

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

Evaluation de niveau pays

Rapport final
Volume 2 – Réponse aux questions

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.

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. SORTIE DE CRISE (C)	3
1.1. Comment évaluer la valeur ajoutée communautaire ?	3
1.2. Le contexte de sortie de crise	4
1.3. Les enjeux de la sortie de crise	5
1.4. Les objectifs et priorités européennes	5
1.5. La capacité de la CE à contribuer à la sortie de crise	6
1.6. Les interventions de la CE	7
1.7. La coordination UE / CE	10
1.8. La coordination et dialogue avec le Gouvernement	10
2. PERTINENCE DE LA STRATEGIE ACTUELLE (S)	15
2.1. Traitement de la question	15
2.2. Le Document de Stratégie Pays	15
2.3. Les enjeux de la réduction de la pauvreté	16
2.4. Les priorités effectivement constatées	17
3. COHERENCE DES INTERVENTIONS EUROPEENNES (E).....	22
3.1. Traitement de la question	22
3.2. Objectifs de cohérence	22
3.3. Principales interférences identifiées	23
3.4. Interférences avec la politique de stabilisation régionale de l'UE	23
3.5. Interférence avec la politique du commerce extérieur	25
4. MODALITES DE FINANCEMENT (F)	28
4.1. Traitement de la question	28
4.2. Utilisation effective des différentes modalités	28
4.3. Attentes quant à la mise en œuvre de l'aide	31
4.4. Effets spécifiquement recherchés selon les modalités	31
4.5. Satisfaction des attentes et obtention des effets recherchés	33
5. DIALOGUE AVEC LE GOUVERNEMENT (G)	40
5.1. Traitement de la question	40
5.2. Les partenaires clés du dialogue	40

5.3. La mise en place du dialogue	41
5.4. Efficacité du dialogue.....	42
6. ASPECTS TRANSVERSAUX (T).....	46
6.1. Traitement de la question	46
6.2. Enjeux et objectifs.....	46
6.3. Intégration des aspects transversaux dans les interventions de la CE.....	48
6.4. Pertinence des efforts d'intégration de la CE	51
7. INSTITUTIONS ET ETAT DE DROIT (D).....	53
7.1. Traitement de la question	53
7.2. Objectifs et priorités européennes	54
7.3. Capacité de la CE.....	54
7.4. Interventions de la CE	55
7.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement.....	57
7.6. Réformes politiques	57
7.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE	59
8. DEVELOPPEMENT RURAL (R).....	66
8.1. Traitement de la question	66
8.2. Objectifs et priorités de la CE	67
8.3. Capacité de la CE.....	67
8.4. Interventions de la CE	67
8.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement.....	69
8.6. Réformes politiques	69
8.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE	70
9. INFRASTRUCTURES (I).....	75
9.1. Traitement de la question	75
9.2. Objectifs de la CE en matière de renforcement des capacités	76
9.3. Capacité de la CE.....	76
9.4. Interventions de la CE	76
9.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement.....	78
9.6. Réformes politiques	78
9.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE	80

Encadrés

Encadré 1 – Urgence, réhabilitation et développement.....	10
Encadré 2 - Réponse à la question C (Sortie de crise)	14
Encadré 3 - Réponse à la question S (Pertinence de la stratégie actuelle)	21
Encadré 4 - Réponse à la question E (Cohérence des interventions européennes).....	27
Encadré 5 - Réponse à la question F (Modalités de financement).....	39
Encadré 6 - Réponse à la question G (Dialogue avec le Gouvernement).....	45
Encadré 7 – Le genre dans les études de terrain réalisées par l'équipe d'évaluation	51
Encadré 8 - L'environnement dans le cas de la route Kigali - Kayonza.....	52
Encadré 9 - Réponse à la question T (Aspects transversaux)	52
Encadré 10 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation	54
Encadré 11 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation	56
Encadré 12 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation	59
Encadré 13 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation	63
Encadré 14 - Réponse à la question D (institutions et état de droit)	65
Encadré 15 – Le financement du programme Ubudehe par la CE.....	68
Encadré 16 – Le programme Ubudehe et le renforcement des institutions locales	72
Encadré 17 – La réduction de la pauvreté rurale à Cyiri	73
Encadré 18 - Réponse à la question R (Développement rural)	74
Encadré 19 - Réponse à la question I (Infrastructures).....	83

Tableaux

Tableau 1 – Les questions d'évaluation	1
Tableau 2 - Interventions engagées par la CE au titre de la réhabilitation	9

Tableau 3 - Bailleurs présents.....	11
Tableau 4 – Contributions des bailleurs à la transition vers le développement.....	13
Tableau 5 - Priorités de fait en 2006, par domaine.....	19
Tableau 6 - Priorités de fait : effets recherchés sur les acteurs rwandais	20
Tableau 7 - Priorités de fait : effets recherchés sur les bénéficiaires finaux.....	21
Tableau 8 – Engagements selon les modalités de financement	29
Tableau 9 – Modalités de financement et effets recherchés pour les acteurs rwandais.....	32
Tableau 10 – Modalités de financement et effets recherchés pour les bénéficiaires finaux	33
Tableau 11 - Comparaison des modalités de financement	34
Tableau 12 – Engagement moyen par intervention.....	35
Tableau 13 – Aide par catégories de partenaires (2004-2005)	41
Tableau 14 - Intégration du genre	48
Tableau 15 - Intégration de l'environnement	50
Tableau 16 – Coopération de la CE (paiements) par période et par domaine	56
Tableau 17 - Interventions de la CE dans le domaine de la justice, des droits de l'homme et de la réconciliation nationale	57
Tableau 18 – Les niveaux d'administration	62
Tableau 19 - Interventions de la CE dans le domaine du développement rural.....	69
Tableau 20 - Interventions de la CE dans le domaine des infrastructures	77
Tableau 21 - Travaux de réhabilitation du réseau routier principal.....	80
Tableau 22 - Travaux routiers réalisés localement.....	81

Autres volumes

Volume 1 : Introduction, aperçu de la méthode, résumé des réponses aux questions, appréciation d'ensemble, conclusions et recommandations

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

Acronymes

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AID	Agence internationale de développement
APD	Aide publique au développement
APR	Armée patriotique rwandaise
BEI	Banque européenne d'investissement
BHSG	Budget Support Harmonisation Group
BRD	Banque rwandaise de développement
CE	Commission européenne
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
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
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FED	Fonds européen de développement
FER	Fonds d'entretien des routes
FMI	Fonds monétaire international
FPR	Front patriotique rwandais
Frw	Franc rwandais
GCPD	Groupe de coordination des partenaires du développement
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification économique
MINEDUC	Ministère de l'Education, de la Science, de la Technologie et de la Recherche scientifique
MININFRA	Ministère des Infrastructures
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement

	économique
ON	Ordonnateur national
ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPHE	Pays pauvres hautement endettés
RDC	République démocratique du Congo
SDERP	Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
UA	L'Union africaine
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
UE	Union européenne
UNHCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
USAID	Agence américaine pour le développement international

Introduction

Ce second volume du rapport d'évaluation¹ contient la réponse détaillée aux questions d'évaluation dont le choix et la rédaction ont été validés par le groupe de référence et dont la liste figure au Tableau 1 ci dessous.

Les questions ont été initialement proposées par l'équipe d'évaluation, en référence à la logique d'intervention, 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.

Tableau 1 – 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 sources d'information appuyant les réponses aux questions 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

¹ Ce volume fait partie de la seconde version du rapport. Une troisième version sera établie après le séminaire de discussion prévu le 21/09 à Kigali.

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 évaluée².
- 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 cas³ 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.

² Les analyses sont présentées dans le volume 3

³ Les monographies sont présentées dans le volume 3

1. Sortie de crise (C)

<p><i>Dans quelle mesure l'action de la CE a-t-elle eu une valeur ajoutée communautaire pendant la période de sortie de crise?</i></p>

Critères de jugement appliqués

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 a été résolu en tout ou en partie, au bon moment et à la bonne échelle.

1.1. Comment évaluer la valeur ajoutée communautaire ?

La question est difficile car le concept de valeur ajoutée communautaire n'a jamais été véritablement opérationnalisé dans les évaluations de la coopération de la CE. Dans le cas concret de cette évaluation, la valeur ajoutée communautaire est définie 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 a été résolu en tout ou en partie, au bon moment et à la bonne échelle.

Alors même que tous les problèmes étaient urgents au Rwanda au moment de la sortie de crise, quels sont ceux que l'on peut qualifier de particulièrement importants avec le recul du temps ? Ce point est traité à la section suivante.

La valeur ajoutée communautaire peut être obtenue par le biais du partage des rôles, la CE intervenant en fonction des ses « avantages comparatifs » là où les Etats membres ne pourraient pas être aussi efficaces. Dans ces cas, la CE est placée au même niveau que les Etats membres. Elle est un acteur supplémentaire dans le système. La notion de valeur ajoutée est alors synonyme de cohérence et de complémentarité.

La valeur ajoutée communautaire peut également être obtenue par la mise en commun des analyses, la définition de positions communes, la promotion de ces positions communes au sein des institutions multilatérales et vis-à-vis du Gouvernement, et finalement par l'échange des leçons de l'expérience. Dans ces cas, la CE est placée à un niveau différent de celui de l'ensemble des Etats membres. C'est cette seconde perspective qui est retenue ici.

La période de sortie de crise est définie ici comme la période d'urgence, et de réhabilitation. Elle s'étend de 1995 à 2003 comme indiqué à la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

La démarche adoptée pour répondre à la question a nécessairement une dimension historique importante. Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Avec le recul du temps, quels étaient les problèmes particulièrement importants ?
- Au moment de la sortie de crise, la CE s'est-elle donné comme objectif de contribuer à les résoudre ?

- En avait-elle la capacité ?
- Qu'a-t-elle fait ?
- A-t-elle eu une valeur ajoutée par rapport aux autres acteurs ?

1.2. Le contexte de sortie de crise

Le génocide

Le génocide a tué environ un million de personnes entre avril et juin 1994. Le pays a perdu environ 12% de sa population. Près d'un tiers des foyers rwandais sont à présent tenus par des femmes, et 20% par des veuves. Le nombre d'orphelins s'élève à 220 000. 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. Les déplacements ont affecté environ 40% de la population.

Le génocide a conduit à une destruction massive des ressources humaines, des capacités institutionnelles et sociales, et de l'infrastructure économique. La production agricole a chuté dramatiquement et n'a atteint les niveaux de l'avant génocide qu'en 1998. Le PIB a chuté de 50% en 1994 et les prix à la consommation ont doublé entre 1993 et 1995.

Les années de sortie de crise

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, où l'insécurité persistait encore en 2000 (ECHO, 2000, p15) et où des incursions en provenance de l'extérieur se sont encore produites jusqu'en 2003.

Le gouvernement a initié une campagne de réinstallation et de reconstruction, qui s'est poursuivie jusqu'en 1997. Plus de 16 000 anciens combattants, parmi lesquels 2000 enfants, ont été démobilisés, et un nombre important d'hommes a été recruté dans les forces armées régulières. De nombreux réfugiés ont été rapatriés et réinstallés en 1996-97, parmi lesquels des réfugiés qui avaient quitté le pays dans les années précédant le génocide. La population du Rwanda est passée de 6,2 millions d'habitants en 1994 à 8,1 millions en 2002.

Le conseil de sécurité de l'ONU a mis en place "le Tribunal pénal international pour le Rwanda" (TPIR) en octobre 1994. Il a condamné quelques unes des personnalités ayant eu un rôle central dans le génocide de 1994. La majorité des personnes suspectées d'actes de génocide ont été emprisonnées au Rwanda. En 2002, près de 100 000 suspects étaient toujours retenus dans des prisons surchargées, attendant leur procès. Leur nombre s'élevait à 75 000 en 2003 et à 70 000 en 2006.

Sur le plan économique, il y a eu un regain d'activité entre 1995 et 2001. Le PIB a augmenté de 12.5% par an et le niveau de l'avant génocide (1993) a été retrouvé en 2000. Les prix à la consommation ont augmenté de moins de 5% par an. La période d'après-guerre a cependant été marquée par plusieurs années de problèmes sérieux de sécurité alimentaire.

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.

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. Les enjeux de la sortie de crise

D'après les entretiens conduits par l'équipe d'évaluation et les documents analysés, il apparaît que plusieurs enjeux peuvent être considérés comme importants avec le recul du temps :

- **La stabilisation régionale** : les entretiens effectués soulignent l'importance de la résolution des conflits régionaux (voir 3.4), et en particulier de l'articulation entre la réhabilitation du Rwanda et la stabilisation politique de la Région des Grands Lacs.
- **La justice** : les bailleurs de fonds n'ont pas immédiatement saisi la particularité de la situation post-génocidaire et ont traité la crise comme une guerre civile classique. Cela s'est traduit notamment par une attention particulière portée aux réfugiés et aux personnes déplacées et une assistance bien moindre pour les survivants (DANIDA 1996 (4) 18). De même la communauté internationale a également mal compris l'impact psychologique du génocide et cela c'est traduit par une trop faible priorité accordée à la justice par rapport à la réconciliation (USAID 1996, 38 & 54).
- **La transition vers le développement** qui est intervenue vers 1998

L'évaluation s'est concentrée sur ces trois principaux enjeux qui sont examinés dans la suite de ce chapitre. D'autres enjeux avaient également été évoqués, mais ont été considérés comme moins importants :

- **Les droits de l'homme** : le rétablissement de la démocratie et le respect des droits de l'homme a été un sujet sensible dans la relation entre les bailleurs et le Gouvernement, comme en témoigne le conflit sur le renouvellement de la mission d'observation des Nations unies en 1998.
- **La villagisation** : l'opposition de nombreux bailleurs à la politique de villagisation du Gouvernement a été un épisode particulièrement difficile à gérer (ECHO rapport 288, 2000, p 70)

1.4. Les objectifs et priorités européennes

En octobre 1994, le Conseil européen⁴ a fixé les objectifs et priorités de l'UE à l'égard du Rwanda, les principaux étant « la réconciliation, l'élargissement de l'assise du nouveau gouvernement et la création des conditions essentielles au retour » des réfugiés. La décision soulignait que « pour toutes les mesures et tous les programmes, une coordination étroite s'impose entre la Commission et les Etats membres ». Le

⁴ Décision 94/697/PESC sur la base de l'art. J.2. du Traité de Maastricht

Conseil mettait l'accent sur l'augmentation de la présence des observateurs en matière de droits de l'homme au Rwanda et, en apportant son appui à la création du TPIR, soulignait « l'importance de traduire en justice les responsables des graves violations du droit humanitaire, et notamment du génocide ».

En 1998 et 1999, le Conseil européen a fait évoluer ses objectifs vers la « réduction significative de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie de la population, la transition vers la démocratie, la consolidation d'une situation de respect des droits individuels et collectifs et la gestion des affaires publiques selon les règles de la bonne gouvernance ». Ces objectifs ont été repris dans le Programme indicatif national (PIN) au titre du 8ème FED, signé à Kigali en avril 2000.

A un niveau plus général, une Communication de la CE (COM (1996) a initié une politique de liaison entre urgence, réhabilitation et développement (LURD) et a institué des « task forces » en vue d'assurer cette liaison. « Within the life cycle of a conflict the ultimate point is to co-ordinate available instruments in a synchronised way so that a smooth transition from one instrument to another is ensured as the conflict evolves, and to design them in a way that they facilitate and accelerate a reversal towards structural stability » (CE DEV LRRD). Après une période pilote, essentiellement concentrée sur les Balkans, la politique a été consolidée dans une nouvelle communication en 2000.

C'est également pendant cette période que les Nations unies se sont dotées d'une doctrine de gestion et de sortie des crises grâce au rapport Brahimi de 2000. Le rapport a fait le point sur les faiblesses des dispositifs de maintien de la paix, notamment suite aux désastres de Somalie et du Rwanda, et a recommandé une gestion plus globale des crises et de l'après crise.

1.5. La capacité de la CE à contribuer à la sortie de crise

ECHO a rapidement mis en place une équipe chargée de l'aide humanitaire au Rwanda. Dans la mesure où les conditions de sécurité le permettaient, cette équipe avait la capacité technique de travailler sur l'ensemble du territoire.

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 faible pendant plusieurs années comme en témoignent ces citations « avant 2000, les experts ne faisaient pas le suivi des projets sur le terrain ». « La principale présence de la CE est restée celle d'ECHO, au point que l'existence de la Délégation était ignorée de certains partenaires rwandais » (entretiens historiques CE). 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.

La situation est revenue à la normale à partir de 2000, puis la capacité de la Délégation a été considérablement renforcée en 2004 dans le cadre de la déconcentration : « les procédures avancent maintenant quatre fois plus vite » (entretien historique CE).

La CE a récemment réalisé une évaluation thématique sur la réhabilitation, avec des conclusions réservées sur sa capacité à gérer les situations de sortie de crise. Le rapport conclut notamment que : « les actions de réhabilitation n'ont pas pu

globalement apporter l'assistance nécessaire dans les délais prévus. Le fort retard dans le lancement des activités constitue le constat le plus fort à ce niveau puisqu'il remet en cause le sens même de la réhabilitation » (CE, 2003, p66). Cette faiblesse est en partie confirmée dans le cas du Rwanda (voir 9.3).

1.6. Les interventions de la CE

Urgence

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. De 1994 à 1999, ECHO a déboursé environ 150 millions € pour un ensemble d'activités humanitaires, directement par le biais d'ONG internationales et indirectement par le biais du HCRNU. Sur cette même période, le Rwanda a reçu 20% des fonds d'ECHO pour la crise de la région des Grands lacs.

Sur la majeure partie du pays, les besoins en aide humanitaire se sont rapidement réduits, grâce à la réduction générale de l'insécurité, au retour des réfugiés et à la stabilisation de leur situation. Seule la partie Nord-ouest du pays est restée instable et difficile à aider de façon impartiale dans un contexte lourdement politisé (ECHO, rapport 288, 2000).

Transition entre urgence et réhabilitation

Lors d'une table ronde tenue en Janvier 1995⁵, la communauté des bailleurs s'est engagée à apporter un appui rapide et important à la réhabilitation. Au mois de mai 1995, les engagements des bailleurs internationaux atteignaient 707 millions d'USD, pour 764 demandés par le Gouvernement. En septembre 1995, 245 millions d'USD étaient déboursés (source : USAID, 1996, tableau 2.1). Finalement, les promesses n'ont été que partiellement tenues. Ainsi, après une visite au Rwanda en 1999, le Haut Commissaire au Réfugiés constatait que « la phase d'aide humanitaire, relativement bien financée par les bailleurs, a été suivie par des efforts beaucoup plus timides des agences internationales et des bailleurs bilatéraux. Les ressources n'arrivent simplement pas en quantité suffisante pour consolider la paix » (cité dans évaluation ECHO).

En ce qui concerne la CE, le début de la période de réhabilitation doit être fixé en 1995, date d'engagement du premier programme FED portant ce nom, un second ayant suivi en 1996. L'Ordonateur national a été institué dès 1995.

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

⁵ The most critical post emergency event in international assistance to Rwanda was the UNDP sponsored January 1995 Roundtable Pledging Conference for Rwanda Reconstruction. A shared framework, around which rehabilitation and reconstruction assistance has been organized (...), was formulated at the conference and recorded in a document referred to as the Rwanda Recovery Program. (USAID, 1996, p22)

1998-99), en partie pour la réinstallation des réfugiés et en partie pour la réhabilitation. L'évaluation de ces dernières actions précise que ECHO a été poussé à changer sa « préférence pour une aide clairement ciblée sur l'urgence humanitaire au profit du financement de grands projets de réhabilitation et de réinstallation, dans la zone grise et politiquement sensible entre secours et développement » (ECHO, 2000, ..).

Au vu de ces éléments, il convient de considérer que l'aide d'urgence d'ECHO s'est terminée vers 1997 et que la poursuite de ses engagements en 1998-1999 relevait de la réhabilitation⁶.

Réhabilitation

La coopération communautaire, dans la période post génocide, a été inscrite dans un contexte où les besoins de la réhabilitation étaient considérables dans tous les domaines : eau, électricité, santé, éducation, logement, justice, routes, équipements industriels.

Les actions ont porté principalement sur

- L'agriculture d'exportation et le développement rural (sécurité alimentaire, Stabex, programmes de micro-réalisations)
- Les routes et bâtiments (programmes de réhabilitation)
- L'aide aux ONG

Deux programmes de réhabilitation ont été lancés dès 1995-96 pour la somme totale de 114 million €, et mis en œuvre avec une importante délégation de pouvoir et de responsabilité à la Délégation de la CE à Kigali. Ils ont été financés avec les reliquats des fonds programmés dans le cadre du 6° et 7° FED. Ces programmes étaient censés durer 3 ans mais les derniers projets sont en train de se clôturer en 2006. Cela s'explique en partie par la « faible capacité d'absorption de fonds et la faiblesse du secteur privé, et la lourdeur des procédures de la CE » (entretien au sein du Gouvernement). L'allocation d'aides de la CE au titre de la réhabilitation s'est poursuivie jusqu'en 2002, notamment par le biais de projets financés par des lignes budgétaires⁷.

Bien que les programmes de réhabilitation ne soient pas encore complètement clos, ce rapport considère que la phase de réhabilitation s'est arrêtée avec l'adoption de la constitution et les élections présidentielles de 2003⁸.

⁶ « Avant 1998, c'était la période d'urgence et le pays avait comme seule priorité la réhabilitation/reconstruction sans stratégie pré élaborée. C'est après cette date que les bailleurs ont montré la volonté d'entrer dans le développement d'une façon structurée » (entretien au sein du Gouvernement).

⁷ A noter que l'évaluation thématique globale sur la réhabilitation conclut que « le Lien entre Urgence, Réhabilitation et Développement (LURD), qui devait constituer un des objectifs principaux des lignes budgétaires, existe peu ». (Particip, 2003, p10).

⁸ « En 2003, le pays a cessé d'être éligible aux aides à la sécurité alimentaire et la CE a commencé son appui budgétaire. Cette date est très significative car l'appui budgétaire ne peut intervenir que quand les

Tableau 2 - Interventions engagées par la CE au titre de la réhabilitation

Interventions classées par date de programmation	Date de programmation	Engagé	Payé
Sécurité alimentaire	1996-2002	21 242	15 990
Stabex	1996-2000	25 115	19 543
Programmes de génération d'emploi et de micro-réalisations	1998	1 970	1 970
Programmes de réhabilitation	1995-1996	65 184	62 160
Soutien aux ONG	1996-2002	3 396	3 068
Autres		6 462	6 462

Source : inventaire des actions de la CE, montants en K€

Transition entre réhabilitation et développement

Le tournant vers l'aide au développement peut être daté de 1998, année où le Gouvernement a défini sa stratégie de développement à long terme dans un document intitulé Vision 2020.

C'est à partir de cette date qu'un retour à une stratégie de coopération communautaire « normale » a été envisagé. Un projet de Document de Stratégie a été débattu lors du Comité du FED d'octobre 1999. Cela a ouvert la voie à l'élaboration du Programme Indicatif National (PIN) au titre du 8ème FED, signé à Kigali en avril 2000.

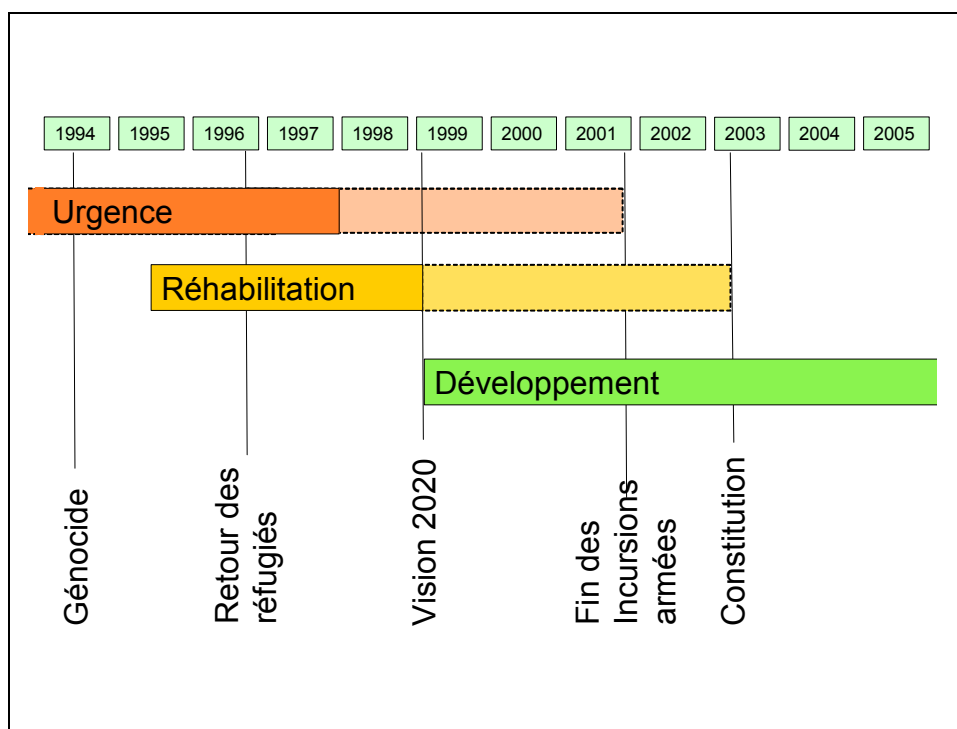
Le document réaffirme les objectifs proclamés dans la position commune de juillet 1999, en particulier la « réduction significative de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie de la population, la transition vers la démocratie, la consolidation d'une situation de respect des droits individuels et collectifs et la gestion des affaires publiques selon les règles de la bonne gouvernance ». Il souligne « le passage du scénario axé sur la réhabilitation d'urgence au scénario de coopération au développement ».

A ce moment, la question est posée de savoir si les projets relevant des programmes de réhabilitation devraient eux-mêmes être régis par cette inflexion stratégique.

La fin de la transition peut être fixée à 2003, année de l'adoption de la constitution, et donc du rétablissement des principales institutions. Il reste que la CE a encore financé après cela des projets typiquement reliés à la sortie de crise, tels que l'appui à la réintégration économique et sociale des démobilisés de la ville de Kigali (voir Tableau 17).

indices montrent que le pays concerné est stabilisé » (entretien à la Délégation). On note toutefois que plusieurs programmes d'ajustement structurel préfigurant l'appui budgétaire ont été financés dès 1998. Ils étaient orientés vers les secteurs de la santé, de l'éducation et de la justice.

Encadré 1 – Urgence, réhabilitation et développement



1.7. La coordination UE / CE

La politique de l'UE a visé prioritairement la stabilisation régionale. Elle a été conduite par l'envoyé spécial du Conseil pour la Région des Grands Lacs, nommé dès 1996. Elle a contribué aux accords de paix de Lusaka (1999) et de Pretoria (2002). En 2003, en coopération avec les Nations unies, l'UE a conduit une opération de maintien de la paix (Artémis) dans l'est de la République démocratique du Congo.

L'envoyé spécial de l'UE a travaillé avec le soutien logistique de la Délégation pour ses visites au Rwanda⁹. Il a été accompagné par un membre de la Délégation pour tous ses entretiens avec le Gouvernement. De nombreux échanges d'information ont eu lieu dans les deux sens. Au cours de ses entretiens, l'équipe d'évaluation a cherché à savoir s'il y avait eu des efforts particuliers de mise en cohérence entre les deux politiques. La réponse a été généralement négative à une exception près : le financement par la CE d'un programme de démobilisation découlant des accords de paix.

1.8. La coordination et dialogue avec le Gouvernement

Les bailleurs présents au Rwanda sont indiqués dans le tableau suivant par ordre d'importance de l'aide.

⁹ Jusqu'à une par trimestre

Tableau 3 - Bailleurs présents

Urgence / réhabilitation 1994 - 1997		Réhabilitation / développement 1998-2002	
Bailleur	Montant de l'aide	Bailleur	Montant de l'aide
Groupes de bailleurs			
Union européenne	855	Union européenne	841
Institutions multilatérales	688	Institutions multilatérales	584
USA - Canada	391	USA - Canada	198
Autres	181	Autres	76
Total	2115	Total	1699
Union européenne			
Allemagne	170	CE	201
CE	165	RU	190
Pays Bas	149	Pays Bas	109
RU	108	Belgique	93
Belgique	95	Allemagne	78
France	51	Suède	62
Suède	25	France	54
Autres	92	Autres	54
Total	855	Total	841

Déboursements en millions USD, source OCDE, cité par GBS eval

Période d'urgence / réhabilitation (1994-1997)

Les années qui ont suivi le génocide se sont caractérisées par une certaine confusion dans le domaine de l'aide. Le caractère d'urgence de la situation du pays, la faiblesse des missions dans le pays, le manque de stratégie de la part du gouvernement s'étaient alors traduits par un très grand nombre d'interventions peu coordonnées (aides multilatérales, bilatérales, aux organisations de la société civile)¹⁰. La multiplicité des acteurs intervenant dans l'aide d'urgence a été source à la fois d'une aide très conséquente et de difficultés de coordination. « In view of the scale of suffering, the humanitarian aid was impressive, but could have been better prepared, better coordinated and more cost effective ». (DANIDA, 2000-4, préface).

Dans ce contexte, ECHO a choisi de mettre en œuvre une partie importante de son aide par l'intermédiaire du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCRNU). L'option a été considérée comme bonne dans un rapport d'évaluation commandité et accepté par l'ensemble des bailleurs : "there was a critical need for a strong capacity at the centre to provide leadership and overall coordination. In regard to refugee operations, UNCHR came close to fulfilling such a role by virtue of (...) control over a significant proportion of the funds (...) – in large part due to a bold

¹⁰ Source Joint evaluation of GBS 1994-2004

decision by ECHO to channel all its funds for refugees through UNHCR.” (DANIDA, 1996, (5)29)¹¹.

A partir de 1997, plusieurs Etats membres ont adopté une attitude circonspecte quant aux politiques de rapatriement et surtout de villagisation (imidugudu) initiées par le Gouvernement en 1995-96. Ce fut en particulier le cas pour les Pays Bas et le Danemark qui s’opposèrent au maintien de la collaboration avec le HCRNU dans le domaine de la réinstallation des réfugiés. La Belgique et l’Allemagne ont également réduit leur aide. D’autres bailleurs, tels que la France et la Suisse, ont maintenu un programme de coopération réduit, préoccupés des implications régionales de la politique rwandaise, surtout au Congo.

Après d’intenses débats au Comité Humanitaire au cours de l’été 1998, la CE a finalement choisi de poursuivre une aide substantielle à la réinstallation par l’intermédiaire du HCRNU¹², lequel a alors été pris au dépourvu par l’afflux des fonds¹³. La coordination assurée par le HCRNU s’est concentrée sur le logement d’urgence et la petite réhabilitation.

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.

Par ailleurs, les réunions entre le Gouvernement et le représentant de l’UE dans la région des Grands Lacs ont systématiquement impliqué la « troïka » (les trois Etats membres concernés par la présidence du Conseil), et ont toujours été suivies d’un débriefing avec les ambassadeurs des Etats membres au Rwanda. La Délégation a toujours participé à ces réunions.

Au cours de cette période, le dialogue entre la Délégation et les autorités rwandaises a été relativement réduit et formel. « Avant 2000, il n’y avait pas de collaboration active entre le Gouvernement et la Délégation » (entretien à la Délégation). « La Délégation a souvent été obligée d’expliquer que sa position n’était pas dictée par les Etats membres les plus réticents envers la politique du Gouvernement ». « La CE avait très peu de compréhension de la politique du Gouvernement ». « Il y a eu des blocages avec la Mairie de Kigali, avec les ministères techniques, avec le MINECOFIN » (entretien historique CE).

¹¹ Il est à noter qu’en dehors de cette mention, la CE n’est presque jamais citée dans le rapport. S’agit-il d’un signe de faible efficacité ou d’un signe de faible visibilité ? L’équipe d’évaluation penche pour la seconde option.

¹² Le cas du Rwanda semble contredire les conclusions de l’évaluation thématique portant sur la réhabilitation : « La Commission apporte une contribution pertinente à l’effort international à la sortie de crise, et ses programmes sont relativement faciles à coordonner, s’ils sont bien compris » (CE-Particip, 2003, p10) et « La Commission est en fait un des bailleurs de fonds internationaux les mieux placés pour entreprendre des programmes de reconstruction » (id, p55).

¹³ Evaluation des Activités de Réhabilitation de la CE au Rwanda (APT Consult), Evaluation des Mesures Positives de la CE au Rwanda (Sepia, Channel Research, Franklin Advisory), Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to the Great Lakes Region (Channel Research), Evaluation de l’action française en appui à la réinsertion des réfugiés (Channel Research), Evaluation of ADRA Rwanda (IDP Consult). Evaluation of UNHCR Shelter Rehabilitation Operations in Rwanda (Bugnion et al).

Période de réhabilitation / développement (1998-2002)

A partir de 1997, la Banque Mondiale (AID) a initié des réunions de coordination concernant les questions macro-économiques et le développement économique, le PNUD faisant de même dans les autres domaines. Toutefois, l'ONU et ses différentes agences ont connu une période de relations tendues avec le Gouvernement suite au non renouvellement de « l'Opération sur le terrain pour les droits de l'homme au Rwanda »¹⁴. Elles ont donc eu des difficultés à jouer pleinement leur rôle de coordination.

Les années suivantes ont cependant permis de créer les bases institutionnelles du développement avec les contributions de différents bailleurs, comme indiqué ci après.

Tableau 4 – Contributions des bailleurs à la transition vers le développement

<i>Réforme</i>	<i>Soutenu par</i>
Rapport mensuel d'exécution budgétaire (1997)	PNUD
Consolidation de l'Office rwandais des recettes (1998)	Royaume Uni
Rétablissement de l'analyse macro-économique (1998)	Banque mondiale, FMI
Suivi de l'aide – CEPEX (1998)	FAD
Création de l'Auditeur Général (1998)	Banque Mondiale, Canada, Suède
Création de la Commission Nationale des Marchés Publics (1998)	Banque Mondiale
Informatisation des opérations budgétaires (1999)	Banque Mondiale, FMI

Source : GBS evaluation

L'appui institutionnel de la CE est intervenu un peu plus tard, principalement dans les domaines de la gestion publique et de la justice.

C'est au cours de cette période que le dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs, dont la CE, s'est rétabli de façon progressive et inégale selon les domaines politiques. L'équipe d'évaluation a recueilli des témoignages du rôle positif ou négatif joué par tel ou tel responsable d'un côté ou de l'autre. Ces éléments personnels ont indiscutablement eu une influence importante, mais cela n'a pas à être précisé dans ce rapport.

Deux sujets doivent cependant être abordés ici :

- Les raisons structurelles qui ont permis le rétablissement du dialogue ont été, d'après les personnes rencontrées, la stabilisation de la situation régionale et la reconnaissance par les bailleurs des fautes commises pendant la crise.
- Pour la CE, le rétablissement de la confiance a été une succession de signes et d'évènements imprévisibles, ce qui pose le problème de la rapidité d'analyse et de la souplesse de réaction.

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 19 août 1998

Encadré 2 - Réponse à la question C (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 conduire 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.

2. Pertinence de la stratégie actuelle (S)

<i>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 ?</i>
--

Critères de jugement appliqués

Les priorités effectivement constatées correspondent aux besoins prioritaires du pays, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui par les différentes parties prenantes. Elles couvrent au moins en partie les besoins et problèmes dont l'importance s'est récemment accrue, et qui risquent de ne pas être prise suffisamment en compte.

2.1. Traitement de la question

Il a été décidé de répondre à cette question en s'attachant aux priorités effectivement constatées de la part de la CE, et aux besoins prioritaires du pays, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui par les différentes parties prenantes. 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. La réponse ne doit donc pas être utilisée pour rendre des comptes. Au contraire, il s'agit de contribuer à la mise au point du nouveau Document de Stratégie Pays pour la période qui commence en 2007.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Quels sont les enjeux de la réduction de la pauvreté au Rwanda, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui ? Le terme « enjeu » est défini ici comme un besoin ou un problème qui est en partie nouveau, ou dont l'importance s'est récemment accrue, et qui risque de ne pas être prise suffisamment en compte par les bailleurs dans leur ensemble.
- Quelles étaient les priorités affichées dans les documents de stratégie (CE, Gouvernements, autres bailleurs) ?
- Quelles sont les priorités réellement appliquées par la CE dans l'allocation de ses ressources (budget, ressources humaines et investissement dans le dialogue avec le Gouvernement) ?
- Les priorités effectives de la CE sont-elles en phase avec les besoins prioritaires du pays ? Dans quelle mesure ces priorités découlent-elles d'une concertation sur le partage des rôles avec les autres bailleurs, et notamment les Etats membres de l'UE ?

2.2. Le Document de Stratégie Pays

L'aide de la CE est actuellement mise en œuvre dans le cadre du Document de Stratégie Pays (DSP) qui couvre la période 2002-2007. Ce document est le fruit d'un processus de programmation, qui a commencé avec l'accord de Cotonou, en janvier 2001, et qui s'est terminée par la signature d'un programme indicatif national signé en Mars 2003. Le processus a impliqué la Commission, les Etats membres de l'UE, le Gouvernement, et beaucoup d'acteurs de la société civile y compris le secteur privé.

Le processus d'élaboration de la stratégie de coopération avec le Rwanda 2002-2007 « s'inscrit dans la stratégie du Gouvernement de réduction de la pauvreté » (DSP 2002-2007, page 60). Les domaines de financement prioritaires sont :

- Le développement rural (secteur de concentration), y compris un appui important à la décentralisation et aux infrastructures rurales
- L'éducation et santé (à travers l'appui budgétaire)
- L'appui aux institutions, à la société civile, à l'intégration et à la stabilité régionale (interventions hors concentration)

L'objectif prioritaire du DSP est la réduction de la pauvreté, notamment par le biais d'un développement équitable au plan économique et humain. Une priorité de même niveau est accordée à un ensemble d'objectifs regroupant la justice, la démobilisation, la réconciliation, les droits de l'homme et la transition vers la démocratie. Les aspects transversaux sont examinés plus loin (voir 6).

Le programme indicatif national prévoit une enveloppe globale de 186 millions €, dont plus de la moitié sous forme d'appui budgétaire et de soutien au programme de réforme économique.

2.3. Les enjeux de la réduction de la pauvreté

Point de vue du Gouvernement

Initiée en 1997-98, la réflexion du Gouvernement a débouché sur une stratégie de développement à long terme (Vision 2020) et un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) pour la période 2002-2006, dont une mise à jour a été prévue tous les deux ans. Une évaluation du DSRP a été réalisée en 2005 par le Gouvernement et ses principales conclusions constituent des propositions pour le nouveau document de stratégie pour la période 2007-2012, intitulé Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté (SDERP).

Le SDERP est conçu comme une suite de la précédente stratégie. Les besoins du pays ont été précisés à travers des revues sectorielles conjointes et des plans stratégiques sectoriels. Il n'y a pas de besoins véritablement nouveaux qui aient été identifiés comme tels, ni de concentration visible sur un enjeu particulier. Cependant, le Gouvernement considère maintenant que le DSRP était globalement caractérisé par un sous-investissement dans les secteurs productifs : « l'investissement dans les secteurs sociaux a été favorisé aux dépens des secteurs productifs, ce qui a généré une croissance inégale entre les deux secteurs (IV^{ème} conférence annuelle du Gouvernement avec ses partenaires de développement, page 16).

Il semble que les analyses aient été conduites secteur par secteur principalement. Au cours des phases suivantes, l'équipe d'évaluation recherchera des signes d'analyse faites par le Gouvernement et portant sur des arbitrages et priorités entre secteurs.

Point de vue des autres bailleurs

Les principales priorités qui ressortent de l'action des autres bailleurs concernent le développement rural (Belgique, PNUD et Banque Mondiale) et la bonne gouvernance, la justice et les droits de l'Homme (Pays Bas, Belgique, Allemagne, Suède et le

PNUD). La santé, en référence au VIH SIDA, et l'éducation sont des domaines dans lesquels de nombreux bailleurs interviennent.

Point de vue de la société civile

Une grande majorité des acteurs de la société civile rencontrés souligne que l'un des enjeux majeurs au Rwanda est la lutte contre la pauvreté et le développement rural. L'autre enjeu cité de manière récurrente renvoie au renforcement des capacités des institutions et à la professionnalisation des ONG. Enfin, un autre enjeu relatif aux infrastructures ressort.

Synthèse

Les enjeux suivants ont été identifiés par l'équipe d'évaluation sur la base de ses entretiens :

Transformation de l'agriculture

- Mise en relation de l'agriculture traditionnelle avec le marché intérieur et les institutions de niveau intermédiaire. Cela recouvre la mise en oeuvre de la loi foncière, les circuits d'échanges de produits agricoles, les routes rurales, le crédit aux agriculteurs, les entreprises et coopératives de transformation, la formation et la vulgarisation.

Décentralisation

- Renforcement de la capacité des échelons intermédiaires (districts essentiellement). Cela recouvre les ressources humaines, l'autonomie, la responsabilité envers la population et la capacité à répondre à ses besoins, le renforcement des investissements

Energie

- Production, distribution et promotion des économies d'énergie, préservation du potentiel de développement économique dans un contexte d'énergie chère

Environnement

- Réduction de la pression sur les sols, sur les forêts et sur les parcs naturels.

Secteur privé

- Il s'agit du développement de l'entrepreneuriat, du crédit, de la formation professionnelle, de la capacité des entreprises à respecter les normes de qualité, de l'ouverture aux marchés régionaux et internationaux, de la capacité à attirer les investissements directs étrangers.

2.4. Les priorités effectivement constatées

Priorités et avantages comparatifs par domaine

Pour la CE, la transformation de l'agriculture constitue une priorité affichée, mais les efforts réels se sont principalement déployés à l'échelon des cellules. La CE a des

avantages comparatifs sérieux : rôle important dans le dialogue politique, capacité existante à la délégation, succès du programme Ubudehe, capacité à travailler à la fois sur l'agriculture et la décentralisation.

La décentralisation est une priorité affichée par la CE et également d'une priorité de fait. Les avantages comparatifs de la CE sont importants en la matière.

L'énergie n'est pas une priorité actuellement même si l'Europe peut avoir un avantage comparatif grâce à la BEI.

L'environnement est affiché comme un aspect transversal important par la CE, mais l'évaluation montre que les efforts concrets en faveur de l'intégration de l'environnement ont été faibles bien que la CE ait des avantages comparatifs suffisants.

La priorité actuelle de la CE va au soutien indirect (infrastructures et ouverture au marché régional). Le soutien direct n'est envisagé qu'exceptionnellement (business centre). La CE n'a pas de politique proactive en ce qui concerne le développement du secteur privé. Les avantages comparatifs sont du côté de USAID, et de quelques Etats membres (ex Pays Bas).

Le tableau qui suit présente une appréciation des priorités effectivement accordées par la CE à ses principaux domaines d'intervention. On considère qu'il y a priorité de fait si :

- La CE a programmé des fonds importants pour la période 2002-2007
- La Délégation a mobilisé des ressources humaines substantielles (XXX = équipe dédiée avec 4 personnes ou plus, XX = équipe dédiée avec 3 personnes ou moins, X = personne spécialisée et disposant de plus de cinq ans d'expérience dans le domaine, / = autre)
- La Délégation joue un rôle moteur dans la coordination et le dialogue (XXX = préside le groupe / *cluster* correspondant, XX = apporte des contributions essentielles en termes d'analyses, de propositions, de synthèses et d'évaluations, X = participe activement à toutes les réunions, / = autre).

Les domaines ont été définis par l'équipe d'évaluation et appellent les remarques suivantes :

- L'appui budgétaire est considéré comme une modalité de financement et non pas comme un domaine de coopération. Les domaines aidés par le biais de l'appui budgétaire sont la santé, l'éducation et le développement institutionnel. Cela se déduit des indicateurs de performance convenus entre la CE et le Gouvernement.
- Le développement rural, considéré comme un domaine du point de vue de la programmation, comprend une très forte proportion d'infrastructures, elles mêmes considérées comme un domaine du point de vue de l'organisation de la Délégation (voir 7.4). Les infrastructures (y compris rurales) ont donc été considérées comme un domaine à part.

Tableau 5 - Priorités de fait en 2006, par domaine

	Programmation financière	Personnel de la Délégation	Contribution au dialogue
Développement rural, décentralisation, agriculture	18%	XXX	XX
Justice, droits de l'homme et réconciliation	5%	XX	XX
Infrastructures, et infrastructure rurales	24%	XXX	XXX
Education	21% (*)	/	X
Santé	22% (*)	/	X
Institutions, gestion publique	10% (*)	XXX	XX
Total	100%		

Sources : PIN (programmation financière) et estimation de l'équipe d'évaluation (autres colonnes) La contribution du siège n'a pu être estimée avec suffisamment de précision pour apparaître dans ce tableau.

(*) Le montant de l'appui budgétaire a été réparti en proportion de la pondération des indicateurs de performance

Le tableau fait apparaître les infrastructures comme la principale priorité de fait de la CE. Le développement rural et les institutions (décentralisation et gestion publique) composent la seconde priorité constatée.

Effets prioritairement recherchés sur les acteurs rwandais

Le tableau suivant analyse l'aide de la CE au Rwanda selon les acteurs concernés : Gouvernement, échelons locaux, organisations de la société civile, acteurs privés. Il résulte d'une estimation faite par l'équipe d'évaluation sur la base de l'analyse rapide de 9 actions typiques, et d'une extrapolation au niveau de l'ensemble des actions financées par la CE (paiements pour la période 1995-2005, programmation pour la période 2002-2007). La méthode et ses limites sont expliquées dans le volume 3. Il est important de noter que seuls les effets recherchés ont été analysés, pas les effets réels.

Ce tableau montre qu'en très grande majorité, l'aide programmée en 2002 est orientée vers le Gouvernement (appui aux réformes des politiques nationales et renforcement de la capacité institutionnelle). Moins de 20% de l'aide est orientée vers les autres acteurs (échelons locaux, organisations de la société civile et secteur privé).

Il n'y a pas d'évolution très marquée entre la période évaluée (1995-2005) et la programmation 2002-2007¹⁵.

¹⁵ Compte tenu des approximations réalisées, seules une évolution très forte mérite d'être signalée. C'est peut être le cas pour la moindre orientation vers les organisations de la société civile.

Tableau 6 - Priorités de fait : effets recherchés sur les acteurs rwandais

	Période 1995-2005	Programmation 2002-2007
a - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement	25%	33%
b - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance	15%	20%
c - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement	44%	38%
d - Renforcement de la capacité des échelons locaux	2%	4%
e - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile	10%	4%
f - Renforcement de la capacité du secteur privé	4%	1%
Total	100%	100%

Sources : estimation de l'équipe d'évaluation sur la base de l'inventaire des actions de la CE (paiements pour la période 1995-2005, programmation pour la période 2002-2007) et de l'analyse rapide de 9 actions typiques (voir Volume 3)

Effets prioritairement recherchés pour les bénéficiaires finaux

Le tableau suivant analyse l'aide de la CE au Rwanda selon la nature des impacts recherchés. Les rubriques (a) à (e) déclinent la première priorité de la CE, à savoir la réduction de la pauvreté par le biais d'un développement équitable au plan économique et humain¹⁶. La rubrique (f) a été ajoutée pour tenir compte des priorités de la CE au Rwanda. Le tableau a été construit selon la même méthode que le précédent (voir aussi Volume 3).

En ce qui concerne les financements alloués pendant la période 1995-2005, une priorité de fait est donnée à l'accès 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.

Il n'y a pas d'évolution très marquée entre la période évaluée (1995-2005) et la programmation 2002-2007¹⁷.

¹⁶ Ces rubriques sont empruntées à la récente évaluation de l'aide de la CE à la Tanzanie (voir site web d'EuropeAid)

¹⁷ Compte tenu des approximations réalisées, seule une évolution très forte mérite d'être signalée. C'est peut être le cas pour la moindre orientation vers la justice, la réconciliation et les groupes vulnérables.

Tableau 7 - Priorités de fait : effets recherchés sur les bénéficiaires finaux

	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)

Encadré 3 - Réponse à la question S (Pertinence de la stratégie actuelle)

- 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.

3. 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 ?

Critères de jugement appliqués

Des efforts ont été effectivement déployés par la CE pour identifier les interférences entre sa coopération et les autres politiques européennes, pour réduire les effets négatifs de ces interférences ou amplifier leurs effets positifs. Si ces efforts ont eu lieu, il y a des signes de réussite réelle ou probable.

3.1. Traitement de la question

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.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Quelles sont les principales interférences entre la coopération de la CE et les autres politiques européennes, telles qu'elles sont perçues par les parties prenantes ?
- Dans quelle mesure ces interférences ont-elles été identifiées par la CE ?
- Quels efforts ont été effectivement déployés au niveau de la coopération de la CE pour réduire leurs effets négatifs ou amplifier leurs effets positifs ?
- Quelles sont les conséquences réelles ou probables de ces efforts ?

3.2. Objectifs de cohérence

Au niveau du Rwanda

Une recherche dans le DSP montre que plusieurs interférences potentielles avec autres politiques européennes ont été citées en vue de réaliser une mise en cohérence des interventions européennes :

- En ce qui concerne le développement rural : "Les interventions se feront en coordination entre l'ensemble des instruments de l'aide communautaire." (CE, DSP, p22)
- En ce qui concerne l'intégration régionale : "Les priorités du Programme Indicatif Régional au titre du 9ème FED pour les pays appartenant au COMESA ... seront prises en compte dans le cadre de la stratégie de coopération avec le Rwanda." (CE, DSP, p23)

Toutefois, le DSP ne montre pas de signe que ces interférences aient fait l'objet d'une analyse systématique.

3.3. Principales interférences identifiées

Les principales interférences identifiées par l'équipe d'évaluation concernent la coopération de la CE et respectivement (1) la politique de stabilisation régionale conduite par l'UE et (2) la politique du commerce extérieur conduite par la CE.

Deux autres interférences avaient été initialement considérées avec respectivement la politique agricole et les initiatives « tout ACP ». Cependant, ces interférences n'ont pas été considérées lors des entretiens comme suffisamment significatives dans le cas du Rwanda. A noter cependant que des interventions de niveau ACP sont mobilisées dans le cadre du soutien à l'intégration régionale¹⁸.

3.4. Interférences avec la politique de stabilisation régionale de l'UE

Les conflits régionaux

En 1996, 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. En 1998, l'APR pénètre de nouveau sur le territoire de la RDC. Ces incursions armées et les opérations contre-insurrectionnelles ont donné lieu au déplacement de 600 000 rwandais dans la région du Nord-Ouest. L'APR est resté en RDC jusqu'en 2002, occupant finalement une large partie du tiers oriental du pays. On estimait alors que 24 000 hommes des troupes rwandaises, et un nombre inconnu, mais important, de rebelles congolais appartenant à des milices pro-rwandaises stationnaient dans l'Est de la RDC. Les Nations Unies ont produit des rapports mentionnant que huit pays, y inclus le Rwanda, exploitaient les ressources naturelles du Congo.

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. Selon les termes de cet accord, les Congolais promettaient de désarmer et d'arrêter les milliers de rebelles Hutus impliqués dans le génocide de 1994. En retour, le Rwanda offrait de retirer entièrement ses troupes de l'Est du Congo en septembre/octobre 2002.

En 2000, les troupes ougandaises et rwandaises se sont affrontées à deux reprises à Kisangani (RDC). En Mars 2003, des risques de combats étaient à nouveau à craindre dans le Nord-Est du Rwanda entre les troupes ougandaises et rwandaises, mais la situation s'est stabilisée depuis.

Les élections de 2006 en RDC sont considérées comme une étape décisive dans le processus de stabilisation de la région.

Le conflit régional en RDC orientale a eu un impact négatif sur l'activité économique dans toute la région, et s'est traduit par un faible investissement. Le budget militaire

¹⁸ D'autres interférences ont été notées, mais ne sont pas assez importantes pour figurer dans cette section, par exemple l'interférence avec les programmes financés par la CE à l'échelon de la région, qui se limite au Projet Panafricain de Contrôle des Epizooties (voir 8.5).

rwandais s'élevait à 3.8% du PIB en 2000¹⁹ Celui-ci a diminué progressivement : il était de 3.2% en 2003 et 2.7% en 2004

L'action de l'UE

Dès 1996, un envoyé spécial de l'UE a été désigné pour la région des Grands lacs. Depuis lors, l'UE est fortement engagée dans la région à travers sa politique étrangère et de sécurité commune. Son rôle dans la résolution des conflits régionaux a été considéré comme important par la plupart des personnes qui ont été interrogées en raison de leur connaissance de cette période. L'UE a été un des acteurs clés de la stabilisation régionale, avec l'Afrique du Sud et les Nations Unies

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.

L'UE a joué un rôle actif dans la Conférence Internationale pour la Paix et la Sécurité dans la Région des Grands Lacs et fait partie du groupe chargé de son suivi, dit « Groupe des Amis du Congo ». Dans ce cadre, une vingtaine de projets intégrateurs (infrastructures, énergie, transport, agriculture, tourisme, etc) seront présentés, lors de la 2^{ème} Conférence qui doit se tenir fin 2006. Les élections qui doivent avoir lieu en RDC en 2007 et qui sont financées à 90% par la CE, sont considérées comme une étape décisive sur cette voie

Cohérence entre les deux politiques

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).

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.

Les conditions propices à une mise en cohérence se sont renforcées grâce à la mise en place du dialogue politique prévu par l'article 8 de l'accord de Cotonou. Deux réunions avec le Gouvernement ont eu lieu en 2005 au niveau des ambassadeurs de l'UE et du Chef de Délégation. Les sujets suivants ont été couverts : peine de mort

¹⁹ Ce chiffre sera réactualisé au cours de la phase de documentation

dans le cadre du processus Gacaca, transfert des dossiers du TPIR vers la justice rwandaise, problème des ex FAR / Interahamwe dans le Kivu. La liste des sujets abordés montre une juxtaposition entre des thèmes qui concernent de la coopération (qui finance le processus Gacaca) et la politique de l'UE, qui est militairement présente au Kivu. Cependant, à la connaissance de l'équipe d'évaluation, il n'y a eu de recherche ni de gestion des interférences entre les deux politiques.

3.5. Interférence avec la politique du commerce extérieur

Les différentes dimensions de l'intégration régionale

Le Rwanda est membre fondateur du NEPAD, initiative de l'Union africaine (UA) au sein de laquelle des projets communs d'intérêt régional sont réalisés.

L'armée rwandaise est très impliquée dans les missions de maintien de la paix de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), notamment au Darfour.

Le Rwanda rejoindra en 2006, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda au sein de la Communauté de l'Afrique de l'est (CEA).

En février 2002, le Rwanda avec dix autres pays d'Afrique centrale est entré dans les négociations pour un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE.

Le Rwanda est membre actif du COMESA et a rejoint la Zone de Libre Echange de cette institution en 2004.

Le Rwanda est membre de la Communauté économique des pays des Grands lacs (CEPGL) et de la CEEAC, institutions actuellement en sommeil.

La politique européenne du commerce extérieur

La politique européenne du commerce extérieur comporte un volet destiné à assurer sa cohérence avec la politique de développement. De même que tous les pays ACP, le Rwanda a bénéficié jusqu'à ce jour d'un système de préférences commerciales non réciproques pour l'entrée de ses produits sur le marché européen. Ce système a été renforcé en 2001 par l'initiative « tout sauf les armes » qui garantit un accès en franchise de douanes et de contingent à tous les produits des pays les moins développés, y compris le Rwanda. Ce système a été considéré comme peu efficace et il a été réformé dans le cadre de l'accord de Cotonou (entretiens au sein de la CE).

Ce dernier point est confirmé dans le cas du Rwanda car le système n'a pas permis de générer une croissance tirée par les exportations vers l'Europe. La croissance des exportations rwandaises est restée faible, et encore inférieure de moitié à celui du PIB au début 2006. En 2004, l'Union Européenne n'était que le troisième client du Rwanda, dont elle n'absorbait que 8,6% des exportations, contre 41,0% pour l'Ouganda et 26,6% pour le Kenya.

Le nouveau système institué par l'accord de Cotonou repose sur la signature d'accords de partenariat économiques (APE) régionaux. Ce système est motivé par l'idée que la constitution d'un « marché intérieur régional » favorisera l'insertion des pays partenaires dans l'économie internationale, via la stimulation de la compétitivité.

Du côté européen, les accords de partenariat sont négociés par la CE dans le cadre de sa politique commerciale. Du côté rwandais, la négociation est conduite au sein du COMESA. Par sa coopération, la CE apporte une aide aux négociateurs, à la fois au

niveau régional et au niveau du pays, notamment à travers le financement de la participation des officiels publics et privés aux séminaires et ateliers sur les techniques de négociation au Rwanda et à l'étranger. Le Rwanda figure parmi les pays les moins avancés dans la préparation de la négociation.

En parallèle, la CE a financé plusieurs études aux fins de favoriser l'intégration du Rwanda dans les institutions régionales.

- Un premier soutien a porté sur les conditions d'intégration du Rwanda à la Communauté de l'est africain²⁰ (CAE). Cela a contribué au fait que le Rwanda s'intègre à la CEA en 2006. La résolution des conflits régionaux (notamment entre le Rwanda et l'Ouganda) a évidemment joué un rôle primordial dans ce processus.
- Un soutien de la CE est également envisagé pour la relance de la CEPGL²¹. Le succès de ce soutien dépendra cependant à court et à moyen terme de la position de la RDC à cet égard, après les élections prochaines.

En ce qui concerne le développement des exportations, la stratégie de la CE mise de façon prioritaire sur :

- Les infrastructures routières rwandaises et régionales, en faisant l'hypothèse que les exportations rwandaises sont limitées par les difficultés d'accès aux ports de Mombassa et Dar es Salaam.
- L'intégration économique régionale (voir ci-dessus), 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.

A l'inverse, la stratégie CE accorde moins d'importance à d'autres enjeux :

- Les barrières non tarifaires, et en particulier la familiarisation des acteurs économiques rwandais avec les normes et circuits commerciaux européens.
- La simplification des règles d'origine de la CE, dont la complexité explique une bonne part de la faiblesse des parts de marchés des pays ACP et /ou PMA au sein de l'UE en dépit des préférences qui leur sont accordées.
- Le développement du secteur privé, de l'esprit d'entreprise et du marché intérieur rwandais²². Ce dernier aspect est mentionné dans le rapport mondial sur le développement humain (PNUD, 2006), qui rappelle que les (seuls) pays ayant réellement profité de leur intégration au commerce international sont ceux qui ont intelligemment articulé leur ouverture au commerce et le développement d'une industrie diversifiée et génératrice de revenu en évitant le confinement de

²⁰ Comprenant le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie

²¹ Comprenant le Burundi, la RDC et le Rwanda

²² Cet enjeu est une priorité stratégique pour d'autres bailleurs (ex : USAID). L'Europe est présente dans ce secteur à travers un prêt de la BEI. La CE a également développé depuis des années un soutien direct aux exportations à travers l'instrument Stabex, utilisé pour renforcer la compétitivité des produits agricoles d'exportation sujets aux aléas des variations des cours mondiaux. L'aide a porté sur la qualité des produits agricoles d'exportation (thé/café) et sur la diversification (pyrèthre).

leur économie dans des tâches peu porteuses (faible valeur ajoutée, faible potentiel de croissance,).

Encadré 4 - Réponse à la question E (Cohérence des interventions européennes)

- 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. Modalités de financement (F)

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

Critères de jugement appliqués

L'utilisation des différentes modalités a apporté ce que la CE en attendait, et a permis d'obtenir les effets recherchés de façon plus probable, plus rapide, plus importante, plus efficiente, et/ou plus durable.

4.1. Traitement de la question

Il a été décidé de répondre à cette question de la façon suivante :

- Quelle a été l'utilisation effective des différentes modalités ?
- Qu'attendait-on de chaque modalité en termes de mise en œuvre ?
- Quels effets a-t-on spécifiquement recherché à travers l'emploi de chacune des modalités
- En quoi l'utilisation des différentes modalités a-t-elle satisfait les attentes et permis d'obtenir les effets recherchés de façon plus probable, plus rapide, plus importante, plus efficiente, et/ou plus durable ?

4.2. Utilisation effective des différentes modalités

Pendant la période couverte par l'évaluation, les interventions de la CE se sont réparties selon les six modalités comme indiqué dans le Tableau 8. Pendant la période couverte par l'évaluation, il n'y a pas eu d'appui budgétaire sectoriel.

Tableau 8 – Engagements²³ selon les modalités de financement

Interventions classées par modalité de financement	Engagements 1995 - 2002		Engagements 2003-2005	
	millions €	%	millions €	%
Programmes FED de réhabilitation	68	21%		
Sécurité alimentaire	21	7%		
Appui budgétaire et FAS ²⁴	88	28%	50	52%
Projets FED d'infrastructures	63 ²⁵	20%	9	9%
Autres projets et programmes FED et Stabex	59 ²⁶	18%	22	24%
Projets financés par les lignes budgétaires	20	6%	14	15%
Total	319	100%	95	100%
Autres ²⁷	8			

Source : inventaire des actions évaluées

Appui budgétaire²⁸

A la fin des années 90, la communauté des bailleurs a apporté une aide budgétaire dans une perspective d'assainissement de la dette. La CE a participé à cette aide jusqu'au début des années 2000 avec les *Structural Adjustment Facilities* (programmes SAF1 et SAF2).

L'appui budgétaire général est apparu au Rwanda en 2000 à l'initiative du Royaume Uni, avec une petite participation de la Suède. La CE a rejoint cette pratique en 2003 avec son premier "Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté" (PPARP), puis la Banque Mondiale en 2004. A l'exception des Pays-Bas, la plupart des bailleurs rencontrés s'orientent vers l'appui budgétaire. L'Allemagne a prévu de participer à l'appui budgétaire général à partir de 2007.

Sur la période 2002-2004²⁹, les différentes formules d'appui budgétaire ont représenté 75% de l'aide du Royaume Uni, 67% de l'aide de la Suède, 59% de l'aide de la Banque Mondiale³⁰ et 45% de l'aide de la CE.

Par rapport à la pratique précédente, l'appui budgétaire général introduit deux changements importants : (1) la non-affectation des fonds et donc la liberté totale d'allocation des ressources au sein du budget, et (2) une forte diminution du nombre

²³ Ce tableau porte sur les engagements et non sur les paiements car l'appui budgétaire ayant un rythme de paiement beaucoup plus rapide que les autres modalités, la comparaison des paiements exagèreraient le poids de cette modalité.

²⁴ FAS pour la première période et appui budgétaire ensuite

²⁵ Y compris un programme préfigurant une approche sectorielle pour un montant de 30 millions d'Euros

²⁶ Y compris deux paniers communs (*basket funds*) pour un montant de 5 millions d'Euros

²⁷ Prêts de la BEI essentiellement

²⁸ Cette section est principalement fondée sur IDD & al. (2006) Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, Rwanda Country Report

²⁹ Programme Pluriannuel d'Appui à la réduction de la pauvreté, Monitoring Report 01380, 2005

³⁰ Incluant la période 1999-2001 et les Facilités d'Ajustement Structurel correspondantes

des conditionnalités, et le fait que ces conditionnalités sont déduites des documents du Gouvernement, en particulier les DSRP.

En novembre 2003, le Gouvernement, le Royaume Uni et la CE ont signé un document établissant un « cadre partenarial pour l'harmonisation et l'alignement de l'appui budgétaire ». Cet accord a ensuite été rejoint par la Banque Mondiale, la BAfD et la Suède. Il a mis en place un processus de dialogue spécifique (voir 5).

L'appui budgétaire général a représenté 52% des engagements de la CE en 2003-2005³¹. Pour cette même période, les versements ont été effectués sous la forme de tranches fixes et variables. Les premières sont fondées sur les performances macro-économiques liées au programme de réformes conclu entre le Rwanda et le FMI et les secondes au respect d'indicateurs portant sur la bonne gestion des finances publiques, et sur les résultats atteints dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le suivi des indicateurs figure dans les rapports de mise en œuvre du Programme de réduction de la pauvreté qui font l'objet des revues sectorielles conjointes entre le Gouvernement et ses partenaires.

Programmes FED de réhabilitation

Deux grands programmes de réhabilitation ont été décidés en 1995 et 1996. Ils ont permis de mobiliser rapidement les fonds qui avaient été gelés pendant la crise. Le dernier programme a été clôturé en 2005.

Projets et programmes FED d'infrastructures

Le financement de plusieurs grands projets d'infrastructure a été décidé en 2000-2002 (principalement la réhabilitation de plusieurs routes d'intérêt national et de l'aéroport de Kigali). Il s'agit d'un investissement massif mis en œuvre directement par la Délégation en quelques années (voir 9), et qui a représenté 48% de la totalité des paiements en 2003-2005.

Les fonds ont été alloués pour partie dans le cadre d'un « programme d'appui à la politique sectorielle des transports routiers », initié en 2002 en collaboration avec le Gouvernement rwandais (Ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Communication). Cependant, les mécanismes de coordination qui étaient prévus dans ce cadre n'ont pas encore été utilisés. On ne peut donc pas dire que l'approche sectorielle ait été utilisée pendant la période de l'évaluation.

Autres projets et programmes FED et Stabex

Ces projets concernent essentiellement le développement rural, l'agriculture, la justice et les institutions. C'est dans ce cadre qu'est financé le Programme Décentralisé de Réduction de la Pauvreté Rurale (voir 8) qui a fait l'objet d'engagements importants sur la période 2003-2005.

³¹ Cette décision anticipe l'engagement pris récemment au niveau européen d'acheminer 50% de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des objectifs du Millénaire pour le développement – financement du développement et efficacité de l'aide. 4 avril 2005).

Projets financés par les lignes budgétaires

Cette modalité a représenté une part significative et croissante des engagements sur toute la période, principalement en faveur des ONG et du domaine des droits de la personne.

Paniers communs (*basket funds*)

Parmi les projets et programmes financés par le FED (voir ci-dessus), deux paniers communs (*basket funds*) ont été mis en place, respectivement dans le domaine des élections et du recensement.

En ce qui concerne les élections, les contributeurs ont été la CE, le Royaume Uni, la Belgique, la Suède et le PNUD (par ordre d'importance des contributions financières). C'est le PNUD qui a été chargé de la coordination et la mise en œuvre a été faite au niveau de la Commission électorale sous le contrôle d'un comité de pilotage composé des représentants des bailleurs, de la commission électorale et du MINECOFIN.

Pour le cas du recensement, il y a eu un cofinancement de la CE (80%), du Royaume-Uni et des Pays Bas, et une coordination assurée par la CE. Au moment des négociations sur le financement du projet, la CE avait souhaité financer seule le projet mais les autres partenaires sont intervenus pour faire face au retard dans le déblocage de ses fonds (entretien au sein du Gouvernement).

Une troisième collaboration est en cours d'institution avec le Royaume Uni pour le soutien au développement institutionnel dans le cadre de l'appui budgétaire.

4.3. Attentes quant à la mise en œuvre de l'aide

Le principal changement dans les modalités de financement a été la mise en place de l'appui budgétaire général. Ce n'est qu'à ce sujet que les attentes de la CE ont été exprimées formellement. La proposition financière instituant l'appui budgétaire (CE, FPBSPR, p10) précise que les avantages attendus sont les suivants :

- Meilleure relation entre prévision, budget et dépenses dans les politiques de réduction de la pauvreté, particulièrement l'éducation et la santé
- Transparence et redevabilité (*accountability*) du Gouvernement envers ses citoyens, redevabilité (*accountability*) mutuelle entre le Gouvernement et les bailleurs
- Renforcement des institutions et développement de leur capacité grâce au passage par les circuits du Gouvernement plutôt qu'à la création de circuits parallèles
- Réduction des coûts de mise en œuvre de l'aide pour le Gouvernement et les bailleurs.

4.4. Effets spécifiquement recherchés selon les modalités

Effets recherchés pour les acteurs rwandais

Le tableau suivant est une déclinaison du Tableau 6. Il s'agit d'une estimation de l'équipe d'évaluation quant à l'orientation de l'aide de la CE au Rwanda selon les

acteurs concernés. L'estimation porte sur trois modalités principales : appui budgétaire, projets et programmes FED, et ligne budgétaires.

Une spécialisation des modalités de financement par types d'acteur est visible, l'appui budgétaire étant dirigé exclusivement vers l'échelon central alors que les projets financés par les lignes budgétaires ont concerné la société civile et les échelons locaux dans une proportion importante. Les Projets et programmes FED sont situés à mi chemin.

Tableau 9 – Modalités de financement et effets recherchés pour les acteurs rwandais

	Appui budgétaire	Projets et programmes FED	Projets lignes budgétaires
1 - Réforme des politiques sectorielles du gouvernement	30	40	23
2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance	30	2	7
3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement	40	37	25
4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux		2	13
5 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile		12	32
6 - Renforcement de la capacité du secteur privé		7	
Total	100%	100%	100%

Sources : estimation de l'équipe d'évaluation sur la base de l'inventaire des interventions payées entre 1995 et 2005, et de l'analyse rapide de 9 actions typiques (voir Volume 3, section 3.8)

Effets recherchés pour les bénéficiaires finaux

Le tableau suivant est une déclinaison du Tableau 7. Il s'agit d'une estimation de l'équipe d'évaluation quant à l'orientation de l'aide de la CE au Rwanda selon les effets pour les bénéficiaires finaux.

Tableau 10 – Modalités de financement et effets recherchés pour les bénéficiaires finaux

	Appui budgétaire	Projets et programmes FED	Projets lignes budgétaires
1 – Justice et réconciliation		5	27
2 – Accès à des services de base de bonne qualité	45	3	14
3 – Accès à des services de base pour les pauvres	45	1	4
4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables	10	7	41
5 – Développement d’activités économiques où les pauvres sont employés		11	4
6 – Création d’un environnement plus favorable à l’activité économique		73	10
Total	100%	100%	100%

Sources : estimation de l’équipe d’évaluation sur la base de l’inventaire des interventions payées entre 1995 et 2005, et de l’analyse rapide de 9 actions typiques (voir Volume 3, section 3.8)

Le tableau montre que l’appui budgétaire et les projets financés par les lignes budgétaires recherchent principalement des impacts sociaux tandis que les projets et programmes FED sont orientés principalement vers le développement économique.

4.5. Satisfaction des attentes et obtention des effets recherchés

Il n’a pas été prévu d’organiser une collecte d’information spécifique pour répondre à cette question, mais plutôt de s’appuyer sur les faits et analyses disponibles grâce au traitement des autres questions, et aux travaux existants, notamment la récente évaluation de l’appui budgétaire général.

Le Tableau 11 compare quatre modalités (appui budgétaire, grands projets d’infrastructure, autres projets et programmes FED, et lignes budgétaires) selon six rubriques résumant les attentes et effets recherchés, tels qu’ils ont été présentés aux sections précédentes.

Les cellules du tableau présentent une estimation des points forts et des points faibles de chaque modalité. Les éléments qui appuient cette estimation sont développés dans les sections suivantes.

4.5.1. Coût de mise en oeuvre

Le coût de mise en oeuvre supporté par la CE peut être approché en comparant le montant moyen du financement alloué par intervention, ce qui est fait dans le Tableau 12. On voit ainsi qu’une intervention d’appui budgétaire permet d’allouer en moyenne un financement cinq fois supérieur à celui d’un projet FED, et plus de 50 fois supérieur à celui d’un projet financé par les lignes budgétaires. Cette comparaison a du sens si l’on fait l’hypothèse que le coût de mise en oeuvre est au moins en partie proportionnel au nombre d’interventions.

Tableau 11 - Comparaison des modalités de financement

	Appui budgétaire	Projets FED infra	Autres projets FED	Lignes budgétaires
Coûts de mise en œuvre	Coût le plus faible pour la CE ... plus ou moins élevé pour le Gouvernement (selon les ministères)	Coût moyen	Coût moyen	Coût le plus élevé pour la CE ... également élevé pour les bénéficiaires
Prévisibilité	Prévisibilité totale à moyen terme, imparfaite à court terme	Prévisibilité variable	Prévisibilité variable	Faible
Transparence et redevabilité (<i>accountability</i>)	Transparence la plus forte pour les partenaires et les citoyens rwandais			Transparence la plus faible au niveau du Rwanda
Renforcement des institutions à l'échelon central	Fort, mais encore insuffisant	Faible	Fort à faible selon les cas	Non pertinent
Renforcement de la société civile et les échelons locaux	Faible	Faible	Fort à faible selon les cas	Fort, mais posant des problèmes de durabilité.
Orientation de l'aide vers la réduction de la pauvreté	Orientation vers l'accès aux services de base L'orientation vers les plus pauvres n'est pas complètement garantie	Orientation vers l'amélioration de l'environnement économique Les bénéfices pour les plus pauvres sont indirects	Variable	Orientation vers la réduction de la vulnérabilité, au bénéfice direct des plus pauvres

Il n'y a cependant pas beaucoup de sens à comparer les modalités selon leur coût de mise en œuvre pour la CE. En effet la mise en œuvre mobilise aussi les ressources du Gouvernement, et ce d'une façon bien différente selon les modalités.

Selon l'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général³², l'incidence de cette pratique sur le coût de mise en œuvre est variable selon les acteurs et selon les moments. La mise en place de l'appui budgétaire général pourrait ainsi accroître la charge de gestion du Ministère de l'Economie et des Finances, particulièrement au démarrage, et réduire celle des ministères techniques à mesure que le nombre de projets diminue. La charge pourrait également être plus élevée pour les missions des bailleurs, mais moindre au siège. Il ne s'agit cependant que d'hypothèses, car les auteurs du rapport n'ont que « peu d'éléments de preuve pour étayer » une conclusion.

Dans le cas des grands projets d'infrastructure qui sont directement mis en œuvre par la CE, la charge pour le Gouvernement est très faible. Dans l'exemple du programme Ubudehe (voir 8) une composante de l'intervention financée par la CE est consacrée à

³² Paragraphe extrait du rapport Rwanda (p44), de l'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général (2006)

la mise en œuvre. Dans le cas de l'appui budgétaire, l'essentiel des coûts de mise en œuvre est supporté par le Gouvernement. Dans le cas des lignes budgétaires, les organisations bénéficiaires doivent consacrer des ressources importantes à la présentation de leur projet et au reporting (entretiens au sein de la société civile). Il arrive que ce travail complexe soit assuré par une ONG internationale, qui réalloue ensuite une partie des fonds à des ONG Rwandaises (exemple rencontré dans l'étude de cas consacrée à l'association Ukuri Kuganze). Il faudrait prendre en compte tous ces éléments pour comparer valablement les modalités en termes de coûts de mise en œuvre. Il n'a pas été décidé de le faire dans le cadre de cette évaluation.

4.5.2. Prévisibilité

Le récent rapport d'évaluation de l'appui budgétaire général estime que cette modalité « a eu un effet modérément positif sur la régularité et la prévisibilité des flux financiers puisque les paiements ont été effectués en totalité, généralement dans un délai de six mois à compter de la date prévue ». En ce qui concerne la CE de façon plus spécifique, le système des tranches variables fait qu'une partie du paiement peut théoriquement être retardé, ou même supprimé (ce qui n'est jamais arrivé à ce jour). Des raisons administratives ont également retardé les paiements de la CE « de façon régulière »³³.

Il est compréhensible qu'un délai de quelques mois puisse poser problème pour la gestion du budget national et que la prévisibilité puisse être jugée de façon nuancée de ce point de vue. Au contraire, si l'on compare les modalités entre elles et sur une plus longue période, alors l'appui budgétaire général doit être apprécié de façon entièrement positive. Tous bailleurs confondus, les projets ont historiquement conduit à des paiements à hauteur de 50 à 70% des engagements financiers initiaux, alors que le taux de paiement est de 100% pour l'appui budgétaire général. Le paiement total est perçu comme très probable par les partenaires (entretien à la Délégation).

Tableau 12 – Engagement moyen par intervention

Interventions classées par modalité de financement et date de décision	Nombre d'interventions 1995 - 2005	Montant moyen 1995-2002 (millions d'E.)	Montant moyen 2003-2005 (millions d'E.)
Appui budgétaire (FAS puis appui budgétaire général)	12	8,9	24,8
Programmes FED de réhabilitation	5	13,6	
Projets FED d'infrastructures	11	7,0	4,3
Autres projets FED et Stabex	26	2,8	4,5
Projets financés par les lignes budgétaires	72	0,4	0,6
Sécurité alimentaire	38	0,6	
Total	164		

Source : inventaire des actions évaluées

³³ Evaluation conjointe de l'appui budgétaire général, rapport Rwanda, B3.16

A l'inverse, cette évaluation montre une prévisibilité variable pour les projets FED. Au cours des dernières années, des financements importants ont été déboursés sans retard significatif (grands projets routiers, programme Ubudehe), mais il y a aussi des exemples de projets et programmes dont le retard a été considéré comme préjudiciable, par exemple la réhabilitation du Parlement ou l'appui au processus électoral (entretiens au sein du Gouvernement et/ou de la Délégation).

Finalement, les projets financés par les lignes budgétaires représentent une ressource assez aléatoire pour les organisations bénéficiaires, au point que certaines considèrent cela comme une menace sur leur propre pérennité (entretiens auprès de la société civile).

4.5.3. Transparence et redevabilité (*accountability*)

L'appui budgétaire fait l'objet d'un suivi systématique, grâce à des rapports publiés, et soumis à la discussion de tous les partenaires concernés qui partagent leurs analyses (par exemple, les aspects macro-économiques sont discutés sur la base des analyses du FMI). La qualité du dialogue fait l'unanimité (entretiens au sein du Gouvernement, de la Délégation, et des missions des autres bailleurs). Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'appui budgétaire général, cette nouvelle pratique n'a pas conduit à mieux rendre des comptes au sein du pays, et notamment au Parlement.

Même limitée, la redevabilité reste cependant meilleure pour l'appui budgétaire général que pour les autres modalités. En effet, la mise en œuvre et les résultats des projets ne font l'objet d'aucun reporting synthétique et partenarial au niveau du pays.

4.5.4. Renforcement des institutions à l'échelon central

L'appui budgétaire général est accompagné d'objectifs de renforcement de la bonne gestion financière et d'un soutien plus spécifique au renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des finances publiques et de l'éducation. Aucun des interlocuteurs rencontrés à l'occasion de cette évaluation n'a mis en doute les progrès en cours vers ces objectifs. Cependant, l'évaluation de l'appui budgétaire général conclut que le renforcement institutionnel n'a pas été suffisamment défini, et en particulier que des progrès restent à faire dans le sens de la coordination avec le Programme Multi-sectoriel de Renforcement des Capacités (MSCBP) mis en place par le Gouvernement en 2005.

Dans les secteurs couverts par les projets, le renforcement des institutions centrales est inégal. Un renforcement considérable et durable a été observé dans le domaine de la justice (voir 7). Il n'en va pas de même en ce qui concerne les routes. Une partie des projets routiers financés par le FED étaient programmés dans le cadre d'une approche sectorielle visant à renforcer les institutions à l'échelon central, mais cette approche ne s'est pas concrétisée (voir 4.2). La lenteur du renforcement des institutions dans le secteur routier a été confirmée dans le cadre de la réponse à la question I (voir 9).

4.5.5. Renforcement de la société civile et les échelons locaux

Dans le cadre de leur appui budgétaire général, les partenaires concernés ont apporté un soutien « faible et plutôt peu réfléchi » au renforcement des échelons locaux et à la décentralisation³⁴.

A l'inverse, certains projets financés par le FED ont eu des effets positifs dans le domaine du développement rural au niveau des cellules (voir 8) et de la justice au niveau des cellules et districts (voir 7).

Les lignes budgétaires ont effectivement contribué au renforcement de la société civile, notamment dans le domaine des droits de la personne et de la réconciliation (voir 7), ainsi que dans celui de l'égalité entre hommes et femmes. Par contre, les ONG rwandaises restent très dépendantes de l'aide extérieure et les fonds qu'elles reçoivent par l'intermédiaire des lignes budgétaires ne contribuent pas à renforcer leur pérennité. En effet le financement par appel à projets est peu prévisible et les projets sont de courte durée (entretiens au sein de la société civile).

4.5.6. Orientation de l'aide vers la réduction de la pauvreté

L'appui budgétaire général est orienté principalement vers l'accès aux services de base : éducation et développement rural pour la majorité des partenaires, éducation et santé pour la CE. L'évaluation de l'appui budgétaire général montre que l'appui a effectivement conduit à des dépenses publiques additionnelles dans les secteurs prioritaires du DSRP.

Un aspect particulièrement intéressant de l'appui budgétaire général est qu'il a permis de financer des activités récurrentes telles que la gratuité de l'enseignement primaire³⁵ et la garantie des prêts aux agriculteurs, alors que ce type de dépenses n'aurait pas pu être prises en charges dans le cadre de projets.

Plusieurs entretiens mentionnent également que l'orientation des fonds vers les plus pauvres n'est pas garantie, ce que confirme le fait que les indicateurs utilisés pour le calcul de la tranche variable font référence au pays dans son ensemble, et non pas aux catégories les plus pauvres de la population.

En fait, il n'existe pas de définition satisfaisante permettant d'estimer la part de la dépense publique orientée vers les plus pauvres. Le Gouvernement a défini des critères précis pour établir les programmes prioritaires de sa stratégie de réduction de la pauvreté, mais il semble y avoir un « relâchement » dans leur application. Certaines parties prenantes sont préoccupées par l'extension du concept de priorité de réduction de la pauvreté aux centrales électriques et à l'enseignement supérieur³⁶.

Les grands projets d'infrastructure sont orientés vers l'amélioration de l'environnement économique, et ceci est confirmé par plusieurs sources (voir 9). Au delà, ils peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté en favorisant la délivrance des services de

³⁴ Evaluation conjointe de l'appui budgétaire général, rapport Rwanda, S42

³⁵ Une des raisons pour lesquelles le taux de scolarisation dans le primaire est passé de 73% en 2000/01 à 95% en 2003/04.

³⁶ Paragraphe entièrement extrait de l'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général, rapport Rwanda, B3.7

base pour les plus pauvres et en facilitant le développement des activités dans lesquelles sont employés les plus pauvres. Un signe confirmant cette orientation est la volonté de la Délégation de lancer une évaluation sur le thème spécifique de l'impact de la réhabilitation des routes en termes de réduction de la pauvreté (entretien au sein de la Délégation). Le présent rapport n'a pas cherché à vérifier les effets obtenus dans ce domaine.

Les autres projets FED sont très variables en ce qui concerne les impacts recherchés. Le présent rapport décrit et analyse le cas du programme Ubudehe (voir 8) qui est une petite bataille en train d'être gagnée dans la guerre contre la pauvreté rurale. Ce cas n'est pas représentatif de l'ensemble des projets FED, mais il peut être considéré comme tout à fait typique de ce qu'on peut obtenir grâce à un projet FED, et qu'on ne pourrait pas obtenir par l'appui budgétaire. En fait, le programme Ubudehe a permis de tester un concept particulièrement bien adapté au contexte du Rwanda, puis de le généraliser rapidement à l'ensemble du pays. Il y a maintenant des signes d'appropriation par les autorités nationales (contribution financière inscrite au prochain budget), ce qui laisse imaginer qu'un financement sous forme d'appui budgétaire sectoriel ou général sera possible à moyen terme.

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 (entretiens historiques).

4.5.7. Synthèse

En quoi chaque modalité a-t-elle satisfait les attentes et permis d'obtenir les effets recherchés ? Les éléments analysés ci-dessus sont résumés dans l'Encadré 5 qui fait la synthèse des éléments analysés ci-dessus et répond à la question F.

Encadré 5 - Réponse à la question F (Modalités de financement)

- 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 leur 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 les 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 réduira 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 utilisé ses projets 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.

5. Dialogue avec le Gouvernement (G)

<i>Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué à l'efficacité du dialogue entre le gouvernement et les bailleurs ?</i>

Critères de jugement appliqués

Le dialogue contribue à orienter 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.

5.1. Traitement de la question

Il a été décidé de répondre à cette question en s'attachant au fait que le dialogue contribue à orienter 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.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Qui sont les partenaires clés du dialogue ?
- Comment le dialogue s'est-il mis en place et quel rôle y joue la CE ?
- Quels ont été les sujets de dialogue particulièrement significatifs ? Sur ces sujets, que peut-on dire du dialogue et de l'apport de la CE ? En quoi le dialogue a-t-il contribué à orienter durablement l'action des partenaires vers les résultats attendus ?

5.2. Les partenaires clés du dialogue

L'économie du pays est fortement dépendante de l'aide extérieure. L'aide publique au développement nette représentait 20% du PNB en 2003. Le tableau qui suit présente les déboursments enregistrés par le Gouvernement rwandais au cours des trois dernières années de la période évaluée. L'UE représentent près de la moitié de l'aide, partagée à peu près en deux entre la CE et les Etats membres. Parmi ces derniers, les plus impliqués sont le Royaume Uni, les Pays Bas, la Belgique, la Suède, la France et l'Allemagne. Les Etats-Unis et la Banque Mondiale sont les principaux autres partenaires.

Du côté du Gouvernement, le dialogue implique principalement le MINECOFIN et les Ministères en charge des politiques sectorielles.

Tableau 13 – Aide par catégories de partenaires (2004-2005)

Partenaires	Paiements 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

5.3. La mise en place du dialogue

5.3.1. Dialogue entre l'ensemble des partenaires

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 1997. La Banque mondiale avait alors initié des réunions de coordination concernant les questions macro-économiques et le DSRP, et le PNUD avait initié la coordination dans les autres domaines.

Un Groupe de Coordination des Partenaires du Développement (GCPD/DPCG) a été créé en 2002. Le Gouvernement (MINECOFIN) et le PNUD interviennent comme facilitateurs. Un secrétariat a été mis en place en 2004 avec l'aide de plusieurs bailleurs (Canada, Royaume Uni, Pays Bas, Suisse, Suède). Il est administré par le PNUD et son transfert au MINECOFIN est prévu. Dans le cadre de cette coordination, les partenaires du développement ont mis en place un site Web pour contribuer à l'efficacité de la coordination³⁷.

Des cellules de travail (*clusters*) se réunissent 6 à 12 fois par an au niveau sectoriel, impliquant les représentants du Gouvernement et les partenaires du Développement. Le bailleur responsable du cluster est désigné par le Gouvernement, en fonction de son engagement dans le secteur. Huit clusters ont été créés à savoir : le développement rural en 2002, les infrastructures (avec quatre sous cluster : transport, eau et assainissement, énergie, ICT), la gouvernance, la santé (santé et VIH/SIDA), l'éducation, le secteur privé, le genre et la jeunesse. Le DPCG constitue un cadre d'échanges et de synthèse sur les progrès réalisés dans les différents clusters. La CE participe aux réunions dans les domaines de la santé, de l'éducation, du développement rural (leader jusqu'en 2004), des infrastructures (leader) et de la gouvernance.

En 2003 a été institué le BSHG (Budget Support Harmonisation Group) en charge de la coordination de l'appui budgétaire. Ce groupe se réunit une fois par trimestre. Ses analyses sont organisées selon les 3 axes suivants : la gestion des finances publiques, les aspects macroéconomiques et le suivi/évaluation du programme de réduction de la pauvreté. Deux de ses réunions annuelles (celles de mars et de juillet) sont

³⁷ www.devpartners.gov.rw

consacrées aux revues conjointes de l'appui budgétaire. Ces revues analysent la gestion des finances publiques, la préparation et l'exécution du budget, et les aspects sectoriels, notamment la santé et l'éducation qui intéressent particulièrement la CE. Les représentants des partenaires impliqués dans l'appui budgétaire se relayent pour coprésider, pendant un semestre, les réunions du BSHG avec le MINECOFIN. Pour le premier semestre de 2006, la coprésidence est assurée par la CE. Les réunions du BSHG sont considérées comme particulièrement efficaces (entretien à la Délégation).

Enfin un autre groupe a été créé en 2004 pour harmoniser les projets et programmes (Harmonisation and Alignment in Rwanda for Programmes and Projects),

Selon la Délégation, l'ensemble de ce dispositif a offert annuellement l'occasion d'un dialogue technico-politique avec le Gouvernement, dont un des résultats tangibles est la préparation conjointe actuelle du nouveau document de stratégie de réduction de la pauvreté, l'EDPRS.

Selon plusieurs des bailleurs consultés, le Rwanda est présenté comme « le modèle en matière de coordination au niveau régional, en raison de sa professionnalisation dans ce domaine ».

5.3.2. Coordination entre les Etats membres

Depuis les années de l'immédiat après-crise, les responsables de la coopération de la CE et des Etats membres se réunissent de façon informelle et fréquente (voir 1.8). Actuellement, une rencontre se tient généralement une semaine avant chaque réunion du DPCG pour échanger sur les points figurant à l'ordre du jour.

L'ampleur et le bon fonctionnement du dialogue multilatéral limite l'importance que les Etats membres accordent à la coordination de leur coopération au niveau européen. Il est clair que le partage des rôles se décide au niveau multilatéral, et que l'essentiel de la coordination, y compris entre les acteurs européens se fait dans les clusters. Les entretiens avec les bailleurs ont permis de recueillir plusieurs opinions du style de celle-ci : « Il n'y a pas de collaboration systématique entre la CE et les Pays membres. ». De plus, certains Etats membres souhaitent conserver l'identité propre de leur intervention (entretiens avec les bailleurs).

Un dialogue spécifique a récemment été établi au niveau des ambassadeurs à l'échelle de l'UE comme prévu par l'article 8 de l'accord de Cotonou. Ce dialogue se situe au niveau politique et interfère peu pour le moment avec la coopération (voir 3.4).

5.4. Efficacité du dialogue

L'évaluation s'est concentrée sur trois sujets de dialogue particulièrement significatifs : la politique routière, le développement rural et le processus Gacaca. Ces choix ne sont pas faits en raison d'un quelconque « représentativité ». Pour avoir une vue d'ensemble du dialogue, il convient de se référer aux paragraphes précédents. Il s'agit ici de mieux comprendre ce qui fait l'efficacité ou l'inefficacité du dialogue.

5.4.1. La politique routière

La CE est le principal financeur des grands investissements routiers. Les autres bailleurs concernés sont principalement la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la BADEA (Banque arabe de développement pour l'Afrique). A la différence de la CE, ils interviennent principalement sous forme de prêts et n'ont pas

de présence technique permanente sur place. Les bailleurs et le Gouvernement se sont facilement coordonnés pour la réhabilitation du réseau routier principal, qui a commencée avant 2000 et qui s'achèvera en 2008.

La CE a apporté une assistance technique au MINITRACO de 1999 à 2001, et a financé l'étude servant de base à la formulation d'une politique sectorielle pour les transports routiers en 2001. Le Japon est également intervenu dans ce domaine via la Banque Mondiale, par un don en partie consacré aux études d'élaboration de la politique de transport au Rwanda et l'identification du réseau routier de l'État³⁸.

La politique sectorielle routière a vu le jour entre 1998 et 2000 et a notamment conduit à la création du Fonds d'Entretien Routier en 2000 (voir 9.6). Cependant, entre 2001 et 2005, d'importantes réformes administratives menées à l'échelle du pays ont conduit à une réorganisation des secteurs de l'eau et des transports, avec l'utilisation d'agences d'exécution et la gestion décentralisée des infrastructures. Il s'en est suivi un affaiblissement momentané des ressources humaines et institutionnelles du côté du Gouvernement, et le dialogue à propos de la politique routière a été fortement perturbé, au point que la CE l'a qualifié « largement inefficace » lors de l'enquête conduite pour l'évaluation de l'appui budgétaire en 2005.

La situation a récemment évolué avec l'établissement d'un document de politique sectorielle en 2005. La Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et la CE se sont récemment accordés sur la création d'un Bureau d'Appui Technique (BAT) composé d'experts internationaux et nationaux³⁹. Celui-ci aura pour mission d'appuyer le MININFRA dans la formulation et le suivi de la mise en œuvre des politiques sectorielles ainsi que dans la mise en place des agences d'exécution. Cette structure sera créée à titre transitoire uniquement. Elle a vocation à assurer le suivi et la gestion des programmes financés avec l'appui des bailleurs de fonds, et à former par la pratique professionnelle (*learning by doing*) le personnel du MININFRA et des futures agences d'exécution.

La CE a contribué à cette évolution positive de par son rôle de chef de file de la coordination dans le domaine des infrastructures. La compétence de la CE et son apport dans le dialogue sont reconnus et l'interaction avec elle est considérée comme « facile » (entretien au sein du Gouvernement et des autres bailleurs).

5.4.2. Développement rural

La CE était leader du « cluster » développement rural jusqu'en 2004. Ce dernier réunissait les bailleurs concernés, le MINAGRI et le MINALOC. Cependant ce cluster 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 par rapport aux partenaires du développement dans leur ensemble.

³⁸ Ce même don a également financé les études de réhabilitation des axes routiers Rusumo-Kayonza et Kigali-Gatuna

³⁹ Rapport mission CE –BM -BAD, 2006.

Pendant la période concernée, l'action de la CE en matière de développement rural s'est appuyée essentiellement sur le MINALOC, ce qui s'est traduit par le lancement du Programme Décentralisé de Réduction de la Pauvreté Rurale.

Depuis 2001, la Banque mondiale a été l'acteur le plus important dans le domaine du développement rural, avec le très important programme RSSP, qui couvre la période 2001-2014. Ce programme fonctionne sur la base d'une approche par projet. Pendant la période 2002-2003, le programme a été fortement retardé par un problème de capacité d'absorption qui a généré des tensions. La Banque Mondiale n'utilise pas l'appui budgétaire dans le secteur de l'Agriculture dans la mesure où elle considère que « la définition du cadre de l'application de l'appui budgétaire à ce secteur fait complètement défaut » (Entretien bailleur).

Avant que le dialogue ne s'interrompe, la CE avait promu une approche reposant sur une politique sectorielle et un développement intégré. Elle a proposé un Document de Stratégie de l'Economie Rurale au Rwanda, allant dans ce sens mais cette tentative n'a pas abouti.

A la suite d'un changement à la tête du MINAGRI en 2004, le dialogue politique sur le développement rural s'est rétabli. La coordination a été prise en charge par le MINAGRI et la Banque mondiale. Des témoignages concordants montrent cependant qu'une longue période a été nécessaire pour rétablir des relations de confiance entre la CE et le MINAGRI (entretiens au Gouvernement et à la CE). La CE a cependant contribué à l'adoption de du PSTA (Plan stratégique pour la transformation de l'Agriculture) dans la mesure où ce plan reprend la « plupart des idées qui » ont été développées » dans le Document de Stratégie de l'Economie Rurale au Rwanda proposé auparavant (entretien bailleur).

Le système Gacaca

Entre 2002 et 2003, la coopération entre les bailleurs et le gouvernement a connu un blocage sérieux sur le fonctionnement du système Gacaca. Le gouvernement souhaitait ainsi que les suspects de première catégorie (suspectés d'actes de génocide) soient jugés dans le cadre des juridictions Gacaca, dans lequel les droits de la défense ne sont pas totalement respectés. Certains bailleurs ont refusé cette option et rejetaient le système Gacaca dans son ensemble. Les Etats membres de l'UE, en particulier la Belgique, se sont efforcés de trouver une solution de compromis, consistant à juger les suspects de première catégorie dans les tribunaux classiques, ce qui a permis de sortir de cette situation de blocage, de poursuivre le processus Gacaca et de poursuivre le dialogue, y compris sur l'amélioration des droits de la défense au sein du processus Gacaca. Cet épisode peut être considéré comme un succès au regard des résultats déjà obtenus, et ce succès est essentiellement attribuable au fait que les Etats membres et la CE ont pu trouver une position commune. Le rôle de la CE a été modeste mais utile dans la mesure où elle a offert les conditions pratiques de la coordination des acteurs européens, tout en étant le troisième financeur du processus Gacaca (voir 7.5.).

Encadré 6 - Réponse à la question G (Dialogue avec le Gouvernement)

- 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.

6. Aspects transversaux (T)

<i>La CE a-t-elle intégré l'environnement et le genre de façon appropriée ?</i>
--

Critères de jugement appliqués

Des efforts d'intégration ont été effectivement réalisés lorsque cela est pertinent, c'est-à-dire lorsque les conséquences des interventions en termes d'environnement et de genre sont potentiellement très importantes.

6.1. Traitement de la question

L'environnement et le genre ne sont que deux aspects transversaux parmi ceux qui sont considérés à l'échelle de la CE, ou au niveau du DSP. Il a été décidé de focaliser la question sur l'environnement et le genre parce que ce sont des enjeux majeurs au Rwanda et des priorités du Gouvernement.

Pour traiter cette question, on ne juge pas le fait que les aspects transversaux ont été systématiquement considérés, mais au contraire le fait qu'ils l'ont été de façon pertinente, c'est-à-dire qu'un effort d'intégration de l'environnement ou du genre a été fait lorsque les conséquences en termes d'environnement et de genre sont potentiellement très importantes. Il convient aussi de distinguer les déclarations d'intention et les efforts d'intégration effectivement réalisés.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes pour chacun des aspects transversaux :

- Quels étaient les principaux enjeux au niveau du pays et les objectifs de la CE et du Gouvernement ?
- Dans quelle mesure l'aspect transversal a-t-il été pris en considération dans l'ensemble de la coopération de la CE ?
- Les efforts d'intégration fait par la CE sont-ils en phase avec les enjeux ?

6.2. Enjeux et objectifs

6.2.1. Point de vue du Gouvernement

Genre

Le gouvernement insiste particulièrement sur la prise en compte du genre dans la lutte contre la pauvreté, et le développement rural en particulier. « Nous nous sommes engagés à augmenter la représentation politique des femmes, nous avons mis en place des Conseils de femmes à tous les niveaux politiques et promu la discrimination positive dans les administrations locales. Le nouveau code civil a renforcé les possibilités de copropriétés des biens entre les couples mariés, et la nouvelles politiques foncière a pour vocation de renforcer les droits fonciers des femmes. Des fonds pour les femmes ont été mis en place au niveau des districts. Le gouvernement a ratifié la convention pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'encontre des femmes. Tous les services publics doivent assurer un accès, une utilisation et un bénéfice équitable entre les hommes et les femmes » (PRSP p. 69).

Environnement

La PRSP accorde également une reconnaissance forte de la question environnementale pour le pays. « Les trois problèmes environnementaux majeurs au Rwanda portent sur l'eau, les sols et la biomasse. Ces problèmes sont intimement liés aux actions dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et de l'agriculture. Etant donné que l'environnement est un aspect transversal, une orientation sur cet aspect doit être prise dans chaque cas. Le premier objectif de la politique environnementale du Rwanda sera de s'assurer que le développement économique est durable et qu'il ne détruit pas les ressources naturelles sur lesquelles il repose au travers du drainage des marais et de l'utilisation inappropriée d'engrais chimiques » (PRSP, p.70).

La République du Rwanda devrait promulguer prochainement une loi cadre sur la protection de l'environnement. Celle-ci vient sanctionner une prise de conscience croissante par les populations (relayées par les collectivités locales et le monde associatif), de la nécessité de protéger l'environnement, ainsi que les exigences environnementales de certains des bailleurs de fonds finançant les projets routiers.

De l'étude de cas réalisée sur les infrastructures, il ressort que la capacité institutionnelle en matière de gestion de l'environnement dans les projets routiers au Rwanda est quasiment inexistante. Deux raisons principales expliquent cette situation.

- le manque de personnel qualifié, de cadres notamment, pour accomplir les tâches essentielles dans le domaine de l'environnement.
- l'absence d'une législation exécutive spécifique adaptée (les seuls textes mentionnant les questions environnementales datent de 1982 et 1988).

6.2.2. Point de vue de la CE

Le DSP prévoit qu'une prise en compte systématique des questions thématiques ou transversales suivantes sera assurée : le genre, l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement des capacités (DSP 2002- 2007, page 7).

Genre

Dans le DSP, la CE insiste sur le caractère systématique de la prise en compte du genre dans son intervention. « La coopération communautaire soutiendra le développement d'outils et de méthodologies pour la prise en compte systématique du choix stratégique visant l'égalité entre les hommes et les femmes lors de la définition et de la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles. L'impact des actions de développement sur les questions de genre sera évalué lors de leur formulation et sera mesuré lors de leur mise en œuvre » (DSP 2002-2007, page 28).

Environnement

Ce caractère systématique est également affirmé pour la prise en compte des conséquences environnementales des interventions. Le DSP annonce aussi des actions spécifiques pour l'environnement. « Compte tenu des liens particulièrement importants au Rwanda entre les problèmes de gestion environnementale et la pauvreté, la sécurité alimentaire, et les conflits au sein de la société, des interventions spécifiques dans le domaine de l'environnement renforceront les capacités

institutionnelles d'élaboration et de mise en oeuvre d'une politique nationale dans ce domaine et soutiendront les organisations de la société civile actives dans ce domaine. Lors de la conception et de la mise en oeuvre de chacune des actions de développement, la mise en place d'outils et de mécanismes de coordination favorisant la prise en compte systématique de l'impact environnemental sera prévue » (DSP 2002-2007, page 29).

Dans le cadre de la préparation du 10° FED, la CE confirme l'importante donnée à la prise en compte de l'environnement dans ses interventions, en se dotant d'un « Country environment profile ».

Les règlements environnements et forêts de 2000 (2493/2000 et 2494/2000) font partie des textes fondateurs et ont été évalués en 2004. Ils donnent lieu notamment à des financements de projets/programmes via la ligne budgétaire B7-620. Le rapport d'évaluation note en particulier au sujet du Rwanda : "Les questions forestières ne sont pas reflétées de manière adéquate dans le DSP", ce qui est préoccupant dans la mesure où "les populations [y] sont extrêmement dépendantes des fonctions productives et protectrices de la forêt".

6.3. Intégration des aspects transversaux dans les interventions de la CE

Les tableaux suivants indiquent dans quelle proportion les interventions de la CE ont fait l'objet d'une intégration des aspects transversaux. Ils sont construits sur la base des analyses rapides réalisées pour 9 interventions sélectionnées de façon à couvrir toutes les catégories d'aide identifiées lors de l'inventaire des opérations de la CE⁴⁰.

Genre

Tableau 14 - Intégration du genre

L'analyse des documents montre que la CE	Oui ou plutôt oui	Non ou plutôt non	?	Total
1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal	4	4	1	9
2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention	4	4	1	9
3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention	2	3	4	9
4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention	1	6	2	9
5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention	2	1	6	9

Source : Analyses rapides de 9 interventions (voir Volume 3). Les unités correspondent au nombre d'interventions examinées.

Les éléments qualitatifs suivants ont été collectés :

⁴⁰ Ces neuf interventions représentent au total

- Le rapport de suivi de l'appui de la CE au recensement a mis en exergue 17 thèmes d'analyses intégrant le genre (habitat, fécondité, femme, environnement, pauvreté, etc.)
- Le projet analysé dans le domaine de la justice a intégré les droits de la femme par le biais d'ONG oeuvrant dans ce domaine. Parmi les activités du programme portant sur le Gacaca il y a aussi: la formation des juges Inyangamugayo; et la sensibilisation des femmes sur la résolution des conflits et Gacaca. Le rapport de suivi montre que le projet a contribué à l'augmentation de la participation des femmes et l'évaluation a montré une contribution aux activités de HAGURUKA, ONG qui milite pour les droits de la femme et de l'enfant.
- Le programme analysé dans le domaine du développement rural demande une égalité d'opportunité pour l'embauche des femmes dans les activités aidées. Le programme est mis en œuvre par le biais des districts, dont chacun comprend un maire adjoint élu responsable de la promotion des femmes, et qui doit contrôler la performance du programme en termes de participation égalitaire. « Jusque maintenant, il n'y avait pas de formule systématique suivie en matière d'intégration de l'aspect genre dans l'exécution des interventions » (entretien au sein du Gouvernement).
- Les projets d'infrastructure soutenus par la CE tiennent compte transversalement de l'égalité des genres (...) Les projets centrés sur la construction d'infrastructures sociales (particulièrement les centres de santé et les écoles) et les projets d'alimentation en eau bénéficient plus aux femmes et aux enfants, tandis que les hommes tirent plus avantage des bénéficiaires à court-terme des projets d'infrastructures. (European Union –Rwanda, 2005, Joint Annual Report). « Dans les études, il y a une analyse d'impact sur (...) le genre. Les chantiers sont féminisés mais au niveau du personnel de gestion, c'est faible." (entretien au sein du Gouvernement).
- Les documents consultés sur l'appui budgétaire sont muets quant l'aspect genre. Cependant, « le suivi de l'enseignement est éclaté en deux avec des indicateurs d'accès à l'éducation différenciés selon les garçons et les filles » (entretien à la Délégation)

Environnement

Tableau 15 - Intégration de l'environnement

L'analyse des documents montre que la CE	Oui ou plutôt oui	Non ou plutôt non	?	Total
1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal	3	5	1	9
2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention	3	5	1	9
3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention	1	4	4	9
4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention	1	6	2	9
5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention	1	2	6	9

Source : Analyses rapides de 9 interventions (voir Volume 3). Les unités correspondent au nombre d'interventions examinées.

Les éléments qualitatifs suivants ont été collectés :

- Le programme analysé dans le domaine du développement rural prévoit une fiche de prise en compte de l'impact environnemental et au moins 5 % de l'allocation financière de chaque année doit être consacrée à la protection de l'environnement. Des indicateurs portant sur le genre et l'environnement sont mis dans les projets lors de la préparation et on vérifie comment ils sont atteints dans l'exécution. (entretien à la Délégation). « On a l'obligation de protéger l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre des interventions. Cela se fait à travers la lutte anti-érosive et la mise en pratique des instructions en rapport avec la protection de l'environnement » (entretien au sein du Gouvernement).
- Le programme analysé dans le domaine des infrastructures contient des mesures visant à limiter les effets négatifs des chantier comme la remise en état des carrières ou la collecte de l'huile et autre déchets. Cela est en ligne avec les conclusions du rapport d'évaluation thématique sur les transports au niveau global (mai 2004) qui considère (1) que les efforts d'intégration de l'environnement se concentrent sur l'impact des travaux et laissent de côté les impacts potentiels du trafic généré par l'infrastructure et (2) que la menace sur l'environnement n'est pas prise au sérieux lorsque les travaux portent sur la réhabilitation d'infrastructures existantes.
- En matière de développement rural, et du programme Ubudehe en particulier, la prise en compte du problème de l'érosion des sols n'a pas été mentionnée par nos interlocuteurs. Or ce problème représente un enjeu majeur pour le pays.
- Aucun signe de prise en compte de la thématique transversale de l'environnement dans les actions de la Justice n'a été observé.
- Dans le domaine des infrastructures, il est remarqué que les études routières comportent encore rarement un volet "impact environnemental" formalisé.

Malgré cela, les cahiers des charges transmis aux entreprises privées pour la mise en œuvre des projets peuvent intégrer des problématiques environnementales, par exemple par la plantation d'arbres et de végétaux destinés à consolider les routes. Mais il n'y a pas de suivi systématique de l'environnement dans le suivi des travaux financés par le Fonds européen de développement.

6.4. Pertinence des efforts d'intégration de la CE

Cette analyse est réalisée au travers des 3 études de cas (voir les monographies dans le Volume 3). Elle porte en particulier sur la prise en compte de l'environnement dans le développement rural et sur la prise en compte du genre dans le domaine de la justice et de la réconciliation.

Genre

La prise en compte du genre dans les actions dans le domaine de la Justice et de la réconciliation apparaît très pertinente. Les détenus sont le plus souvent des hommes, et les femmes ne sont pas nécessairement aussi intéressées par le déroulement de la Justice (focus group, étude de cas Institutions et Etat de droit). Les actions menées ont montré que l'implication des femmes a facilité les aveux des témoins et des détenus, renforçant en cela l'efficacité de la Justice Gacaca.

Encadré 7 – Le genre dans les études de terrain réalisées par l'équipe d'évaluation

En matière de développement rural, il apparaît que les femmes sont présentes dans le programme Ubudehe et en bénéficient. Pourtant, les entretiens réalisés aux différents échelons montrent que la préoccupation pour le genre est présente au niveau national mais pas à celui du district.

En matière de Justice et de réconciliation nationale, les observations dans le district de Bugesera et le secteur de Nyamata ont mis en évidence de fortes disparités liées au genre. Il apparaît en effet que les femmes sont majoritaires, et sont les plus intéressées par le programme de réconciliation nationale, tandis que les hommes sont moins réceptifs (Entretiens au niveau du district). De plus, plusieurs ONG ciblent particulièrement les femmes, en tant qu'élément fondamental de la famille et premières victimes des retombés du génocide (Entretien au niveau du district).

Afin de rééquilibrer la participation des femmes et des hommes, un comité ad hoc ayant pour mission de sensibiliser les hommes pour suivre le programme de réconciliation nationale a été constitué pour le district de Bugesera, par le représentant de la CNUR au niveau du district et cela depuis le début l'année 2006. Cette action a été réalisée sous l'impulsion du Président, vice-président et le secrétaire du comité des volontaires de la CNUR au niveau du district. Ce comité devra concevoir une méthodologie d'approche du genre masculin pour l'intéresser au programme de réconciliation nationale (Entretien au niveau du district).

La situation est également très contrastée concernant la participation au processus Gacaca. Il apparaît que les femmes se sentent « moins concernées » par les procès (Entretien au niveau du district), et leur participation à la Justice consiste plus souvent à sensibiliser les détenus – y compris leur mari – à recourir à la procédure d'aveux. Les femmes sont également présentes pour rendre visite aux détenus, en leur apportant en même temps à boire et à manger. Aucune action pour une plus grande implication des

femmes dans le processus Gacaca n'a été identifiée au niveau du district de Bugesera ou du secteur de Nyamata.

A l'inverse, les hommes sont moins nombreux à s'intéresser spontanément aux actions de promotion de la réconciliation nationale organisées par les ONG ou les autorités locales. Leur implication est pourtant nécessaire pour qu'il y ait « réconciliation », ou au moins dialogue. Les ONG, et en particulier l'association étudiée dans le secteur de Nyamata, semblent capables de renforcer la portée de leurs actions en associant de manière équilibrée femmes et hommes.

Environnement

L'environnement est un problème majeur et reconnu au Rwanda et notamment (1) l'érosion des sols due aux cultures dans les pentes (la perte annuelle de terre cultivable correspond à l'alimentation de 40000 personnes), (2) la déforestation, (3) la pression sur les parcs naturels.

C'est dans les domaines des infrastructures et du développement rural que la prise en compte de l'environnement est la plus pertinente, à long terme mais aussi à court terme. Sans avoir valeur de généralité, l'encadré ci-dessous donne un exemple de l'importance de l'enjeu de l'intégration de l'environnement dans le cadre d'un projet routier.

Encadré 8 - L'environnement dans le cas de la route Kigali - Kayonza

Plusieurs problèmes liés aux caractéristiques hydrologiques du terrain sont apparus depuis l'achèvement des travaux. Les dispositifs de canalisation des eaux pluviales se sont révélés être sous-dimensionnés à Musha / Kadasumbwa, dans le district de Kicukiro et à Rusoro. Le ruissellement a provoqué des glissements de talus et des problèmes d'érosion menaçant de destruction des maisons situées à proximité.

Les entretiens effectués confirment que les efforts d'intégration de l'environnement n'ont pas été jusqu'ici à la hauteur des enjeux.

Encadré 9 - Réponse à la question T (Aspects transversaux)

- 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.

7. Institutions et état de droit (D)

Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué au rétablissement des institutions ?

Critères de jugement appliqués

Les institutions contribuant à la gouvernance (Gouvernement, Parlement et partis politiques, échelons locaux, institutions judiciaires, ONG rwandaises, presse) ont amélioré leur capacité et sont devenues plus autonomes les unes par rapport aux autres.

7.1. Traitement de la question

Le terme « institutions » est compris au sens large de toutes les institutions contribuant à la gouvernance, y compris le Parlement et les partis politiques, les échelons locaux, les institutions judiciaires, les ONG rwandaises et la presse.

Les critères de jugement utilisés ont été affinés par rapport à ceux qui avaient été proposés dans le rapport de démarrage. Le rétablissement des institutions est compris comme le rétablissement d'un système dans lequel chacune des institutions a une capacité de fonctionnement autonome par rapport aux autres, et dans lequel les relations sont équilibrées.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Quels étaient les objectifs et priorités européennes ?
- Quelle était la capacité de la CE dans le domaine des institutions et de l'état de droit ?
- Quelles ont été les interventions de la CE dans le domaine des institutions et de l'état de droit ?
- Comment ont fonctionné la coordination et le dialogue avec le Gouvernement ?
- Comment a évolué la politique du gouvernement dans le domaine en général, et dans le domaine de la réconciliation nationale en particulier ?
- Comment ont évolué les relations entre institutions en général, et dans le domaine de la réconciliation nationale en particulier ?
- Quelle a été la contribution aux changements dans les relations entre institutions (à l'aide d'une analyse spécifique au domaine de la réconciliation nationale) ?

Une étude de cas a été consacrée à cette question. La monographie incluse dans le volume 3 analyse la contribution de la CE au niveau national et ses répercussions au niveau d'un district (Bugesera), d'un secteur (Nyamata) et d'une association travaillant dans les domaines de la justice et de la réconciliation (Ukuri Kugense). Le cas concerne une des zones les plus touchées par le génocide, et considérée comme proche de la moyenne du pays en ce qui concerne l'évolution des institutions, quoique bénéficiant de quelques facteurs plus favorables.

7.2. Objectifs et priorités européennes

En mars 1998 le Conseil européen⁴¹ a pris une position commune mettant l'accent sur les actions de promotion des droits de l'homme, de réconciliation nationale entre tous les rwandais, de réintégration des survivants du génocide et d'amélioration du système judiciaire. Une autre position commune prise en juillet 1999 assigne quatre objectifs à l'action communautaire : « le relèvement après le génocide et la promotion de la réconciliation nationale », « la reconstruction et le développement », « la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales », ainsi que « la transition vers la démocratie », tous objectifs poursuivis de pair avec l'encouragement « des efforts faits par le gouvernement rwandais pour orienter sa politique étrangère et de sécurité vers la réalisation de la stabilité régionale ».

En 2000, le PIN souligne la nécessité d'accélérer le règlement du contentieux du génocide et la « remise à niveau » du secteur de la Justice, qui doit faire l'objet d'un plan d'action sectoriel. Le Gouvernement pour sa part, s'est engagé dans ce même document à « mettre en oeuvre le système « Gacaca » selon des modalités pratiques visant à respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme ». Il est également projeté un soutien à la justice constitutionnelle, garante de l'Etat de droit.

En 2002, le DSP place l'état de droit, les droits de l'homme et le règlement du contentieux du génocide comme des objectifs prioritaires.

Le Rwanda est par ailleurs un des pays de concentration pour l'Initiative européenne pour les droits de l'homme et la démocratisation. Le secteur ne fait pas l'objet d'une priorité spécifique dans le cadre de l'appui budgétaire, ni d'un suivi spécifique en tant qu'aspect transversal.

Encadré 10 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation

Une priorité particulière a été donnée par la CE⁴² à la réconciliation nationale, à la fois dans les documents de stratégie et dans les faits comme l'indique le témoignage suivant qui montre que cette priorité a été clairement perçue : « dans la phase d'urgence, les infrastructures ont souffert car la CE donnait la priorité à la réconciliation nationale et à la justice » (entretien historique au sein du Gouvernement). Cette priorité est en correspondance avec les objectifs exprimés par le Gouvernement dans le PRSP, en particulier en faveur de l'unité et de la réconciliation nationale (section 442), des droits de l'homme (443), de la justice (444) et de la décentralisation (446), quatre domaines fortement reliés entre eux. La CE donne une forte visibilité à son action dans le domaine de la justice et de la réconciliation nationale au Rwanda.

7.3. Capacité de la CE

Dans les mois qui ont suivi le génocide, la CE a mis en place un observateur des droits de l'homme à Kigali. Cette fonction a été maintenue jusqu'en 1997. La capacité de la

⁴¹ position commune 98/252/PESC

⁴² Agissant en cela comme l'ensemble des bailleurs, une attitude critiquée par l'évaluation conjointe réalisée en 1996 qui juge négativement « the rush to promote reconciliation over the understandable resistance of those who had suffered immensely » (DANIDA, 1996, p38)

Délégation a cependant été jugée globalement insuffisante jusqu'à une date récente. En 2004, grâce à la déconcentration effectuée par la CE, la Délégation a eu la possibilité de renforcer sa capacité, ce qu'elle a fait en recrutant deux personnes ayant une longue expérience des droits de l'homme et une très bonne connaissance du Rwanda.

7.4. Interventions de la CE

Les interventions de la CE au Rwanda en matière d'appui aux institutions ont essentiellement porté sur la création et le renforcement de la capacité des organisations de la société civile, sur l'appui à l'appareil judiciaire et sur la décentralisation (entretiens au niveau du district). « La CE a favorisé la coopération entre la société civile et les deux commissions (CNUR et CNDP), notamment au travers du monitoring des juridictions Gacaca » (entretien au niveau du Gouvernement). Les domaines de la Justice et de la réconciliation nationale ne sont devenus véritablement prioritaires qu'à partir de 1998 environ (entretiens au siège de la CE et à la Délégation).

L'appareil judiciaire a été principalement soutenu par un projet FED programmé en 2000 et encore en cours de mise en œuvre. Ce projet inclut :

- Une assistance au Ministère de la Justice, d'abord par un assistant technique puis par un conseiller juridique rwandais
- Une aide à la Commission nationale des droits de la personne (CNDP), par un accord de partenariat avec la CE en 2002 et de financements de 2003 à 2006
- Une aide à la Commission nationale de l'unité et la réconciliation nationale (CNUR), depuis 2002. Elle s'est concrétisée notamment par la construction d'un centre de formation sur la résolution des conflits, unité et réconciliation à Ruhengeri, la confection d'un manuel de formation sur la gestion des conflits, l'achat de matériels pour renforcer la logistique de la commission, etc.
- La formation du personnel judiciaire, et de 13.720 juges Inyangamugayo des juridictions Gacaca.
- La réhabilitation des bâtiments judiciaires (ex : Cour suprême) et équipement informatique,
- L'appui aux juridictions Gacaca, notamment à travers la formation des juges et des actions de sensibilisation. Les autres donateurs internationaux soutiennent largement ce processus. Pour la période 2005-2006, le premier contributeur est le Gouvernement néerlandais (3 880 K€), le Royaume de Belgique (2 500 K€), la CE (650 K€), le PNUD (200K€), l'AID (400 K€). (Service National des Juridictions Gacaca).

La CE assure également un soutien direct à des organisations issues de la société civile et aux échelons locaux de gouvernement :

- Comme l'ensemble des bailleurs, la CE a soutenu les ONG opérant au Rwanda. L'importance de ces actions a même excédé les souhaits du gouvernement en matière de soutien financier aux ONG. En 2006, près de 80 ONG rwandaises sont financées par le biais des lignes budgétaires à travers des appels à projets internationaux. Les associations soutenues sont internationales (ex : Réseaux de Citoyens, Avocats Sans Frontières, ...) ou

locales, notamment la LIPRODHOR qui, depuis 2002, bénéficie d'un appui de la CE, dans le secteur de la protection des droits de la personne, à travers son projet MIP (Monitoring, Intervention, Plaidoyer).

- La CE apporte un soutien aux échelons locaux, via le CDF. Les paiements, bien qu'encore limités, font de la CE le premier financeur du CDF. La Délégation a commencé à travailler sur la décentralisation en 2001 dans le cadre du développement rural. Depuis 2001, la CE apporte un soutien aux districts et aux cellules en vue de les aider à concevoir et à mettre en œuvre leurs plans de développement » (entretien à la Délégation).
- Dans le domaine politique, la CE a été un des contributeurs importants du processus électoral dans cadre d'un basket fund géré par le PNUD. Elle finance la construction du Parlement. Elle a apporté une petite contribution à la formation des partis politiques.
- Dans le domaine des médias, la contribution de la CE a porté, de façon marginale, sur le renforcement de la capacité technique des médias.

Le tableau qui suit présente les paiements effectués pendant la période évaluée. Les catégories ont été établies par l'équipe d'évaluation aux fins de réaliser ses analyses.

Tableau 16 – Coopération de la CE (paiements) par période et par domaine

Paiements effectués sur les interventions programmées en :	1995-97	1998-2002	2003-2005	Non classé
Institutions		5	3	4
Justice, droits de l'homme et réconciliation nationale		7	5	1
Autres domaines	91	164	59	1
Total	91	176	67	6
<i>Aide d'urgence (pour mémoire – non compris dans le champ de l'évaluation)</i>	124	6	/	/

(Montants en millions €) – Source : inventaire des interventions évaluées

Encadré 11 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation

L'action de la CE pour la Justice et la réconciliation nationale a été mise en œuvre au niveau du Gouvernement et au niveau de la société civile directement. Au niveau du Gouvernement, la CE a soutenu le processus Gacaca et les Commissions (CNUR et CNDP). Pour la réconciliation nationale, la CE a contribué en finançant des ONG actives au niveau du Rwanda.

Tableau 17 - Interventions de la CE dans le domaine de la justice, des droits de l'homme et de la réconciliation nationale

Interventions classées par date de programmation	Date progr.	Engagé	Payé
Work with Survivors and Survivor's Organisations in Rwanda (2)	1998	675	614
SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT, AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE	2000	7181	5044
Urgent Support to Judicial Procedures related to the Genocide (2)	2001	1283	1283
Project for the Support of Civil Society in the Gacaca-Process in Rwanda - Surviving together (2)	2002	600	600
APPUI A LA REINSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES DEMOBILISES DE LA VILLE DE KIGALI	2003	3000	1432
RECONCILIATION AND PEACE BUILDING THROUGH FOOD AND INCOME SECURITY, GITARAMA, RWANDA	2003	741	457
B7-701 EIDHR Microprojects, Rwanda (4)	2003 & 2004	1846	1001
Activities to create a support system for witnesses and victims (4)	2004	3744	1762
MP2005 Rwanda Campaigns 3 and 4 (4)	2005	1860	-
INTERVENTIONS DDH DE MOINS DE 100 KE CHACUNE(14)		843	356

Montants en K€, Source : inventaire des interventions évaluées

7.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement

Des réunions mensuelles ont été établies sous le leadership du PNUD pour servir de cadre au dialogue dans le domaine de la justice, des droits de l'homme et de la réconciliation nationale. Participent à ces réunions :

- Le Secrétaire général du ministère de la Justice, et également le conseiller juridique mis en place grâce au projet de la CE
- Les bailleurs concernés, dont la CE, la Belgique, la Suisse, les Pays Bas et la Suède
- Plusieurs ONG

La CE a suggéré que la participation s'étende à la police nationale et à l'administration pénitentiaire.

Parmi les sujets débattus figure les conditions de jugement des suspects de 1^o catégorie qui risquent la peine de mort (avec la nouvelle loi sur les juridictions Gacaca de 2004, la première catégorie sera jugée par les tribunaux classiques). La CE est intervenue ainsi que les associations de rescapés du génocide pour que les droits de la défense soient renforcés.

7.6. Réformes politiques

La politique nationale de réconciliation nationale prévue par les Accords de paix d'Arusha en août 1993, a été une priorité majeure pour le Gouvernement de Transition mis en place en juillet 1994. Pour restaurer l'unité et la réconciliation nationale, des

réunions de concertation présidées par la Présidence de la République en 1998-99 ont recommandé entre autres la mise en place d'une commission ad hoc. La Commission nationale pour l'Unité et la Réconciliation nationale, a été créée en mars 1999, rattachée à la Présidence. Elle comprend 12 commissaires dont un président et un vice-président nommés par arrêté présidentiel et un personnel d'appui coordonné par un secrétaire exécutif. Un rapport annuel est remis à la Présidence

La Commission a contribué au rapatriement des réfugiés et à leur réintégration dans la communauté nationale ; à l'insertion des ex-forces armées rwandaises dans la nouvelle armée nationale ; à une campagne d'éducation civique pour restaurer la cohésion nationale ; à l'édition d'un guide d'éducation civique destiné à l'enseignement primaire et secondaire. Elle organise chaque année un sommet national sur l'unité et la réconciliation nationale.

La Commission nationale des droits de la personne (CNDP), créée en 1999 comprend 7 commissaires dont un président, un vice-président tous nommés par arrêté présidentiel et un personnel d'appui recruté par la Commission. La Commission avait un dispositif d'antennes au niveau des provinces qui vient d'être supprimé avec la nouvelle réforme de l'administration territoriale.

La Commission est juridiquement indépendante, le MINIJUST assurant la facilitation avec les autres institutions étatiques. Elle établit des rapports thématiques ad hoc sur les violations avérées, et les adresse à l'institution mise en cause. Ces rapports restent confidentiels. Elle adresse un rapport annuel à l'Assemblée Nationale sur la situation générale des droits de l'homme dans le pays.

Le système des juridictions Gacaca a été conçu en 1998. Près de 170 000 juges ont été élus en 2001 dans les 11 000 cellules recouvrant l'ensemble du territoire. Après une série d'actions pilotes en 2004, l'ensemble du système est opérationnel depuis 2005. La majeure partie des travaux incombant aux cellules est maintenant achevée. Il s'agit de l'établissement des faits et du classement des suspects en catégories. Les 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.

Par ailleurs, une réforme de l'appareil judiciaire est en cours, avec l'objectif d'accroître l'autonomie financière et administrative de la Cour Suprême, et l'autonomie du Conseil Supérieur de la Magistrature dans la nomination et la révocation des juges

La décentralisation a été initiée en 2001. Ses objectifs étaient : la démocratie participative ; la gestion transparente des affaires publiques ; l'instauration des dirigeants responsables et citoyens ; la mise en place d'un gouvernement local efficace et efficient ; le renforcement des capacités de la population rurale pour accéder au développement durable. Cette politique inclut un volet de décentralisation fiscale par le biais du Fonds Communautaire de Développement, système qui a été cité comme « un des meilleurs exemples dans la région⁴³ ».

⁴³ Séminaire sur la décentralisation fiscale, Dar es Salaam, Août 2005.

A ce jour, la décentralisation des compétences est devenue réalité dans plusieurs domaines comme l'agriculture⁴⁴ et les infrastructures⁴⁵. Cependant, la capacité des entités décentralisées à exercer effectivement leurs compétences reste très limitée⁴⁶.

Suite à une étude réalisée pour le Ministère des Administrations Locales avec l'aide de la Banque Mondiale, une profonde réforme a été décidée à la fin de l'année 2005. Le nombre des entités locales a été fortement réduit dans la perspective de les renforcer. Avec la mise en œuvre de cette deuxième phase de décentralisation, le nombre de provinces est passé de 12 à 5, celui des districts de 106 à 30 et celui des secteurs de plus de 1000 à 416. Le Gouvernement prévoit l'achèvement du processus de décentralisation à l'horizon 2010. A cette date, les provinces auront normalement disparu, remplacées par des districts redessinés.

La réforme de la fonction publique de 2005 a fortement réduit le personnel de l'administration centrale, en partie au profit des districts.

Encadré 12 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation

Dans le cadre des juridictions Gacaca, les suspects qui avouent et qui aident à l'établissement des faits peuvent bénéficier d'une réduction de peine. Des associations mixtes (victimes / bénéficiaires de réductions de peine) ont été créées dans un but de réconciliation nationale. Les présumés coupables du crime de génocide libérés en janvier 2003 ont passé 3 mois de formation sur la réconciliation nationale dans 17 camps organisés par la CNUR.

La CE a soutenu les réformes du système judiciaire par l'intermédiaire d'un appui à la CNUR et au processus Gacaca. « La CE a favorisé la coopération entre la société civile et les deux commissions (CNUR et CNDP), notamment au travers du monitoring des juridictions Gacaca » (entretien au niveau du Gouvernement).

7.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE

La situation actuelle et son évolution récente sont décrites ci-après selon une logique d'interactions entre cinq catégories d'institutions :

- Le système politique : Parlement et partis politiques, médias
- L'appareil judiciaire
- Les échelons locaux
- Les ONG rwandaises

⁴⁴ « A la suite des faiblesses de capacité de l'ancienne structure, relevées entre autres par la CE, le Ministère de l'Agriculture a créé de nouvelles agences qui sont maintenant fonctionnelles » (entretien Gouvernement)

⁴⁵ « Le principe de la décentralisation des activités [en matière d'infrastructures de transports et de communications] a été accepté » et les entités décentralisées ont à exécuter « les activités qui ressortent de leurs responsabilités » (République du Rwanda ; avril 2005 p.3)

⁴⁶ Cité dans les deux sources ci-dessus

7.7.1. 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. Un rapport d'évaluation des actions de droits de l'homme de la CE au Rwanda⁴⁷ note que la gouvernance a incontestablement progressé, entre la situation actuelle et celle d'avant 1994.

7.7.2. Les médias

En 2000, il y a eu des mentions nombreuses et crédibles de pressions exercées sur des journalistes dont les vues étaient opposées aux vues officielles (US DS 2001). En 2005, il existe quatre journaux indépendants, dont deux ont régulièrement des positions contraires à celles du Gouvernement. La presse dépendant du Gouvernement rend compte des critiques émises par les citoyens contre les responsables des juridictions Gacaca⁴⁸. Plusieurs radios étrangères apportent une information indépendante, en partie appuyée sur les travaux de leurs correspondants locaux. Un des journaux indépendants a eu une édition confisquée en septembre 2005 (US DS, 2006). Malgré une capacité technique et professionnelle encore faible, les médias profitent de la liberté de parole qui s'est brusquement ouverte en 2006, sans qu'il soit possible de conclure sur la pérennité de ce changement.

7.7.3. L'appareil judiciaire

Le Génocide a dans le même mouvement détruit le système judiciaire national et créé une nécessité primordiale de rendre la Justice. En 2000, le système judiciaire était

⁴⁷ "Evaluation of Positive Measures in the Field of Human Rights and Democracy, Country Report: Rwanda » Pierre Weiss et al, Sepia, Channel Research, Franklin Advisory, 2000.

⁴⁸ The New Times, 22-23 mars 2006, p4

considéré comme « peu autonome, manquant de ressources, inefficace et corrompu » (US DS, 2001).

Le processus Gacaca n'est pas encore arrivé à son terme, la plupart des jugements devant être rendus au deuxième semestre 2006. Mais les chiffres de 2006 indiquent que la population carcérale est en réduction, elle a été presque divisé de moitié depuis le pic atteint en 1999 (1999 : 120 000 détenus, soit plus de 1,5% de la population totale). Plus de 20 000 détenus ont déjà été libérés dans le cadre de la procédure d'aveux (Entretien avec le Gouvernement).

Au niveau des territoires observés, les personnes rencontrées considèrent que les juges sont bien formés et professionnels, à l'exception de quelques uns. Il apparaît que les juridictions sont totalement indépendantes, et que le district exécute normalement les jugements du tribunal (Entretiens au niveau du district). Le sentiment d'une « bonne gouvernance » domine, malgré la « persistance de corruption et de négligences qui entachaient les actions de la justice, pouvant entraîner le non-respect et la non-exécution des décisions de justice » (focus group). Sur ce territoire, il apparaît que le processus Gacaca a permis dans une large mesure une « libération de la parole » (Entretiens au niveau du district et RCN, 2006), tandis que dominait la « culture du mensonge » et le sentiment d'impunité « chez la plupart des gens » (focus group). Les remises de peines sur aveux ont encouragé la prise de parole. Il arrivé de nombreuses fois que des proches ou des épouses invitent leurs maris détenus à accepter de recourir à la procédure d'aveu, de plaider, de culpabilité, de repentir et d'excuses (entretiens au niveau du secteur, focus group et RCN, 2006).

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). Il apparaît cependant que les réformes à répétition dans le secteur de la justice et de l'administration constituent un handicap pour le fonctionnement des institutions qui oeuvrent pour l'Etat de droit (Entretiens au sein du Gouvernement et à la Délégation).

La CE est un des principaux et des plus anciens partenaires du Gouvernement dans le domaine de la Justice. Elle est intervenue pour toutes les actions significatives : aide aux ONG, assistance technique, infrastructure (Cour suprême et 30 tribunaux locaux), journal des Gacaca en KinyaRwanda.

7.7.4. Les échelons locaux

La politique de décentralisation a manifestement renforcé les échelons locaux. Plusieurs des facteurs d'indépendance politique et économique des entités locales sont réunis, progressivement depuis 2000. Les premières élections locales à bulletin secret ont eu 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. Suite aux élections locales, les Comités de Développement Communautaire (CDC), en charge de mobiliser les populations dans l'identification, la mise en oeuvre et l'exécution d'actions de développement, ont été mis en place dans les cellules, secteurs et districts.

Sur le plan administratif, de nombreux domaines de décision sont confiés aux districts. Les cellule deviennent un échelon administratif primordial, sur lequel repose plusieurs des politiques essentielles du gouvernement : processus Gacaca, programme

Ubudehe et politique de développement rural dans son ensemble. A la fin de l'année 2005, une profonde réforme a été décidée suite à une étude réalisée pour le Ministère des Administrations Locales avec l'aide de la Banque Mondiale. Le nombre des entités locales a été fortement réduit dans la perspective de les renforcer, le personnel de l'administration centrale a été fortement réduit, en partie au profit des districts qui souffrent encore de trop faibles capacités humaines.

Tableau 18 – Les niveaux d'administration

Nombre de	Jusqu'au 31/12/05	Depuis le 01/01/06	Elections
Provinces et Ville de Kigali	12	5	Provinces : non Ville de Kigali : oui
Districts	106	30	Oui, 2000 et 2006
Secteurs	1545	416	Oui
Cellules	9165	2150	Oui

Sur le plan financier, cette politique 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 région⁴⁹ ». Ce Fonds reçoit actuellement 4% du budget national, pourcentage qui est appelé à augmenter jusqu'à 10% (Le PRSP précise que ce transfert devra être d'un montant égal à 1.5% des recettes intérieures). A terme, les entités locales devraient bénéficier de la création d'un impôt sur la propriété collecté par les districts et par le transfert des revenus de diverses taxes, dont la T.V.A. (DSP 2002-2007).

A ce jour, la décentralisation des compétences est devenue réalité dans plusieurs domaines comme l'agriculture⁵⁰ et les infrastructures. Depuis novembre 2004, le Gouvernement a très fortement réduit le personnel de l'administration centrale, des administrations locales et des établissements publics et conduit une politique de décentralisation qui vise à renforcer la capacité et le rôle des cellules et des districts.

« Le principe de la décentralisation des activités [en matière d'infrastructures de transports et de communications] a été accepté » et les entités décentralisées ont à exécuter « les activités qui ressortent de leurs responsabilités » (République du Rwanda, avril 2005 p.3). Cependant, la capacité des entités décentralisées à exercer effectivement leurs compétences reste très limitée.

7.7.5. Les ONG rwandaises

En vertu d'une loi passée en 1999, toutes les ONG rwandaises ont dû se faire enregistrer et solliciter une licence pour pouvoir recevoir des aides et agir au nom de leurs membres. A la fin 2000, environ 20 ONG rwandaises étaient enregistrées. Un

⁴⁹ Séminaire sur la décentralisation fiscale, Dar es Salaam, Août 2005.

⁵⁰ « A la suite des faiblesses de capacité de l'ancienne structure, relevées entre autres par la CE, le Ministère de l'Agriculture a créé de nouvelles agences qui sont maintenant fonctionnelles » (entretien Gouvernement)

forum de partenariat économique entre le secteur public et le secteur privé a été institué en 2002.

Malgré une longue tradition de coopératives rurales et de mouvements religieux, la vie associative reste marquée par le double effet d'une administration publique très structurée et présente sur le terrain, et une culture présentant la famille et la cellule comme unité de base de l'organisation sociale. Les organisations de la société civile sont le plus souvent dépendantes des financements extérieurs pour assurer leur survie financière⁵¹. Les associations au Rwanda constituent des forces de lobbying de plus en plus important (comme illustré lors de l'adoption de la loi foncière), mais ne se dressent guère en contre-pouvoir (sauf exceptions dans le domaine des droits de l'homme).

L'association LIPRODHOR a donné récemment une illustration de l'équilibre difficile entre le pouvoir et les ONG. En 2000, cette ONG rwandaise spécialisée sur les droits de l'homme a assuré un suivi de tous les procès et interrogé les personnes relâchées (US DS, 2002). 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 un rapport reconnu comme indépendant en décembre 2004 (US DS, 2006).

La totalité des sources consultées décrit un grand niveau d'autonomie des ONG au niveau du district de Bugesera (Entretiens au niveau du secteur). Cette autonomie ne permet pas une indépendance totale, dans la mesure où toutes les activités entreprises par les associations de la société et les ONG doivent obtenir l'aval de l'autorité administrative du service concerné : prison, district (Entretiens au niveau du district). L'administration est toujours invitée à participer aux activités en cours d'exécution (Entretiens au niveau du district).

Concernant l'association « Ukuri Kuganze », étudiée tout particulièrement⁵², il ressort que les autorités locales ont semble-t-il bien respecté l'autonomie de l'association : « Il y a eu plus de signe de soutien aux initiatives d'Ukuri Kuganze que d'ingérence ou d'injonction, donc relations équilibrées » (entretien au niveau du secteur).

Les secteurs où les acteurs non étatiques sont les plus actifs sont les droits de l'homme et la Justice, les femmes, et les organisations travaillant dans la sécurité alimentaire. "On remarquait des résistances pour l'inclusion de la société civile, mais il y a aujourd'hui des changements notables, par exemple dans l'attitude du Service National des Juridictions Gacaca par rapport aux observations des ONG" (entretien à la Délégation).

Encadré 13 - En ce qui concerne plus particulièrement la justice et la réconciliation

Dans le secteur de Nyamata, le processus Gacaca est en cours, mais les premiers jugements n'ont pas encore été rendus. Des actions de « sensibilisation à la

⁵¹ voir notamment : « Evaluation de l'appui à la réinsertion des réfugiés, Channel Research, 2000, pour le Service de Coopération et d'Action Culturelle, Direction Générale de la Coopération Internationale au Développement »

⁵² Voir étude de cas « institutions et Etat de Droit »

réconciliation nationales » ont été mises en œuvre, par la CNUR, par les autorités locales directement ou par le soutien à des ONG implantées localement.

Les actions de Justice et de promotion de la réconciliation nationale a favorisé le dialogue au niveau local, alors que dominait la « culture du mensonge » et le sentiment d'impunité « chez la plupart des gens » (focus group). Pour la grande majorité des sources consultées, la libération de la parole est bien visible et progressive.

Ce changement a permis de mieux connaître, collectivement, ce qui s'est passé en 1994, et également de révéler des fosses communes. La reconnaissance des faits par les détenus, encouragés par leurs proches, a renforcé la confiance dans la Justice et facilité le retour des détenus dans la société. Le dialogue entre les groupes a aidé « l'apaisement des consciences ». Malgré ces évolutions positives, la situation reste très problématique pour beaucoup, notamment sous l'influence de conflits fonciers, de rancœurs peut-être indépassables, d'absence d'indemnisation des victimes.

Tenant compte de ces nuances et de la diversité des situations personnelles, il ressort de l'observation effectuée que le processus de réconciliation tel qu'il a été mis en œuvre dans le secteur de Nyamata a été bénéfique pour la population dans son ensemble. Le rôle de la CNUR et de la société civile (ONG) est particulièrement visible.

Encadré 14 - Réponse à la question D (institutions et état de droit)

- 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.
- Globalement, la majorité des institutions rwandaises 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.

8. 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 ?

Critères de jugement appliqués

La capitalisation du monde rural a progressé dans toutes ses dimensions, c'est à dire le capital foncier (propriété de la terre et conservation des sols), le capital physique des agriculteurs (équipements agricoles, cheptel, logement), leur capital financier (accès au crédit), leur accès au marché, aux compétences techniques appliquées, et aux services de base (santé, éducation, eau) et enfin leur capital social (institutions locales).

Les changements positifs concernent aussi les catégories pauvres de la population.

8.1. Traitement de la question

Cette question s'intéresse à la « recapitalisation » du monde rural, qui a été affichée comme un objectif intermédiaire dans le DSP⁵³.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Quels étaient les objectifs et priorités européennes ?
- Quelle était la capacité de la CE dans le domaine ?
- Quelles ont été les interventions de la CE dans le domaine en général, et dans le cas du programme Ubudehe en particulier ?
- Comment ont fonctionné la coordination et le dialogue avec le Gouvernement en général, et dans le cas du programme Ubudehe en particulier ?
- Comment a évolué la politique du gouvernement dans le domaine en général, et dans le cas du programme Ubudehe en particulier ?
- Comment a évolué la recapitalisation en général, et dans le cas des territoires déjà touchés par le programme Ubudehe en particulier ?
- Quelle a été la contribution de la CE à la recapitalisation ?

Une étude de cas a été consacrée à cette question. La monographie est incluse dans le volume 3. La contribution de la CE y est analysée à travers le programme Ubudehe, qui est le principal financement en cours de mise en œuvre dans le domaine du développement rural. L'analyse porte sur le programme Ubudehe dans son ensemble et sur la zone de Cyiri en particulier (environ 5000 habitants dans le sud du pays). L'équipe d'évaluation considère que la zone choisie ne présente aucun élément particulièrement favorable ou défavorable par rapport au reste du pays, que ce soit en termes de contexte ou de résultats obtenus.

⁵³ Le volume 3 (Figure 1) présente la logique des interventions de la CE dans le domaine du développement rural telle qu'elle ressort de l'analyse du DSP

8.2. Objectifs et priorités de la CE

La coopération au développement de la CE se concentre sur six domaines-clés identifiés en fonction de la valeur ajoutée de l'action communautaire et de leur contribution à la réduction de la pauvreté. L'ensemble « sécurité alimentaire et développement rural durable » constitue l'un de ces domaines.

La communication intitulé « Lutte contre la pauvreté rurale » (COM 2002/429) définit la politique de la CE en matière de développement rural. Elle préconise « l'adoption d'une approche intégrée à l'égard du développement rural ». Le concept de recapitalisation du monde rural n'apparaît pas directement dans cette communication. Cependant, plusieurs termes évoquent le capital humain (3^o objectif), le capital social (6^o objectif), l'accès aux ressources naturelles (4^o objectif), le capital physique et financier (2^o objectif).

Les priorités de la CE vont à des politiques nationales appropriées, des stratégies à long terme, et des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives.

Le DSP établit le développement rural comme secteur de concentration, en insistant sur la notion de développement rural intégré, c'est-à-dire combinant l'agriculture, les autres activités productives et les services de base.

Pendant la période de réhabilitation, la CE accordait une priorité de fait au développement rural, bien qu'avec une dimension agricole plus forte et une moindre insistance sur l'intégration. Il en va de même pour les projets financés par le mécanisme STABEX. « Dans le 9^{ème} FED, l'enveloppe destinée à l'agriculture est insignifiante, elle n'est que de 2 % du montant total alloué au développement rural. La CE a appuyé beaucoup plus le secteur agricole pendant la réhabilitation qu'elle ne le fait maintenant » (entretien au sein du Gouvernement).

.A partir de 2002, une forte priorité a été donnée au renforcement des institutions au niveau des districts et des cellules. A la date de l'évaluation, cette priorité s'est concrétisée au niveau des cellules essentiellement. La dimension du « capital social » a été largement prépondérante, avec une attention importante portée aux plus pauvres.

8.3. Capacité de la CE

La compétence de la CE dans le domaine du développement rural est reconnue au niveau du Gouvernement. « Les priorités tiennent compte des avantages comparatifs du bailleur. Pour la CE les priorités actuelles sont le développement rural, les infrastructures (infrastructures et développement rural s'interpénètrent) et l'appui au processus de la décentralisation » (entretien Gouvernement).

Les ressources humaines de la Délégation dans le domaine du développement rural ont limitées à une personne jusqu'à une date récente. Elles se sont accrues depuis la déconcentration.

8.4. Interventions de la CE

Pendant la période de réhabilitation, les interventions de la CE (voir Tableau 19) ont été organisées en trois périodes :

- Après l'aide d'urgence, la CE a financé le PASAR (Projet d'Appui à la sécurité alimentaire au Rwanda) qui devait faire le pont entre l'urgence et la réhabilitation. Dans ce cadre, les usines à thé ont été réhabilitées. Le PASAR a été clôturé en 1999. La période de réhabilitation a également comporté des programmes de micro-réalisations et des projets de développement des filières (café, thé) dans le cadre de STABEX qui sera clôturé en 2007. Un appui institutionnel a été accordé pour l'amélioration de l'information agricole (SISA - Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire)
- En 1999 a été lancé un projet appelé « modules de développement ruraux ». L'aide a principalement porté sur la recapitalisation, les unités de transformation génératrices de revenu (tournesol, maracuja, ...) et les activités à haute intensité de main d'oeuvre.
- A partir de 2002, des projets de développement rural intégrés ont été financés à l'aide de lignes budgétaires
- En 2003, la CE a appuyé un grand programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale, visant à créer une capacité de prise en charge de la lutte contre la pauvreté dans le cadre des structures traditionnelles locales (Ubudehe). Ce programme alloue une somme de 900 Euros à chacune des quelques 10000 cellules, unités de base de l'administration rwandaise, à la condition qu'un projet de développement économique et social soit préparé localement. Au niveau de chaque cellule, ce programme appuie également les projets individuels de 2 personnes les plus pauvres présentées par les membres de la cellule.

Encadré 15 – Le financement du programme Ubudehe par la CE

Le programme Ubudehe constitue la seconde composante du Programme Décentralisé de Réduction de la Pauvreté Rurale financé par la CE, et la première en si l'on considère les dépenses effectuées à la date de cette évaluation. Le programme prend son origine dans l'évaluation participative de la pauvreté réalisée par le MINECOFIN et le MINALOC avec l'aide du Royaume Uni. Après une phase pilote en 2002-2004, le programme a été étendu à l'ensemble des cellules du pays. Plus de la moitié des cellules étaient déjà concernées en 2005, le reste devant être couvert en 2006-2007.

Dans chaque cellule, un comité spécialement élu est chargé de préparer de façon participative une stratégie de développement local et de lutte contre la pauvreté, basée sur un diagnostic rigoureux.

Des actions prioritaires sont définies (1) dans l'intérêt de la cellule dans son ensemble, et (2) 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. La procédure est légère et ne comporte pas de contrôle d'opportunité.

Tableau 19 - Interventions de la CE dans le domaine du développement rural

Interventions classées par date de programmation	Date progr.	Engagé	Payé
Aide alimentaire	1996 - 2002	21242	15990
Stabex	1996-2001	31115	19743
Modules de développement ruraux	1999	3036	2649
Développement rural intégré	2002 - 2005	750	0
Programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale (y compris le programme Ubudehe)	2003	17151	8187

Montants en K€, Source : inventaire des interventions évaluées

8.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement

Le dialogue politique dans le domaine du développement rural a rencontré des difficultés en 2002-2003. La CE a promu une approche sectorielle du développement rural, mais ses efforts sont restés bloqués jusqu'en 2005 et les relations de confiance avec le MINAGRI ont été longues à se rétablir. Dans le même temps, l'important « Programme Décentralisé de Réduction de la Pauvreté Rurale » a été lancé avec la MINALOC. Ce programme privilégie le développement institutionnel aux échelons locaux. La CE était leader du « cluster » développement rural jusqu'en 2004.

Lorsque le dialogue s'est débloqué, le leadership est passé à la Banque mondiale qui a été le principal financeur du développement rural avec une approche par projet. Ce qui est en contradiction avec l'approche sectorielle promue par la CE.

La CE a eu une influence sur la stratégie sectorielle du Gouvernement, mais cette influence a été lente à se concrétiser. A la date de cette évaluation, son influence concrète a surtout porté sur le développement institutionnel à l'échelon des cellules, essentiellement par l'intermédiaire du programme Ubudehe.

8.6. Réformes politiques

Un enjeu majeur pour le monde rural est celui de la propriété foncière, qui a été une des origines de la crise. Une loi a été préparée depuis 1998 pour organiser la propriété de la terre, et notamment la possibilité de l'hypothéquer, et l'héritage des femmes. La préparation de cette loi a fait l'objet d'une très importante contribution de la société civile. Il n'y a pas eu de contribution significative de la CE. Elle a été passée en juillet 2005. Son application va nécessiter l'identification des parcelles, processus qui sera probablement long.

Le Gouvernement a récemment réformé le crédit au secteur rural. Accompagnés par de fortes incitations gouvernementales, de nombreux projets de micro-finance avaient été créés par de multiples ONG, et pas toujours bien suivis. La Banque Nationale a été chargée d'une remise en ordre du secteur qui est maintenant effective.

Dans le contexte du Rwanda, le développement rural est intimement lié à la décentralisation, laquelle vient d'être profondément affectée par deux importantes réformes passées en 2005⁵⁴.

Au-delà de ces réformes ciblées, la politique rurale du Gouvernement s'est structurée tardivement. Dans le DSRP établi en 2002, le développement rural et la transformation de l'agriculture constituent la première priorité des 6 secteurs prioritaires de développement retenus. Toutefois l'énoncé de cette priorité n'a pas été suivi directement par l'élaboration de la politique et des stratégies pour son opérationnalisation. Ce n'est qu'en 2004 qu'a été élaboré le premier document de politique agricole, suivi en 2005 par le Programme Stratégique de Transformation de l'Agriculture.

8.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE

La situation actuelle et son évolution sont décrites à partir des principales dimensions de la recapitalisation du monde rural.

8.7.1. Capital foncier (propriété de la terre et conservation des sols)

A ce jour, la terre appartient à l'Etat et les droits des exploitants ne sont pas organisés pour permettre une capitalisation. Cela va devenir possible grâce à l'importante loi foncière passée en 2005. L'enjeu est très important mais les difficultés s'annoncent grandes.

La CE n'a pas apporté de contribution spécifique sur ce thème.

Des mesures de conservation et d'amélioration des sols sont en cours, notamment avec la création de près de 8000 ha de terrasses en 2004, des aménagements de marais, des travaux de lutte anti-érosive pour la protection des bassins versants, et la mise en place des barrages. L'approche HIMO (haute intensité de main d'œuvre), élaborée en 2003, a commencé à fonctionner en 2004 dans le cadre du Fonds Communautaire de Développement. Les travaux de conservation et d'amélioration des sols sont conduits avec une haute intensité de main d'œuvre, ce qui a permis de créer plus de 14000 emplois et de lutter contre la pauvreté rurale.

La CE a contribué de façon modeste à cet effort à travers le programme Ubudehe.

8.7.2. Capital physique des agriculteurs (équipements agricoles, cheptel, logement)

Dans le contexte rwandais, le principal signe de recapitalisation des exploitations est le cheptel. Dans ce domaine, il y a eu une recapitalisation significative et durable.

A travers le programme Ubudehe, la CE contribue massivement à l'augmentation du cheptel, notamment les chèvres, qui constituent la forme d'épargne la plus accessible aux pauvres. Ainsi, le cheptel s'est accru de près de 50% dans la zone de Ciyri qui a fait l'objet d'une étude de cas.

⁵⁴ voir 7.6

Après la reconstruction massive de la période de réhabilitation, la construction et l'amélioration des logements en zone rurale se poursuit. Il s'agit probablement du seul domaine qui ne représente plus un enjeu majeur.

La CE n'a pas apporté de contribution significative dans le domaine du logement.

8.7.3. Capital financier (accès au crédit)

En 2004, une ligne de crédit a été ouverte à la BNR (Banque Nationale du Rwanda) pour faciliter l'importations des engrais, et à l'UBPR (Union des Banques Populaires du Rwanda) pour le financement du crédit de campagne. Un fonds de garantie a été créé à la BNR pour l'appui au secteur café. La BRD (Banque rwandaise de Développement) a été restructurée pour appuyer le secteur privé, notamment le refinancement des établissements de microfinance, et le financement de la promotion des exportations.

Il n'y a pas eu de contribution de la CE dans de domaine.

8.7.4. Accès au marché et aux compétences techniques appliquées

Les experts rwandais de l'équipe d'évaluation estiment 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 considéré comme très faible en comparaison des besoins du pays (entretiens avec les bailleurs et la Délégation).

Dans ce domaine, la CE a apporté des contributions significatives dans le cadre de la réhabilitation, de la sécurité alimentaire, et de Stabex (usines à thé, pistes rurales, marchés, soutien aux associations de producteurs).

8.7.5. Accès aux services de base (santé, éducation, eau, routes rurales)

La situation des infrastructures de santé s'est fortement modifiée suite aux efforts de construction et de réhabilitation. Dans le secteur public et agréé, le secteur de la santé compte 385 centres de santé, 34 hôpitaux de districts et 4 hôpitaux de référence nationale. Beaucoup plus récemment, on assiste à un développement rapide du secteur privé qui compte pour le moment environ 324 dispensaires et cliniques dont environ 52 % se trouvent dans la ville de Kigali. L'accessibilité géographique aux établissements sanitaires est relativement bonne au Rwanda. Plus de 60 % de la population vit à moins de 5 km de centre de santé, et 85 % à moins de 10 km. Cependant des disparités régionales d'accessibilité subsistent et un besoin de construction d'établissements sanitaires se fait sentir dans les ex- provinces de Gikongoro, Butare, Kibungo, Umutara et Kigali rural (Indicateurs de développement du Rwanda, Edition N°7/2004, page 247). L'accès aux soins de santé pour les plus démunis a été amélioré par le biais des mutuelles de santé, auxquelles ont souscrits 44 % des familles en 2004 contre 7% en 2002.

Le nombre d'écoles d'enseignement primaire a augmenté d'environ 5% entre 2001 et 2004. Cependant, le taux d'élèves effectuant la totalité du cycle primaire était encore de 37% en 2002, et inférieur à la situation d'avant la crise, contre 52% pour la moyenne de cinq pays africains choisis par l'équipe d'évaluation en raison de leurs caractéristiques comparables (voir Volume 3, section 3.5).

En résumé, l'accès aux soins et à l'éducation primaire a progressé, et la CE a contribué de façon substantielle au financement de cette amélioration par le biais de l'appui budgétaire (voir 4.2).

En 2002 également, 73% de la population avait accès à une source d'eau, contre 60% pour la moyenne de cinq pays choisis comme point de comparaison. L'accès à l'eau a également progressé lentement. Il ne s'agit pas d'un secteur particulièrement aidé par la CE, bien qu'un important projet d'accès à l'eau ait été financé dans une zone rurale au sud de Kigali.

L'amélioration du réseau secondaire (feeder) et rural est lente. Compte tenu de la densité de population, la distance moyenne par rapport aux routes principales bitumées est généralement acceptable, si bien que ce domaine n'est pas un enjeu majeur.

La CE n'a pas apporté de contributions dans ce domaine dans le cadre de la réhabilitation et du programme dit "modules". Elle devrait intervenir de façon importante par une contribution au Fonds Communautaire de Développement, en soutien aux investissements des districts.

8.7.6. Capital social (institutions locales).

La cellule, base traditionnelle de la vie rurale, a été renforcée de plusieurs façons : élections des "juges intègres" (processus Gacaca) et "comités Ubudehe". Les échelons intermédiaires (secteurs et districts) ont vu leurs compétences et leurs ressources considérablement augmentées lors des différentes étapes de la décentralisation, mais leur capacité reste pour le moment très faible au regard de leurs responsabilités. Le renforcement rapide de cette capacité est un enjeu majeur.

La CE finance le programme Ubudehe à 100% (bien que ce programme ait été conçu par un autre bailleur). Elle est un des financeurs des juridictions Gacaca. Elle est appelée à devenir à court terme le principal financeur extérieur des districts. Toutefois, le renforcement des districts viendra principalement du Gouvernement qui met en œuvre une politique très énergique dans ce domaine. En résumé, la contribution de la CE dans ce domaine a été et reste très substantielle.

Encadré 16 – Le programme Ubudehe et le renforcement des institutions locales

Les formations dispensées dans le cadre du programme Ubudehe ont créé un réseau de personnes capables de promouvoir un développement rural intégré. Ce réseau est en train de s'étendre à tout le territoire. Il couvre tous les échelons depuis la cellule jusqu'au centre, avec une très forte autonomie des échelons locaux. Il a toutefois été déstabilisé par le récent remodelage des districts et des cellules. Le programme Ubudehe a créé un fonctionnement de bas en haut avec une très forte autonomie des cellules par rapport au district et au niveau national.

Un Comité Ubudehe a été élu au niveau de chaque cellule en 2002. Les élections ont été organisées au même niveau que celles des juridictions Gacaca chargées de traiter le contentieux du génocide, mais environ un an avant. Les personnes élues ne sont cependant pas les mêmes et la nature des questions traitées fait que l'expression des points de vue est plus libre au sein des Comités Ubudehe. Par ailleurs les Comités Ubudehe sont distincts des Conseils des cellules (environ 10 personnes par cellule) élus en 2000.

Ces résultats s'expliquent en grande partie par la façon dont le programme a été mis en œuvre : travail au niveau des cellules avec des comités Ubudehe élus, grande autonomie donnée à la base, projets individuels pour les plus pauvres.

A l'inverse, le positionnement très local du programme fait qu'il ne peut pas traiter correctement des problèmes qui dépassent le niveau des cellules. Ce problème, reconnu par les experts et les partenaires du programme, est confirmé par un exemple rencontré lors de l'étude de cas.

Au-delà du fait que le programme s'est intelligemment appuyé sur des traditions d'entraide locales, son succès s'explique en grande partie par la vitalité de ces traditions. Non seulement le regroupement des cellules a fragilisé les effets institutionnels déjà obtenus par le programme Ubudehe, mais il est à craindre que l'on perde une partie des atouts apportés par l'enracinement dans les traditions locales.

8.7.7. Attention portée aux plus pauvres

Le programme Ubudehe, examiné en détail dans l'étude de cas, a non seulement aidé à la recapitalisation (par exemple en fournissant des chèvres aux agriculteurs), mais les bénéficiaires en ont profité pour mettre en place un système encourageant durablement une redistribution des retombées au bénéfice des plus pauvres. Le programme a ainsi généré une prise en charge collective et durable du problème de la pauvreté rurale au niveau des communautés de base.

Encadré 17 – La réduction de la pauvreté rurale à Cyiri

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 entre 2001 et 2003 dans le sud du pays. L'équipe d'évaluation considère que la zone choisie ne présente aucun facteur exceptionnel par rapport au reste du pays. Une série de visites récemment effectuées dans le cadre d'un audit a montré des signes de résultats au moins aussi favorables que ce qui est décrit ci-dessous.

Dans chacune des cellules de la zone de Cyiri, un « comité Ubudehe » a été élu. Deux personnes par cellule ont reçu une formation et ont ensuite conduit les réunions de diagnostic des besoins. 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.

Un focus group a réuni une vingtaine de personnes bénéficiaires du programme. L'équipe d'évaluation a pu constater que les bénéficiaires continuent à partager une partie de l'accroissement du « capital » au sein de la cellule alors que le programme est maintenant terminé. L'attention portée aux plus pauvres reste présente.

Du point de vue des personnes qui se sont exprimées, la chèvre représente non seulement une source de revenu, mais aussi 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

Encadré 18 - Réponse à la question R (Développement 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.

9. 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 ?

Critères de jugement appliqués

La chaîne des acteurs rwandais (ingénierie, commande publique, réalisation, entretien) a été renforcée durablement et rendue autonome.

9.1. Traitement de la question

Les grands projets d'infrastructures ont représenté le deuxième plus gros poste de dépenses au cours de la période évaluée, après l'ensemble composé de l'appui budgétaire et des facilités d'ajustement structurel. Il était donc logique d'y consacrer une question.

Les dépenses concernent principalement les routes, comme dans beaucoup d'autres pays. Or, l'impact des routes en matière de transports et de commerce a déjà été étudié dans de multiples évaluations. Cet angle de vue n'a donc pas été retenu comme prioritaire. L'impact des routes sur le développement rural et la pauvreté est une question encore mal connue et mérite une attention particulière au Rwanda. Cependant, la Délégation envisage de lancer une évaluation sur ce thème précis au cours des prochains mois, ce qui fait que cet angle de vue n'a pas été retenu non plus. Le choix de la question correspond à une préoccupation importante pour la CE au niveau global, quoiqu'il soit peut-être encore tôt pour la poser au Rwanda.

La question concerne l'ensemble du secteur des infrastructures, avec un approfondissement spécifique sur les routes. Elle concerne l'ensemble des acteurs rwandais concernés, y compris le secteur privé.

Les grandes lignes du raisonnement sont les suivantes :

- Quels étaient les objectifs de la CE en matière de renforcement des capacités ?
- Quelle était la capacité de la CE dans le domaine ?
- Quelles ont été les interventions de la CE dans le domaine en général, et dans le cas des routes en particulier ?
- Comment ont fonctionné la coordination et le dialogue avec le Gouvernement en général, et dans le cas des routes en particulier ?
- Comment a évolué la politique du gouvernement dans le domaine en général, et dans le cas des routes en particulier ?
- Comment a évolué la capacité de la chaîne d'acteurs rwandais dans le cas du secteur routier ?
- Quelle a été la contribution de la CE à cette évolution ?

Une étude de cas a été consacrée à cette question. La monographie est incluse dans le volume 3. La contribution de la CE y est analysée à travers une analyse de la capacité des acteurs rwandais dans le domaine des routes bitumées. Un cas a été analysé en détail : celui de la route Kigali – Kayonza, récemment réhabilitée par la CE.

9.2. Objectifs de la CE en matière de renforcement des capacités

La stratégie de la CE, adoptée en 2000, privilégie une approche sectorielle visant à « renforcement des capacités des agences de transport et des opérateurs des secteurs public et privé ». Il s'agit de « donner aux agences de transport en cours de restructuration les capacités leur permettant d'assainir la gestion des systèmes de transport routier et ferroviaire ». Il s'agit également de « soutenir les politiques gouvernementales de développement de l'industrie de construction nationale », le développement des capacités des entreprises de construction locales devant permettre de « renforcer, 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 ».

9.3. Capacité de la CE

Dans les années qui ont précédé la déconcentration, la capacité de la CE à gérer ses propres projets a été jugée très insuffisante et de nature à ralentir leur mise en œuvre (entretiens au sein du Gouvernement et de la Délégation). Pendant la période de réhabilitation, la taille des projets était modeste (par exemple : réhabilitation d'un groupe scolaire de 1300 élèves à Butare) mais la gestion contractuelle n'était pas déconcentrée, ce qui a causé des retards dans le processus d'approbation des dossiers d'appel d'offre et des contrats. L'image d'un sablier a été citée pour évoquer le goulet d'étranglement créé par la capacité de la CE (entretien au sein du Gouvernement)⁵⁵.

Grâce à la déconcentration, la Délégation a maintenant une équipe de quatre personnes reconnues comme compétentes (entretien au sein du Gouvernement), et ses procédures se sont allégées. Un vaste programme de travaux routiers est en cours de réalisation sur une période courte. Des retards sont inévitablement constatés, mais pas plus que dans d'autres pays comparables (entretiens au sein de la Délégation).

9.4. Interventions de la CE

En ce qui concerne les infrastructures en général

Les programmes de développement engagés depuis 2002 dans le domaine des infrastructures financent principalement des projets routiers. La CE réalise environ 50% des grands travaux routiers dans le pays. Elle intervient sous forme de dons et dispose d'une équipe technique importante sur place. 34 M€ ont été engagés et 29 K€ payés dans ce dernier secteurs. Par rapport à l'ensemble des infrastructures, les routes représentent 57% des engagements et 88% des paiements.

Au cours de la période couverte par l'évaluation, l'intervention CE a financé :

⁵⁵ En comparaison avec d'autres pays, les retards sur les projets routiers sont cependant considérés comme « raisonnables » par la Délégation.

- Six projets routiers majeurs : Kigali-Kibuye, Kigali-Gatuna (traitement points critiques), Kigali-Gitarama, Gitarama-Butare-Akanyaru, Kigali Kayonza, voiries urbaines de Kigali
- La réhabilitation de l'aéroport de Kigali
- De nombreuses interventions de réhabilitation des bâtiments publics tant au niveau de Kigali qu'au niveau local (écoles, tribunaux, centres de santé et hôpitaux)
- Deux grandes opérations d'alimentation en eau couvrant respectivement 260.000 personnes dans la région de Bugesera et 1/4 de la pénurie actuelle en eau sur l'agglomération de Kigali, ainsi que plusieurs projets d'alimentation en eau potable de plus petite taille.

Tableau 20 - Interventions de la CE dans le domaine des infrastructures

Interventions classées par date de programmation	Date progr.	Engagé	Payé
Programmes de réhabilitation	1995 1996	65184 + prog 95	62160 + prog 95
KIGALI INTERNATIONAL AIRPORT REHABILITATON	2000	11000	9397
Projets routiers et appui à la politique sectorielle des transports routiers	2002	34261	28922
ALIMENTATION EN EAU POTABLE	2002	19769	3993
BATIMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DE LA COUR SUPREME	2004	6438	0

Montants en K€, Source : inventaire des interventions évaluées

En ce qui concerne l'autonomisation du Rwanda

L'appui à la politique sectorielle des transports routiers comporte une série d'interventions spécifiquement destinées à renforcer la capacité du Gouvernement.

Dans le cadre du deuxième programme de réhabilitation, une assistance technique composée de trois experts a été mise en place au en 1999, au titre d'un contrat de 0,4 M€. Les objectifs étaient d'aider le ministère à mettre au point une politique sectorielle cohérente, à élaborer un schéma directeur d'infrastructures routières, à mettre en place des systèmes d'information pour l'aide à la programmation des travaux d'entretien et de réhabilitation, à réformer le cadre institutionnel, à préparer, suivre et contrôler les actions financées par la CE. Cette prestation a pris fin début mars 2001.

Depuis 2002, la Commission européenne et la Banque Africaine de Développement ont prévu de co-financer la formation à l'étranger de onze personnes de l'administration centrale et des anciennes provinces, mais cette action a du être reportée à cause de la réforme de la fonction publique (entretien à la Délégation).

La Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et la CE se sont récemment accordés sur la création d'un Bureau d'Appui Technique (BAT) composé

d'experts internationaux et nationaux⁵⁶. Celui-ci aura pour mission d'appuyer le MININFRA dans la formulation et le suivi de la mise en œuvre des politiques sectorielles ainsi que dans la mise en place des agences d'exécution. Cette structure sera créée à titre transitoire uniquement. Elle a vocation à assurer le suivi et la gestion des programmes financés avec l'appui des bailleurs de fonds, et à former par la pratique professionnelle (learning by doing) le personnel du MININFRA et des futures agences d'exécution.

9.5. Coordination et dialogue avec le Gouvernement

La CE est le principal bailleur pour les grands travaux routiers dans le pays. Les autres bailleurs pour les infrastructures sont principalement la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la BADEA.

La CE est chef de file des partenaires du développement en ce qui concerne la coordination et le dialogue dans le domaine des infrastructures. Les bailleurs se sont coordonnés pour la réhabilitation du réseau routier principal, qui a commencée dès la phase de réhabilitation et qui s'achèvera en 2008.

Le dialogue a été fortement perturbé par la faiblesse des ressources humaines et institutionnelles du côté du Gouvernement, elle-même liée aux importantes réformes de la fonction publique entre 2001 et 2005 (voir 5).

9.6. Réformes politiques

Dans le cadre du PRSP, le Gouvernement a pris l'engagement d'intervenir dans trois secteurs prioritaires : Transport (principalement entretenir et réhabiliter le réseau de routes rurales de manière à promouvoir le commerce), énergie (augmentation la production nationale et électrification du monde rural) et communications. En outre, une priorité a été donnée à l'adoption de techniques à forte intensité de main d'œuvre. (PRSP pp 43-51).

La politique sectorielle des transports élaborée à partir de 1998 avec le soutien de la CE s'est traduite par la création de nouvelles structures, et par une réorganisation des missions données aux acteurs.

Un Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé par une loi de novembre 1998, avec pour mission le maintien du réseau routier. Il a vu le jour en 2000. Il était doté d'un conseil d'administration de sept membres dont quatre sont issus du secteur privé. Cependant, celui-ci a été suspendu depuis 2003 et c'est l'État qui en assure actuellement la direction du Fonds.

Le FER est chargé de la collecte des redevances⁵⁷ destinées à l'entretien des routes. Il finance l'entretien des routes principales par le MININFRA et subventionne les districts pour l'entretien des routes secondaires. En 2004, les dépenses du FER ont représenté

⁵⁶ Rapport mission CE –BM -BAD, 2006.

⁵⁷ Les ressources du FER sont les suivantes : la redevance d'usage routier sur le gazole et l'essence; la redevance de péage routier sur les véhicules étrangers; la redevance à l'essieu ; les pénalités de surcharge des véhicules de transport; les indemnités éventuelles pour dégâts causés au domaine routier; les contributions éventuelles de l'État; les dons ou contributions des organismes donateurs d'aide multilatérale et bilatérale et destiné à l'entretien des routes.

moins de 70% de ces recettes (3,8 milliards FRW). Cette différence est attribuée à la faiblesse des capacités et non pas d'une absence de besoins. De ce fait, le FER disposait fin 2004 d'une trésorerie en banque supérieure à 3 milliards FRW. Selon le FER, les besoins en entretien sont évalués à 13 milliards de Frw sur les trois prochaines années, alors que les recettes estimées s'élèveront à 12,8 milliards Frw. Des bailleurs, dont la CE, ont été contactés pour combler la différence.

L'administration du secteur des infrastructures a été profondément réformée entre 2001 et 2005. Les travaux routiers vont à l'avenir être réalisés par un Office des routes au niveau national, ou décentralisés au niveau des nouveaux districts. Le gouvernement conservera un rôle stratégique et de contrôle de l'exécution de la politique de transports. La structure centrale responsable du réseau routier est l'Unité Planification, Politique et Renforcement des capacités au MININFRA. Par ailleurs, le MINECOFIN intervient dans l'élaboration des budgets et la recherche des financements, et le Bureau des investissements publics et des financements extérieurs (CEPEX) peut aussi intervenir. Enfin, notons que le marché rwandais est régulé par l'agence nationale des marchés et l'Office de l'Auditeur Général des Finances de l'État, dont la création illustre l'engagement du Rwanda dans la lutte contre la corruption.

La réforme administrative engagée en 2004 a conduit à réduire le personnel et à élever son niveau de qualification⁵⁸. Ainsi, l'unité chargée des travaux routiers au MININFRA, précédemment dotée de onze personnes, est passée à trois membres en 2005. Les trois membres de l'unité sont chargés respectivement des projets de construction et de réhabilitation, des projets d'entretien et de l'inspection des routes. Les moyens techniques ont également été réduits. Par exemple, le personnel du MININFRA ne dispose plus de véhicules affectés aux interventions sur le terrain.

En attendant la création de l'Office des routes, l'administration se trouve donc dans une situation de très faible capacité pour gérer le réseau routier principal (international et interurbain). Les bailleurs et leurs équipes techniques continuent donc à jouer un rôle prépondérant dans les travaux sur ce réseau. La CE a conditionné son soutien au FER à la création de l'Office des routes.

Des bouleversements de grande ampleur affectent également les échelons locaux. La réforme administrative s'est en effet accompagnée d'une politique de décentralisation : la dévolution des routes secondaires aux districts, en 2002 est l'élément le plus marquant de cette politique dans le secteur routier. Le financement des districts est assuré par des dotations forfaitaires par le biais du Fonds Communautaire de Développement. Les districts devraient recevoir en dotation 13 postes supplémentaires (de 32 à 45 personnes), tandis que les provinces sont passés avec la réforme en cours de 45 à 13 employés. Jusqu'à la date de cette évaluation, les districts n'ont pas eu la capacité d'absorber les fonds qui leurs sont alloués, ni d'exercer les compétences qui leurs sont reconnues. Les appels d'offre pour les routes en terre ont été gérés jusqu'ici par l'administration nationale au niveau des provinces. Ils vont prochainement être gérés par les districts.

En pratique, les réformes en cours affaiblissent temporairement la capacité des échelons locaux. Par exemple, dans le district de Gasabo, les projets routiers qui avaient déjà été identifiées vont devoir l'être une deuxième fois et les plans de

⁵⁸ Le MININFRA est passé, dans son ensemble, de 87 à 54 employés.

développement des anciens districts étaient introuvables au moment de la phase terrain de l'évaluation. Les prises de décisions des anciens districts étaient traditionnellement actées de manière orale, ce qui complique le transfert des compétences aux nouvelles administrations. Le nouveau personnel, mieux qualifié, est aussi souvent moins expérimenté que les personnes remplacées. Selon le mot d'une des personnes interrogées, « la décentralisation administrative est allée plus vite que la décentralisation technique ».

9.7. Changements sur le terrain et contribution de la CE

Investissements routiers

Comme le montre le Tableau 21⁵⁹ ci après, le réseau principal représente 74% du trafic et sera complètement réhabilité en 2008. L'enjeu des années à venir est donc double : (1) doter le pays de la capacité institutionnelle et technique à entretenir le réseau principal et (2) renforcer le réseau secondaire.

Tableau 21 - Travaux de réhabilitation du réseau routier principal

Section	km	UVP	Avancement	Financement	Date de réception	Trafic en v/km/j	Part du trafic
Kigali à Gatuna	81	2,384	Terminé	UE	1999	193,104	15%
Kigali à Gitarama	53	2,058	Terminé	UE	2001	109,074	9%
Gitarama à Kibuye	68	302	Terminé	UE / BM	2001	20,536	2%
Gitarama-Butare - Akanyaru	107	1,156	Travaux en cours en 2005	UE	2005	123,692	10%
Kigali à Kayonza	65	2,220	Travaux en cours en 2005	UE	2005	144,300	11%
Routes urbaines à Kigali	n.a.	n.a.	Travaux en cours en 2005	UE	2005	n.a.	n.a.
Kicukiro-Nyamata-Nemba	58	591	Attribution en cours	BADEA+OPEP+SF	2007	34,278	3%
Cyangugu-Bugarama	39	n.a.	En cours en 2005	BAfD	2007	n.a.	n.a.
Kigali-Ruhengeri	88	985	Etude achevée en 2005	BM	2008	86,680	7%
Ruhengeri-Gisenyi	64	1,294	Etude achevée en 2005	UE	2008	82,816	7%
Gitarama-Ngororero-Mukamira	109	131	A.O. travaux en cours	BAfD+OPEP+.....)	2008	14,279	1%
Corridor nord (a)	n.a.		Etude achevée en 2005	BM	2008	n.a.	n.a.
Kayonza à Rusumo	92	591	Etude en cours	BM	2008	54,372	4%
Butare à Cyangugu	154	533	Etude en cours	BM	2008	82,082	6%
Total	978					945,213	74%

Note : (a) c'est la route Kigali Gatuna, déjà réhabilitée en 1999

⁵⁹ Rapport de diagnostic et plan d'action routier » réalisé par Parsons Brickerhoff pour la CE en octobre 2005

Bureaux d'étude et entreprises rwandaises

Les bailleurs internationaux sont le principal élément de structuration du marché en ce qui concerne les grands travaux d'infrastructure. Ils gèrent directement les principaux appels d'offre. C'est le cas de la Délégation pour les travaux financés par la CE. Le FER dispose de ressources importantes pour lancer des appels d'offre sur des marchés d'entretien. Ceux-ci, cependant, restent aujourd'hui exceptionnels, notamment sur le segment des marchés supérieurs à 40 MFrw

Une quarantaine d'entreprises nationales sont présentes sur le marché de la construction et seulement trois entreprises importantes sur le marché des travaux routiers. Trois entreprises internationales sont installées au Rwanda: la GOGEA/SATOM, la STRABAG et la SNCTPC (Société Nationale Chinoise des Ponts et Chaussées). Le volume d'activité des entreprises rwandaises s'accroît très notablement, sous l'effet de la plus fréquente contractualisation par les pouvoirs publics. En revanche, la capacité des entreprises rwandaises à travailler sur les grands projets routiers reste inexistante.

La répartition des travaux routiers réalisés localement (hors entreprises internationales) est indiquée dans le Tableau 22. La part de marché de ces entreprises a augmenté sensiblement entre 2000 et 2004, passant de 13% à 22%. On constate dans ce tableau la disparition progressive des travaux réalisés par l'administration, au profit du secteur privé. Ce processus s'est achevé en 2004. Il résulte de la réforme de la politique sectorielle réalisée à partir de 1999 avec l'aide de la CE.

Tableau 22 - Travaux routiers réalisés localement⁶⁰

Entreprises	2000	2001	2002	2003	2004	Total
SNCTPC	29%	35%	55%	39%	17%	31%
MUBILIGI Paul (EMP)	23%	13%	14%		26%	16%
NPD -COTRACO		4%			25%	10%
EMUGECCO		11%	3%	28%		8%
Districts	32%	8%	10%	3%	1%	7%
MININFRA- DR	3%	17%		9%		5%
Engineer Regiment					10%	4%
Autres entreprises	13%	12%	18%	21%	22%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
dont quatre entreprises	51.8%	62.8%	72.2%	66.7%	67.4%	65.4%
dont secteur public	35.2%	24.9%	9.9%	11.9%	10.7%	15.8%
dont autres entreprises	13.0%	12.4%	17.9%	21.4%	21.9%	18.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

⁶⁰ Le tableau est issu du « Rapport de diagnostic et plan d'action routier » réalisé par Parsons Brickerhoff pour la Commission européenne en octobre 2005

Selon un rapport de Scetauroute réalisé en 2002 pour la CE, les entreprises rwandaises ne disposent pas 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 rwandais participe peu à 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. L'absence de laboratoire des travaux publics est également une contrainte.

Finalement, 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 posées pour postuler aux grands et moyens marchés (les 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, de la justification du chiffre d'affaires sur les cinq dernières années.

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. Elle 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.

Avant de porter le jugement qui est demandé dans la question, il convient de rappeler plusieurs facteurs de contexte importants :

- Compte tenu de la petite taille du pays, il est relativement facile de faire intervenir les entreprises des pays voisins, ou pour les entreprises rwandaises de faire appel à une main d'œuvre qualifiée extérieure. La question devrait donc être traitée au moins en partie dans un contexte d'intégration régionale.
- La CE a dû conduire un programme de travaux importants en peu de temps, ce qui imposait un recours massif aux entreprises internationales.
- En matière de routes, la priorité du Gouvernement allait plutôt aux routes locales en terre et aux routes pavées au niveau des districts, si possible avec travaux hautement intensifs en main d'œuvre, dans une perspective de développement rural et de réduction de la pauvreté. Cet enjeu est également considéré comme prioritaire par la Délégation.

Les points qui suivent doivent être lus à la lumière de ces éléments de contexte.

Encadré 19 - Réponse à la question I (Infrastructures)

- 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 qui 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 d'entretenir et de 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 difficile à mettre en oeuvre et moins justifiée au Rwanda par comparaison avec beaucoup d'autres pays.