme une leçon qui n'est pas nouvelle, mais semble être particulièrement vraie dans un contexte de sortie de crise :

Leçon – La valeur ajoutée de l'action européenne passe par la coordination, la cohérence et la complémentarité au sein de l'Union.

A l'inverse, il n'y a pas eu de valeur ajoutée dans la liaison entre urgence, réhabilitation et développement, à cause de faiblesses de la CE dans la définition des rôles, dans la gestion des ressources humaines et dans la réflexion stratégique. Bien qu'une partie de ces défaillances ne pourraient plus se reproduire aujourd'hui, il convient d'en tirer tous les enseignements possibles. Selon la CE, le lien entre urgence, réhabilitation et développement « doit faire partie d'une approche cohérente des crises, visant à atteindre la stabilité structurelle »²⁹. Or les conclusions de cette évaluation montrent que la CE est restée trop longtemps dans une logique d'urgence (action à court terme mise en œuvre principalement par des acteurs internationaux), puis dans une logique de réhabilitation (action à moyen terme mise en œuvre avec une participation systématique des acteurs locaux). A l'inverse, et pour des raisons expliquées à la section suivante, elle a tardé à s'engager dans une logique de développement, ce qui impliquait de coopérer avec le Gouvernement pour le renforcement des institutions et la formulation de politiques sectorielles dans le cadre d'une stratégie de développement à long terme.

Leçon – Un dialogue politique et une coopération aussi précoce que possible avec le Gouvernement sont des pré-conditions pour passer à la phase de développement.

5.2 Le rétablissement de la confiance entre les partenaires

Le dialogue avec le Gouvernement s'est établi de façon inégale avec les différents partenaires du développement, les différences étant principalement imputables aux positions des uns et des autres pendant la crise. Des relations de confiance se sont établies rapidement et à un haut niveau en ce qui concerne l'UE. Le processus a été beaucoup plus lent entre la CE et ses partenaires au sein du Gouvernement. La confiance a eu tendance à progresser au même rythme que pour les Etats membres les plus en retard. Cela est paradoxal car la CE aurait dû être jugée plus indépendante des Etats membres que l'UE. L'interprétation suggérée par plusieurs interlocuteurs est que l'établissement du dialogue a été freiné par le fait qu'il n'y a pas eu de Chef de Délégation officiellement nommé jusqu'à 1999. Plusieurs avis convergents recueillis au cours de cette évaluation montrent que ce fait n'est pas imputable à une volonté politique, mais plutôt au mode de gestion des ressources humaines de la CE.

²⁹ Communications de 1996 et de 2001

Conclusion – Jusqu'en 2000, la confiance a été difficile à établir entre la CE et ses partenaires au sein du Gouvernement, principalement à cause du fait qu'il n'y a pas eu de Chef de Délégation officiellement nommé jusqu'à 1999, ce qui est imputable au mode de gestion des ressources humaines de la CE.

Un dialogue harmonisé avec le Gouvernement a commencé à prendre place en 1998, dans le cadre d'initiatives de la Banque Mondiale et du PNUD. Des réunions périodiques de tous les partenaires ont été instituées en 2002, ainsi que des cellules de travail sectorielles (clusters). Un groupe d'harmonisation de l'appui budgétaire a vu le jour en 2003 et un groupe d'harmonisation des projets et programmes en 2004.

A la date de cette évaluation, la CE participe aux réunions relatives à l'appui budgétaire, ainsi que dans les domaines de la santé, de l'éducation, du développement rural (leader jusqu'en 2004), des infrastructures (leader) et de la gouvernance.

Le dialogue a été immédiatement et durablement efficace dans le cas de l'appui budgétaire. Au contraire, la cellule de travail (cluster) consacrée au développement rural, et dont la CE était chef de file, a connu un blocage avec une interruption des réunions en 2002-2003. Selon des entretiens auprès de plusieurs bailleurs, ce blocage s'explique par une faible demande de dialogue de la part du Ministre de l'Agriculture de l'époque, et il concernait les partenaires du développement dans leur ensemble. Pendant la période concernée, la CE a développé son action en faveur du développement rural (secteur de concentration) en collaborant de façon efficace avec d'autres ministères (voir Encadré 2). Lorsque les réunions ont repris en 2004, la confiance a mis longtemps à se rétablir et les procédures de mise en place des financements ont connu des retards importants.

A la fin 2005, le Gouvernement a décidé d'une profonde réforme des échelons locaux, allant dans le sens d'un rééquilibrage des institutions (voir partie suivante). Combinée à la réforme de la fonction publique de 2004, ce changement a provisoirement affaibli la capacité de l'administration publique, ce qui a contribué à retarder la CE dans son appui à la décentralisation et aux infrastructures rurales³⁰. Comme la réforme de 2005 a été une surprise pour la CE, ainsi que pour la plupart des partenaires, le problème n'avait pas été anticipé.

Constat - Entre 2000 et 2005, des relations de confiance réciproque (entre le Gouvernement et la CE) se sont progressivement installées, mais le processus a été inégal selon les secteurs, et a connu des avancées et des reculs.

L'équipe d'évaluation a recueilli des explications basées sur le rôle positif ou négatif de telle ou telle personne, du côté du Gouvernement ou de la CE, mais il n'est pas utile de décrire ces circonstances personnelles. Par contre, plusieurs explications institutionnelles ont été également citées et méritent d'être mentionnées :

- L'établissement de la confiance a été grandement facilité par la stabilisation de la situation régionale et par le fait que certains bailleurs aient reconnu les erreurs commises pendant la crise.
- Dans un contexte de réformes gouvernementales soudaines, et donc de faible visibilité pour les bailleurs, la question de la confiance a été perçue comme très

³⁰ La lourdeur des procédures de la CE, et les difficultés du dialogue dans le domaine du développement rural ont été citées comme autres facteurs explicatifs.

difficile à gérer pour les personnes en charge de la coopération de la CE. Plusieurs témoignages concordants évoquent l'importance d'un diagnostic rapide, et partagé avec les missions des Etats membres et le siège, en cas de difficulté dans le dialogue sur un sujet donné. Par exemple, un tel diagnostic partagé a été obtenu sur la question des juridictions Gacaca en 2003, avec des conséquences positives pour tous les partenaires.

- Lorsqu'une réforme intervient de façon soudaine et qu'elle est rapidement mise en œuvre, la lourde machine de la coopération de la CE n'a pas d'autre solution que de s'arrêter (cas du programme d'appui à la décentralisation à la date de cette évaluation). La CE a cependant su faire preuve de réactivité en soutenant avec succès le programme Ubudehe (voir Encadré 2) dans un contexte où le dialogue sur le développement rural était en partie bloqué.

Conclusion – Lorsque la CE est parvenue à traiter les difficultés de dialogue avec une bonne convergence avec les Etats membres, alors les blocages ont pu être levés.

Leçon – Les deux conclusions de cette section ont une portée générale et peuvent être considérées comme une leçon potentiellement applicable dans des contextes similaires à celui du Rwanda (sortie de crise et Gouvernement fort). La leçon s'énonce alors ainsi : une bonne transition vers le développement nécessite que l'établissement de la confiance et du dialogue soit géré de façon institutionnelle avec les Etats membres. Au contraire, le processus risque d'être retardé s'il dépend uniquement des individus.

5.3 Rétablissement et renforcement des institutions

Cette évaluation a étudié le rétablissement et le renforcement des institutions en examinant en particulier le Parlement et les partis politiques, la Justice, les échelons locaux, la société civile et les médias. La capacité de chaque institution a été examinée, mais aussi son autonomie par rapport au Gouvernement et aux autres institutions.

Le Parlement et les partis politiques

En 1994, les partis politiques ont suspendu l'essentiel de leurs activités pendant une période de cinq ans, prolongée en 1999 de quatre années supplémentaires. Pendant cette période, ils n'ont gardé que leurs activités au niveau national à travers les Bureaux politiques, mais pas au niveau des provinces et districts. En 2003 se sont déroulées des élections législatives et présidentielles multipartites au suffrage universel direct. Dans son rapport final de janvier 2004, la Mission d'Observation Electorale de l'UE a conclu que les élections avaient été « bien organisées », mais qu'elles ont abouti à une « réduction du pluralisme politique », l'ensemble des partis autorisés ayant soutenu le même candidat à l'élection présidentielle. Les partis politiques sont actuellement réunis dans un Forum institutionnalisé dans la constitution. A la mi-2006, le Gouvernement réunit quatre des huit partis autorisés.

Le Parlement n'est pas structuré selon un clivage « majorité / opposition », ce qui implique qu'il a une autonomie limitée par rapport à l'exécutif. Il a cependant acquis une capacité à exercer un rôle de contrôle de l'administration. Déjà en 2000, des commissions d'enquête du Parlement de transition ont réalisé des recherches sur des allégations de corruption impliquant des ministres et des députés. Depuis cette date, le Parlement a consolidé sa capacité dans les domaines de l'audit et des commissions d'enquête. A partir de 1998, plusieurs mécanismes efficaces ont été mis en place pour

la budgétisation et le contrôle des dépenses. Une Agence nationale des marchés a été créée ainsi qu'un Office de l'Auditeur Général des Finances de l'Etat.

La CE a été un des contributeurs importants du processus électoral dans le cadre d'un basket fund géré par le PNUD. Cependant, le déblocage de fonds a connu du retard par rapport à l'échéancier électoral. La CE finance également la réhabilitation des bâtiments du Parlement, qui est en cours. Elle a apporté une petite contribution à la formation du personnel des partis politiques.

Constat – Des élections parlementaires ont été organisées en 2003. Le Parlement n'est pas structuré en majorité et opposition mais il a développé une capacité à contrôler l'administration. La CE a contribué de façon significative à cette avancée³¹.

La justice

Le Génocide a dans le même mouvement détruit le système judiciaire national et créé une nécessité primordiale de rendre la Justice. Or, en 2000, le système judiciaire était considéré comme « peu autonome, manquant de ressources, inefficace et corrompu » (US DS, 2001).

En 2000, la CE soulignait dans son document de programmation la nécessité d'accélérer le règlement du contentieux du génocide et la « remise à niveau » du secteur de la Justice, qui devait faire l'objet d'un plan d'action sectoriel. Cela a été fait dans le cadre d'un projet FED programmé en 2000 et encore en cours de mise en œuvre. Ce projet inclut une assistance au Ministère de la Justice, la formation du personnel judiciaire, la réhabilitation des bâtiments et l'équipement informatique de la Cour suprême et de plus de 30 tribunaux, et un appui aux juridictions Gacaca (formation, sensibilisation, monitoring).

En 2005, il est reconnu que « l'appareil judiciaire a fait des progrès significatifs vers une plus grande indépendance » et que « dans la plupart des cas, il fonctionne sans interférence avec le Gouvernement » (US DS, 2006), ce qui est confirmé par plusieurs jugements récents, par exemple un jugement ayant donné tort au Gouvernement dans une affaire de corruption et un jugement ayant donné tort à la mairie de Kigali dans une affaire de permis de construire.

Constat – L'appareil judiciaire a connu un renforcement considérable et son autonomie s'est fortement améliorée. Ces changements positifs doivent beaucoup à la CE qui a été le principal financeur dans ce secteur, ainsi qu'à plusieurs Etats membres fortement impliqués dans ce secteur (Belgique, Pays Bas, Suède).

Les échelons locaux

Les échelons locaux sont la province, le district, le secteur et la cellule. La cellule est traditionnellement l'échelon de base de l'action collective, et ce rôle est consacré par d'importantes politiques qui s'enracinent dans la culture rwandaise (voir section suivante), et dont la CE est une des principaux financeurs.

Parmi les échelons intermédiaires, le district est le plus important et ses domaines de compétences s'accroissent. Les premières élections locales à bulletin secret ont eu

³¹ Cette conclusion et les suivantes sont argumentées dans le volume 2, section 7

lieu en 2000 au niveau des districts. Les observateurs internationaux ont rapporté que ces élections ont été dans l'ensemble libres et équitables. Ces élections ont été renouvelées dans de bonnes conditions en 2006. Des Comités de Développement Communautaire (CDC) ont été mis en place dans les cellules, secteurs et districts en vue de mobiliser les populations dans l'identification, la mise en oeuvre et l'exécution d'actions de développement.

A la fin de l'année 2005, une profonde réforme a été décidée suite de deux études réalisées pour le Ministère des Administrations Locales avec l'aide des Pays Bas. Le nombre des secteurs a été réduit de 1545 à 416 et celui des districts a été réduit de 106 à 30 dans la perspective de les renforcer. Par ailleurs, dans le cadre d'une réforme de la fonction publique de 2004, le personnel de l'administration centrale a été fortement réduit, en partie au profit des districts qui souffrent encore d'une très faible capacité humaine.

La politique du Gouvernement inclut un volet de décentralisation fiscale par le biais du Fonds Communautaire de Développement (FCD), système qui a été cité comme « un des meilleurs exemples dans la région ». Ce Fonds reçoit actuellement 4% du budget national, pourcentage qui est appelé à augmenter jusqu'à 10%.

Si l'on considère la programmation, la CE est le plus grand financeur du FCD, notamment pour le renforcement des routes secondaires, mais à la date de cette évaluation, la trop faible capacité des districts a empêché le démarrage des projets et les paiements sont restés très limités.

Plusieurs indices concordants montrent que les échelons locaux fonctionnent actuellement sur un mode de redevabilité (*accountability*) vers le haut. En particulier, les districts sont sous le contrôle du Gouvernement beaucoup plus que des niveaux proches du terrain³².

Constat – La cellule, échelon de base de l'action collective a été consacrée et renforcée par d'importantes politiques qui s'enracinent dans la culture rwandaise, et auxquelles la CE a fortement contribué. Le district, échelon intermédiaire le plus important, a eu une capacité excessivement faible jusqu'à la date de cette évaluation. Il est sous le contrôle du Gouvernement beaucoup plus que des niveaux proches du terrain. La capacité des districts est en cours de renforcement par le biais de réformes politiques très ambitieuses. La CE n'a pas contribué à ces réformes. Elle a prévu d'appuyer les investissements des districts et devrait pouvoir le faire dès que les réformes porteront leurs fruits.

La société civile

La période qui a immédiatement suivi la crise a vu affluer un grand nombre d'ONG internationales, avec un certain désordre. A la fin 2000, environ 20 ONG rwandaises étaient enregistrées à l'échelon central. Cette même année, une étude de la Coopération française notait leur dépendance par rapport aux financements extérieurs malgré des mesures de pérennisation, ce qui reste vrai à la date de cette évaluation. Un forum de partenariat économique entre le secteur public et le secteur privé a été institué en 2002.

³² Une exception est le système des juridictions Gacaca dans lequel le district (échelon intermédiaire) a des relations équilibrées avec l'échelon local et l'échelon central.

Malgré une longue tradition de coopératives rurales et de mouvements religieux, la vie associative locale reste limitée par la présence d'une administration publique très structurée sur le terrain, et par une culture où dominant la famille et la cellule comme unités de base de l'organisation sociale.

La CE soutient à l'heure actuelle environ 80 ONG de façon directe ou indirecte, principalement par le biais des lignes budgétaires, à travers des appels à projets internationaux. L'équipe d'évaluation estime que 10% des aides financières de la CE a été dirigée vers la société civile entre 1995 et 2005, mais que ce pourcentage est appelé à diminuer au vu de la stratégie adoptée en 2003. Les aides ont bénéficié aux projets d'ONG locales ou internationales (ex : Réseaux de Citoyens, Avocats Sans Frontières, ...).

Par rapport au Gouvernement, les associations rwandaises jouent dans certains cas un rôle « proactif » de contribution à l'élaboration des politiques et des lois. Un exemple très important est celui de la préparation de la loi foncière, mais l'équipe d'évaluation en a noté plusieurs autres. A l'inverse, peu d'ONG jouent un rôle « réactif » les amenant à examiner les effets des politiques publiques et à interpeller le Gouvernement à ce propos. Parmi les exceptions figure la LIPRODHOR qui intervient dans le secteur de la protection des droits de la personne. En juin 2004, cette ONG, ainsi qu'une dizaine d'autres, a été menacée de dissolution, ses biens ont été saisis, et plusieurs de ses dirigeants se sont exilés. Après recours aux tribunaux, les charges portant sur plusieurs ONG ont été levées. LIPRODHOR a progressivement repris ses activités et a publié depuis des rapports reconnus comme indépendants.

Constat – La société civile s'est structurée et renforcée au niveau national de façon importante et a acquis une capacité à jouer un rôle de lobbying dans la préparation des décisions publiques. Cela est beaucoup moins vrai pour les échelons locaux. Tous les bailleurs ont contribué à ce processus et la CE y a pris sa part, essentiellement grâce aux appels à projets internationaux financés par les lignes budgétaires. Toutefois, les ONG rwandaises restent très dépendantes de financements internationaux obtenus sur la base de projets, ce qui ne garantit en rien leur pérennité. Par ailleurs, et sauf exception, elles n'ont pas la capacité à exercer un rôle de réaction par rapport aux politiques du Gouvernement.

Les médias

Les médias ont connu une longue période de faible capacité et de faible autonomie. En 2000, par exemple, il y a eu des mentions nombreuses et crédibles de pressions exercées sur des journalistes dont les vues étaient opposées aux vues officielles. En 2005, il existait quatre journaux indépendants, dont deux avaient régulièrement des positions contraires à celles du Gouvernement. Un de ces journaux a cependant eu une édition confisquée en septembre 2005. Par ailleurs, plusieurs radios étrangères apportent une information indépendante, en partie appuyée sur les travaux de leurs correspondants locaux. Un changement brusque est intervenu début 2006. A la suite d'un discours d'ouverture prononcé par le Président, une vingtaine de journaux ont vu le jour et ont fait usage d'une grande liberté de parole. Il est encore trop tôt pour conclure sur la pérennité de ce changement, dont la portée est actuellement limitée par la très faible capacité professionnelle, technique et financière du secteur.

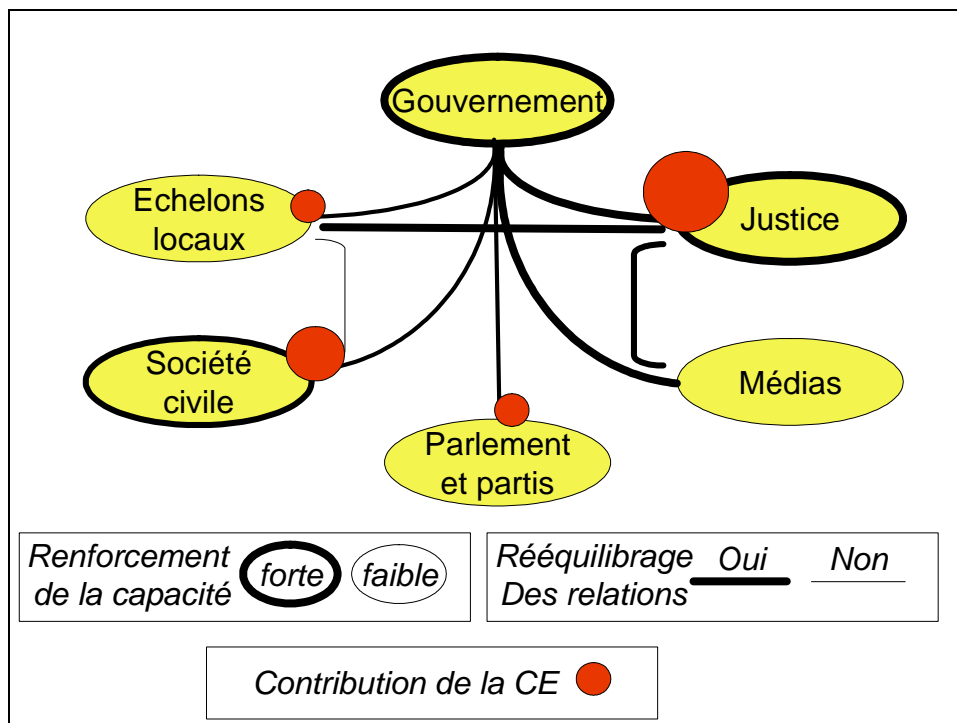
Ces changements se sont produits sans influence significative de la CE, qui a seulement apporté une contribution marginale au renforcement de la capacité technique des médias.

Le système dans son ensemble

Si le système des différentes institutions est considéré dans son ensemble, alors les évolutions les plus importantes sont le renforcement de l'appareil judiciaire et celui de la société civile, avec un risque relatif à la pérennité dans le second cas. En ce qui concerne l'équilibre entre les institutions, les évolutions majeures sont l'indépendance de la justice et le rôle de la société civile dans la préparation des décisions publiques.

Conclusion – Conjointement avec plusieurs Etats membres de l'UE, la CE a contribué de façon importante au renforcement et à l'autonomisation de la justice, qui constitue la plus grande avancée dans le domaine des institutions, selon le critère adopté pour cette évaluation.

Figure 2 - Le système des institutions rwandaises



5.4 Des solutions enracinées dans la culture traditionnelle

Deux des principales contributions de la CE au cours de la période évaluée présentent une particularité commune, à savoir que l'aide est passée par des mécanismes enracinés dans la culture traditionnelle. Il s'agit des juridictions Gacaca (voir Encadré 1) et du programme Ubudehe (voir Encadré 2). Ce point mérite un approfondissement.

Les juridictions Gacaca

Les juridictions Gacaca sont une adaptation moderne des traditionnelles audiences publiques dans les villages. L'idée de développer une pratique basée sur la culture traditionnelle est en partie inspirée en partie d'une démarche similaire suivie avec

succès au Mozambique, et transférée avec la contribution de l'Envoyé spécial de l'UE, dont la mission précédente avait eu lieu dans ce pays.

L'idée a été d'autant plus facilement adoptée au Rwanda que le Gouvernement privilégie le recours aux pratiques traditionnelles, par exemple l'Umuganda qui consiste à réunir les adultes de chaque cellule une fois par mois pour réaliser des petits travaux d'intérêt collectif. Plus généralement, l'extension rapide des juridictions Gacaca à tout le pays a été facilitée par deux éléments de contexte : gouvernement fort et culture homogène.

Les juridictions Gacaca ne sont pas une copie du système traditionnel. Bien au contraire, il a fallu développer et raffiner le dispositif sur de nombreux points afin de le faire servir au règlement d'un contentieux extrêmement lourd et ancien, alors que le système traditionnel traitait des petits conflits au quotidien. Les adaptations se sont inspirées en patrie de l'expérience sud-africaine et ont bénéficié d'apports importants de la société civile. On a vu que le nouveau dispositif a également fait l'objet d'un dialogue approfondi avec la communauté des bailleurs.

Même si les juridictions qui fonctionnent en 2006 n'ont plus qu'une ressemblance lointaine avec la pratique traditionnelle, il est clair que cette ressemblance a joué un rôle essentiel dans l'extension rapide du système. Les chiffres parlent d'eux même : 11000 juridictions ont été installées et 170000 juges ont été élus très rapidement et sans problème majeur dans l'ensemble du pays.

Le programme Ubudehe

Le programme Ubudehe (voir Encadré 2), financé à 100% par la CE à la date de cette évaluation est un autre exemple de solution enracinée dans la culture traditionnelle. Il est considéré comme le principal succès de la CE dans le domaine du développement rural qui constitue le secteur de concentration défini dans le Document de Stratégie de la CE pour le Rwanda (voir 4.8).

Une vue croisée des deux initiatives

Conclusion – Grâce à leur enracinement dans la culture traditionnelle, les deux processus aidés par la CE (Gacaca et Ubudehe) sont en train d'obtenir en relativement peu de temps un impact substantiel à l'échelle du pays entier. Ils représentent une contribution majeure pour l'atteinte de deux objectifs particulièrement stratégiques : justice et réconciliation d'une part, réduction de la pauvreté rurale d'autre part.

Encadré 2 – Le développement rural dans la cellule de Cyiri

Le programme Ubudehe trouve ses origines dans l'évaluation participative de la pauvreté réalisée en 2001 avec l'aide du Royaume Uni. Ubudehe est un terme emprunté à la pratique traditionnelle au travers de laquelle des voisins venaient collectivement en aide à une personne qui risquait de connaître un retard dans l'exécution des travaux de labour. Le mot peut se traduire par « travailler ensemble pour la résolution d'un problème ». L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de signe ou de témoignage montrant une contribution des bailleurs ou des ONG internationales dans le développement du concept, et considère donc que l'idée de base du programme Ubudehe trouve ses racines dans le pays.

Le programme a été mis au point en 2001 et testé dans le sud du pays grâce à une aide de la CE. Après un audit et d'une évaluation réalisés en septembre 2003, le programme a été ajusté et étendu à l'ensemble du pays avec un budget de 32 M€. L'évaluation à mi-parcours réalisée en 2005 montre un taux d'engagement de 81 %, très largement supérieur à celui des autres actions de la CE en faveur du développement rural.

Le programme fonctionne selon le principe suivant : dans chaque cellule, un comité spécialement élu est chargé de préparer un diagnostic et de définir des actions prioritaires dans l'intérêt de la cellule dans son ensemble, et dans l'intérêt de deux familles particulièrement pauvres. A condition que le processus se soit déroulé correctement, la cellule reçoit une aide de 900 euros pour ses actions d'intérêt collectif, et de 150 euros par famille pauvre prise en charge (deux familles par cellule). La procédure est légère et ne comporte pas de contrôle d'opportunité.

Dans le cadre de cette évaluation une enquête approfondie a été réalisée à Cyiri (environ 5000 habitants), dans la zone couverte par le programme pilote de 2001 à 2003 dans le sud du pays. L'équipe d'évaluation considère que le lieu d'étude choisi ne présente aucun facteur exceptionnel par rapport au reste du pays.

Un « comité Ubudehe » a été élu dans chacune des cellules de la zone d'étude. Deux personnes par cellule ont reçu une formation et ont ensuite conduit les réunions de diagnostic. Le problème identifié le plus fréquemment est l'exiguïté des terres ainsi que leur faible fertilité. Les solutions les plus fréquemment adoptées ont été la fourniture de chèvres aux agriculteurs. Les comités ont également choisi les ménages pauvres devant bénéficier d'un projet individuel, souvent sous forme de bétail également. Le nombre de chèvres a augmenté globalement de près de 50% dans la zone étudiée.

Les bénéficiaires ne sont pas autorisés à vendre les chèvres qu'ils ont reçues tant que l'effectif de leur troupeau n'a pas atteint au moins 3 animaux. A la mise à bas, le bénéficiaire d'une chèvre doit donner le premier petit à un autre ménage de la cellule. L'équipe d'évaluation a constaté que cette pratique perdure alors que le programme est maintenant terminé.

Du point de vue des personnes qui se sont exprimées, la chèvre représente non seulement une source de revenu, mais un capital facilement mobilisable en cas de besoin. Lors d'une récente sécheresse, une personne a pu payer les frais scolaires de ses enfants en vendant trois chèvres.

Source : enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation

D'autres solutions moins innovantes auraient pu être promues, telles que le développement des juridictions normales pour le règlement du contentieux du génocide, ou des systèmes de mutuelles pour la réduction de la pauvreté rurale. Cependant, ces solutions n'auraient pas pu apporter une réponse d'une ampleur et d'une rapidité suffisantes au regard des enjeux³³. Le succès des actions aidées par la CE s'explique donc en partie par le fait qu'elles ont été intelligemment enracinées dans la culture traditionnelle.

Dans les deux domaines examinés ici, la CE a accepté de financer des processus qui sont partiellement en contradiction avec les pratiques habituelles de l'aide internationale. Par exemple, les droits de la défense ne sont pas assurés selon les normes internationales dans les juridictions Gacaca, et les actions des comités Ubudehe ne sont pas soumises aux règles de contrôle financier habituelles. Les bailleurs ont su faire preuve de souplesse et cela a conditionné les succès obtenus.

L'équipe d'évaluation considère que ces deux succès sont extrapolables dans des contextes comparables (gouvernement fort, culture homogène), d'où la leçon suivante :

Leçon – En privilégiant l'enracinement dans la culture traditionnelle, quitte à assouplir les règles habituelles de coopération, il est possible d'avancer beaucoup plus vite vers l'atteinte des objectifs stratégiques qui impliquent la population dans son ensemble.

5.5 Les échelons intermédiaires

Les deux démarches analysées plus haut ont été initiées et pilotées au niveau national, et rapidement étendu à l'ensemble du territoire et de la population. Cette partie examine le rôle joué par les échelons intermédiaires, d'abord dans les systèmes Gacaca et Ubudehe, puis dans un des autres domaines étudiés à l'occasion de cette évaluation.

Justice et réconciliation

Dans l'étude du cas de Nyamata (voir Encadré 1), il est apparu que les premières décisions de libération provisoire des prisonniers ont suscité des incompréhensions, mais que celles-ci ont été levées grâce à l'intervention de la Cour Suprême et du Parquet Général de la République. L'équipe d'évaluation considère que cet épisode peut servir à l'analyse du rôle des échelons intermédiaires.

Le processus Gacaca a été structuré en trois niveaux : cellules, districts et échelon central. Dans l'exemple analysé, il apparaît que les incompréhensions sont apparues au niveau du district à propos du travail des cellules, puis que le problème a été résolu avec l'aide du niveau central. A l'échelon intermédiaire, le district de Nyamata avait la capacité de jouer son rôle. Il est en effet le siège d'un tribunal disposant d'un personnel compétent. Le procureur du tribunal de Nyamata a d'ailleurs collaboré à la création de l'association Ukuri Kuganze initiée par l'ancien procureur général près la Cour d'Appel de Nyanza, lequel avait inspiré la politique nationale de libération sur aveux. .

Constat – La politique de justice et réconciliation repose sur un travail effectué localement selon un processus inspiré de la culture traditionnelle. Un rôle important est

³³ Lors de la conception du système Gacaca, il avait été établi qu'il fallait plus de 100 ans pour juger l'ensemble des personnes emprisonnées à la suite du génocide.

donné au niveau central qui fonctionne selon les normes internationales. Enfin, le niveau des districts fait le lien entre le local et le national, mais aussi entre le traditionnel et le moderne.

Développement rural

L'étude du cas de Cyiri décrite dans l'Encadré 2 a fait apparaître un problème qui, sans être représentatif du programme Ubudehe, peut cependant servir à l'analyse des relations entre échelons. Le problème rencontré a été le suivant : trois des cellules enquêtées avaient diagnostiqué que leur principale difficulté était le manque d'eau potable. Elles ont choisi de mettre l'aide de la CE en commun³⁴ pour réaliser un projet d'adduction d'eau qui a reçu un appui supplémentaire du MINECOFIN et de Action Aid.

Le projet a malheureusement été un échec à cause de difficultés techniques que les cellules n'ont pas su surmonter. Environ un an après la fin du programme, la population n'avait tiré aucun bénéfice du projet. L'échec de ce projet ne doit pas cacher la réussite générale du programme Ubudehe qui s'observe presque toujours à l'échelon des cellules.

Lorsque les trois cellules ont lancé leur projet commun, l'échelon du district n'est pas intervenu. Au cours des entretiens réalisés par l'équipe d'évaluation, l'échec du projet a été évoqué de façon superficielle au niveau du district, et pas du tout au niveau national.

Ces éléments suggèrent que le programme Ubudehe est fortement enraciné au niveau local, mais que la capacité institutionnelle et technique reste faible pour régler les problèmes à l'échelon intermédiaire lorsqu'ils dépassent les possibilités des communautés de base³⁵. Les experts rwandais de l'équipe d'évaluation considèrent que cet exemple est représentatif d'un état de fait général dans le pays.

Constat – L'aide de la CE en faveur de la réduction de la pauvreté rurale repose sur un travail effectué localement selon un processus inspiré de la culture traditionnelle. Ce travail est cependant peu connecté avec l'échelon intermédiaire (district), et il en résulte que le programme est limité à la réalisation d'activités très locales et peu techniques. La liaison entre le traditionnel et le moderne se fait peu.

Transformation de l'agriculture

Sans avoir fait l'objet d'une étude approfondie, la transformation de l'agriculture a été citée à plusieurs reprises comme un enjeu très important pour le pays et insuffisamment pris en compte à ce jour. Les investissements et l'aide se sont concentrées sur les cultures d'exportation mais d'importants défis restent à affronter pour la mise en oeuvre de la loi foncière, le développement des circuits d'échanges de produits agricoles sur le marché intérieur, les routes rurales, le crédit aux agriculteurs, les entreprises et coopératives de transformation, la formation et la vulgarisation.

³⁴ Ce qui est exceptionnel dans le cadre du programme Ubudehe

³⁵ Il existe des échelons de gestion et de suivi du programme Ubudehe aux niveaux des secteurs et des districts, mais il s'agit d'assurer le suivi du programme de façon légère. Cela ne contribue pas de façon significative au renforcement de la capacité des districts.

Tous les défis cités se situent à l'interface entre l'agriculture traditionnelle locale et l'économie nationale et moderne (ou en voie de modernisation). Dans chaque cas, les solutions sont à mettre en œuvre aux échelons intermédiaires³⁶.

Une vue croisée sur les différents domaines

Les trois domaines examinés présentent des profils très différents. Le domaine de la justice et de la réconciliation montre une bonne articulation entre l'action locale enracinée dans la culture traditionnelle, le niveau central qui fonctionne selon les normes internationales et l'échelon intermédiaire qui a la capacité de faire le lien entre les deux mondes.

La politique de lutte contre la pauvreté rurale montre le succès d'une action locale bien enracinée dans la culture traditionnelle, mais incapable de résoudre certains problèmes parce que la liaison avec l'échelon intermédiaire se fait mal et que ce niveau a une trop faible capacité. Si une meilleure liaison n'est pas assurée à terme avec les échelons supérieurs, il est à craindre que les progrès réalisés dans chaque cellule restent déconnectés du reste de l'économie et du pays.

C'est d'ailleurs le même défi qu'il faut relever à propos de la transformation de l'agriculture où la faiblesse se situe à l'interface entre une agriculture locale traditionnelle et une économie nationale en voie de modernisation.

Conclusion – L'équipe d'évaluation considère que les grandes actions aidées par la CE au niveau local (Gacaca et Ubudehe) sont des réussites, mais que dans les cas de la lutte contre la pauvreté rurale et de la transformation de l'agriculture, il y a un risque que ces succès restent isolés et mal connectés à la modernisation du pays à cause de l'actuelle faiblesse des échelons intermédiaires.

5.6 Le secteur privé

Les sujets abordés jusqu'ici concernent principalement les institutions publiques et les ONG. Le secteur privé a été peu abordé, et cela est logique si l'on considère la petite place qui lui est donnée dans la coopération de la CE. Une estimation faite par l'équipe d'évaluation montre que moins de 5% de l'aide est orientée vers le secteur privé.

A la date de cette évaluation, le Gouvernement prépare une nouvelle Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté (SDERP) pour la période 2007-2012. Dans ce contexte, le Gouvernement considère maintenant que le cycle stratégique qui se termine était globalement caractérisé par un sous-investissement dans les secteurs productifs.

Les besoins mentionnés lors des entretiens d'évaluation concernent l'entrepreneuriat, le crédit, la formation professionnelle, la capacité des entreprises à respecter les normes de qualité, l'ouverture aux marchés régionaux et internationaux, et la capacité à attirer les investissements directs étrangers.

³⁶ La CE a une position solide pour aider à affronter ces défis. Elle joue un rôle important dans le dialogue politique sur le développement rural, dans un esprit de confiance retrouvé, la Délégation dispose d'une capacité importante et reconnue sur le sujet, elle est très présente à l'échelon local par le biais du programme Ubudehe, et elle a prévu d'appuyer l'échelon intermédiaire par un programme d'aide aux investissements des districts.

Ces points font écho à deux analyses réalisées dans le cadre de cette évaluation et concernant le commerce international et les infrastructures.

Commerce international

La politique commerciale européenne comporte un volet destiné à assurer sa cohérence avec la politique de développement. Dans le cadre des accords de Lomé, il s'agissait des préférences commerciales non réciproques pour l'entrée des produits des pays ACP sur le marché européen. Le système a été renforcé en 2001 par l'initiative « tout sauf les armes » dont bénéficie le Rwanda. Ce système a été réformé dans le cadre de l'accord de Cotonou. La CE favorise maintenant des accords de libéralisation des échanges au niveau régional (le Rwanda sera partie à l'accord concernant l'Afrique du Sud Est). Le Rwanda a reçu une aide de la CE pour participer aux négociations. Il est un des pays les plus en retard dans la négociation de l'accord de partenariat économique de l'Afrique du Sud-Est.

Par ailleurs, la CE a financé les études relatives à l'entrée du Rwanda dans la Communauté de l'Est Africain (CEA) incluant déjà le Kenya, l'Ouganda, et la Tanzanie. L'accord sur l'accession du Rwanda a été signé en 2006.

Dans tous ces cas la CE fait l'hypothèse que l'ouverture des marchés va améliorer l'intégration du secteur privé rwandais au commerce international, et in fine sa compétitivité. Cette hypothèse était déjà sous-jacente dans les accords de Lomé à propos de l'ouverture du marché européen aux exportations des pays ACP, et la CE a admis que cette hypothèse était également fragile, ce que cette évaluation confirme pour le cas du Rwanda dans la mesure où les exportations vers l'UE ne se sont pas accrues significativement³⁷. La même hypothèse reste à la base de la nouvelle politique de soutien aux accords régionaux, mais il est trop tôt pour dire si elle sera validée ou non en ce qui concerne le Rwanda.

Ce que l'on peut dire est que l'hypothèse repose sur une longue chaîne de causes et d'effets, et que sa réalisation suppose l'intervention de très nombreux facteurs, parmi lesquels l'entrepreneuriat, le crédit, la formation professionnelle, la capacité des entreprises à respecter des normes de qualité, la capacité des entreprises à travailler sur le marché intérieur ou à nouer des partenariats avec les entreprises étrangères. A l'inverse de la CE, certains bailleurs ont choisi d'avoir une politique proactive en direction du secteur privé, par exemple pour favoriser le développement du marché intérieur (USA) ou pour aider à l'entrée des exportateurs sur le marché européen (Pays Bas).

Une seule action d'envergure a été entreprise par la CE en direction du secteur privé. Il s'agit de l'utilisation de l'instrument Stabex pour renforcer la compétitivité des produits agricoles d'exportation soumis aux aléas des variations des cours mondiaux. Les actions ont concerné la réhabilitation des plantations et des usines à thé et café, puis l'amélioration de la qualité des produits d'exportation et leur diversification (par exemple le pyrèthre).

³⁷ Les exportations totales sont restées limitées à 8,3% du PIB jusqu'en 2003

Infrastructures

L'aide de la CE aux infrastructures a été la principale priorité financière de la CE pendant la période couverte par l'évaluation. Les routes ont représenté 57% des engagements et 88% des paiements. Au cours de la période couverte par l'évaluation, l'aide européenne a permis de réhabiliter six axes du réseau routier principal, sur lesquels transitent 46% du trafic routier total du pays et un septième axe représentant 7% du trafic est en cours de réhabilitation. Le reste du réseau routier principal (représentant 21% du trafic) est réhabilité avec le soutien d'autres bailleurs, principalement la Banque mondiale. Le réseau principal sera totalement réhabilité en 2008.

La CE a réalisé l'ensemble des travaux sous forme de projets qu'elle a conduit directement, avec les ressources humaines de la Délégation, lesquelles ont été considérablement renforcées depuis la déconcentration en 2004. Depuis 1999, la CE soutient le développement de la capacité de l'administration nationale dans le secteur des routes. Elle est chef de file pour le dialogue et la coordination dans le domaine des infrastructures. Elle a contribué à l'élaboration de la politique routière du Gouvernement et elle promeut la mise en place d'un appui budgétaire sectoriel.

Dans une communication de l'année 2000, la CE déclare privilégier le « renforcement des capacités des agences de transport et des opérateurs des secteurs public et privé ». Elle fait l'hypothèse que son aide induira « le développement des capacités des entreprises de construction locales et renforcera, à long terme, la compétitivité dans les domaines de l'entretien et de la fourniture des infrastructures de transport. ... Par ailleurs, la sous-traitance de prestations d'études et de supervision pourrait [aider à] la constitution dans le tissu industriel de capacités en termes d'entrepreneurs et de consultants, ce qui est un préalable à toute durabilité institutionnelle ».

Ce texte repose sur des chaînes d'hypothèses qui ressemblent à celles évoquées plus haut, à savoir que le moment venu, l'environnement économique va aboutir à un développement spontané du secteur privé par le jeu du marché. L'évaluation a testé cette hypothèse dans le cas du secteur des infrastructures au Rwanda.

Constat - L'hypothèse d'un développement spontané du secteur privé s'est vérifiée pour le marché de la construction et des petits travaux routiers, mais pas en ce qui concerne les routes bitumées en raison des barrières techniques, financières et administratives qui bloquent l'entrée du marché.

Conclusion - La CE a très largement contribué depuis dix ans à la réhabilitation du réseau routier principal. Au moment où cet objectif est en voie d'être atteint, le secteur privé rwandais n'est pas prêt à assurer les fonctions qui devraient lui incomber, à savoir l'entretien et le développement du réseau principal des routes bitumées.

Conformément aux hypothèses qui sous-tendent sa politique, la CE n'a réalisé aucune action particulière pour accroître la capacité des entreprises rwandaises à réaliser des travaux de construction et d'entretien des routes bitumées. Elle n'a pas non plus réalisé d'action particulière, en faveur de la formation du personnel des entreprises. Il faut cependant reconnaître qu'il aurait été plus difficile de prendre de telles mesures et de les justifier dans le contexte du Rwanda par comparaison avec d'autres pays. La CE s'est cependant préoccupée du renforcement des entreprises rwandaises dans la mesure où les deux seules études disponibles sur ce sujet ont été financées par elle.

Encadré 3 – Le secteur privé et les travaux routiers

La réforme de la politique sectorielle, réalisée à partir de 1998 avec l'aide de la CE, a conduit à transférer presque tous les travaux routiers au secteur privé. Les entreprises rwandaises ont donc vu leur activité augmenter et leur part de marché est passée de 13% à 22% entre 2000 et 2004. Une quarantaine d'entreprises nationales sont présentes sur le marché rwandais de la construction, et seulement trois sur celui des grands travaux routiers. Trois entreprises internationales sont également installées dans le pays.

Selon un rapport réalisé en 2002 pour la CE, peu d'entreprises rwandaises disposent de la compétence technique, de l'expérience et du matériel requis pour participer à l'entretien routier. En 2002, seules deux PME pouvaient travailler sur les routes bitumées, et une dizaine d'entreprises seulement étaient organisées de façon satisfaisante. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : d'une part, l'équipement coûte cher et le niveau des taux d'intérêt décourage les investissements lourds ; d'autre part, le marché est petit, et donc potentiellement volatil. A la date de l'évaluation, le secteur privé national participe peu à l'exécution de l'entretien routier sur le réseau principal.

Les bureaux d'études compétents sont également peu nombreux. Une dizaine de bureaux d'études et de contrôle sont présents au Rwanda, dont quatre interviennent dans l'entretien des routes principales.

Enfin, l'absence de personnel qualifié est le principal handicap des entreprises rwandaises dans ce domaine. Le pays manque notamment d'ingénieurs spécialisés en travaux routiers, ou encore de spécialistes des ponts. Les entreprises manquent de personnel qualifié pour conduire ou pour réparer les engins : la formation initiale comme la formation continue sont faibles, et de ce fait les pays voisins doivent être mis à contribution. L'augmentation constante du niveau technologique des machines rend de plus rapidement obsolète le niveau de connaissance des ouvriers.

Les conditions nécessaires pour postuler aux marchés relatifs aux routes bitumées les réservent de fait aux entreprises internationales. Même si les entreprises rwandaises avaient les capacités nécessaires, elles seraient empêchées de participer aux travaux à cause des montants de garantie, des avances de fonds nécessaires, et de la justification du chiffre d'affaires sur les cinq dernières années.

Source : documents analysés, entretiens effectués et focus group réalisé par l'équipe d'évaluation

Analyse croisée sur les différents domaines

L'examen des deux domaines précités montre une très grande similitude dans l'approche de la CE vis-à-vis du secteur privé. Cette approche repose sur l'hypothèse d'un développement spontané lorsque l'environnement économique devient favorable.

Conclusion - Cette hypothèse s'est concrétisée dans le cas des petites infrastructures (bâtiments et routes pavées), mais pas (encore) dans le cas des routes bitumées, ni dans celui de l'accès au marché européen.

Conformément à son hypothèse, la CE n'a pas essayé d'accélérer ou d'anticiper le développement du secteur privé par une politique proactive³⁸. Si elle l'avait fait, elle aurait plus facilement identifié les obstacles rencontrés, y compris dans certains cas des obstacles qui résultent de ses propres politiques ou procédures, par exemple avec les modalités d'attribution des marchés ou les barrières non douanières à l'entrée sur le marché européen.

Leçon – En faisant l'hypothèse que le secteur privé va se développer spontanément, la CE se dispense de promouvoir ce développement. Il en résulte qu'elle ne voit pas les obstacles qui empêchent l'hypothèse de se réaliser (ou qu'elle les voit mal), et dont elle est elle-même la cause dans certains cas.

5.7 Une vue d'ensemble de l'impact

Compte tenu de la méthode adoptée pour cette évaluation, certains impacts³⁹ ont été étudiés de façon approfondie tandis que d'autres l'ont été de façon superficielle. Il est cependant possible de présenter une vue d'ensemble de l'impact de la coopération de la CE en prenant trois angles de vues successifs : les effets recherchés, les effets obtenus, et la façon de les obtenir.

Effets recherchés

Le tableau suivant analyse l'aide de la CE au Rwanda selon la nature des impacts recherchés dans la société rwandaise et son économie. Les rubriques (a) à (e) déclinent le premier effet recherché, à savoir la réduction de la pauvreté. La typologie est comparable avec celle qui a été récemment employée dans un pays voisin⁴⁰. La dernière rubrique (f) tient compte d'un effet spécifiquement recherché au Rwanda.

³⁸ En ce qui concerne les routes bitumées, cette conclusion doit être relativisée car une telle politique aurait été à la fois difficile à mettre en oeuvre et moins justifiée au Rwanda par comparaison avec beaucoup d'autres pays (voir 4.9).

³⁹ Les termes « impact » et « effet » sont considérés comme synonymes dans cette section. Il se définissent comme les conséquences de la coopération de la CE pour la société rwandaise, ses institutions, son économie et son environnement.

⁴⁰ Ces rubriques sont empruntées à la récente évaluation de l'aide de la CE à la Tanzanie (voir site web d'EuropeAid)

Tableau 6 - Répartition des ressources selon les effets recherchés

	Période 1995-2005	Programmation 2002-2007
a – Accès à des services de base de bonne qualité	26%	22%
b – Accès à des services de base pour les pauvres	19%	23%
c - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables	15%	10%
d – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés	5%	8%
e – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique	23%	30%
f – Justice et réconciliation	12%	7%
Total	100%	100%

Sources : estimation de l'équipe d'évaluation sur la base de l'inventaire des actions de la CE (paiements) et de l'analyse rapide de 9 actions typiques – Voir Volume 3, section 3.8

Constat - Les financements alloués pendant la période 1995-2005 font une priorité de fait aux services sociaux de base, puis aux facteurs de développement de l'activité économique, puis à la justice, à la réconciliation et enfin à la sécurité des groupes vulnérables.

Effets obtenus

Le tableau qui suit liste les effets obtenus dans les principaux domaines concernés par la coopération de la CE, tels qu'ils ont été compris par l'équipe d'évaluation.

Conclusion – Les principaux impacts de la coopération de CE se sont produits dans les domaines de la justice et du réseau routier principal. Dans ces deux cas, les changements sont positifs et de nature à résoudre les problèmes qui se posent au pays, et la CE a apporté une contribution majeure. Des changements positifs sont également constatés dans les domaines de la pauvreté rurale et de l'éducation, et la contribution de la CE en est à nouveau une des causes majeures, mais ces changements sont loin d'être à la hauteur des défis auxquels le pays fait face.

Tableau 7 – Effets obtenus dans les principaux domaines de la coopération de la CE

	Coopération de la CE	Evolution du contexte	Contribution de la CE
Justice et réconciliation	Réhabilitation du système judiciaire. Six ans d'aide au renforcement des capacités. Contribution au processus Gacaca	Changement positif important L'appareil judiciaire a été rétabli. Il est autonome par rapport au Gouvernement. Le contentieux du génocide a commencé à être traité sur tout le territoire. Les aveux d'actes de génocide se multiplient ainsi que le travail en commun entre victimes et personnes ayant avoué.	Contribution majeure en ce qui concerne l'appareil judiciaire, et importante en ce qui concerne le règlement du contentieux du génocide.
Réseau routier principal	Six grands projets de réhabilitation, plus sept ans d'aide à la création de la capacité du secteur public	Changement positif important L'accès routier aux principaux centres et aux pays voisins est rétabli ou en voie de l'être (achèvement en 2008). Le système des acteurs rwandais n'a pas encore la capacité à entretenir et à développer le réseau des routes bitumées.	Contribution majeure (la CE a été le principal financeur et le chef de file de la coordination)
Monde rural	Réhabilitation du secteur des cultures d'exportation. Programme Ubudehe	Changement positif limité Recapitalisation du monde rural centrée sur le cheptel, le logement, les cultures d'exportation, et les institutions locales. Les cellules se préoccupent de la pauvreté rurale.	Contribution majeure surtout en ce qui concerne la prise en charge de la pauvreté rurale par la population
Education	Contribution à l'appui budgétaire, avec un suivi prioritaire des objectifs d'éducation (41% des indicateurs de performance)	Changement positif limité Augmentation du taux de scolarisation primaire. Parité entre garçons et filles. Baisse de qualité de l'enseignement primaire. Seulement un petit pourcentage des élèves accède à l'enseignement secondaire	Contribution majeure (La CE est le second contributeur à l'appui budgétaire, qui représente lui-même x% du budget du Gouvernement)
Santé	idem	Changement positif et négatif La remise en route des systèmes et infrastructures de santé a été réalisée. Des mutuelles de santé commencent à fonctionner. La crise du VIH/SIDA s'est aggravée ainsi que l'incidence de la malaria. L'espérance de vie a stagné.	Contribution majeure idem
Genre	Aspect bien intégré au stade de la conception et de l'évaluation, pas vraiment au stade de la mise en oeuvre	Changement positif important notamment dans le domaine de la justice, de la pauvreté rurale et de l'éducation	Contribution minimale l'essentiel du changement est attribuable au contexte national et aux choix du Gouvernement
Environnement	Aspect relativement peu intégré	Changement négatif La dégradation des sols en pente et des forêts s'est poursuivie à un rythme élevé	Pas de contribution significative dans un sens ou dans l'autre

Mécanismes d'impact

Constats – Lorsque la CE a contribué fortement à des changements positifs, c'est souvent grâce à son soutien financier comme dans le cas de la réhabilitation, puis des routes et de l'éducation, mais d'autres mécanismes ont joué de façon également importante, à savoir l'harmonisation des positions des Etats membres dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement, l'assistance à la préparation des réformes sectorielles, et la création des capacités institutionnelles.

Tableau 8 – Canaux par lesquels les effets ont été obtenus

Justice et réconciliation	La contribution de la CE est passée principalement par un soutien financier à la réhabilitation de l'appareil judiciaire, et par une position compromise prise en commun avec les Etats membres en faveur d'un processus Gacaca.
Réseau routier principal	La contribution de la CE est passée principalement par la réalisation de grands projets et par une assistance à la définition d'une politique sectorielle appropriée.
Monde rural	La contribution de la CE est passée d'abord par la réhabilitation de l'agriculture d'exportation et des services de base, puis dans le cadre du programme Ubudehe, par la création d'une capacité institutionnelle de lutte contre la pauvreté rurale à l'échelon local.
Education	La contribution de la CE est passée d'abord par l'appui au budget national.

5.8 Enjeux stratégiques

En 2002, la CE a choisi de soutenir en priorité le développement rural, y compris un appui important à la décentralisation et aux infrastructures rurales, ainsi que l'éducation, la santé, l'appui aux institutions, à la société civile, à l'intégration et à la stabilité régionale.

Si l'on se réfère aux montants alloués pour la période du 9^{ème} FED, les priorités ont été données à l'accès aux services de base, puis aux facteurs de développement de l'activité économique, puis à la justice et à la réconciliation et enfin à la sécurité des groupes vulnérables.

Cette évaluation étant réalisée au moment de la préparation du 10^{ème} FED, il convient d'examiner si ces choix correspondent encore aux besoins prioritaires du pays, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui par les différentes parties prenantes. Les travaux se sont concentrés sur les « enjeux stratégiques » actuels, c'est-à-dire les besoins et problèmes qui sont en partie nouveaux, ou dont l'importance s'est récemment accrue, et qui risquent de ne pas être pris suffisamment en compte par les bailleurs dans leur ensemble.

Les enjeux suivants ont été identifiés (sans ordre de priorité) :

- Transformation de l'agriculture et mise en relation de l'agriculture traditionnelle avec le marché intérieur et les institutions de niveau intermédiaire (voir section 5.5)
- Décentralisation et renforcement de la capacité des districts
- Préservation du potentiel de développement économique dans un contexte d'énergie chère

- Environnement et réduction de la pression sur les sols, sur les forêts et sur les parcs naturels
- Secteur privé, ouverture des entreprises aux marchés régionaux et internationaux, et capacité à attirer les investissements directs étrangers.

Ces cinq enjeux stratégiques actuels sont peu pris en compte dans le Document de Stratégie Pays de 2003, sauf pour ce qui est de la décentralisation.

Conclusion – Tout en restant justifiées, les priorités définies pour la période du 9^{ème} FED ne couvrent pas certains besoins et problèmes perçus aujourd'hui par les différentes parties prenantes comme prioritaires (transformation de l'agriculture, énergie, environnement et secteur privé). Par contre, la priorité donnée à la décentralisation et au renforcement de la capacité des districts reste particulièrement pertinente.

6. Conclusions

Ce chapitre résume les conclusions et les leçons apprises selon les rubriques introduites au chapitre précédent.

Chaque conclusion est caractérisée par un niveau de priorité qui varie du plus élevé [XXX] au moins élevé [X] en fonction de l'opinion de l'équipe d'évaluation quant à son utilité potentielle. Le niveau de priorité le plus élevé a été attribué à sept conclusions sur dix. Ce sont les seules qui ont été reprises dans le résumé placé en tête de ce rapport.

L'équipe d'évaluation présente également une auto-appréciation de la force de ses conclusions sur une échelle à trois degrés: force normale [XXX], en partie limitée [XX], et limitée [X]. Quelques limitations sont à mentionner pour quatre conclusions sur dix. Elles sont expliquées en détail dans le Volume 3. L'équipe d'évaluation estime qu'il n'y a aucune limitation sévère.

Cette section signale également si les conclusions sont généralisable ou non, quelles questions ont permis de conduire à aux conclusions, et quelles recommandations en dérivent.

6.1 La valeur ajoutée de l'action européenne

Valeur ajoutée dans la résolution du contentieux du génocide

1	Priorité XXX	Force XXX	Généralisation Oui	Question C	Recommandations A
----------	-----------------	--------------	-----------------------	---------------	----------------------

L'action européenne a eu une valeur ajoutée en ce sens qu'elle a apporté un appui capital dans le passage vers une logique de justice, puis dans la mise en place des juridictions Gacaca, ce qui a contribué à apporter une réponse appropriée au grave problème du contentieux du génocide. Toutefois, la valeur ajoutée est attribuable à l'action conjointe des Etats membres et de la CE. Dans ce cadre, la CE a apporté une contribution financière importante et a facilité la recherche de positions communes.

Cette conclusion confirme une leçon déjà apprise dans d'autres occasions, à savoir que dans un contexte de sortie de crise, la valeur ajoutée de l'action européenne passe par la coordination, la cohérence et la complémentarité au sein de l'Union.

Valeur ajoutée dans la stabilisation des conflits régionaux

2	Priorité X	Force XXX	Généralisation Non	Question C	Recommandation
----------	---------------	--------------	-----------------------	---------------	----------------

L'UE a fortement contribué à la résolution des conflits régionaux, avec une valeur ajoutée par rapport à l'action bilatérale car aucun Etat membre n'aurait pu combiner des actions diplomatiques, militaires et économiques d'une telle ampleur. Toutefois, la politique de stabilisation régionale de l'UE et la coopération de la CE ont été conduites en parallèle. La valeur ajoutée européenne est donc entièrement attribuable à l'action de l'UE.

Absence de valeur ajoutée dans la transition vers le développement

3	Priorité XXX	Force XXX	Généralisation Oui	Question C	Recommandation B
----------	-----------------	--------------	-----------------------	---------------	---------------------

Il n'y a pas eu de valeur ajoutée de l'action européenne dans la transition entre urgence et réhabilitation en raison de l'insuffisante définition du rôle d'ECHO dans les années 1995-1998, et de la capacité trop faible de la Délégation pendant cette même période. Il n'y a pas eu non plus de valeur ajoutée dans la transition vers le développement en raison de l'absence de véritable réflexion stratégique de la part de la CE et de la lenteur du processus d'établissement des relations de confiance avec le Gouvernement.

6.2 Le rétablissement de la confiance entre les partenaires

Un processus difficile qui a été mal géré dans la période post-conflit

4	Priorité XXX	Force XXX	Généralisation Oui	Question C	Recommandation C
----------	-----------------	--------------	-----------------------	---------------	---------------------

Jusqu'en 2000, la confiance a été difficile à établir entre la CE et ses partenaires au sein du Gouvernement, principalement à cause du fait qu'il n'y a pas eu de Chef de Délégation officiellement nommé jusqu'à 1999, ce qui est imputable au mode de gestion des ressources humaines de la CE. Par la suite, lorsque la CE est parvenue à traiter les difficultés de dialogue avec une bonne convergence entre ses services et avec les Etats membres, alors les blocages ont pu être levés.

La leçon à apprendre est que l'établissement de la confiance et du dialogue peut être accéléré si le processus est géré de façon institutionnelle par l'ensemble des services de la CE et par les Etats membres. Au contraire, il risque d'être retardé s'il dépend uniquement des individus. Cette leçon est potentiellement applicable dans des contextes similaires à celui du Rwanda (sortie de crise et Gouvernement fort).

6.3 Le rétablissement et le renforcement des institutions

Contribution à la capacité et à l'autonomie des institutions

5	Priorité XX	Force XXX	Généralisation	Question D, C, R	Recommandation
----------	----------------	--------------	----------------	---------------------	----------------

Globalement, la majorité des institutions rwandaise ont gagné en capacité et en autonomie. Conjointement avec plusieurs Etats membres de l'UE, la CE a contribué de façon importante au renforcement et à l'autonomisation de la justice, qui constitue la plus grande avancée dans le domaine des institutions, selon le critère adopté pour cette évaluation. La CE a également contribué au même titre que les autres bailleurs à un début de renforcement et d'autonomisation de la société civile.

6.4 Des solutions enracinées dans la culture traditionnelle

Un moyen pour obtenir rapidement des impacts à grande échelle

6	Priorité XXX	Force XX	Généralisation Oui	Question D, C, R	Recommandation D
----------	-----------------	-------------	-----------------------	---------------------	---------------------

Grâce à leur enracinement dans la culture traditionnelle, les deux processus aidés par la CE (Gacaca et Ubudehe) sont en train de générer en relativement peu de temps un impact substantiel à l'échelle du pays entier. Ils représentent une contribution majeure pour l'atteinte de deux objectifs particulièrement stratégiques : justice et réconciliation d'une part, réduction de la pauvreté rurale d'autre part.

Le principe qui a permis ces deux succès est extrapolable dans des contextes comparables (gouvernement fort, culture homogène). La leçon est qu'en privilégiant l'enracinement dans la culture traditionnelle, même au détriment des règles habituellement appliquées par les bailleurs, il est possible d'avancer beaucoup plus vite vers l'atteinte des objectifs stratégiques qui impliquent la population dans son ensemble.

6.5 Les échelons intermédiaires

Leur faiblesse limite la portée des succès obtenus dans le monde rural

7	Priorité XXX	Force XX	Généralisation Non	Question D, R	Recommandation E
----------	-----------------	-------------	-----------------------	------------------	---------------------

Les grandes actions aidées par la CE au niveau local (Gacaca et Ubudehe) sont des réussites, mais dans les cas de la lutte contre la pauvreté rurale et de la transformation de l'agriculture, il y a un risque que ces succès restent isolés et mal connectés à la modernisation du pays à cause de l'actuelle faiblesse des échelons intermédiaires. Ce risque a pu être évité dans le domaine de la justice, en partie grâce à l'aide apportée par la CE à tous les échelons du système judiciaire.

6.6 Le secteur privé

L'hypothèse d'un développement spontané est en partie contredite

8	Priorité XXX	Force XX	Généralisation Oui	Question I, E	Recommandation F
----------	-----------------	-------------	-----------------------	------------------	---------------------

La CE a très largement contribué depuis dix ans à la réhabilitation du réseau routier principal, mais au moment où cet objectif est en voie d'être atteint, le secteur privé rwandais n'est pas prêt à en assurer l'entretien et le développement. La CE fait l'hypothèse que le secteur privé se développe spontanément lorsque la demande et l'environnement économique sont favorables. Cette hypothèse s'est concrétisée dans le cas des petites infrastructures (bâtiments et routes pavées), mais pas dans le cas des routes bitumées. Une hypothèse similaire avait été faite et également contredite en ce qui concerne l'accès des exportateurs rwandais au marché européen.

En faisant l'hypothèse que le secteur privé va se développer spontanément, la CE se dispense de promouvoir ce développement⁴¹. Il en résulte qu'elle ne voit pas les obstacles qui empêchent l'hypothèse de se réaliser (ou qu'elle les voit mal), alors même que certains de ces obstacles résultent de ses propres politiques ou procédures. Cette leçon est de portée générale.

6.7 Une vue d'ensemble de l'impact

Les points forts : justice, routes, pauvreté rurale et éducation

9	Priorité XX	Force XX	Généralisation Non	Question toutes	Recommandation
----------	----------------	-------------	-----------------------	--------------------	----------------

Les principaux impacts de la coopération de CE se sont produits dans les domaines de la justice et du réseau routier national. Dans ces deux cas, les changements sont positifs, de nature à résoudre les problèmes qui se posaient au pays, et la CE a apporté une contribution majeure. Des changements positifs sont également constatés dans les domaines de la pauvreté rurale et de l'éducation, et la contribution de la CE en est à nouveau une des causes majeures, mais ces changements sont loin d'être à la hauteur des défis auxquels le pays fait face.

6.8 Les enjeux stratégiques

L'appui à la décentralisation continue de correspondre à un enjeu stratégique

10	Priorité XXX	Force XX	Généralisation Non	Question S, D, R, I	Recommandation E, F
-----------	-----------------	-------------	-----------------------	------------------------	------------------------

Tout en restant justifiées, les priorités définies par la CE en 2002 ne couvrent pas certains besoins et problèmes perçus aujourd'hui par les différentes parties prenantes comme prioritaires (transformation de l'agriculture, énergie, environnement et secteur privé). Par contre, la priorité donnée à la décentralisation et au renforcement de la capacité des districts reste particulièrement pertinente.

7. Recommandations

Les recommandations sont regroupées ci-dessous en deux catégories selon qu'elles s'adressent :

- Aux services du siège travaillant sur la gestion post-crise et sur le lien entre urgence, réhabilitation et développement

⁴¹ En ce qui concerne les routes bitumées, cette conclusion doit être relativisée car cette promotion aurait été à la fois difficile à mettre en oeuvre et moins justifiée au Rwanda par comparaison avec beaucoup d'autres pays (voir 4.9)

- A la Délégation et aux services du siège responsables de la coopération avec le Rwanda. A court terme, les recommandations de cette catégorie concernent la mise en œuvre du DSP en vigueur. A moyen terme, elles concernent le futur DSP.

Chaque recommandation est affectée d'un niveau de priorité allant du plus élevé [XXX] au moins élevé [X] en fonction de l'opinion de l'équipe d'évaluation quant à son utilité potentielle. Les niveaux de priorité les plus élevés ont été attribués aux recommandations E et F. Ce sont les seules qui sont reprises dans le résumé figurant en tête de ce rapport.

7.1 Recommandations relatives à la gestion post-crise

Obtenir une valeur ajoutée européenne en coopérant avec les Etats membres

A	Priorité : X	Destinataires : Services du siège travaillant sur la gestion post crise
Application opérationnelle à court terme		Encourager la mise en place de réunions de coordination des missions ou représentants des Etats membres à l'initiative des Délégations, aussitôt que c'est matériellement possible. Encourager la mise en commun des ressources pour arriver à des diagnostics rapides et partagés. Encourager la recherche de positions communes de façon flexible.
Commentaire		Cette recommandation est déjà en grande partie appliquée.
Origine		Cette recommandation dérive de la conclusion 1, à savoir que la valeur ajoutée de l'action européenne dans la réhabilitation de l'appareil judiciaire, puis dans la mise en place des juridictions Gacaca, est attribuable à l'action conjointe des Etats membres et de la CE.

Mieux garantir la capacité des Délégations dans les pays en sortie de crise

B	Priorité : XX	Destinataires : Services du siège travaillant sur la gestion post crise (et indirectement les services du siège assurant la gestion du personnel)
Application opérationnelle à court terme		Réaliser un suivi de la capacité des Délégations dans les pays en sortie de crise, et créer un mécanisme d'alerte en cas de capacité insuffisante.
Application opérationnelle à moyen terme		Développer (ou améliorer) une approche permettant de valider l'expérience acquise par le personnel des délégations en ce qui concerne la gestion post-crise. Promouvoir l'expérience de gestion post-crise comme un critère important dans la carrière des fonctionnaires de la CE.
Commentaire		La mise en œuvre de cette recommandation met en jeu des changements très profonds au sein des services de la CE
Origine		Cette recommandation dérive de la conclusion 3, à savoir qu'il n'y a pas eu de valeur ajoutée de l'action européenne dans la transition entre urgence, réhabilitation et développement en raison de la capacité trop faible de la Délégation.

Gérer la confiance avec le Gouvernement de façon proactive au niveau institutionnel

C	Priorité : XX	Destinataires : Services du siège travaillant sur la gestion post crise
Application opérationnelle à court terme	Recommander aux délégations travaillant dans un contexte post-crise (1) d'accorder aussi vite que possible un capital de confiance important à leurs partenaires nationaux. (2) de réaliser des diagnostics fréquents et rapides pour savoir si cette confiance peut être maintenue (3) de partager ces diagnostics avec les services du siège et les Etats membres.	
Commentaire	La mise en œuvre de cette recommandation a des implications politiques très sensibles	
Origine	Cette recommandation dérive de la conclusion 4 et de la leçon qui en est tirée, à savoir que l'établissement de la confiance et du dialogue au niveau institutionnel ne repose pas seulement sur les personnes mais doit également être gérée au niveau de l'institution et des Etats membres.	

Promouvoir le recours aux solutions enracinées dans les cultures traditionnelles

D	Priorité : XX	Destinataires : Services du siège travaillant sur la gestion post crise
Application opérationnelle à court terme	Réaliser des documents d'information sur les meilleures expériences de programmes enracinés dans les cultures traditionnelles (au Rwanda et ailleurs) et les diffuser largement	
Application opérationnelle à moyen terme	Promouvoir la mise en oeuvre de solutions enracinées dans les cultures traditionnelles grâce à un séminaire et par la mise en place d'un réseau d'échange d'expertise	
Commentaire	La CE pourrait impliquer le Gouvernement rwandais dans la mise en œuvre de cette recommandation	
Origine	Cette recommandation dérive de la conclusion 6, à savoir qu'en privilégiant l'enracinement dans la culture traditionnelle, même au détriment des règles habituellement appliquées par les bailleurs, il est possible d'avancer beaucoup plus vite vers l'atteinte des objectifs stratégiques qui impliquent la population dans son ensemble.	

7.2 Recommandations relatives à la coopération avec le Rwanda

Contribuer au renforcement des districts

E	Priorité : XXX	Destinataires : Délégation et services du siège contribuant à la préparation du DSP
Application opérationnelle à court terme		Utiliser une partie des ressources affectées au Fonds Communautaire de Développement et encore disponibles pour apporter un soutien très rapide et très peu contraignant aux premiers investissements prioritaires inscrits dans les plans de développement des districts (dans l'esprit du programme Ubudehe). Accompagner ce soutien par une aide à la « formation sur le tas » (<i>learning-by-doing</i>) en faveur des services des districts, notamment en ce qui concerne la programmation et l'évaluation participative. Apporter une aide aux échanges d'expérience entre les districts.
Application opérationnelle à moyen terme		Donner une haute priorité au dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs à propos du renforcement de la capacité des districts et de l'appui à la décentralisation. Dans ce cadre, encourager le renforcement de la capacité des districts et leur redevabilité (accountability) vis-à-vis des échelons locaux et de leurs électeurs. Maintenir un soutien financier important aux investissements des districts par l'intermédiaire du Fonds Communautaire de Développement. Prolonger le programme Ubudehe en renforçant le rôle des districts dans la gestion du programme.
Commentaire		Cette recommandation est déjà en partie intégrée par les partenaires, mais l'enjeu est de la mettre en œuvre de façon très urgente
Origine		Cette recommandation dérive de la conclusion 7, à savoir qu'il y a un risque de déconnection et de développement à deux vitesses (moderne / traditionnel) à cause de l'actuelle faiblesse des échelons intermédiaires.

Considérer le développement du secteur privé comme un aspect transversal prioritaire

F	Priorité : XXX	Destinataires : Délégation et services du siège contribuant à la préparation du DSP
Application opérationnelle à court terme	<p>Promouvoir de façon active le développement du secteur privé dans le cadre de la mise en œuvre des ressources encore disponibles, notamment pour le soutien aux coopératives, le FDC et Stabex.</p> <p>Insérer des dispositions en faveur du développement des entreprises rwandaises dans les appels d'offre préparés par la Délégation chaque fois que cela est pertinent.</p> <p>Désigner au sein de la Délégation une personne ayant la responsabilité « transversale » d'intégrer le développement du secteur privé dans la coopération de la CE.</p>	
Application opérationnelle à moyen terme	<p>Donner une haute priorité au développement du secteur privé dans le dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs.</p> <p>Dans ce contexte, appuyer le développement et la participation des Acteurs Non Etatiques concernés par le développement du secteur privé.</p> <p>Rechercher systématiquement des exemples de bonnes pratiques et tenter de les transférer au Rwanda⁴².</p> <p>Intégrer l'aspect « secteur privé » dans le suivi et l'évaluation des interventions.</p>	
Commentaire	<p>Cette recommandation présente un risque dans la mesure où la CE n'a pas su intégrer de façon satisfaisante d'autres aspects transversaux importants (voir recommandation H)</p>	
Origine	<p>Cette recommandation dérive des conclusions 8 et 10, à savoir :</p> <p>(8) En faisant l'hypothèse que le secteur privé va se développer spontanément, la CE se dispense de promouvoir ce développement, et elle ne voit donc pas les obstacles qui empêchent son hypothèse de se réaliser, alors même que certains de ces obstacles lui sont imputables.</p> <p>(10) Les priorités définies par la CE en 2002 ne couvrent pas certains besoins et problèmes perçus aujourd'hui comme prioritaires, et notamment le développement du secteur privé.</p>	

⁴² Par exemple, la Délégation de la CE en Tanzanie a appuyé avec succès un projet d'infrastructures routières (projet RUSIRM) comprenant un appui au développement des entreprises du secteur privé, ce qui est peut-être de nature à répondre au problème soulevé à la section 5.6.

Maintenir les priorités stratégiques et les faire évoluer à la marge

G	Priorité : XX	Destinataires : Délégation et services du siège contribuant à la préparation du DSP
Application opérationnelle à court terme	<p>Maintenir un appui suffisant dans le domaine de la justice et de la lutte contre la pauvreté rurale pour permettre la continuation et la généralisation des succès obtenus.</p> <p>Développer une réflexion stratégique sur l'environnement à partir du Country Environment Profile, partager cette réflexion dans le cadre d'un dialogue avec le Gouvernement et les partenaires, définir les domaines où l'intégration de l'environnement est un enjeu national essentiel</p>	
Application opérationnelle à moyen terme	<p>Dans le cadre d'un dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs, travailler à la pérennisation des ressources budgétaires nationales nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire et de la lutte contre la pauvreté rurale.</p> <p>Dans les domaines considérés comme prioritaires, intégrer l'environnement dans la mise en œuvre de l'aide (contrats, suivi), et réaliser des évaluations sur ce thème.</p> <p>Dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs, veiller à ce qu'un appui financier suffisant soit apporté dans les domaines suivants : (1) transformation de l'agriculture et (2) développement économique compatible avec le renchérissement de l'énergie.</p> <p>Proposer une contribution financière sur ces deux thèmes dans le cadre du développement rural, maintenu comme secteur de concentration.</p>	
Commentaire	<p>Cette recommandation est déjà en partie intégrée dans les documents de préparation du Document de Stratégie Pays pour la période du 10^{ème} FED</p>	
Origine	<p>Cette recommandation dérive de la conclusion 10 : les priorités définies par la CE en 2002 restent justifiées (accès aux services de base d'éducation et de santé, infrastructures rurales, renforcement des institutions et notamment de la justice, réduction de la pauvreté rurale, intégration régionale). Cependant elles ne couvrent pas certains besoins et problèmes perçus aujourd'hui comme prioritaires, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> La transformation de l'agriculture et la mise en relation de l'agriculture traditionnelle avec le marché intérieur et les institutions de niveau intermédiaire La préservation du potentiel de développement économique dans un contexte d'énergie chère La réduction de la pression sur les sols, sur les forêts et sur les parcs. 	