

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

***Evaluation de niveau pays***

Rapport final  
Volume 3 - Annexes

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](mailto: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

|  |    |
|--|----|
| 1. METHODE D’EVALUATION.....   | 1  |
| 1.1 Vue d’ensemble .....   | 1  |
| 1.2 Innovations méthodologiques .....                                | 7  |
| 1.3 Sortie de crise (C).....   | 8  |
| 1.4 Pertinence de la stratégie actuelle (S).....                     | 11 |
| 1.5 Cohérence des interventions européennes (E) .....                | 13 |
| 1.6 Modalités de financement (F) .....                               | 15 |
| 1.7 Dialogue avec le Gouvernement (G) .....                          | 17 |
| 1.8 Aspects transversaux (T).....                                    | 18 |
| 1.9 Institutions et état de droit (D).....                           | 19 |
| 1.10 Développement rural (R) .....                                   | 21 |
| 1.11 Infrastructures (I) .....                                       | 24 |
| 2. LIMITES METHODOLOGIQUES.....                                      | 26 |
| 2.1 Vue d’ensemble .....   | 26 |
| 2.2 Limites méthodologiques affectant les conclusions .....          | 26 |
| 3. OUTILS MIS EN ŒUVRE.....  | 29 |
| 3.1 Diagrammes des effets escomptés .....                            | 29 |
| 3.2 Entretiens préliminaires .....                                   | 30 |
| 3.3 Inventaire des interventions de la CE .....                      | 31 |
| 3.4 Analyse chronologique comparée .....                             | 42 |
| 3.5 Indicateurs de développement.....                                | 45 |
| 3.6 Statistiques d’aide publique au développement .....              | 87 |
| 3.7 Analyses rapides .....   | 89 |
| 3.8 Estimation des effets recherchés.....                            | 91 |
| 3.9 Analyses documentaires.....                                      | 91 |
| 3.10 Entretiens au sein de la CE et du Gouvernement .....            | 92 |
| 3.11 Etude de cas et focus group « développement rural » .....       | 92 |
| 3.12 Etude de cas et focus group « infrastructures » .....           | 93 |
| 3.13 Etude de cas et focus group Institutions et Etat de droit ..... | 94 |
| 3.14 Entretiens auprès des autres bailleurs .....                    | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.15 Entretiens auprès des organisations de la société civile .....  | 95  |
| 3.16 Entretiens auprès des personnes ayant la mémoire institutionnelle.....  | 95  |
| 3.17 Panel d'experts .....   | 96  |
| 4. DEVELOPPEMENT RURAL : MONOGRAPHIE D'ETUDE DE CAS .....  | 87  |
| 4.1 Le développement rural au niveau de la CE.....   | 87  |
| 4.2 La CE et le développement rural au Rwanda .....  | 88  |
| 4.3 Coordination et dialogue politique .....   | 90  |
| 4.4 Le gouvernement et la recapitalisation du monde rural.....   | 92  |
| 4.5 L'ancien district de Gikonko .....   | 96  |
| 4.6 Le programme Ubudehe dans la cellule de CYIRI .....  | 98  |
| 4.7 Annexes .....  | 102 |
| 5. INFRASTRUCTURES : MONOGRAPHIE D'ETUDE DE CAS .....  | 104 |
| 5.1 Les infrastructures de transports au niveau de la CE .....   | 104 |
| 5.2 La CE et les infrastructures de transports au Rwanda .....   | 105 |
| 5.3 Coordination et dialogue politique .....   | 108 |
| 5.4 Le gouvernement et les infrastructures .....   | 109 |
| 5.5 Le systeme d'acteurs rwandais et le cas de la route Kigali-Kayonza .....   | 112 |
| 5.6 Annexes .....  | 115 |
| Prise en compte de l'environnement dans les projets routiers.....  | 115 |
| Prise en compte des questions d'égalité homme-femme .....  | 115 |
| 6. ETAT DE DROIT : MONOGRAPHIE D'ETUDE DE CAS .....  | 116 |
| 6.1 La Politique de la CE en matière d'institutions et d'état de droit.....  | 116 |
| 6.2 La CE et l'état de droit au Rwanda .....   | 117 |
| 6.3 Coordination et dialogue politique .....   | 120 |
| 6.4 Politique du gouvernement dans le domaine de la justice et de la<br>réconciliation, et les politiques voisines ..... | 121 |
| 6.5 La justice et la reconciliation dans le district de Bugesera .....   | 127 |
| 6.6 La justice et la reconciliation dans le secteur de NYAMATA .....   | 130 |
| 6.7 La justice et la réconciliation dans le secteur de Nyamata .....   | 131 |
| 6.8 Annexe 1 - Le processus Gacaca.....  | 134 |
| 6.9 Autres annexes.....  | 137 |
| 7. ANALYSES RAPIDES .....  | 140 |
| 7.1 « FOOD SECURITY 1999 RWANDA .....  | 140 |
| 7.2 « 2nd REHABILITATION PROGRAMME (FED/7 – ACP RW – 67) » .....   | 144 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.3  | « PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (FED/9-ACP RW-2) »  | 148 |
| 7.4  | « APPUI A LA PRIVATISATION DU SECTEUR THE/ APPUI ET RELANCE DU SECTEUR CAFE (STABEX/COM/96/99) »  | 151 |
| 7.5  | « APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FED/8-ACP RW-39) »  | 154 |
| 7.6  | « RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AU RWANDA (ONG-PVD/2001/011-659) » | 158 |
| 7.7  | « TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT (FED/8-ACP RW-18) »  | 161 |
| 7.8  | « SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE (FED/8-ACP RW-19) »                   | 165 |
| 7.9  | « DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION (FED/9-ACP RW-4) »  | 169 |
| 8.   | SYNTHESE DES COMMENTAIRES DU PANEL D'EXPERTS  | 174 |
| 8.1  | Impartialité  | 174 |
| 8.2  | Question 2 : Conclusions clés   | 179 |
| 8.3  | Recommandations Clés  | 181 |
| 9.   | PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES  | 184 |
| 10.  | PERSONNES CONSULTEES  | 189 |
| 10.1 | Institutions européennes  | 189 |
| 10.2 | Gouvernement  | 189 |
| 10.3 | Autres bailleurs  | 190 |
| 10.4 | Société civile  | 190 |
| 10.5 | Personnes consultées dans le cadre des études de cas  | 191 |
| 10.6 | Membres du groupe de référence  | 191 |
| 10.7 | Personnes ayant participé au séminaire de discussion du 2 septembre 2006  | 191 |
| 11.  | DOCUMENTS   | 195 |

## Figures

|  |    |
|--|----|
| Figure 1 – Logique de l'action de la CE dans le domaine du développement rural ..... | 30 |
| Figure 2 – Aide par secteur pour la période 1996-99 .....                            | 87 |
| Figure 3 – Aide par secteur pour la période 2000-03 .....                            | 88 |
| Figure 4 – Le programme Ubudehe aux différents échelons.....                         | 95 |

## Tableaux

|   |    |
|---|----|
| Tableau 1 – Questions et demandes des termes de référence ..... | 2  |
| Tableau 2 – Questions et finalités de l'évaluation .....        | 3  |
| Tableau 3 – Questions et critères d'évaluation.....             | 4  |
| Tableau 4 – Méthode d'évaluation.....                           | 4  |
| Tableau 5 – Calendrier de l'évaluation .....                    | 5  |
| Tableau 6 – Outils mis en oeuvre .....                          | 6  |
| Tableau 7 - Inventaire des interventions évaluées .....         | 34 |

## Autres volumes

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

Volume 2 : Réponse détaillée aux questions d'évaluation

## Acronymes

|     |  |
|-----|--|
| ACP | Afrique Caraïbes Pacifique             |
| AID | Agence internationale de développement |
| APD | Aide publique au développement         |

|           |  |
|-----------|--|
| APR       | Armée patriotique rwandaise  |
| BEI       | Banque européenne d'investissement   |
| 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   |
| 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                |



# 1. Méthode d'évaluation<sup>1</sup>

## 1.1 Vue d'ensemble

### **Concentration sur quelques questions clés**

Une pratique d'évaluation courante consiste à traiter de multiples questions et à envisager de nombreux critères de jugement et indicateurs. En accord avec les guides méthodologiques de l'Unité Evaluation, ce rapport propose au contraire de focaliser les travaux sur un petit nombre de questions et de critères en vue de produire des conclusions plus solides et mieux argumentées. Cela implique un effort particulier pour bien choisir les questions et les critères. L'approche a été la suivante :

- Le nombre de questions est limité
- Un seul critère de jugement est proposé pour chaque question chaque fois que cela a du sens
- Les informations à rechercher pour porter le jugement (indicateurs) sont également définies de façon aussi limitée que possible. Les indicateurs proposés mesurent ou spécifient ce qui doit être observé et on évite d'employer des indicateurs approchés (proxies)
- A contrario, la chaîne de raisonnement qui va permettre de répondre à la question est décrite de façon détaillée à l'aide de sous-questions.

La justification de ces choix est d'éviter de collecter et de traiter une trop grande masse d'information. Le fait qu'une information est (ou est supposée être) disponible n'est pas une raison suffisante pour la prendre en considération. Il vaut mieux traiter moins d'information, et faire des analyses plus approfondies, formuler des jugements plus transparents, et diffuser un rapport plus clair. Il s'agit de ne pas se noyer dans l'abondance d'information pour protéger la qualité de l'évaluation.

Les questions sont traitées à l'aide de tableaux de conception selon la méthode en cours de développement pour l'Unité Evaluation.

### **Couverture des questions d'évaluation**

Le choix des questions tient compte :

- Des objectifs, priorités et principes énoncés dans les documents officiels
- Des attentes exprimées par les personnes rencontrées
- Des finalités de l'évaluation
- De la non duplication avec les études déjà existantes

---

<sup>1</sup> 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.

- D'une attention particulière portée aux critères d'évaluation difficiles à traiter, tels que l'efficacité ou la valeur ajoutée communautaire.

Les questions ont permis de couvrir les demandes exprimées dans les termes de référence (voir annexe 6), comme le montre le tableau suivant

*Tableau 1 – Questions et demandes des termes de référence*

| Questions                                   | Termes de référence                      |               |                           |                              |
|---|--|---------------|---------------------------|------------------------------|
|   | Pertinence, cohérence et complémentarité | Mise en œuvre | Secteurs de concentration | Effets de la déconcentration |
| Sortie de crise (C)                         | X  | X             | X                         |                              |
| Pertinence de la stratégie actuelle (S)     | X  |               | X                         |                              |
| Cohérence des interventions européennes (E) | X  |               |                           |                              |
| Modalités de financement (F)                |  | X             |                           | X                            |
| Dialogue politique (G)                      | X  | X             | X                         | X                            |
| Aspects transversaux (T)                    | X  | X             | X                         |                              |
| Institutions et état de droit (D)           |  | X             | X                         | X                            |
| Développement rural (R)                     | X  | X             | X                         | X                            |
| Infrastructures (I)                         |  | X             | X                         |                              |

### Contribution au jugement d'ensemble

Les questions ont permis de couvrir les trois grandes finalités de cette évaluation, comme le montre le tableau suivant

Tableau 2 – Questions et finalités de l'évaluation

| Questions                                   | Finalités | Rendre des comptes | Rétroaction | Leçons pour d'autres pays |
|---|-----------|--------------------|-------------|---------------------------|
| Sortie de crise (C)                         |           | X                  |             | X                         |
| Pertinence de la stratégie actuelle (S)     |           |                    | X           |                           |
| Cohérence des interventions européennes (E) |           | X                  | X           | X                         |
| Modalités de financement (F)                |           |                    | X           | X                         |
| Dialogue politique (G)                      |           |                    | X           | X                         |
| Aspects transversaux (T)                    |           | X                  | X           |                           |
| Institutions et état de droit (D)           |           | X                  | X           |                           |
| Développement rural (R)                     |           | X                  | X           |                           |
| Infrastructures (I)                         |           | X                  | X           |                           |

### Critères d'évaluation

Les questions ont enfin permis de couvrir les cinq critères d'évaluation habituellement employés dans le cadre de l'aide au développement, et également les critères spécifiques à la CE (cohérence et valeur ajoutée communautaire). Cela est apparent dans le tableau suivant.

Tableau 3 – Questions et critères d'évaluation

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

Les sections 1.2 à 1.10 présentent chacune des questions selon un format standard appelé « tableau de conception ». Les tableaux expliquent la démarche que l'équipe d'évaluation envisageait de suivre pour répondre aux questions. Pour chaque question, le premier tableau a été soumis à la validation du groupe de référence, et le second est de la responsabilité de l'équipe d'évaluation. La démarche réellement suivie est présenté au début de la section consacrée à chaque question, les écarts sont commentés ci-après autant que de besoin.

### Le processus d'évaluation

Le processus d'évaluation s'est déroulé comme indiqué dans les tableaux ci dessous :

Tableau 4 – Méthode d'évaluation

| Phase / étape | Tâches  | Préparation des étapes suivantes  |
|---------------|---|---|
| Démarrage     | Inventaire et analyse des interventions, entretiens préliminaires et choix des questions d'évaluation   | Préparer le plan de travail pour l'étape documentaire.<br>Etablir un tableau de conception par question (indicateurs, sous questions, stratégie d'analyse). |
| Documentation | Entretiens au sein de la CE et du Gouvernement. Analyse des documents. Conclusions partielles et hypothèses restant à vérifier  | Développer les outils de collecte et d'analyse pour la phase de terrain.<br>Lister les hypothèses restant à tester lors de la phase de terrain              |
| Terrain       | Enquêtes sur le terrain. Entretiens auprès des autres bailleurs et des acteurs non étatiques, entretiens avec des personnes en poste durant la période de réhabilitation<br>Constats et vérification des hypothèses | Lister les conclusions provisoires  |
| Synthèse      | Analyse, constats, conclusions, leçons et recommandations   | Préparer des transparents pour la présentation de l'évaluation  |

*Tableau 5 – Calendrier de l'évaluation*

| Phases             | Etapes                  | Principaux documents                      | Dates des documents                    | Réunions                                    |
|--------------------|-------------------------|---|--|---|
| Préparation (0)    | Lancement               | Termes de référence                       | 14/10/05                               |   |
|                    |                         | Proposition technique et financière       | 22/12/05                               |   |
| Documenta-tion (1) | Démarrage               | Rapport de démarrage                      | 08/02/06 (provis.)<br>13/03/06 (final) | Réunion de démarrage (16/02/06)             |
|                    | Documentation           | Rapport de première phase ( <i>desk</i> ) | 11/04/06 (provis.)<br>31/05/06 (final) | Réunion de 1 <sup>o</sup> phase (20/04/06)  |
| Terrain (2)        |                         |   |  | Réunion de débriefing (08*** et 09/06/06**) |
| Synthèse (3)       | Rapport                 | Rapport d'évaluation                      | 06/07/06 (v. 1)<br>08/09/06 (v. 2)     | Réunion discussion (13/07/06)               |
|                    | Séminaire de discussion | Rapport d'évaluation final                | 16/11/06                               | Séminaire de discussion*** (21/09/06)       |

\*\* réunion à Bruxelles, \*\*\* réunion à Kigali

### **Les outils mis en oeuvre**

La construction de la méthode et le développement des outils ont été réalisés en se référant au guide méthodologique établi par l'Unité Evaluation.

Les outils sont présentés de façon détaillée à la section 3, ainsi que les problèmes rencontrés et la façon dont ces problèmes ont été résolus. En ce qui concerne la mise en oeuvre des outils, l'équipe d'évaluation considère qu'elle n'a pas rencontré de problème majeur susceptible d'affecter gravement la qualité de ses travaux.

La section 2 mentionne également les limites que la méthode mise en oeuvre est susceptible d'introduire en ce qui concerne la solidité des réponses aux questions.

Tableau 6 – Outils mis en oeuvre

| <b>Outils</b>   | <b>Questions</b>    |
|---|---------------------|
| <b>Etape de démarrage</b>                                   |                     |
| Analyse de la logique d'intervention                        | S                   |
| Entretiens préliminaires                                    | toutes              |
| Inventaire des actions de la CE                             | toutes              |
| Analyse chronologique                                       | C                   |
| Recueil et analyse des indicateurs de contexte              | S, D, R, I          |
| Statistiques de l'aide des bailleurs                        | S, P                |
| <b>Etape de documentation</b>                               |                     |
| Entretiens / appui budgétaire                               | S, C, F, P, T, D, I |
| Analyse documentaire / appui budgétaire                     | C, S, F, P, D, R, I |
| Entretiens / développement rural                            | S, C, F, P, T, D, R |
| Analyse documentaire / développement rural                  | C, S, F, T, D, R    |
| Entretiens / institutions                                   | S, C, F, P, T, D    |
| Analyse documentaire / institutions                         | C, S, F, T, D       |
| Entretiens / infrastructures                                | S, C, F, P, T, I    |
| Analyse documentaire / infrastructures                      | C, S, F, T, I       |
| Entretiens / intégration régionale                          | S, C, T, I, E       |
| Analyse documentaire / intégration régionale                | S, C, T, I, E       |
| Analyse documentaire couvrant la période de sortie de crise | C                   |
| Appréciations rapides sur des actions représentatives       | S, F, T, P, D, R, I |
| Analyse des documents stratégiques des autres partenaires   | S                   |
| Analyse documentaire / coordination                         | P, T, D, R, I       |
| Analyse des rapports d'évaluation pays et thématiques       | E, T                |
| <b>Etape de terrain</b>                                     |                     |
| Entretien concernant la période de sortie de crise          | C, E                |
| Entretien auprès des autres bailleurs                       | S, F, G, D, R, I    |
| Entretien auprès d'organisations de la société civile       | C, S, D, R, I       |
| Etude de cas « Etat de droit »                              | D, F, P, T          |
| Focus group « Etat de droit »                               | D, T                |
| Etude de cas « Développement rural »                        | R, D, T, F, P       |
| Focus group « Développement rural »                         | R, T                |
| Etude de cas « Infrastructures »                            | I, T, F, P          |
| Focus group « Infrastructures »                             | I                   |

## **1.2 Innovations méthodologiques**

Les études de cas ont été conduites dans une perspective d'application rigoureuse de l'analyse de contribution selon les principes exposés sur le site de la CE à l'adresse suivante :

[http://ec.europa.eu/comm/europeaid/test/methodology/methods/mth\\_ana\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/test/methodology/methods/mth_ana_en.htm)

Le résultat est visible dans les sections 4 à 6 de ce volume, et particulièrement dans les « tableaux d'analyse » placés à la fin de chaque sous-section.

### 1.3 Sortie de crise (C)

|   |
|---|
| <b><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></b>  |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>  |
| <p>Pour rendre des comptes sur la façon dont la CE a géré une période particulièrement difficile, notamment en termes de positionnement par rapport aux Etats membres</p> <p>Pour rendre compte des leçons qui ont été apprises en termes de lien entre urgence, réhabilitation et développement, et pour identifier / confirmer certaines leçons si cela est pertinent.</p>  |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>   |
| <p>La question couvre la période de 1995 jusqu'aux élections de 2003.</p> <p>Elle concerne principalement les actions de réhabilitation, d'aide alimentaire et d'appui institutionnel, mais aussi leur liaison en amont avec l'aide d'urgence et en aval avec les actions de développement</p> <p>Au-delà des financements, elle concerne le dialogue avec le Gouvernement et la coordination avec les autres bailleurs, en particulier les Etats membres</p>   |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>  |
| <p>Des effets positifs ont été spécifiquement recherchés et/ou obtenus au moyen d'interventions de niveau européen, et n'auraient pas pu être obtenues aussi bien par des actions indépendantes des différents bailleurs ou par des actions de niveau global intégrant l'ensemble des bailleurs.</p> <p>Les effets positifs considérés sont la résolution de problèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ particulièrement importants pour le pays</li> <li>▪ au bon moment</li> <li>▪ à la bonne échelle</li> <li>▪ avec les bonnes catégories de partenaires</li> <li>▪ avec de bonnes perspectives d'appropriation dans le pays</li> </ul> |
| La question appartient aux familles suivantes : valeur ajoutée communautaire, cohérence, pertinence, efficacité   |

Cette question fait référence au concept de valeur ajoutée communautaire, fréquemment évoqué dans les documents de la CE. Une recherche sur une sélection de documents de programmation et d'évaluations issus de la CE n'a pas permis de dégager une définition opérationnelle de la valeur ajoutée communautaire, qui aurait déjà été appliquée de façon concrète dans le contexte de l'aide au développement.

L'équipe d'évaluation a donc fait référence à deux définitions théoriques :

La définition donnée dans le guide méthodologique en cours de construction : « Dans quelle mesure les avantages apportés par l'action de développement s'ajoutent à ceux qui auraient résulté de la seule intervention des Etats membres dans le pays partenaire? - Exemple : le partage des rôles entre la CE et les Etats membres a-t-il contribué à optimiser l'impact de l'aide ? »

La définition donnée lors d'un séminaire organisé en 2002 par la DG Regio<sup>2</sup> : « L'intervention communautaire a lieu d'être lorsque l'action des Etats membres ne

---

<sup>2</sup> Séminaire « Les priorités de l'Union pour les régions, définir la valeur ajoutée communautaire »  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/semcom\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/semcom_fr.htm)



suffit pas (critère de nécessité) et qu'elle produit des effets bénéfiques pour toute<sup>3</sup> l'Union (critère d'efficacité) ».

Ces définitions sont proches de la notion de subsidiarité, définie par le fait que « la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire »<sup>4</sup>. Lors de sa réunion du 16/02/2006, le groupe de référence a souhaité éviter une comparaison explicite avec l'action des États membres, ce qui correspondrait au concept de subsidiarité.

Le concept de subsidiarité pose un autre problème dans le contexte de la coopération avec le Rwanda car il n'y a pas deux niveaux à comparer mais quatre :

Les Etats membres de l'UE

Les Etats membres de l'UE et les autres bailleurs

Le niveau des institutions européennes

Le niveau des institutions multilatérales

Dans le cas concret de cette évaluation, il est donc proposé de définir la valeur ajoutée communautaire comme le fait que « l'intervention au niveau européen produit des effets bénéfiques pour le Rwanda, qui s'ajoutent et se différencient de ceux qui auraient résulté de l'intervention indépendante des États membres, ou d'une intervention au niveau multilatéral ».

La valeur ajoutée communautaire peut être obtenue par le biais d'une coordination spécifique entre les États membres, et par une optimisation du partage des rôles. Dans ces cas on rejoint les notions de cohérence et de complémentarité.

La valeur ajoutée communautaire peut également être obtenue par la définition et la défense de positions communes, la mise en commun des analyses, l'échange des leçons de l'expérience, etc. Dans ces autres cas on dépasse les notions de cohérence et de complémentarité.

Les critères de jugement présentés dans ce tableau, qui ont été choisis au moment de la phase de démarrage, ont effectivement été utilisés dans le rapport final.

---

<sup>3</sup> Cette définition introduit la notion intéressante d'effet bénéfique pour toute l'Union. Cette notion n'est pas reprise ici dans la mesure où les effets bénéfiques sont attendus au Rwanda et non pas au sein de l'Union.

<sup>4</sup> TCE, art 5 §2 .

| <b>Sortie de crise (C) – suite</b>  |
|---|
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| <p>Signes révélant l'ajustement ou des défauts d'ajustement entre les décisions de la CE (explicites / implicites) et les besoins du pays pendant la période de sortie de crise</p> <p>Même information pour quelques Etats membres sélectionnés en raison de l'importance de leur aide pendant cette période</p> <p>Enjeux de la période de sortie de crise, tels qu'ils sont perçus avec le recul du temps</p> <p>Ajustement apprécié dans les dimensions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ importance des enjeux pour le pays, appréciée avec le recul du temps</li> <li>▪ décision au bon moment</li> <li>▪ décision à la bonne échelle</li> <li>▪ décision impliquant des partenaires appropriés</li> <li>▪ perspectives d'appropriation dans le pays</li> </ul>  |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| <p>(a) Comment la CE était-elle préparée à gérer la sortie de crise ? (au siège ; à la Délégation ; en termes de souplesse et de rapidité des procédures; en termes de capacité du personnel)</p> <p>(b) Comment la CE a-t-elle apprécié les besoins et les enjeux ? Quelle rapidité de réaction avait-elle ?</p> <p>(c) Comment la CE a-t-elle contribué à la coordination entre bailleurs ? et à la coordination avec les organisations de la société civile ?</p> <p>(d) Y a-t-il eu une concertation particulière entre les Etats membres ? ... pour tenir des positions communes, ... pour partager les rôles, ... pour mettre en commun les analyses, ... pour échanger les leçons de l'expérience. Si oui, quel a été le rôle joué par la CE ?</p> <p>(e) Quels ont été les autres partenaires influents et quelles ont été leurs contributions à la coordination ?</p> <p>(f) Comment la CE a-t-elle contribué au dialogue avec le Gouvernement ? au développement des capacités institutionnelles ?</p> <p>(g) Quelle a été la contribution des autres partenaires influents au dialogue avec le Gouvernement ?</p> <p>(h) Avec le recul du temps, et éventuellement selon plusieurs points de vue, quels étaient les enjeux en matière de transition entre urgence et réhabilitation ? de transition entre réhabilitation et développement ?</p> <p>(i) A l'époque, comment la CE percevait-elle ces enjeux ? Y a-t-il eu un décalage ? Comment s'explique-t-il ?</p> <p>(j) De fait, quelles ont été les priorités de l'action de la CE ? (financements, contributions au dialogue) Etaient-elles en phase avec ces enjeux ?</p> <p>(k) Mêmes questions pour les autres partenaires influents ?</p> <p>(l) Comment les Etats membres ont-ils perçu l'action de la CE pendant cette période ? Qui a eu de l'influence sur qui ?</p> <p>(m) Les priorités de la CE et celles des Etats membres ont-elles été complémentaires ? Ont-elles été alignées sur les enjeux de la sortie de crise ?</p> <p>(n) La CE et les autres bailleurs ont-ils tiré des leçons de cette sortie de crise ? Si oui, sont-elles convergentes ?</p> |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| <p>L'analyse aura une dimension exploratoire forte car le concept de valeur ajoutée communautaire est mal maîtrisé.</p> <p>La question sera traitée par référence aux documents de la CE sur les liens entre urgence, réhabilitation et développement.</p> <p>On identifiera deux ou trois décisions particulièrement importantes. La collecte d'information et l'analyse se concentreront sur ces décisions.</p> <p>Une synthèse sera réalisée</p>   |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Au niveau du pays dans son ensemble   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| <p>Rapports d'évaluation et d'audit couvrant cette période (rapports de la CE, évaluation de DANIDA, ..)</p> <p>Entretiens avec des personnes ayant la mémoire institutionnelle (CE, autres bailleurs, Gouvernement)</p>  |

La démarche prévue pour répondre à la question a été effectivement appliquée

#### **1.4 Pertinence de la stratégie actuelle (S)**

|  |
|--|
| <b><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></b>   |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>   |
| Pour rendre des comptes sur la façon dont la CE a établi et géré ses priorités.<br>Pour tirer toute leçon éventuellement utile quant à la façon de rédiger et de gérer les priorités stratégiques de la CE. Il sera encore temps d'utiliser ces leçons pour la finalisation et la mise en œuvre du prochain document de stratégie. A l'inverse, il n'est pas essentiel de tirer des leçons à propos de la définition des priorités car le rapport final d'évaluation arrivera trop tard. |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>  |
| La question couvre la définition, la rédaction et la mise en œuvre des priorités stratégiques pour la période 2002-2007.<br>Elle concerne non seulement les priorités affichées, mais aussi les priorités de fait, telles qu'elles peuvent être constatées en 2005.  |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>   |
| Les priorités effectivement constatées correspondent aux besoins prioritaires du pays, tels qu'ils sont perçus rétrospectivement par le Gouvernement, la société civile et la communauté des bailleurs.  |
| La question appartient aux familles suivantes : pertinence, cohérence  |

| <b>Pertinence de la stratégie actuelle (S) – suite</b>  |
|---|
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| Besoins prioritaires du pays, tels qu'ils sont perçus rétrospectivement par le Gouvernement, la société civile et la communauté des bailleurs (d'après documents et entretiens + notation sur une échelle de 0 à 10 par l'équipe d'évaluation)<br>Priorités réellement appliquées par la CE (d'après les crédits effectivement engagés, les ressources humaines mobilisées, les contributions au dialogue, ou le fait que des financements « non prioritaires » ont été mis au services des priorités stratégiques (notation sur une échelle de 0 à 10 par l'équipe d'évaluation)   |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| (a) Quelles étaient les priorités affichées dans le document de stratégie ?<br>(b) La stratégie repose-t-elle sur une analyse explicite des enjeux de réduction de la pauvreté au Rwanda ? (contraintes, potentialités, effets de levier possibles, impacts potentiels)<br>(c) Cette analyse correspond-elle avec celle faite par le Gouvernement ? Sur quels points s'en différencie-t-elle ?<br>(d) Cette analyse tient-elle compte des analyses faites par d'autres bailleurs ? Comment intègre-t-elle le partage des rôles entre bailleurs (notamment avec les Etats membres) ?<br>(e) Quelles ont été les priorités réellement appliquées par la CE pendant la période de mise en œuvre de la stratégie ? (budget, ressources humaines et investissement dans le dialogue avec le Gouvernement)<br>(f) Quels étaient les enjeux prioritaires de la lutte contre la pauvreté tels qu'ils sont perçus rétrospectivement par le Gouvernement, la société civile et la communauté des bailleurs ? Ces enjeux s'expriment-ils selon les mêmes catégories ou concepts que ceux utilisés dans le DSP ?<br>(g) Y a-t-il une justification aux écarts constatés ? (par exemple partage des tâches en vue d'assurer une complémentarité entre les bailleurs) |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| Les sous questions seront déclinées selon une ou plusieurs typologies, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Typologie par domaine/secteur (développement du secteur privé, développement rural, infrastructures, justice, intégration régionale)</li> <li>▪ Typologie par effet attendu (droits de l'homme, réconciliation, développement équitable, développement des activités économiques qui emploient les plus pauvres, réduction de la vulnérabilité)</li> <li>▪ Typologie par levier de développement (décentralisation, ...)</li> </ul>   |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Au niveau du pays dans son ensemble   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| Analyse du document de stratégie pays et des documents récents de la CE se référant à la stratégie pays<br>Analyse de la base de données des interventions de la CE<br>Appréciations rapides sur des actions représentatives<br>Analyse des documents stratégiques récemment produits par le Gouvernement et les principaux bailleurs<br>Entretiens au sein de la CE, du Gouvernement, des autres bailleurs, et de la société civile<br>Grilles de notation   |

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été légèrement différente. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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.

La notation des besoins n'a pas pu être effectuée.

## 1.5 Cohérence des interventions européennes (E)

|   |
|---|
| <b><i>Dans quelle mesure les politiques et interventions européennes affectant le Rwanda ont-elles été mises en cohérence entre elles au niveau pays ?</i></b>  |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>  |
| Pour rendre des comptes sur la façon dont la CE a su combiner ses différentes politiques et interventions entre elles et avec les politiques de l'UE<br>Pour tirer toute leçon éventuellement utile quant à la façon d'articuler les politiques et les actions aux différents niveaux.  |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>   |
| La façon dont la CE a identifié et géré les interférences de ses interventions de niveau pays avec toutes les autres actions européennes affectant le Rwanda, par exemple : interventions de niveau régional, intra ACP, politique agricole commune, politique du commerce, politique étrangère et de sécurité commune, prêts de la BEI   |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>  |
| Les politiques et interventions de la CE au niveau pays cherchent à réduire les effets négatifs des autres politiques de niveau européen ou à amplifier leurs effets positifs. Le jugement porte notamment sur : <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les autres politiques de la CE telles que la politique extérieure et de sécurité commune, la politique du commerce, la politique agricole</li><li>▪ Les interventions au niveau de l'ensemble des pays ACP</li></ul> |
| La question appartient aux familles suivantes : cohérence, pertinence, efficacité, efficience   |

| <b>Cohérence des interventions européennes (E) – suite</b>  |
|---|
| Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)   |
| Signes et témoignages montrant que des efforts ont été effectivement déployés pour réduire les effets négatifs des autres politiques européennes ou à amplifier leurs effets positifs.  |
| Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)  |
| <p>(a) Quels sont les principaux effets négatifs / positifs des autres politiques et interventions européennes au niveau du Rwanda, telles qu'elles sont perçues aujourd'hui ?</p> <p>(b) Dans quelle mesure ces interférences ont-elles été identifiées ?</p> <p>(c) Quels efforts ont été effectivement déployés au niveau pays pour réduire les effets négatifs ou à amplifier leurs effets positifs ?</p> <p>(d) Ces efforts atteignent-ils une masse critique suffisante pour avoir des chances d'être efficace ?</p> <p>(e) Y a-t-il eu des incidents concrets pouvant révéler des incohérences entre plusieurs interventions européennes ? Si oui, comment s'analysent-ils ?</p> <p>(f) Les coûts résultant d'éventuelles incohérences étaient-ils évitables ?</p> <p>(g) Existe-t-il des contradictions ou des effets de synergie internes et externes entre la Stratégie régionale et la stratégie pays ?</p>  |
| Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)   |
| <p>Les effets du manque de cohérence entre politiques sont souvent identifiés à partir d'incidents concrets tels que une politique de promotion des exportations et difficulté d'exporter en raison de protections non tarifaires européennes, conflit entre une politique de diminution des effectifs de la fonction publique et une politique de redéploiement des enseignants en milieu rural toutes deux financées par la CE, et une augmentation des taxes à l'export etc.</p> <p>L'existence de conflits de ce type permet de mettre les incohérences en évidence.</p> <p>L'absence de conflit ne permet toutefois pas de répondre positivement à la question. On complète donc l'analyse par une recherche des efforts consentis par la CE pour assurer la cohérence entre ses politiques en analysant les phases de conception de ces interventions et en s'assurant qu'au cours de ces phases les complémentarités avec d'autres politiques et les risques de conflits entre politiques ont été systématiquement explorés.</p> |
| A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)   |
| Analyse de la conception d'une sélection d'interventions. L'analyse vérifiera que les interactions avec les autres politiques ont été systématiquement explorées et gérées.   |
| D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)  |
| Entretiens au sein de la CE (siège, Délégation chargée du niveau régional, Délégation à Kigali)   |
| Autres évaluations traitant de questions similaires   |

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été précisée de façon marginale. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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.

## 1.6 Modalités de financement (F)

|   |
|---|
| <b><i>Dans quelle mesure l'utilisation faite des différentes modalités d'intervention et de financement a-t-elle contribué l'atteinte des objectifs ?</i></b>   |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>  |
| <p>Il y a une pression conjointe et durable de la CE et du Gouvernement pour augmenter l'appui budgétaire car cette modalité de financement est réputée renforcer l'appropriation locale et donc accroître le durabilité des résultats de l'aide, en même temps qu'elle accélère la mobilisation des fonds.</p> <p>Il s'agit de tirer des leçons sur la façon dont les autres modalités de financement sont susceptibles de préparer, d'accompagner ou de compléter l'appui budgétaire.</p> |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>   |
| <p>Les modalités d'intervention et de financement effectivement déployées au cours des dernières années, c'est-à-dire : projets FED, projets Stabex, approche Swap, projets ou politiques financés par les lignes budgétaires, paniers communs (<i>basket funds</i>), appui budgétaire général.</p> <p>L'articulation (ou la succession) de ces différentes modalités dans un même secteur (lorsque cela s'est produit)</p>   |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>  |
| <p>Pour un même montant alloué, les résultats attendus sont susceptibles d'être obtenus de façon plus probable, plus importante, plus rapide, plus durable.</p>   |
| <p>La question appartient aux familles suivantes : efficacité, efficience, durabilité</p>   |

| <b>Modalités de financement (F) – suite</b>   |
|---|
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| Signes montrant que le financement a été effectivement orienté vers la réduction de la pauvreté et/ou la réconciliation.<br>Signes montrant que cette orientation a été rapide et durable   |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| (a) Quelle a été l'utilisation effective des différentes modalités ?<br>(b) Comment se sont-elles articulées ? (par période, par thème, par résultat attendu)<br>(c) De quelle façon ont-elles été mises en œuvre par la CE ?<br>(d) Quels avantages en étaient attendus ? (charges de gestion, rapidité de la mise en œuvre, réduction des coûts de transaction, flexibilité, prévisibilité, incitation aux réformes, appropriation, développement institutionnel)<br>(e) Les avantages escomptés ont-ils été obtenus ?<br>(f) L'utilisation de ces différentes modalités a-t-elle suscité des effets non voulus ?<br>(g) Quelles ont été les difficultés ? Quelles sont les explications de ces difficultés ?<br>(h) Comment s'est passé le dialogue avec le Gouvernement, avec les échelons locaux et les acteurs de la société civile ?<br>(i) Les dépenses et la mise en œuvre ont-elles été orientées en direction des résultats attendus ? de façon rapide / durable ? |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| Toutes les sous questions seront déclinées pour quelques secteurs où différentes modalités de financement ont été employées, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Droits de l'homme</li> <li>▪ Développement rural</li> <li>▪ ...</li> </ul>  |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Au niveau du pays dans son ensemble   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| Entretiens à la Délégation et au sein du Gouvernement<br>Appréciations rapides sur des actions représentatives<br>Evaluation de l'appui budgétaire  |

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été précisée de façon marginale. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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..



## 1.7 Dialogue avec le Gouvernement (G)

|  |
|--|
| <b><i>Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué à l'efficacité du dialogue entre le gouvernement et les bailleurs ?</i></b>  |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>   |
| <p>Une part croissante des effets de la coopération de la CE passe par le dialogue avec le gouvernement et avec les autres bailleurs, en particulier avec le développement de l'appui budgétaire.</p> <p>Le dialogue a aussi un coût en ce sens qu'il est consommateur de temps pour les personnels des missions des bailleurs et des services du Gouvernement dont les effectifs ont été fortement réduits</p> <p>Il s'agit de tirer les leçons de l'expérience en vue d'améliorer les effets du dialogue dans un contexte où les ressources humaines sont limitées et où chaque bailleur a ses contraintes et ses priorités.</p> |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>  |
| La contribution de la CE au dialogue avec les Etats membres et au dialogue entre bailleurs et Gouvernement. Les procédures de la CE qui sont susceptibles de faciliter ou de limiter cette contribution.   |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>   |
| <p>Le dialogue a pour conséquence d'orienter durablement l'action des partenaires vers les résultats attendus.</p> <p>Il n'y a pas de signes de désaccords/malentendus entre le Gouvernement, les autres bailleurs et la CE</p>  |
| La question appartient aux familles suivantes : efficacité, efficience, durabilité, valeur ajoutée communautaire   |

|   |
|---|
| <b><i>Dialogue avec le Gouvernement (G) – suite</i></b>   |
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| Signes et témoignages montrant que le dialogue a été effectivement orienté vers la réduction de la pauvreté et/ou la réconciliation.  |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| <p>(a) Quelles ont été les forces et les faiblesses de la CE en matière de dialogue (ressources humaines, capacité, procédures susceptibles de faciliter ou de limiter le dialogue)</p> <p>(b) Quels ont été les apports de la CE en matière de dialogue ? (notamment en comparaison des autres partenaires)</p> <p>(c) Dans quel mesure ces apports sont-ils propres à la CE ? Ces apports avaient-ils été envisagés a priori ?</p> <p>(d) Comment est perçu le coût du dialogue par les partenaires ?</p> <p>(e) Le dialogue a-t-il conduit à des blocages / des succès en matière de coordination, et pourquoi ?</p> <p>(f) La coordination s'est-elle orientée vers les résultats qu'attendait la CE ? de façon durable ?</p> |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| <p>Toutes les sous questions seront déclinées pour quelques secteurs où un dialogue significatif a été conduit, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processus électoral</li> <li>▪ Décentralisation</li> <li>▪ Routes</li> </ul>   |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Au niveau du pays dans son ensemble   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| <p>Entretiens à la Délégation, au sein du Gouvernement</p> <p>Entretiens avec les autres bailleurs</p> <p>Analyse des documents relatifs à la coordination</p> <p>Etudes de cas</p> <p>Evaluation de l'appui budgétaire</p>   |

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été précisée de façon marginale. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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..

## 1.8 Aspects transversaux (T)

|  |
|--|
| <b><i>La CE a-t-elle intégré l'environnement et le genre de façon appropriée ?</i></b>   |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>   |
| L'environnement et le genre sont des enjeux majeurs au Rwanda<br>Ce sont des priorités du Gouvernement<br>Ces aspects transversaux sont susceptibles de concerner presque toutes les interventions de la CE dans le pays |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>  |
| La façon dont la CE a intégré ces aspects transversaux à toutes ses actions, qu'il s'agisse de la définition, de la mise en œuvre ou de l'évaluation des projets, ou encore du dialogue relatif à l'appui budgétaire.    |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>   |
| Les aspects transversaux sont intégrés lorsque cela est pertinent et lorsque l'enjeu est suffisant pour justifier le coût  |
| La question appartient aux familles suivantes : pertinence, efficacité, efficience   |

|   |
|---|
| <b><i>Aspects transversaux (T) – suite</i></b>  |
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| Signes d'une intégration de l'environnement ou du genre dans les interventions de la CE<br>Opinion des experts et parties prenantes sur l'importance de l'enjeu concerné  |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| (a) La CE avait-elle la capacité d'identifier et d'intégrer l'aspect transversal ?<br>(b) Y avait-il effectivement un enjeu ? Quel était son degré d'importance ? A-t-il été identifié et étudié ? Si non, pourquoi ?<br>(c) Dans quelle mesure l'aspect transversal a-t-il été pris en considération ? (dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et/ou l'évaluation)<br>(d) Quel a été le coût de cette intégration en termes de ressources humaines et financières ?  |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| Toutes les sous questions seront déclinées pour une dizaine d'interventions de la CE, choisies de façon à couvrir toutes les catégories d'interventions<br>On peut tenter d'identifier une tendance historique dans ce domaine : trouve-t-on plus de signes de préoccupation pour l'environnement et le genre dans les interventions récentes que dans les plus anciennes ? Au Rwanda, on peut faire l'hypothèse que cette tendance est particulièrement observable car deux facteurs convergent a) il y a une priorité croissante pour la CE ; b) qui dit crise dit court terme : plus on s'éloigne de la période de crise dramatique que le pays a connue, plus on peut se permettre de réintégrer les considérations de moyen et long terme. |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Au niveau de chacune des interventions choisies<br>Une synthèse sera réalisée ensuite   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| Entretiens à la Délégation et au siège<br>Appréciations rapides sur des actions représentatives<br>Etudes de cas  |

Les critères de jugement présentés dans ce tableau, qui ont été choisis au moment de la phase de démarrage, ont effectivement été utilisés dans le rapport final.

### 1.9 Institutions et état de droit (D)

|  |
|--|
| <b><i>Dans quelle mesure la CE a-t-elle contribué au rétablissement des institutions ?</i></b>   |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>   |
| <p>Sans en faire un secteur de concentration, la CE a consacré des efforts importants en faveur de la justice, de l'état de droit, des élections, des droits de l'homme et de la société civile.</p> <p>Dans le contexte spécifique du Rwanda, il est particulièrement important de rendre des comptes sur ce thème.</p> <p>Les demandes d'appui dans ce secteur vont vraisemblablement rester beaucoup plus nombreuses que les moyens disponibles. Il est donc également important d'analyser l'action passée pour mieux gérer les fonds qui seront alloués dans ce domaine à l'avenir.</p> |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>  |
| <p>La contribution de la CE dans les domaines de la justice, de l'état de droit, des élections, des droits de l'homme, et de la société civile, que ce soit sous forme de projets, par le biais de l'appui budgétaire ou grâce au dialogue avec le Gouvernement.</p> <p>La bonne articulation des différentes interventions.</p>   |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>   |
| <p>Impact durable en termes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fonctionnement équilibré des institutions publiques</li> <li>▪ Indépendance et impartialité de la justice</li> <li>▪ Accès accru à la justice de la part de la population</li> <li>▪ Capacité de la société civile</li> <li>▪ Réconciliation et Justice sociale</li> <li>▪ Renforcement de la confiance et des échanges entre groupes de population</li> </ul>   |
| La question appartient aux familles suivantes : impact, efficacité, efficience, durabilité, cohérence  |

| <b><i>Institutions (D) – suite</i></b>   |
|--|
| Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)  |
| Signes témoignant de ce que les institutions publiques fonctionnent en système avec des acteurs diversifiés, ayant une capacité suffisante et durable, coopérant entre eux de façon équilibrée.<br>Signes témoignant de ce que le fonctionnement de ces systèmes est orienté vers la satisfaction des besoins des citoyens et vers la réconciliation et les droits de l'homme. |
| Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)   |
| (a) Quelle a été le degré de priorité accordé à ce domaine au siège et en Délégation ? (dans les mots, dans les faits)   |
| (b) Quelle était la capacité de la CE à travailler dans ce domaine ? (au siège et en Délégation, avantages comparatifs)  |
| (c) La CE a-t-elle intégré le renforcement des Institutions et de l'Etat de droit dans ses autres interventions ? Si oui comment?  |
| (d) Quelle a été la contribution de la CE en termes de coordination avec les autres bailleurs ? Quelles ont été les positions et pratiques des autres bailleurs pouvant faciliter ou nuire à la coordination ?   |
| (e) Quelle a été la contribution de la CE au dialogue avec le Gouvernement dans ce domaine ? Quelles ont été les positions et pratiques du gouvernement et des autres bailleurs ?  |
| (f) Quelle a été la contribution de la CE au renforcement des acteurs de la société civile ? Qui d'autre a contribué à ce renforcement ?   |
| (g) Quel a été le rôle de la CE dans la mise en place des mécanismes de concertation entre les structures étatiques et la société civile ? (phase de préparation et d'évaluation des politiques et documents stratégiques (PRSP, Vision 2020, différentes lois,...) - Quel a été le rôle des autres partenaires ?  |
| (h) Comment ont évolué les principaux systèmes de fonctionnement des institutions publiques, en particulier justice et démocratie locale ? Y a-t-il eu renforcement de la confiance au sein de ces systèmes ? La place donnée à la coordination, la compétition et la coopération est-elle équilibrée ?  |
| (i) Les citoyens perçoivent-ils le fonctionnement de ces systèmes comme orientés vers la satisfaction de leurs besoins ?   |
| Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)  |
| Le raisonnement sera construit sous forme d'une analyse de contribution à l'aide d'une étude de cas  |
| A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)  |
| Les sous questions (a) à (g) seront traitées au niveau du pays dans son ensemble<br>Les sous questions (h) à (i) seront traitées au niveau d'une province qui sera sélectionnée à la fin de la première phase  |
| D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)   |
| Entretiens à la Délégation et au siège<br>Entretiens avec les autres bailleurs<br>Entretiens avec les différentes composantes de la société civile<br>Analyse des documents spécifiques au domaine<br>Entretiens au niveau province (dans le cadre d'une étude de cas)<br>Focus group au niveau province (dans le cadre d'une étude de cas)                                    |

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été précisée de façon marginale. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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.

## 1.10 Développement rural (R)

|   |
|---|
| <b><i>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 ?</i></b>   |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>  |
| <p>Le développement rural est un secteur de concentration de la coopération de la CE et il convient donc de rendre des comptes dans ce domaine.</p> <p>Le domaine est fortement connecté à la décentralisation, qui est une réforme majeure pour la société rwandaise, et dont les résultats sont loin d'être stabilisés</p> <p>La pauvreté est un phénomène principalement rural.</p>  |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>   |
| <p>La contribution de la CE dans les domaines de la décentralisation et au développement rural, que ce soit sous forme de projets, par le biais de l'appui budgétaire ou grâce au dialogue avec le Gouvernement.</p> <p>La bonne articulation des différentes interventions.</p>  |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>  |
| <p>La faiblesse de la capitalisation est résorbée et en particulier les contraintes pesant sur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le capital humain : capacités (santé, éducation générale et compétences techniques appliquées)</li> <li>• Le capital social (mode d'organisation et pouvoir dans cette organisation (lien avec décentralisation)</li> <li>• L'accès aux ressources naturelles : amélioration (ou ralentissement de la dégradation) des ressources naturelles accessibles ; distribution et stabilité des droits d'accès à ces ressources (système foncier)</li> <li>• Le capital physique (équipement productif et domestique assurant une certaine qualité de vie)</li> <li>• Le capital financier (ressources propres, accès au crédit etc....)</li> </ul> <p>Les catégories pauvres de la population sont susceptibles de bénéficier des interventions/politiques soutenues par la CE.</p> |
| La question appartient aux familles suivantes : pertinence, impact, efficacité, cohérence   |

| <b>Développement rural (R) – suite</b>   |
|--|
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)<sup>5</sup></b>   |
| <p>Mesure directe ou indirecte des accroissements d'actifs aux niveaux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Santé (indicateurs directs) : socio sanitaires notamment ciblés sur les enfants (malnutrition, fréquence d'occurrence de maladies etc. / (indicateurs indirect) distances d'accès à un centre de santé, évolution des capacités de ce centre.</li> <li>• Education/capacités techniques : idem : niveau de formation/présence d'écoles, de service de vulgarisation</li> <li>• Accès aux ressources (réforme foncière, accès des groupes les plus faibles sécurité de la tenure foncière comportements témoignant de la perception subjective de la sécurité foncière : la plantation d'arbres, petits aménagements qui constituent des signes de confiance.</li> <li>• Apparition /pénétration de nouveaux équipements agricoles, habitat, communication</li> <li>• Evolution des marchés financiers ruraux, taux d'endettement formel</li> </ul> <p>Déclinaison des indicateurs selon les catégories bénéficiaires</p>  |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>  |
| <p>(a) Quelle a été le degré de priorité accordé à ce domaine au siège et en Délégation ? (dans les mots, dans les faits)</p> <p>(b) Quelle était la capacité de la CE à travailler dans ce domaine ? (au siège et en Délégation, avantages comparatifs, rôle de la déconcentration) Quelle a été l'importance et la qualité des analyses de la pauvreté rurale utilisées pour concevoir les interventions ?</p> <p>(c) Quelle a été la contribution de la CE en termes de coordination avec les autres bailleurs ? Quelles ont été les positions et pratiques des autres bailleurs pouvant faciliter ou nuire à la coordination ?</p> <p>(d) Quelle a été la contribution de la CE au dialogue avec le Gouvernement dans ce domaine ? Quelles ont été les positions et pratiques du gouvernement et des autres bailleurs pouvant favoriser ou nuire au dialogue ?</p> <p>(e) Quelle a été la contribution de la CE au renforcement des échelons locaux ? Quels sont les autres acteurs et facteurs ayant participé à ce renforcement ?</p> <p>(f) Comment ont évolué les relations entre niveaux d'administration ? Cette évolution est-elle durable ?</p> <p>(g) Comment les différents échelons perçoivent-ils la capacité à définir localement des priorités de développement orientées vers la réduction de la pauvreté ?</p> <p>(h) Comment les acteurs de terrain perçoivent-ils l'ampleur des actions de développement rural, et la probabilité qu'elles atteignent une masse critique susceptible de faire une différence durable en termes de pauvreté ?</p> <p>(i) Quelle a été l'ampleur des accroissements d'actifs ?</p> |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>   |
| Le raisonnement sera construit sous forme d'une analyse de contribution à l'aide d'une étude de cas  |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>   |
| <p>Les sous questions (a) à (d) seront traitées au niveau du pays dans son ensemble</p> <p>Les sous questions (e) à (i) seront traitées au niveau d'une province, puis d'un district, puis de quelques secteurs qui seront sélectionnés à la fin de la première phase</p>  |

<sup>5</sup> Avec la mise en œuvre de la deuxième phase de décentralisation, le pays vient de connaître, au début de 2006, une profonde restructuration administrative dans laquelle 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. Les responsables des nouvelles entités sont nouveaux. Des mesures nécessaires devront alors être prises pour que cette situation n'affecte pas la qualité des informations collectées (due notamment aux changements des limites des différentes entités administratives, nouveaux responsables qui peuvent ne pas être en mesure de maîtriser les dossiers etc..).

D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)

Entretiens à la Délégation et au siège  
Entretiens avec le Gouvernement  
Entretiens avec les autres bailleurs  
Entretiens avec les organisations de la société civile  
Analyse des documents spécifiques au domaine  
Entretiens au niveau local (dans le cadre d'une étude de cas)  
Focus group au niveau local (dans le cadre d'une étude de cas)

La démarche effectivement appliquée pour répondre à la question a été précisée de façon marginale. Le critère de jugement appliqué a été le suivant :

- 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.

## 1.11 Infrastructures (I)

|   |
|---|
| <b><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 ?</i></b>  |
| <b>Pourquoi cette question ?</b>  |
| <p>Sans être un secteur de concentration, les infrastructures représentent le plus gros poste de dépenses hors appui budgétaire au cours des dernières années (voir annexe 4). Il convient donc de rendre des comptes dans ce domaine.</p> <p>Les dépenses concernent principalement les routes, comme dans beaucoup d'autres pays, et l'impact des routes en matière de transports et de commerce a déjà été étudié dans de nombreuses circonstances. Cet angle de vue n'est donc pas retenu comme prioritaire.</p> <p>Une question clé est celle de l'impact des routes sur le développement rural et la pauvreté. Cette question est 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 justifie de ne pas retenir cet angle de vue.</p> <p>L'angle de vue choisi représente un enjeu important pour le Rwanda, mais aussi au niveau global, et il a l'avantage de concerner tous les types d'infrastructure aidés (y compris bâtiments et eau potable) et pas seulement les transports.</p> |
| <b>Qu'est-ce qui est jugé ? (champ)</b>   |
| La contribution de la CE aux investissements dans les domaines des infrastructures, et particulièrement la façon dont elle a été mise en oeuvre. La contribution à la politique de gestion et d'entretien des infrastructures.  |
| <b>Comment juger la réussite, le succès ? (critères de jugement)</b>  |
| La chaîne des acteurs rwandais (ingénierie, commande publique, réalisation, entretien) a été renforcée durablement et rendue autonome.  |
| La question appartient aux familles suivantes : pertinence, cohérence, impact, efficacité, durabilité   |



| <b>Infrastructures (I) – suite</b>  |
|---|
| <b>Quelles données collecter pour juger la réussite, le succès ? (indicateurs)</b>  |
| Niveau de formation du personnel des services compétents au niveau central et local<br>Nombre et taille des entreprises privées de travaux publics<br>Volume des marchés passés et incidents éventuels lors de la passation de ces marchés<br>Incidents éventuels en cours d'exécution des marchés (relation entreprises-administration)<br>Création/développement d'institutions et de mode de financements adaptés (investissements et entretien)<br>Imputations budgétaires destinées à la construction et à l'entretien d'infrastructures   |
| <b>Quel raisonnement pour répondre à la question ? (sous questions)</b>   |
| (a) Quelle a été le degré de priorité accordé à ce problème au siège et en Délégation ? (dans les mots, dans les faits)<br>(b) Quelle a été la priorité accordée par le Gouvernement au développement des capacités de son administration dans ce domaine<br>(c) Quelle était la capacité de la CE à travailler dans ce domaine ? (au siège et en Délégation, avantages comparatifs, rôle de la déconcentration)<br>(d) Quelles sont les procédures de la CE qui affectent la capacité des acteurs rwandais ? (positivement, négativement)<br>(e) Comment la pratique de la CE se compare-t-elle avec celle des autres bailleurs ? (du point de vue des acteurs rwandais)<br>(f) Comment les acteurs rwandais perçoivent-ils les enjeux du renforcement des capacités locales ?<br>(g) Comment les acteurs rwandais perçoivent-ils le renforcement de leur capacité propre ? et de la capacité de la chaîne d'acteurs dans son ensemble ? |
| <b>Comment le raisonnement sera-t-il structuré ? (stratégie d'analyse)</b>  |
| Le raisonnement sera construit sous forme d'une analyse de contribution à l'aide d'une étude de cas   |
| <b>A quel niveau les informations seront-elles collectées ? (points d'investigation)</b>  |
| Les sous questions (a) à (c) seront traitées au niveau du pays dans son ensemble<br>Les sous questions (d) à (f) seront traitées au niveau d'un projet qui sera sélectionné à la fin de la première phase   |
| <b>D'où proviendront les informations, et comment seront-elles collectées ? (sources et outils)</b>   |
| Entretiens à la Délégation et au siège<br>Entretiens avec le Gouvernement<br>Entretiens avec les autres bailleurs<br>Entretiens avec les acteurs du secteur infrastructure<br>Analyse des documents spécifiques au secteur et au projet choisi<br>Entretiens au niveau d'un projet (dans le cadre d'une étude de cas)<br>Focus group au niveau d'un projet (dans le cadre d'une étude de cas)   |

Les critères de jugement présentés dans ce tableau, qui ont été choisis au moment de la phase de démarrage, ont effectivement été utilisés dans le rapport final.

## 2. Limites méthodologiques

### 2.1 Vue d'ensemble

Ce chapitre présente une auto-appréciation des limites méthodologiques du rapport d'évaluation. Il ne s'agit pas d'un inventaire de toutes les faiblesses ou risques de faiblesses, qui sont inévitablement très nombreux. Par souci de pertinence ce chapitre se concentre sur les limites méthodologiques qui affaiblissent certaines conclusions. Le chapitre 5 du volume 1 présente les conclusions avec une auto-appréciation de leur force ou faiblesse. Toutes les conclusions sont considérées comme fortes à l'exception de quatre d'entre elles, qui sont affaiblies par des limites méthodologiques précisées ci après.

### 2.2 Limites méthodologiques affectant les conclusions

#### 2.2.1. Conclusion 6

Rappel de la conclusion :

Les solutions enracinées dans la culture traditionnelle ont permis d'obtenir rapidement des impacts à grande échelle.

Cette conclusion a émergé au cours du processus d'évaluation. Elle n'est pas la réponse à une des questions posées. Cela veut dire qu'elle n'a pas fait l'objet d'un travail d'investigation documentaire systématique au stade de la phase de démarrage, ni d'une réflexion approfondie sur les concepts employés.

La conclusion est fondée sur deux études de cas, mais ces études de cas n'ont pas été conçues spécifiquement pour approfondir le sujet de l'enracinement dans la culture traditionnelle. En résumé, cette conclusion repose sur une analyse qui n'a pas été complètement confirmée.

A l'inverse, elle n'a été mise en doute par aucune des personnes consultées sur rapport d'évaluation. Ce qui témoigne d'une bonne crédibilité.

La recommandation issue de cette conclusion (D - Promouvoir le recours aux solutions enracinées dans les cultures traditionnelles) tient compte de ces limites méthodologiques en ce sens que son application opérationnelle ne comporte aucun engagement irréversible.

### 2.2.2. Conclusion 7

#### Rappel de la conclusion

La faiblesse des échelons intermédiaires limite la portée des succès obtenus dans le monde rural.

Cette conclusion a été développée à partir d'un seul exemple (échec d'un projet d'alimentation en eau dépassant les compétences des cellules). Cet exemple a été rencontré de façon fortuite au cours d'une étude de cas qui n'avait pas été construite pour analyser le sujet des échelons intermédiaires. S'il s'agissait de la seule source mobilisée, cette conclusion devrait être qualifiée d'extrêmement faible.

Cependant, plusieurs interviews confirment cette conclusion, qui a été également considérée comme crédible et utile par les experts consultés dans le cadre du panel. C'est la raison pour laquelle la conclusion a été maintenue dans le rapport.

La recommandation issue de cette conclusion (E - Contribuer au renforcement des districts) est à la fois considérée comme lourde, urgente et prioritaire. Si l'équipe d'évaluation s'est permise de fonder une recommandation aussi forte sur une conclusion aussi fragile, c'est qu'il s'agit seulement de confirmer la pertinence d'une priorité qui est déjà reconnue par les partenaires.

### 2.2.3. Conclusion 8

#### Rappel de la conclusion

L'hypothèse d'un développement spontané du secteur privé est en partie contredite

Cette conclusion a été développée en réponse à une des neuf questions posées. Elle est construite sur la base d'une étude de cas et d'un focus group spécialement développés pour y répondre. Cependant, l'équipe d'évaluation a rencontré des difficultés à mettre en œuvre le focus group, si bien que la participation n'a pas été assez diversifiée pour affirmer que l'analyse ait été complète.

La conclusion est cependant renforcée par deux recoupements :

- Le fait qu'une leçon similaire a été apprise par la CE dans le domaine de la politique du commerce.
- Le fait que la faiblesse du secteur privé a été considérée comme un enjeu par de multiples parties prenantes (réponse à la question S)

Pour ces raisons, la recommandation qui dérive de cette conclusion (F - Considérer le développement du secteur privé comme un aspect transversal prioritaire) a un degré de priorité élevé, mais elle n'est pas focalisée sur le secteur routier.

### 2.2.4. Conclusion 10

#### Rappel de la conclusion

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

Cette conclusion a été développée en réponse à une des neuf questions posées. Elle est construite sur la base d'une analyse documentaire, des entretiens auprès des autres bailleurs et de la société civile, et sur l'expertise des membres rwandais de l'équipe d'évaluation.

La conclusion est essentiellement fondée sur une convergence d'opinions, ce qui ne permet pas de la qualifier de solide. Compte tenu de la question posée, il était difficile d'envisager une autre approche.

L'équipe d'évaluation avait donné peu de visibilité à cette conclusion dans la première version de son rapport. Son statut a été renforcé, y compris une mention dans le résumé, à la suite d'une suggestion du groupe de référence qui considérait cette conclusion comme particulièrement utile.

La recommandation qui dérive de cette conclusion (G - Maintenir les priorités stratégiques et les faire évoluer à la marge) a une portée et un degré de priorité (XX) compatible avec les limites méthodologiques rencontrées.

## 3. Outils mis en œuvre

### 3.1 Diagrammes des effets escomptés

#### **Finalité**

- Faire comprendre en un coup d'œil la stratégie de la CE
- Aider à apprécier la cohérence de cette stratégie
- Révéler les hypothèses faites quant aux effets escomptés et suggérer celles qui demandent à être vérifiées dans le cadre de cette évaluation, ce qui est poursuivi dans la formulation des questions d'évaluation.

#### **Mise en œuvre**

Les documents analysés ont été les suivants :

- Document de stratégie de coopération et Programme indicatif pour la période 2002 – 2007. Document signé le 18.03.2003 par le Gouvernement du Rwanda et la CE.
- Speech from Jeremy Lester, Head of Delegation, for the Signature of the National Indicative Programme, 9th EDF in the framework of the Cotonou Convention. 18.03.2003
- Addendum to the CSP and NIP signed on 15.02.2005.
- Gouvernement du Rwanda, Ministère des Finances et Planification Economique, novembre 2001, Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP), version sommaire.

Pour assurer la fidélité du diagramme aux sources documentaires, l'analyse des DSP et PIN 2002-2007 a été réalisée à partir d'un « tableau d'analyse » ad hoc. Ce tableau recense de manière exhaustive toutes les éléments de la logique d'intervention, principalement ; les objectifs finaux et intermédiaires, les actions pour y parvenir et les causalités entre ces différents éléments.

La totalité des cases du diagramme sont issues directement des textes. Seules les actions de la CE ont été reformulées pour en offrir une synthèse en 3 cases (Projets, dialogue, appui budgétaire).

Le diagramme présente la particularité de détailler 4 niveaux d'intervention : CE, Communauté de bailleurs, Gouvernement, Acteurs locaux et privés. Ces différenciations sont fidèles aux documents originaux, qui insistent tout particulièrement sur le rôle des entités locales.

Le secteur de concentration « développement rural » est particulièrement développé, à la fois dans les DSP et PIN et la PRSP. La réalisation d'un diagramme spécifique pour ce domaine permet de détailler les actions et leurs résultats attendus pour atteindre les objectifs spécifiques de cette stratégie. Pour des raisons de lisibilité, la réduction de la pauvreté n'est pas directement mentionnée, bien qu'il s'agisse d'un objectif explicite. Cet effet se situerait à l'extrémité droite du diagramme.

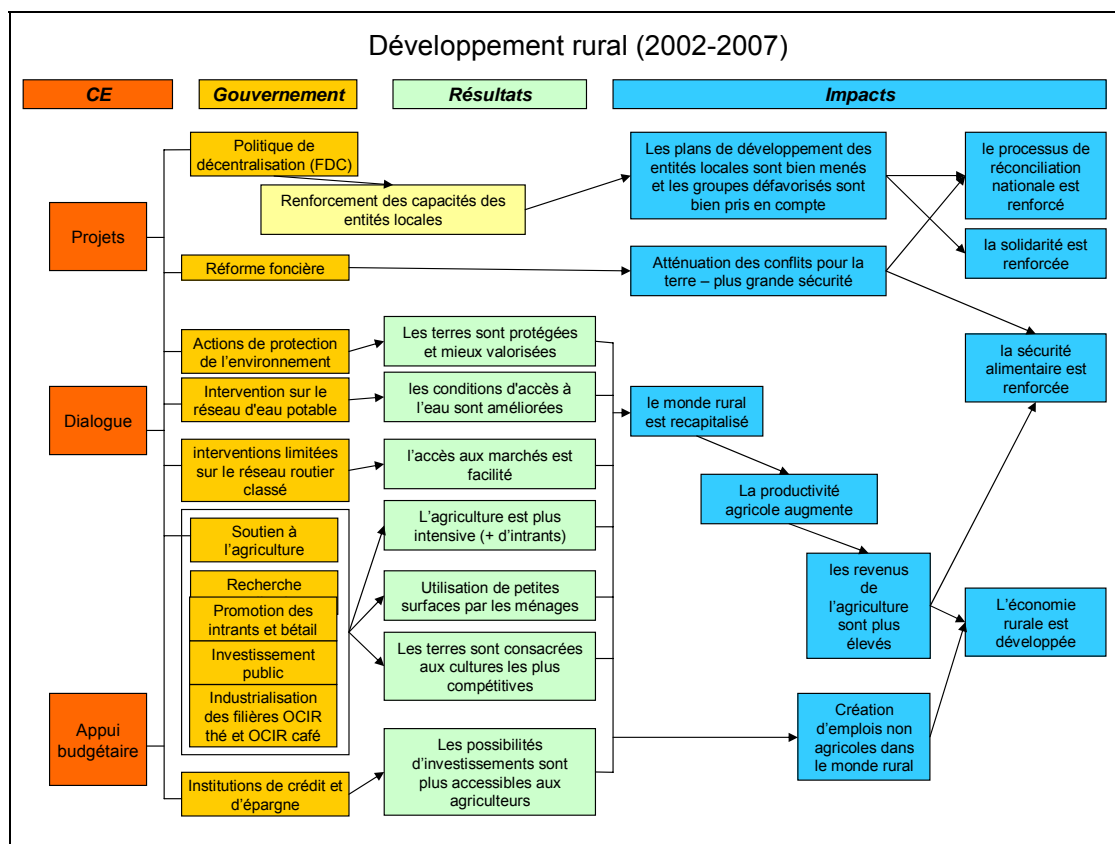
Les documents sources étant prolixes sur cette thématique, la reconstruction de la logique n'a guère nécessité de recréer des liens implicites, mais bien plus de synthétiser les actions, résultats, et causalités identifiés.

### Résultats

Le diagramme général est présenté dans le volume 1.

Le diagramme détaillé est présenté ci-dessous pour le développement rural.

Figure 1 – Logique de l'action de la CE dans le domaine du développement rural



## 3.2 Entretiens préliminaires

### Finalité

Structurer l'évaluation autour des points importants qui ne doivent pas être omis, de façon à en garantir l'utilité.

### Mise en oeuvre

Ces entretiens ont été conduits auprès de douze personnes, en face à face à Kigali et par téléphone avec les services du siège de la CE.

Les principales questions abordées ont été les suivants :

- Thème 1 – Quel sujet devrions-nous absolument examiner pour que cette évaluation soit la plus utile possible ?
- Thème 2 – Si vous pensez à la coopération de la CE avec le Rwanda au cours des dernières années, qu'est-ce qui vous paraît le plus significatif, le plus important, ce que nous ne devons pas oublier, les risques que nous devons éviter ?
- Thème 3 – Quel est le document particulièrement important que nous ne devons pas oublier de consulter ? La personne que nous ne devons pas oublier de rencontrer ?

### **Résultats**

Les compte rendus ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation.

## **3.3 Inventaire des interventions de la CE**

### **Finalité**

La finalité de cet outil est d'offrir une vue d'ensemble des interventions de la CE au Rwanda et de sélectionner des interventions représentatives qui font l'objet des analyses rapides (voir section 3.7).

### **Réalisation**

L'inventaire a été construit à partir d'un extrait de la base de données CRIS pour la période 1996-2005. Les chiffres ont été vérifiées et complétées sur la base des données de gestion fournies par la Délégation. Les actions de faible poids financier ont été regroupées.

Neuf groupes ont été constitués par l'équipe d'évaluation

1. Sécurité alimentaire
2. Réhabilitation
3. Appui budgétaire
- 4 Agriculture
5. Infrastructures
6. Groupes vulnérables
7. Institutions
8. Justice, droits de l'homme et réconciliation
9. Développement rural / local

L'inventaire est structuré selon les rubriques suivantes :

- Année de décision et de fin

- Modalité de financement (projet FED, Programme FED, Projet ligne budgétaire, Contribution à un " basket fund ", Appui budgétaire général, Programme d'ajustement structurel)
- Secteur (Agriculture, Sécurité alimentaire, Education, Gouvernement et organisation de la société civile, Réhabilitation, Santé, Services sociaux, Transports, Eau)
- Type d'activité (Etude/audit/évaluation, Investissement d'infrastructure, Subvention, Assistance technique)
- Niveau (Rwanda, Régional)
- Existence d'un rapport d'évaluation
- Existence d'un rapport de suivi (ROM)
- Montants prévus, engagés et payés

### **Utilisation**

L'inventaire a été utilisé pour rendre compte des ressources financières effectivement allouées par période, par secteur, et par modalité de financement (voir volume 2).

Il permet de faire quelques constats sur le suivi et l'évaluation :

- Il existe un rapport de suivi (ROM) pour 19 interventions représentant 39% des paiements
- Il existe un rapport d'évaluation pour 3 interventions représentant 11% des paiements

Une intervention a été choisie dans chacun des neuf groupes (en jaune dans le tableau suivant) en vue de faire l'objet d'une analyse spécifique, ci après appelée « analyse rapide » (voir section 3.7). Les interventions sélectionnées représentent :

- 44% de l'ensemble des paiements effectués sur la période
- Sept interventions sélectionnées ont fait l'objet d'un rapport de suivi (ROM). Une proportion significative des rapports de suivi (62%) a donc été réutilisée à travers les analyses rapides
- Trois interventions sélectionnées ont fait l'objet d'un rapport d'évaluation, ce qui veut dire que tous les rapports d'évaluation ont été réutilisés à travers les analyses rapides.

Les neuf interventions sélectionnées sont les suivantes :

- FOOD SECURITY 1999 RWANDA (FOOD/1999/ 002-522)
- 2nd REHABILITATION PROGRAMME (FED/7-ACP RW-67)
- PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (FED/9-ACP RW-2)
- Appui à la privatisation du secteur thé/ Appui et relance du secteur café (STABEX/COM/96/99)
- APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FED/8-ACP RW-39)



- RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AU RWANDA (ONG-PVD/2001/011-659)
- TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION & DE L'HABITAT (FED/8-ACP RW-18)
- SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE (FED/8-ACP RW-19)
- DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION (FED/9-ACP RW-4)

### **Résultats**

Voir tableau ci dessous

Tableau 7 - Inventaire des interventions évaluées

| Nom de l'intervention<br>(et nombre d'interventions en cas<br>de regroupement)   | Identification   | Année<br>décision   | Année fin      | Modalité     | Secteur      |              | Type<br>d'activité | Niveau    | Evaluation | ROM | Montant en K euros |              |              |
|--|--|---------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|-----------|------------|-----|--------------------|--------------|--------------|
|  |  |                     |                |              | CAD          | Eval.        |                    |           |            |     | Prévu              | Engagé       | Payé         |
| <b>1. Sécurité alimentaire</b>   |  |                     |                |              |              |              |                    |           |            |     |                    |              |              |
| FOOD SECURITY 1996<br>RWANDA   | FOOD/1996/ 003-471   | 1996                | 2005           | AUTRE        | 52010        | ALIM         | SUBV               | RW        |            |     | 1650               | 1564         | 1293         |
| Consultation restreinte<br>concernant l'élaboration d'un plan<br>d'action sur la sécurité alimentaire<br>pour le Rwanda - transtec (5) | FOOD/1996/ 053-<br>711/ -712/ -713/ -718/<br>-719            | 1996-1997<br>& 1998 | 2004 &<br>2005 | AUTRE        | 99810        | ALIM         | SUBV               | RW        |            |     | 1243               | 1243         | 972          |
| FOOD SECURITY 1997 -<br>RWANDA/BURUNDI   | FOOD/1997/ 003-421   | 1997                |                | AUTRE        | 52000        | ALIM         | SUBV               | REG       |            |     | 687                | 687          | 687          |
| FOOD SECURITY 1997<br>RWANDA   | FOOD/1997/ 003-483   | 1997                | 2004           | AUTRE        | 52010        | ALIM         | SUBV               | RW        |            |     | 2018               | 2018         | 2018         |
| <b>FOOD SECURITY 1999<br/>RWANDA</b>   | <b>FOOD/1999/ 002-522</b>                                    | <b>1999</b>         | <b>2005</b>    | <b>AUTRE</b> | <b>52010</b> | <b>ALIM</b>  | <b>SUBV</b>        | <b>RW</b> |            |     | <b>8000</b>        | <b>7517</b>  | <b>5164</b>  |
| AGRER/KERVYN CN0364 (+4<br>AGRER+SISA+Action d'appui) (7)  | FOOD/1999/048-482/<br>-483/ -486/ -487/ -<br>491/ -492/ -493 | 2000 &<br>2002      | 2005           | AUTRE        | 99810        | ALIM         | SUBV               | RW        |            |     | 7264               | 7264         | 4928         |
| INTERVENTIONS FOOD SECURITY DE MOINS DE 100000 EUROS CHACUNE<br>(22)   |  |                     |                | AUTRE        |              | ALIM         | SUBV               | RW        |            |     | 949                | 949          | 928          |
| <b>2. Réhabilitation</b>   |  |                     |                |              |              |              |                    |           |            |     |                    |              |              |
| FIRST REHABILITATION PROG.   |  | 1995                |                |              |              |              |                    |           |            |     |                    |              |              |
| SECOND REHABILITATION<br>PROG.(+7/RW/67+6/RW/36)   | FED/7-ACP RW-66  | 1996                | 2005           | PROG         | 700          | REHAB        | SUBV               | RW        |            |     | 2497               | 2497         | 2497         |
| <b>2E REHABILITATION<br/>PROG.(+7/RW/66+6/RW/36)</b>   | <b>FED/7-ACP RW-67</b>                                       | <b>1996</b>         |                | <b>PROG</b>  | <b>700</b>   | <b>REHAB</b> | <b>SUBV</b>        | <b>RW</b> |            |     | <b>55620</b>       | <b>55551</b> | <b>53195</b> |
| 2E REHABILITATION<br>PROG.(+7/RW/66+7/RW/67)   | FED/6-ACP RW-36  | 1996                |                | PROG         | 700          | REHAB        | SUBV               | RW        |            |     | 8959               | 7136         | 6468         |
| RETOUR REINTEGRATION<br>ETUDIANTS SE TROUVANT<br>EUROPE DE L'EST.  | FED/7-ACP RW-62  | 1997                | 2002           | PROJET       | 110          | EDUC         | SUBV               | RW        |            |     | 616                | 616          | 616          |
| <b>3. Appui budgétaire</b>   |  |                     |                |              |              |              |                    |           |            |     |                    |              |              |

|   |                                   |             |             |        | Secteur |          |       |    |  |     | Montant en K euros |       |       |
|---|-----------------------------------|-------------|-------------|--------|---------|----------|-------|----|--|-----|--------------------|-------|-------|
| STRUCTURAL ADJUSTMENT SUPPORT (SAF1) (3)  | FED/8-ACP RW-8/ - 12/ 6-ACP RW-12 | 1998        | 2003        | FAS    | 510     | MULTIPLE | SUBV  | RW |  |     | 25777              | 25777 | 25777 |
| STUCTURAL ADJUSTMENT SUPPORT (SAF 2) (4)  | FED/8-ACP RW-23 à 26              | 2000        | 2003 & 2005 | FAS    | 510     | MULTIPLE | SUBV  | RW |  |     | 28759              | 28759 | 28759 |
| STUCTURAL ADJUSTMENT SUPPORT (SAF 2) (3)  | FED/8-ACP RW-20/ - 21/ -22        | 2000        | 2003        | ABG    | 510     | MULTIPLE | SUBV  | RW |  | oui | 34020              | 34020 | 34020 |
| PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (PPARP 2003-2005)   | FED/9-ACP RW-2                    | 2003        |             | ABG    | 510     | MULTIPLE | SUBV  | RW |  | oui | 50000              | 49501 | 45953 |
| BUDGET SUPPORT FOR POVERTY REDUCTION  | FED/9-ACP RW-9                    | 2005        |             | ABG    | 530     | MULTIPLE | SUBV  | RW |  |     | 36000              | 0     | 0     |
| AUDIT DU PROGRAMME D'APPUI A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL SAF II - REQUETE MINISTERE DES FINANCES - KIGALI - REPUBLIQUE RWANDAISE - APPLICATION ARTICLE 302 CONVENTION LOME IV.bis DELEGATION RWANDA | FED/2003/069-667                  | 2003        |             | ABG    | 99810   | MULTIPLE | ETUDE | RW |  |     | 119                | 119   | 0     |
| <b>4 Agriculture</b>  |                                   |             |             |        |         |          |       |    |  |     |                    |       |       |
| REVERSEMENT EXCEDENT PEMIER PROTOCOLE FINANCIER LOME IV   | FED/7-ACP RW-61                   | 1996        | 2000        | AUTRE  | 530     | AGRI     | SUBV  | RW |  |     | 594                | 594   | 594   |
| STABEX 1995/1996 (5)  | FED/8-ACP RW-1à 5                 | 1996 & 1997 | 1999 & 2000 | STABEX | 530     | AGRI     | SUBV  | RW |  |     | 5009               | 5009  | 5009  |
| TRANSFERT STABEX 1995&1997 : CAFE (2)   | FED/8-ACP RW 6 & 7                | 1997 & 1998 | 2000        | STABEX | 530     | AGRI     | SUBV  | RW |  |     | 12353              | 12353 | 12353 |
| STABEX 98 - CAFE VERT OU TORREFIE (+PEAUX BRUTES) (2)   | FED/8-ACP RW-9/ - 11              | 1999        | 2000        | STABEX | 530     | AGRI     | SUBV  | RW |  |     | 2181               | 2181  | 2181  |
| Franchise art 195 a - (café & thé) (2)  | FED/8-ACP RW-29/30                | 2000        |             | STABEX | 530     | AGRI     | SUBV  | RW |  |     | 1045               | 977   | 0     |

|  |                            |      |      |           | Secteur |        |        |     |     |     | Montant en K euros |       |       |
|--|----------------------------|------|------|-----------|---------|--------|--------|-----|-----|-----|--------------------|-------|-------|
| STABEX 99 COFFEE -RAW OR ROASTED (+ RAW HIDES ANS SKINS) (2)                                   | FED/8-ACP RW-13 &15        | 2000 |      | STABEX    | 530     | AGRI   | SUBV   | RW  |     |     | 4595               | 4595  | 0     |
| Appui à la privatisation du secteur thé/ Appui et relance du secteur café                      | STABEX/COM/96/99           | 2001 | 2005 | STABEX    | 530     | AGRI   | SUBV   | RW  |     | oui | 20140              | 6000  | 200   |
| Agricultural production and education for sustainability (APES)                                | ENV/2000/ 003-829          | 2000 | 2006 | LIGNE BDG | 310     | AGRI   | SUBV   | RW  |     | oui | 346                | 346   | 295   |
| SOUTIEN A LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LE SECTEUR AGRICOLE (+ Farmers of the Future I)(2) | ONG-PVD/2005/113-511/ -545 | 2005 | 2009 | LIGNE BDG | 310     | AGRI   | SUBV   | RW  |     |     | 1726               | 1295  | 0     |
| CAMPAGNE DE LUTTE CONTRE PERIPNEUMONIE CONTAGIEUSE BOVINE (PPCB)                               | FED/7-ACP RW-69            | 1996 | 2005 | PROJET    | 310     | AGRI   | SUBV   | RW  |     |     | 341                | 341   | 341   |
| URUNANA/UMUHOZA RURAL EXTENSION PROJECT (UREP) - RWANDA  | ONG-PVD/2004/064-345       | 2005 | 2010 | LIGNE BDG | 150     | GOUV   | SUBV   | RW  |     |     | 1033               | 748   | 260   |
| <b>5. Infrastructures</b>  |                            |      |      |           |         |        |        |     |     |     |                    |       |       |
| ETUDE TECHNIQUE POUR LA REHABILITATION DE LA ROUTE KIGALI-KA YONZA                             | FED/7-ACP RW-74            | 1999 | 2003 | PROJET    | 210     | TRANSP | ETUDE  | RW  |     |     | 375                | 375   | 375   |
| ROUTE BUTARE -AKANYARU - AUGMENTATION DE PLAFOND DU PROJET 8 ACP ROR 12                        | FED/9-ACP RW-7             | 2000 |      | PROJET    | 210     | TRANSP | INVEST | REG |     |     | 2080               | 2080  | 0     |
| KIGALI INTERNATIONAL AIRPORT REHABILITATON (20620)   | FED/7-ACP RW-76            | 2000 |      | PROJET    | 210     | TRANSP | INVEST | RW  |     |     | 6000               | 6000  | 4397  |
| Kigali international airport rehabilitation(20621)   | FED/6-ACP RW-37            | 2000 | 2005 | PROJET    | 210     | TRANSP | INVEST | RW  |     |     | 5000               | 5000  | 5000  |
| APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS (2)                                   | FED/8-ACP RW-33 & 39       | 2002 |      | BASKET    | 210     | TRANSP | INVEST | RW  | oui | oui | 30787              | 28402 | 25485 |

|   |                            |      |      |           | Secteur |        |        |     |  |     | Montant en K euros |       |      |
|---|----------------------------|------|------|-----------|---------|--------|--------|-----|--|-----|--------------------|-------|------|
|   |                            |      |      |           |         |        |        |     |  |     |                    |       |      |
| APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS  | FED/6-ACP RW-40            | 2002 |      | BASKET    | 210     | TRANSP | INVEST | RW  |  | oui | 1195               | 1167  | 825  |
| ROUTE BUTARE -AKANYARU - AUGMENTATION DE PLAFOND DU PROJET 8 ACP ROR 12   | FED/9-ACP RW-18            | 2004 |      | PROJET    | 210     | TRANSP | INVEST | REG |  |     | 3300               | 2237  | 2237 |
| AVENANT 1 : AUGMENTATION DU PLAFOND DU PROJET 8 ACP RW 32   | FED/9-ACP RW-8             | 2002 |      | PROJET    | 140     | EAU    | INVEST | RW  |  |     | 3860               | 3860  | 0    |
| ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA REGION DE BUGESERA/KARENGE  | FED/8-ACP RW-32            | 2002 |      | PROJET    | 140     | EAU    | INVEST | RW  |  |     | 19340              | 15909 | 3993 |
| REHABILITATION DES BATIMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET CONSTRUCTION D UN BATIMENT POUR LA COUR SUPREME  | FED/9-ACP RW-5             | 2004 |      | PROJET    | 150     | GOUV   | INVEST | RW  |  |     | 8000               | 6438  | 0    |
| <b>6. Groupes vulnérables</b>   |                            |      |      |           |         |        |        |     |  |     |                    |       |      |
| CENTRE POUR ENFANTS SOURDS-MUETS -KIGALI- RWANDA  | ONG-PVD/1996/375/RW        | 1995 | 2000 | LIGNE BDG | 99810   | SOCIAL | SUBV   | RW  |  |     | 368                | 368   | 368  |
| Un-accompanied children: assistance in the centres, reunification and support of host families (2)  | REH/1996/ 003-785/ 054-378 | 1996 | 2002 | Programme | 99810   | SOCIAL | SUBV   | RW  |  |     | 4045               | 4045  | 4045 |
| DROP-IN CENTRE FOR STREET CHILDREN IN KIGALI - RWANDA   | ONG-PVD/1998/010-868       | 1998 | 2002 | LIGNE BDG | 99810   | SOCIAL | SUBV   | RW  |  |     | 972                | 486   | 486  |
| CREATION D'EMPLOIS PAR LE RECYCLAGE DES DECHETS URBAINS AVECLES JEUNES ET LES FEMMES EN SITUATION DIFFICILE DE LAPREFECTURE DE KIGALI A KICUKIRO - RWANDA | ONG-PVD/2000/011-496       | 1999 | 2005 | LIGNE BDG | 99810   | SOCIAL | SUBV   | RW  |  | oui | 162                | 105   | 73   |

|  |                             |           |           |           | Secteur |        |      |    |  |     | Montant en K euros |      |     |
|--|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|---------|--------|------|----|--|-----|--------------------|------|-----|
|  |                             |           |           |           |         |        |      |    |  |     |                    |      |     |
| Programme de réintégration socio-économique des Enfants Chefs de Ménages - RWANDA  | ONG-PVD/2004/064-352        | 2005      | 2010      | LIGNE BDG | 160     | SOCIAL | SUBV | RW |  |     | 999                | 749  | 259 |
| RATTRAPAGE ET FORMATION PROFESSIONNELLE DES GARCONS ET DESFILLES EN SITUATION DIFFICILE A GATENGA-RWANDA (+ Allemand) (2)  | ONG-PVD/1998                | 1998/1999 | 2002/2004 | LIGNE BDG | 110     | EDUC   | SUBV | RW |  |     | 782                | 441  | 441 |
| PROJET MEDICO-PSYCHOLOGIQUE DE SANTE COMMUNAUTAIRE POUR LESENFANTS ET ADOLESCENTS EN SITUATION DE VULNERABILITE PSYCHO-SOCIALE DE LA PREFECTURE DE BYUMBA - RWANDA | ONG-PVD/1998/106/RW         | 1997      | 2000      | LIGNE BDG | 120     | SANTE  | SUBV | RW |  |     | 236                | 236  | 236 |
| NKUNDABANA INITIATIVE FOR PSYCHOSOCIAL SUPPORT ( NIPS) - RWANDA  | ONG-PVD/2003/020-739        | 2003      | 2008      | LIGNE BDG | 120     | SANTE  | SUBV | RW |  |     | 1451               | 726  | 653 |
| CONSOLIDATION DU SYSTEME DE READAPTATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ASSOCIATIONS DE PERSONNES HANDICAPEES (2)   | ONG-PVD/2005/ 113-337/ -348 | 2005      | 2009      | LIGNE BDG | 120     | SANTE  | ASST | RW |  |     | 3696               | 1500 | -   |
| RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUED'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AURWANDA   | ONG-PVD/2001/011-659        | 2001      | 2004      | LIGNE BDG | 150     | SOCIAL | ASST | RW |  | oui | 988                | 741  | 716 |

|   |                      |      |      |           | Secteur |        |        |    |  |     | Montant en K euros |      |      |
|---|----------------------|------|------|-----------|---------|--------|--------|----|--|-----|--------------------|------|------|
| SOUTIEN PEDAGOGIQUE ET MATERIEL A DEUX CENTRES SOCIOCULTU-RELS COMMUNAUTAIRES POUR LES ENFANTS ET LES FAMILLES AURWANDA | ONG-PVD/2000/011-517 | 2001 | 2007 | LIGNE BDG | 99810   | EDUC   | SUBV   | RW |  | oui | 655                | 462  | 416  |
| <b>7. Institutions</b>  |                      |      |      |           |         |        |        |    |  |     |                    |      |      |
| APPUI TECHNIQUE & LOGISTIQUE AU MIN.FINANCES & PLANIFICATION ECONOMIQUE   | FED/8-ACP RW-17      | 2000 |      | PROJET    | 160     | GOUV   | ASSIST | RW |  | oui | 7000               | 6047 | 3635 |
| TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION&DE L'HABITAT   | FED/8-ACP RW-18      | 2000 |      | BASKET    | 130     | GOUV   | ASST   | RW |  | oui | 7000               | 5191 | 5011 |
| Public Expenditure Review Health Sector Rwanda  | FED/2005/101-344     | 2005 |      | PROJET    | 99810   | SANTE  | ETUDE  | RW |  |     | 127                | 127  | 0    |
| FACILITE DE COOPERATION TECHNIQUE (FCT)   | FED/9-ACP RW-6       | 2004 |      | PROJET    | 150     | GOUV   | ASST   | RW |  |     | 650                | 405  | 171  |
| RWANDA INSTITUTIONAL SUPPORT FOR ECONOMIC MANAGEMENT  | FED/9-ACP RW-10      | 2005 |      | PROJET    | 150     | GOUV   | ASST   | RW |  |     | 6000               | 0    | 0    |
| Election Observation Mission to Rwanda 2003 (68)  | DDH                  |      |      | LIGNE BDG | 150     | GOUV   | ASST   | RW |  |     | 2780               | 2686 | 2573 |
| PROGRAMME POUR L'ASSISTANCE ELECTORALE  | FED/9-ACP RW-1       | 2003 |      | PROG      | 150     | GOUV   | SUBV   | RW |  |     | 1800               | 1788 | 1788 |
| <b>8. Justice, droits de l'homme et réconciliation</b>  |                      |      |      |           |         |        |        |    |  |     |                    |      |      |
| APPUI A LA REINSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES DEMOBILISES DE LA VILLE DE KIGALI                                      | FED/9-ACP RW-3       | 2003 |      | PROJET    | 430     | SOCIAL | SUBV   | RW |  | oui | 3000               | 3000 | 1432 |
| RECONCILIATION AND PEACE BUILDING THROUGH FOOD AND INCOME SECURITY, GITARAMA, RWANDA                                    | ONG-PVD/2003/020-657 | 2003 | 2008 | LIGNE BDG | 430     | SOCIAL | SUBV   | RW |  |     | 988                | 741  | 457  |

|   |  |             |                   |           | Secteur     |          |       |    |     |     | Montant en K euros |      |      |
|---|--|-------------|-------------------|-----------|-------------|----------|-------|----|-----|-----|--------------------|------|------|
| Work with Survivors and Survivor's Organisations in Rwanda (2)  | DDH/1998/ 050-234/ - 235                     | 1998        | 2005              | LIGNE BDG | 99810       | GOUV     | SUBV  | RW |     |     | 675                | 675  | 614  |
| Urgent Support to Judicial Procedures related to the Genocide (2)   | DDH/2001/ 002-803 / 050-551                  | 2001        | 2002 & 2005       | LIGNE BDG | 150 / 99810 | GOUV     | SUBV  | RW |     | oui | 1283               | 1283 | 1283 |
| Project for the Support of Civil Society in the Gaçaça-Process in Rwanda - Surviving together (2)             | DDH/2002/ 002-943 / 05-693                   | 2002        | 2003 & 2006       | LIGNE BDG | 150         | GOUV     | SUBV  | RW |     |     | 600                | 600  | 600  |
| B7-701 EIDHR Microprojects, Rwanda (4)  | DDH/2003/ 005-959/ 031-882/ 064-148/ 075-710 | 2003 & 2004 | 2004, 2008 & 2009 | LIGNE BDG | 150         | GOUV     | SUBV  | RW |     | oui | 2394               | 1846 | 1001 |
| Activities to create a support system for witnesses and victims (4)   | DDH/2004/ 006-117/ 016-744/ 082-266/ 083-660 | 2004        | 2005, 2006 & 2007 | LIGNE BDG | 150         | GOUV     | SUBV  | RW |     |     | 3805               | 3744 | 1762 |
| MP2005 Rwanda Campaigns 3 and 4 (4)   | DDH/2005/ 017-480/ 088-676/ 089-263/ 113-354 | 2005 & 2006 | 2006 & 2009       | LIGNE BDG | 150         | GOUV     | SUBV  | RW |     |     | 3510               | 1860 | -    |
| INTERVENTIONS DDH DE MOINS DE 100 000 EUROS CHACUNE(14)   | DDH  |             |                   | LIGNE BDG |             | GOUV     | SUBV  | RW |     |     | 996                | 843  | 356  |
| SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE | FED/8-ACP RW-19                              | 2000        |                   | PROJET    | 150         | GOUV     | SUBV  | RW | oui | oui | 7200               | 7181 | 5044 |
| <b>9. Développement rural / local</b>   |  |             |                   |           |             |          |       |    |     |     |                    |      |      |
| Audit et Evaluation du programme "modules de développement"   | FOOD/2004/081-473                            | 2004        | 2006              | FOOD      | 99810       | MULTIPLE | ETUDE | RW |     |     | 122                | 122  | 122  |
| PREMIER PROG. PRIORITAIRE DE GENERATION D'EMPLOI (PPGE)   | FED/7-ACP RW-73                              | 1998        | 2005              | PROG      | 160         | SOCIAL   | SUBV  | RW |     |     | 1970               | 1970 | 1970 |
| PROJET DE DEVELOPPEMENT INTEGRE EN MILIEU RURAL   | ONG-PVD/2005/113-544                         | 2005        | 2008              | LIGNE BDG | 99810       | MULTIPLE | SUBV  | RW |     |     | 1000               | 750  | 0    |



|  |                            |             |      |           | Secteur |          |      |    |     |     | Montant en K euros |       |      |
|--|----------------------------|-------------|------|-----------|---------|----------|------|----|-----|-----|--------------------|-------|------|
| PROJET DE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, COMMUNES DE BICUMBI, GIKORO ET BUTAMWA-RWANDA | ONG-PVD/2001/011-666       | 2002        | 2008 | LIGNE BDG | 52010   | MULTIPLE | SUBV | RW |     | oui | 774                | 557   | 332  |
| Mise en oeuvre des modules de développement ruraux et urbains                        | FOOD/RW/1999/2024          | 1999        | 2003 | LIGNE BDG | 5210    | MULTIPLE |      | RW |     | oui | 5000               | 2914  | 2527 |
| Réhabilitations d'une adduction d'eau et reforme de la régie existante (2)           | REH/1998/ 003-695/ 054-288 | 1998 & 1999 | 2003 | LIGNE BDG | 99810   | EAU      | SUBV | RW |     |     | 1801               | 1801  | 1801 |
| PROLONGATION DU PREMIER PROGRAMME DE MICROREALISATIONS                               | FED/8-ACP RW-16            | 2001        | 2005 | PROG      | 430     | MULTIPLE | SUBV | RW |     | oui | 2891               | 2891  | 2891 |
| PROGRAMME DE MICROREALISATIONS SOCIALES, RURALES ET URBAINES                         | FED/8-ACP RW-34            | 2002        |      | PROG      | 430     | MULTIPLE | SUBV | RW |     | oui | 3200               | 2727  | 2429 |
| DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION                                  | FED/9-ACP RW-4             | 2003        |      | PROG      | 430     | MULTIPLE | SUBV | RW | Oui |     | 32000              | 17151 | 8187 |
| <b>10. Autres</b>  |                            |             |      |           |         |          |      |    |     |     |                    |       |      |
| B7-6200 00/16  | ENV/2000/054-422           | 2001        | 2006 | LIGNE BDG | 99810   | AUTRE    | SUBV | RW |     |     | 346                | 346   | 295  |
| INTERVENTIONS FED DE MOINS DE 100 000 EUROS (15)                                     |                            |             |      | PROJET    |         | MULTIPLE | SUBV | RW |     |     | 597                | 597   | 471  |
| Private sector development global loan   | FED/7-ACP RW-75            | 1999        | 2004 |           | 240     | AUTRE    | NSP  | RW |     |     | 8000               | 8000  | 8000 |

### **3.4 Analyse chronologique comparée**

#### **Finalité**

La finalité de cet outil est d'offrir une vue d'ensemble des évènements importants ayant eu lieu pendant la période couverte par l'évaluation du point de vue des principaux acteurs concernés (Gouvernement, CE et autres bailleurs). Il permet notamment d'identifier les moments forts du dialogue entre ces acteurs.

#### **Mise en oeuvre**

L'analyse a été effectuée sur la base des documents examinés au cours de l'étape de démarrage. Quatre tableaux chronologiques ont été réalisés, portant chacun sur un type d'évènement et de décision :

- Evènements politiques au Rwanda et dans la région
- Décisions du Gouvernement
- Coopération au niveau de l'ensemble des bailleurs
- Coopération de la CE

Les tableaux ont été synthétisés dans un tableau unique permettant la mise en perspective de chaque type d'évènements. Une relecture de la version provisoire du rapport de démarrage a permis de vérifier que les principaux évènements signalés figuraient bien dans la chronologie.

#### **Résultats**

Voir tableau ci dessous

| <b>Année</b> | <b>Evènements au Rwanda et dans la région</b>  | <b>Décision du gouvernement</b>  | <b>Coopération autres bailleurs</b>  | <b>Coopération avec la CE</b>   |
|--------------|--|--|--|---|
| 1994         | Avril – juin : Génocide<br>Juillet : Gouvernement d'Unité nationale<br>Octobre : Création du Tribunal pénal international pour le Rwanda à Arusha (TPIR) |  |  |   |
| 1995         |  |  |  | Premier programme de réhabilitation   |
| 1996         | L'APR pénètre au Zaïre<br>Nomination d'un envoyé spécial de l'UE dans la région des Grands Lacs  |  |  | Second programme de réhabilitation<br>Désignation d'un envoyé spéciale de l'UE pour la région des grands lacs   |
| 1997         |  |  |  |   |
| 1998         |  |  | Premier programme de soutien à l'Ajustement structurel (AJS)   |   |
| 1999         | Accord de paix avec la RDC<br>Election des représentants dans les entités décentralisées rwandaise.  | Préparation de la Vision 2020  | Second programme de soutien à l'AJS  | modules de développement ruraux et urbains  |
| 2000         | Affrontements entre les armées ougandaise et rwandaise   |  | Appui au programme d'ajustement structurel (BM)<br>Réflexion stratégique entre le gouvernement et l'AID sur le dialogue avec le Gouvernement | Programme Indicatif national du 8 <sup>ème</sup> FED  |
| 2001         | Création du Nouveau partenariat pour le développement (NEPAD) de l'OUA   | Politique nationale de décentralisation<br>Document de stratégie de réduction de la pauvreté<br>Politique de développement communautaire | Troisième recensement général de la population et de l'habitat (Basket funds)  | Soutien à l'Etat de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale<br>Prolongation du premier programme de microréalisations |
| 2002         | Retrait de l'APR de RDC<br>Création d'un forum de partenariat économique entre les secteurs public et privé  |  |  | Document de stratégie regional et programme indicatif regional pour la période 2002 – 2007.   |

| <b>Année</b> | <b>Evènements au Rwanda et dans la région</b>   | <b>Décision du gouvernement</b>   | <b>Coopération autres bailleurs</b> | <b>Coopération avec la CE</b>  |
|--------------|---|---|-------------------------------------|--|
| 2003         | Referendum constitutionnel et élections présidentielles et parlementaires.                              |   |                                     | Document de stratégie pays et Programme indicatif national Période 2002 – 2007<br>Entrée en vigueur des accords de Cotonou<br>Appui à la politique sectorielle des transports routiers |
| 2004         | Le Rwanda rejoint la zone de libre échange du COMESA  | Stratégies et plan de mise en œuvre du programme de reconfiguration et de transformation de l'administration publique rwandaise |                                     |  |
| 2005         | Accès à l'initiative PPTE et suppression de la dette multilatérale                                      |   |                                     |  |
| 2006         | Lancement du EDPRS (Economic Development and Poverty Reduction Strategy)<br>Adhésion du Rwanda à la CEA |   |                                     |  |

### **3.5 Indicateurs de développement**

#### **Finalité**

Situer le Rwanda par rapport aux autres pays, en ce qui concerne les principaux indicateurs de développement.

#### **Mise en oeuvre**

L'ensemble des pays d'Afrique a été étudié au travers de deux indicateurs :

- PNB par habitant (Rwanda = 210 \$US en 2003) comme indicateur de pauvreté
- Aide publique au développement (ADP) / PNB (Rwanda = 20,2% en 2003) pour la dépendance à l'aide extérieure

Un groupe de 5 pays similaires a été sélectionné suivant les critères suivants:

- PNB par habitant (BM – Méthode Atlas) = Chiffres Rwanda +/- 100 \$US
- Dépendance à l'aide extérieure = Chiffres Rwanda +/- 5%

Le groupe de pays similaires comprend : Gambie, Mozambique, Niger, Ouganda et Tanzanie.

#### **Résultats**

Le tableau suivant présente une série d'indicateurs de développement de façon comparative pour le Rwanda et pour le groupe des cinq pays comparables

### Indicateurs sélectionnés

| Indicateurs   | Rwanda |               |         | 5 pays similaires |                 |               |         |                |             |
|---|--------|---------------|---------|-------------------|-----------------|---------------|---------|----------------|-------------|
|   | Ind    | Evolution (%) | Période | Moyenne           | Etendue         | Evolution (%) | Période | Etendue        |             |
| <b>Qualité de vie et bien-être social</b>   |        |               |         |                   |                 |               |         |                |             |
| Prévalence d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale en 2000 (% d'enfants de moins de 5 ans) | 24     | -17           | 90-02   | 32                | 17 ... 40       | -14           | 90-00   | -34% ... 0%    |             |
| Taux de mortalité infantile d'enfants de moins de 5 ans (pour 1000) en 2003                                       | 203    | 17            | 90-03   | 48                | 123 ... 262     | -13           | 90-03   | -20% ... 1%    |             |
| Ratio net de scolarisation en primaire (%) en 2002  | 87     | 15            | 91-02   | 60                | 38 ... 79       | 47            | 91-02   | 26% ... 65%    |             |
| Taux d'élèves effectuant la totalité du cycle primaire en 2002 (% du groupe d'âge)                                | 37     | -23           | 91-02   | 52                | 21 ... 64       | 18            | 91-02   | -7% ... 76%    |             |
| Quotient filles – garçons dans le primaire et le secondaire en 1999 et 2002                                       | I      | 50            | 2       | 98-02             | 46              | 40 ... 49     | 9       | 91-02          | -1% ... 21% |
|   | II     | 49            | 12      | 91-99             | 42              | 39 ... 46     | 14      | 91-02          | 5% ... 29%  |
| Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié (% du total) en 2000                       | 31     | 19            | 90-00   | 36                | 16 ... 55       | 4             | 90-00   | -18% ... 25%   |             |
| Taux d'enfants immunisés contre la rougeole (% d'enfants de moins de 12 mois) en 2003                             | 74     | -11           | 90-03   | 62                | 34 ... 85       | 3             | 90-00   | -3% ... 36%    |             |
| Prévalence du SIDA (% chez les femmes de 15 à 24 ans) en 2000   | 11     |               |         | 7                 | 1 ... 15        |               |         |                |             |
| Accès à une source d'eau (% de la population totale) en 2002  | 73     |               |         | 60                | 42 ... 82       |               |         |                |             |
| Espérance de vie en 2003 (années)   | 40     | -2            | 90-03   | 45                | 41 ... 53       | -1            | 90-03   | -15% ... 10%   |             |
| <b>Développement économique</b>   |        |               |         |                   |                 |               |         |                |             |
| PNB par habitant (méthode Atlas – US\$/habitant) en 2003  | 210    | -43           | 90-03   | 248               | 200 ... 310     | -5            | 90-03   | -26% ... 74%   |             |
| Aide externe par habitant en 2003 (US\$/habitant)   | 40     | -6            | 00-03   | 44                | 38 ... 55       | 23            | 00-03   | -5% ... 96%    |             |
| Investissement Direct Etranger (% du PNB) en 2000   | 0,5    |               |         | 6                 | 1 ... 16        |               |         |                |             |
| Total du service de la dette (% des exportations de biens et services)  | 15     | -40           | 00-03   |                   |                 |               |         |                |             |
| Valeur ajoutée de l'agriculture (% du PNB) en 2003  | 42     | 0             | 00-03   | 35                | 26 ... 45       | -5            | 00-03   | -14% ... 5%    |             |
| <b>Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS)</b>   |        |               |         |                   |                 |               |         |                |             |
|   | 2004   |               |         | 2004              |                 |               | 1996    |                |             |
| Politique, société civile et droits de l'homme  | -1,09  | -1,43         |         | -0,37             | -0,64 ... -0,12 |               | -0,67   | -1,34 ... -0,2 |             |
| Stabilité politique   | -0,92  | -1,22         |         | -0,4              | -1,27 ... 0,38  |               | -0,28   | -1,19 ... 0,2  |             |
| Contrôle de la corruption   | -0,36  | -0,55         |         | -0,71             | -0,87 ... -0,57 |               | -0,40   | -1,03 ... 0,37 |             |

Sources: Banque Mondiale pour l'ensemble des indicateurs.

Les évolutions des indicateurs pour le Rwanda sont à analyser en prenant en compte les événements du début des années 90 qui ont très fortement affecté le pays.

### 3.6 Statistiques d'aide publique au développement

#### Finalité

Situer le Rwanda par rapport aux autres pays, en ce qui concerne le volume d'aide reçu.

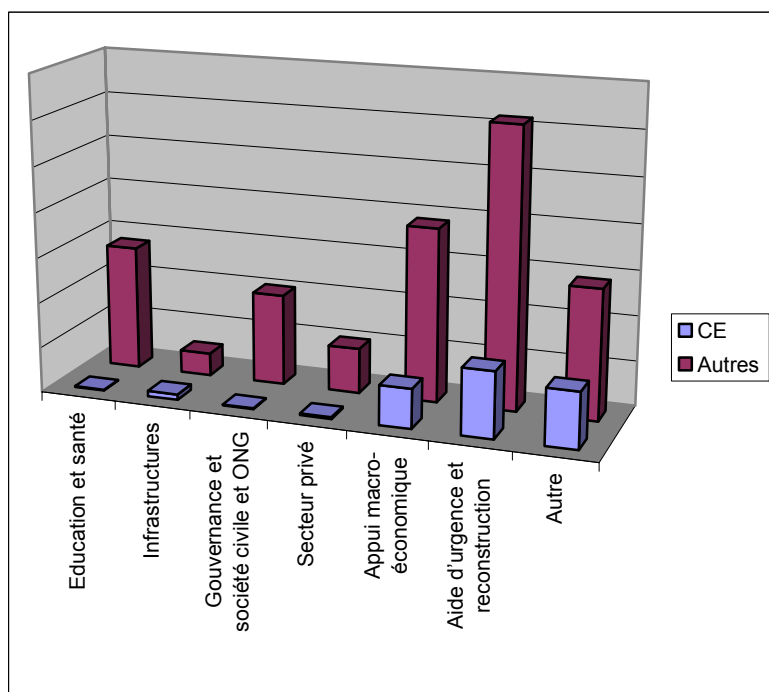
#### Mise en oeuvre

Analyse de la base de donnée de l'OCDE-CAD

#### Résultats

Les graphiques suivants comparent l'aide de la CE avec celle des autres bailleurs sur une base sectorielle.

Figure 2 – Aide par secteur pour la période 1996-99

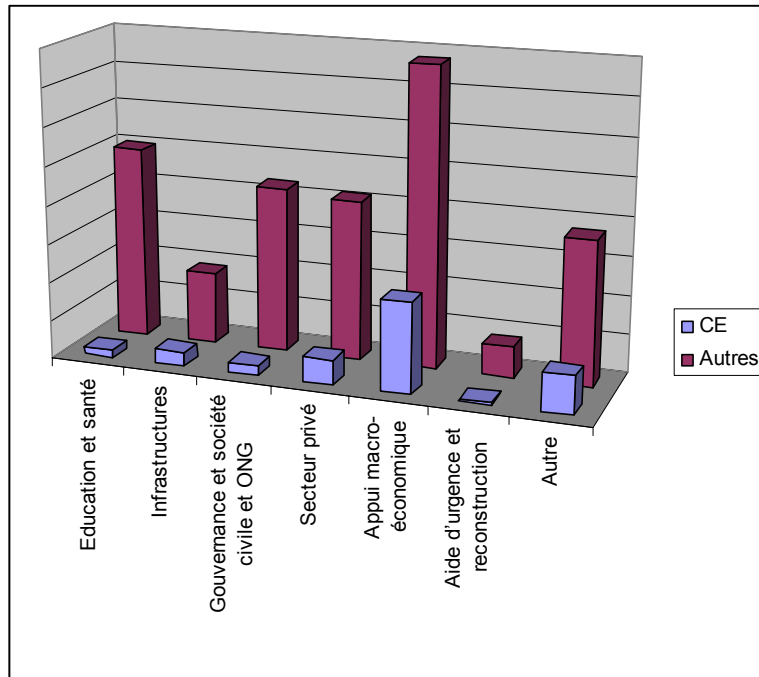


Sources: OCDE<sup>6</sup> – APD (total net) - Engagements

---

<sup>6</sup> L'analyse des données de gestion est en cours et deviendra la source principale en ce qui concerne le Rwanda

Figure 3 – Aide par secteur pour la période 2000-03





### 3.7 Analyses rapides

#### Finalité

La finalité de cet outil est d'offrir une vue d'ensemble de la coopération de la CE et de ses priorités. L'outil doit en particulier fournir des éléments de réponses aux questions d'évaluation relatives à la stratégie (S) et aux aspects transversaux (T).

#### Mise en oeuvre

Le choix des neuf interventions analysées a été fait sur la base d'un regroupement des interventions évaluées en neuf groupes comme indiqué dans le tableau ci-dessous et à la section 3.3. Dans la mesure du possible, les analyses ont été effectuées sur la base des documents suivants :

- Fiche projet
- Rapports d'avancement et de clôture
- Rapport de suivi, d'audit, d'évaluation

| <b>Interventions analysées</b>  |  |
|---|--|
| <b>Nom de l'intervention</b>  | <b>Groupe d'interventions</b>                |
| « FOOD SECURITY 1999 RWANDA »   | Sécurité alimentaire                         |
| « 2nd REHABILITATION PROGRAMME (FED/7 – ACP RW – 67) »  | Réhabilitation                               |
| « PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (FED/9-ACP RW-2) »  | Appui budgétaire                             |
| « APPUI A LA PRIVATISATION DU SECTEUR THE/ APPUI ET RELANCE DU SECTEUR CAFE (STABEX/COM/96/99) »  | Agriculture                                  |
| « APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FED/8-ACP RW-39) »  | Infrastructures                              |
| « RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AU RWANDA (ONG-PVD/2001/011-659) » | Groupes vulnérables                          |
| « TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT (FED/8-ACP RW-18) »  | Institutions                                 |
| « SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE (FED/8-ACP RW-19) »                   | Justice, droits de l'homme et réconciliation |
| « DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION (FED/9-ACP RW-4) »  | Développement rural / local                  |

Chaque intervention a été analysée sur la base des documents disponibles, y compris les rapports de suivi (ROM) dans presque tous les cas, et les rapports d'évaluation dans quelques cas.

L'équipe d'évaluation a fait les estimations nécessaires pour remplir les trois tableaux suivants et a ensuite expliqué et justifié ses estimations.

### Intégration de l'environnement et du genre

| <i>L'analyse des documents montre que la CE</i>   | <i>Environnement</i> | <i>Genre</i> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | Oui/Non              | Oui/Non      |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | «                    | «            |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | «                    | «            |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | «                    | «            |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | «                    | «            |

### Effets sur les acteurs rwandais

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réforme des politiques sectorielles du gouvernement                | E/P/A  | 0-100%                                      |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                | «  | «   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | «  | «   |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    | «  | «   |
| 5 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | «  | «   |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | «  | «   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  | E/P/A  | 0-100%                                      |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | «  | «   |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      | «  | «   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | «  | «   |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés | «  | «   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | «  | «   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

## **Résultats**

Les fiches d'analyse sont présentées à la section 7

### **3.8 Estimation des effets recherchés**

#### **Finalité**

La finalité de cet outil est d'offrir une vue d'ensemble de la coopération de la CE et de ses priorités. En combinaison avec l'outil précédent, il s'agit de fournir des éléments de réponses aux questions d'évaluation relatives à la stratégie (S) et aux modalités de financement (F).

#### **Mise en oeuvre**

Pour chacune des neuf catégories d'intervention on a estimé la répartition des effets recherchés. Ceci s'est fait en extrapolant les estimations faites dans le cadre des analyses rapides (tableaux « effets sur les acteurs rwandais » et « effets sur le terrain » ci-dessus).

Des pourcentages moyens ont été ensuite calculés pour l'ensemble de l'aide ou pour certaines de ses composantes, en pondérant les pourcentages estimés par le volume des paiements ou des fonds programmés.

#### **Résultats**

Les résultats sont présentés dans le volume 2, tableaux 7 à 10.

### **3.9 Analyses documentaires**

#### **Finalité**

La finalité de cet outil est de fournir des éléments de réponses aux questions d'évaluation concernées, en particulier aux questions relatives à l'état de droit (D), aux infrastructures (I) et au développement rural (R).

#### **Mise en oeuvre**

Neuf analyses ont été effectuées, portant sur 96 documents au total :

- Analyse de la documentation relative à la sortie de crise (8 documents)
- Analyse des rapports d'évaluation thématiques pertinents (8 documents)
- Analyse de la documentation relative à l'appui budgétaire (8 documents)
- Analyse de la documentation relative à la coordination entre partenaires du développement (5 documents)
- Analyse de la documentation relative au développement rural (12 documents)
- Analyse de la documentation relative à l'état de droit (12 documents)
- Analyse de la documentation relative aux infrastructures (15 documents)
- Analyse de la documentation relative au commerce et à l'intégration régionale (18 documents)
- Analyse de la documentation relative aux autres bailleurs (10 documents)

Les documents analysés ont été placés sur un serveur accessible à tous les membres de l'équipe d'évaluation.

Une grille d'analyse a été établie pour chacun des domaines concernés.

## **Résultats**

Les rapports d'analyse ont la forme de listes de citations regroupées par thème. Ils ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation. Les résultats d'analyse ont été directement introduits dans les réponses aux questions.

### **3.10 Entretiens au sein de la CE et du Gouvernement**

#### **Finalité**

La finalité des entretiens est de fournir des éléments de réponses aux questions d'évaluation concernées, en particulier aux questions relatives à l'état de droit (D), aux infrastructures (I) et au développement rural (R). Ils ont également permis d'identifier les personnes ayant la mémoire institutionnelle et de choisir les études de cas qui ont été menées lors de la phase de terrain.

#### **Mise en oeuvre**

Quatre séries d'entretiens ont été réalisés à ce stade, portant sur 22 entretiens au total :

- Entretiens relatifs au développement rural (7 entretiens)
- Entretiens relatifs à l'état de droit (4 entretiens)
- Entretiens relatifs aux infrastructures (7 entretiens)
- Entretiens relatifs au commerce et à l'intégration régionale (4 entretiens)

Les entretiens ont été réalisés en face à face et au téléphone avec des interlocuteurs au siège de la Commission, à la Délégation et au sein du Gouvernement. Ils ont été conduits de façon semi-directive sur la base de guides d'entretien préparés domaine par domaine.

Des comptes-rendus ont été préparés de façon anonymisée en notant les idées clés de l'interlocuteur avec les mots qu'il a employés (verbatim).

Les entretiens réalisés au sein du Gouvernement l'ont été en Kinyarwanda.

#### **Résultats**

Les comptes rendus ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation. Les résultats des entretiens ont été directement introduits dans les réponses aux questions.

### **3.11 Etude de cas et focus group « développement rural »**

#### **Finalité**

La finalité de cet outil est de mener une analyse de contribution pour répondre aux questions relatives aux modalités de financement, au dialogue politique, aux aspects transversaux, aux institutions et à l'Etat de droit et au développement rural en se focalisant notamment sur :

- La contribution de la CE / des autres acteurs aux réformes politiques ayant une forte incidence sur la recapitalisation du monde rural
- La contribution de la CE / des autres acteurs à la recapitalisation du monde rural

Il s'agit en particulier de reconstruire et de décrire la façon dont la coopération de la CE a produit ses effets, depuis la définition de la politique au siège de la CE jusqu'à la matérialisation des effets au niveau du terrain.

### **Mise en oeuvre**

Le « cas » étudié est la mise en oeuvre du programme Ubudehe dans un petit territoire composé de trois cellules voisines.

Le choix du district et des cellules étudiées a été guidé par les critères suivants : la mise en oeuvre est suffisamment avancée pour que la durabilité puisse être examinée, la zone étudiée est typique (action ni particulièrement réussie ni échouée, l'accès au terrain est facile).

L'investigation s'est déroulée successivement au niveau district et au niveau cellule au moyen d'entretiens (21) et d'analyses documentaires (10). Un focus group a été organisé pour recueillir les points de vue des bénéficiaires du programme au niveau des cellules (19 participants).

La monographie a été réalisée par un consultant indépendant du responsable de l'investigation, puis vérifiée par les deux experts concernés (rwandais et européen) au sein de l'équipe d'évaluation.

### **Résultats**

La monographie est présentée en section 4 ci après.

## **3.12 Etude de cas et focus group « infrastructures »**

### **Finalité**

La finalité de cet outil est de mener une analyse de contribution pour répondre aux questions relatives aux modalités de financement, au dialogue politique, aux aspects transversaux et aux infrastructures en se focalisant notamment sur :

- La contribution de la CE / des autres acteurs aux réformes politiques dans le domaine des équipements, notamment routiers
- La contribution de la CE / des autres acteurs au renforcement de la capacité du pays à gérer et développer ses équipements, notamment routiers

Il s'agit en particulier de reconstruire et de décrire la façon dont la coopération de la CE a produit ses effets, depuis la définition de la politique au siège de la CE jusqu'à la matérialisation des effets au niveau du terrain.

### **Mise en oeuvre**

Le « cas » étudié est celui de la route Kigali-Kayonza, récemment réhabilitée par la CE.

L'investigation s'est déroulée successivement au niveau national et au niveau du territoire choisi au moyen d'entretiens (7) et d'analyses documentaires (5). Un focus group a été organisé pour recueillir et confronter les points de vue des responsables de la commande publique et du secteur privé. Neuf personnes ont donné leur accord pour participer à ce focus group, mais seulement six d'entre elles ont été présentes au jour de la réunion.

### **Résultats**

La monographie est présentée en section 5 ci après.

### **3.13 Etude de cas et focus group Institutions et Etat de droit**

#### **Finalité**

La finalité de cet outil est de mener une analyse de contribution pour répondre aux questions relatives aux modalités de financement, au dialogue politique, aux aspects transversaux et aux institutions et à l'Etat de droit en se focalisant notamment sur :

- La contribution de la CE / des autres acteurs au développement des institutions qui ont une forte incidence sur la justice et la réconciliation, et au fonctionnement équilibré de ces institutions
- La contribution de la CE / des autres acteurs aux progrès de la justice et la réconciliation sur le terrain

Il s'agit en particulier de reconstruire et de décrire la façon dont la coopération de la CE a produit ses effets, depuis la définition de la politique au siège de la CE jusqu'à la matérialisation des effets au niveau du terrain.

#### **Mise en oeuvre**

Le « cas » étudié est un programme de réconciliation et en particulier une association mixte travaillant avec des personnes ayant bénéficié d'une réduction de peine et des victimes du génocide.

Le choix de l'association étudiée est basé sur les critères suivants : elle intervient sur un territoire qui n'est pas « pilote » dans le processus Gacaca, la mise en oeuvre est plutôt réussie, sans toutefois être une « success story », l'accès au terrain est facile.

L'investigation s'est déroulée successivement au niveau province, au niveau district, et au niveau du territoire choisi au moyen d'entretiens (6) et d'analyses documentaires (5). Un focus group a été organisé pour recueillir et confronter les points de vue de personnes touchées par le travail de l'association étudiée. Le focus group a réuni 14 participants.

Il existe un risque de biais lié aux particularités du cas choisi et à la personnalité, unique au Rwanda, du fondateur de l'ONG étudiée. Ce fait peut avoir renforcé son autonomie plus fortement que dans le cas d'autres ONG. Ce biais peut conduire à des analyses d'une situation un peu « en avance » par rapport au reste du pays concernant la capacité et l'autonomie des ONG.

#### **Résultats**

La monographie est présentée en section 6 ci après.

### **3.14 Entretiens auprès des autres bailleurs**

#### **Finalité**

La finalité des entretiens est de fournir des éléments de réponses aux questions relatives à la pertinence de la Stratégie (S), aux modalités de financement (F), au dialogue avec le gouvernement (G), à l'état de droit (D), aux infrastructures (I) et au développement rural (R).

Cet outil permet en particulier de compléter l'information sur les points suivants :

- Autres perceptions des enjeux de la réhabilitation et du développement,
- Perception de la valeur ajoutée communautaire et des avantages comparatifs de la CE,
- Autres contributions financières les plus significatives,
- Autres contributions à la coordination et au dialogue avec le Gouvernement.

### **Mise en oeuvre**

Huit entretiens ont été réalisés en face à face avec des interlocuteurs concernés par l'aide au développement au sein des différents organismes bailleurs (Ambassades des Etats membres, Banque mondiale, PNUD). Ils ont été conduits de façon semi-directive sur la base d'un guide d'entretien préparé dans cette perspective.

Des comptes-rendus ont été préparés de façon anonymisée en notant les idées clés de l'interlocuteur avec les mots qu'il a employés (verbatim).

Les interlocuteurs sont cités dans le rapport sous la forme : « entretien auprès des autres bailleurs ».

### **Résultats**

Les comptes rendus ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation. Les résultats des entretiens ont été directement introduits dans les réponses aux questions.

## **3.15 Entretiens auprès des organisations de la société civile**

### **Finalité**

La finalité de ces entretiens est de fournir des éléments de réponses aux questions relatives à la sortie de crise (C), à la pertinence de la Stratégie (S), à l'état de droit (D), aux infrastructures (I) et au développement rural (R).

Cet outil permet de compléter l'information sur les points suivants :

- Autres perception des enjeux de la réhabilitation et du développement,
- Contribution de la CE au renforcement des organisations de la société civile,
- Evolution des principaux systèmes de fonctionnement des institutions.

### **Mise en oeuvre**

Sept entretiens ont été réalisés en face à face avec des interlocuteurs ayant des responsabilités au sein d'organisations de la société civile. Trois organisations percevant une aide de la CE et quatre organisations ne percevant aucune aide de la CE ont été consultées. Les entretiens ont été conduits de façon semi-directive sur la base d'un guide d'entretien préparé dans cette perspective.

Des comptes-rendus ont été préparés de façon anonymisée en notant les idées clés de l'interlocuteur avec les mots qu'il a employés (verbatim).

Les interlocuteurs sont cités dans le rapport sous la forme : « entretien auprès d'organisations de la société civile ».

### **Résultats**

Les comptes rendus ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation. Les résultats des entretiens ont été directement introduits dans les réponses aux questions.

## **3.16 Entretiens auprès des personnes ayant la mémoire institutionnelle**

### **Finalité**

La finalité de ces entretiens est de fournir des éléments de réponses à la question relative à la sortie de crise (C).

### **Mise en oeuvre**

Six entretiens ont été réalisés, tous par téléphone, avec des interlocuteurs ayant eu des responsabilités au moment de la sortie de crise. Ils ont été conduits, de façon semi-directive sur la base d'un guide d'entretien préparé dans cette perspective.

Des comptes-rendus ont été préparés de façon anonymisée en notant les idées clés de l'interlocuteur avec les mots qu'il a employés (verbatim).

Les interlocuteurs sont cités dans le rapport sous la forme : « entretien historique ».

### **Résultats**

Les comptes rendus ont été placés sur un serveur réservé aux membres de l'équipe d'évaluation. Les résultats des entretiens ont été directement introduits dans les réponses aux questions.

## **3.17 Panel d'experts**

### **Finalité**

Garantir l'impartialité de l'évaluation et favoriser son utilité.

### **Mise en oeuvre**

Cinq experts ont été recrutés selon les critères suivants :

- Universitaires et/ou experts privés rwandais
- Reconnus à la fois par le Gouvernement, les ONG rwandaises et les autres acteurs non étatiques
- Ne faisant pas partie de l'équipe centrale d'évaluation
- Et ayant des profils les plus divers possible

Les CVs des experts figurent dans l'encadré ci après.

#### *Encadré 1 - CV des membres du panel d'experts rwandais*

M. Alexis KIMENYI, 48 ans. Professeur à la faculté de droit de Kigali. Consultant et formateur dans le domaine des Droits Humains pour plusieurs ONGs internationales. Ancien Coordinateur du Projet « Observatoire des Droits Humains dans la région des Grands Lacs (LDGL). Ancien Secrétaire Exécutif à 'l'Association des Droits de l'Homme Kanyarwanda.

M. Victor SHIRINGO, 69 ans, Professeur Associé à l'Université Nationale du Rwanda et à l'Université Libre de Kigali. Membre du Conseil d'Administration de la Banque Nationale du Rwanda. Membre du Conseil d'Administration de l'Institute of Policy Analysis and Research (Kigali). Ancien Secrétaire Exécutif, Fédération Rwandaise du Secteur Privé.

M. Jean Damascène NYAMWASA, 42 ans, Consultant. Conseiller à Agriterra (Fondation Néerlandaise pour l'appui aux organisations paysannes dans les pays en développement). Ancien responsable de l'Unité Formation et Appui Conseil du Centre de Formation et de Recherche Coopératives IWACU.

Dr Samuel KANYARUKIGA, 54, Consultant, Former Director General of the Central Public Investments and External Finance Bureau (CEPEX), Ministry of Finance and Economic Planning. Former Head of the Department of Soil and Water Management, Rhine Institute of Ecological Studies, Cologne, Germany.

Mme Perpétue MPINGANZIMA, , Consultante. Douze ans d'expérience professionnelle en évaluation de projets pour une vingtaine d'institutions (ministères et bailleurs).

Les membres du panel ont reçu la version 1 de ce rapport, avec les questions suivantes :



- Citer un passage qui ne vous paraît pas suffisamment impartial (référence de la page)
- Que devrions nous faire pour améliorer ce passage ? Quelle source devrions nous utiliser ? Qui devrions nous consulter ?
- Citer une idée du rapport qui vous paraît particulièrement pertinente pour la coopération de la CE avec le Rwanda aujourd’hui (référence de la page)
- Sur quoi vous fondez-vous pour justifier votre choix ?
- Citer une recommandation qui vous paraît particulièrement utile pour la coopération de la CE avec le Rwanda aujourd’hui (référence de la page)
- Sur quoi vous fondez-vous pour justifier votre choix ?
- Comment améliorer sa faisabilité, son utilité ?

Ils ont répondu individuellement par email.

L’équipe d’évaluation a rassemblé toutes les réponses individuelles dans un document unique et l’a fait circuler aux membres du panel avec une seconde série de questions :

- Pour chacun des passages cités par les autres experts comme manquant d’impartialité (référence à l’expert), dites si vous êtes d’accord, plutôt d’accord, plutôt pas d’accord, pas d’accord
- Si vous n’êtes pas d’accord, expliquez pourquoi ?
- Pour chacune des conclusions clés citées par les autres experts (référence à l’expert), dites si vous êtes d’accord pour la considérer comme importante, plutôt d’accord, plutôt pas d’accord, pas d’accord
- Si vous n’êtes pas d’accord, expliquez pourquoi ?
- Pour chacune des recommandations citées par les autres experts (référence à l’expert), dites si vous êtes d’accord pour la considérer comme importante, plutôt d’accord, plutôt pas d’accord, pas d’accord
- Si vous n’êtes pas d’accord, expliquez pourquoi ?

Les réponses individuelles ont à nouveau été rassemblées, puis prises en compte par l’équipe d’évaluation dans la présente version du rapport. Dans tous les cas où les remarques des experts étaient convergentes, elles ont été prises en compte. Dans les autres cas, les auteurs du rapport ont réexaminé leur texte pour tenir compte de l’absence de consensus au sein du panel.

Les experts ont reçu la synthèse de leurs réponses et les modifications apportées au rapport.

## **Résultats**

La synthèse des commentaires est présentée en section 8.

## 4. Développement rural : monographie d'étude de cas

### 4.1 Le développement rural au niveau 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 » avec les six **objectifs** qui suivent :

- (1) Encourager une croissance de l'économie rurale reposant sur une large assise en soutenant des politiques économiques et sectorielles appropriées.
- (2) Assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services, en mettant l'accent sur les terres, le financement rural et les infrastructures rurales.
- (3) Soutenir le développement humain et social en investissant dans les ressources humaines dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition, de la population, de l'eau et de l'hygiène.
- (4) Garantir une gestion durable des ressources naturelles en intervenant sur des questions stratégiques et transversales clés, en matière de réformes institutionnelles et en faveur du développement et de la diffusion de technologies appropriées.
- (5) Réduire la vulnérabilité en gérant les risques et en instituant des filets de sécurité.
- (6) Traiter l'exclusion politique et sociale des pauvres des zones rurales en mettant en place des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives.

Le concept de recapitalisation du monde rural, qui est central pour cette étude de cas, n'apparaît pas directement dans cette communication. Cependant, plusieurs termes évoquent le capital humain (3<sup>o</sup> objectif), le capital social (6<sup>o</sup> objectif), l'accès aux ressources naturelles (4<sup>o</sup> objectif), le capital physique et financier (2<sup>o</sup> objectif). Cette approche est directement inspirée des travaux de la DFID, très influente à l'époque (2000).

La communication définit **les principes** qui doivent inspirer ses actions en matière de développement rural :

- (A) Les interventions doivent se baser sur une analyse détaillée de la situation de la pauvreté dans le pays considéré et faire l'objet d'évaluation en fonction de leur impact sur la pauvreté.
- (B) Les actions de la CE doivent prendre en compte les aspects relatifs à l'égalité hommes-femmes et en particulier améliorer l'accès des femmes aux biens et aux services, leur offrir de meilleures perspectives économiques et donner davantage de pouvoir aux groupes de femmes dans l'élaboration des décisions.
- (C) La CE doit intégrer la préservation de l'environnement dans tous les aspects de la conception et de la programmation au moyen d'évaluations environnementales.
- (D) Les actions de la CE doivent être axées sur des stratégies à long terme de réduction de la pauvreté rurale. Tout en continuant à apporter une aide à court terme lors d'urgences humanitaires mais ce soutien sera toujours lié à une stratégie à plus long terme de réhabilitation et de développement.

- (E) La CE doit financer des actions dont la viabilité financière est assurée et, pour cela, renforcer les capacités des institutions locales et mettre en place des mécanismes de financement viables.
- (F) La CE doit passer progressivement du soutien de projets autonomes à une approche plus globale reposant sur des programmes sectoriels ainsi que sur des stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté.
- (G) Les actions de la CE sont basées sur le principe de subsidiarité dans la programmation et la mise en œuvre en encourageant la décentralisation de la programmation, de l'administration, de l'affectation des ressources et de la fourniture des services vers les instances compétentes, situées aux niveaux les plus bas.
- (H) Les actions de la CE reposent sur une approche participative. Elles doivent encourager la participation des acteurs concernés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et des programmes de développement.

L'évaluation sectorielle de la politique de développement rural de la CE est en cours, elle est réalisée par le cabinet ADE.

|                     |  |
|---------------------|--|
| Situation évolution | Le développement rural est un des six domaines clés de la coopération au développement de la CE. Le développement rural est compris de façon très large et toutes les dimensions de la « capitalisation » peuvent y trouver place, bien que le terme ne soit pas employé dans les objectifs stratégiques. 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. (La synthèse est-elle juste ?) |
|---------------------|--|

## 4.2 La CE et le développement rural au Rwanda

**Pendant la période de réhabilitation**, les interventions de la CE 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. C'est dans ce cadre qu'ont été réhabilitées les usines à thé partiellement détruites pendant la crise, la CE a financé la réhabilitation des plantations non entretenues depuis 1994 et des usines à hauteur de 20M€ par l'intermédiaire de fonds STABEX. 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'œuvre.
- A partir de 2002, des projets de développement rural intégrés ont été financés à l'aide de lignes budgétaires.

Le document de stratégie pays 2002-2007 a établi le développement rural comme **secteur de concentration**. Il insiste en particulier sur la notion de développement rural intégré, c'est-à-dire combinant l'agriculture, les autres activités productives et les services de base. Deux niveaux d'intervention y sont retenus : « (1) l'amélioration de l'environnement économique,

technique, institutionnel et social et (2) la diversification et l'augmentation des revenus monétaires <sup>7</sup>», en adéquation avec la politique du Gouvernement.

L'objectif global établi en commun par le Gouvernement et la CE est de permettre « le passage graduel d'un système majoritairement de subsistance à une agriculture plus orientée vers le marché intérieur et extérieur, et générant en parallèle une dynamique de diversification des activités économiques en milieu rural<sup>8</sup> ».

Dans les faits, l'aide de la CE s'est organisée sous forme d'un Programme Décentralisé de Réduction de la Pauvreté Rurale, avec une allocation financière de 32 millions d'euros sur une période de 6 ans (2004 à 2010) et comprenant quatre composantes :

- Aide au développement des districts, avec 16,8 millions € programmés. Il s'agit essentiellement d'un appui aux infrastructures rurales privilégiant des modes de construction à haute intensité de main d'oeuvre (HIMO).
- Financement du programme Ubudehe (développement local), avec 10 millions programmés (voir encadré)
- Appui technique et administratif grâce à une unité de gestion de projet (3,6)
- Appui au renforcement des capacités (1,6)

A la date de cette évaluation, une seule composante (programme Ubudehe) a un taux d'avancement significatif. En effet, selon l'évaluation à mi-parcours de ce programme réalisée en 2005, le taux d'engagement du programme dans son ensemble était estimé à 53% du total de 32 millions d'euros. La composante Ubudehe présentait un taux d'engagement supérieur estimé à 81%. L'aide aux investissements d'infrastructures des districts a été retardée par la récente réforme relative à la décentralisation (voir ci après).

Par ailleurs, la CE poursuit son aide à la promotion des cultures d'exportations par l'intermédiaire de Stabex.

Il n'y a pas d'aide directe significative à l'agriculture (entretiens N° 26, 29, 30).

#### *Encadré 2 – 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 si l'on considère les dépenses effectuées à la date de cette évaluation. Après une phase pilote en 2002-2004, les paiements ont commencé en avril 2005.

Le programme vise l'ensemble des 9 158 cellules du pays. Plus de la moitié des cellules ont déjà touchées. Le reste sera 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 1000 euros pour ses actions d'intérêt collectif, et de 200 euros par famille pauvre prise en charge. La procédure est légère et ne comporte pas de contrôle d'opportunité.

---

<sup>7</sup> DSP 2002-2007, p.20, ce qui renvoie à l'amélioration du capital économique, du capital social, du capital humain, du capital physique et du capital financier.

<sup>8</sup> DSP 2002-2007, Page 31 et 32

Il est à noter que les ressources humaines de la Délégation dans le domaine du développement rural ont été limitées à une personne jusqu'à une date récente. Elles se sont accrues depuis la déconcentration. Lors de la présente évaluation, la section développement rural de la CE comptait 3 personnes : un chef de section, un expert en génie rural et un chargé de la décentralisation.

*Tableau 1 – Analyse au niveau de la CE et du Rwanda*

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| Situation évolution    | La politique de la CE au niveau du Rwanda en matière de recapitalisation du monde rural s'est focalisée dans un premier temps sur la remise en route des filières d'exportation agricole et sur la sécurité alimentaire. 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. |   |
| Hypothèse              | L'action de la CE résulte d'une déclinaison de la stratégie définie au siège sur la base d'un diagnostic spécifique au pays.  |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | Parmi les priorités de la CE, on retrouve l'appui à « des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives », une priorité qui a manifestement été appliquée au Rwanda.  | Les objectifs de la CE en matière de développement rural sont très larges et auraient été compatibles avec de multiples autres options en ce qui concerne le Rwanda. Il n'y a pas de signe d'un diagnostic montrant que la priorité devait aller au développement institutionnel local. Le DSP mentionne d'autres priorités, plus en phase avec les objectifs globaux de la CE. Plusieurs interlocuteurs signalent que la CE n'est pas intervenue dans l'agriculture proprement dite. |
| Constat                | L'action de la CE résulte plus d'une adaptation pragmatique au contexte du pays, plutôt que d'une déclinaison raisonnée de la stratégie définie au siège.   |   |

### **4.3 Coordination et dialogue politique**

La CE était leader du « cluster » développement rural jusqu'en 2004. Il s'agit de réunions périodiques entre 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.

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. Les projets ont, de ce fait, privilégié le développement institutionnel aux échelons locaux.

En ce qui concerne plus spécifiquement la composante Ubudehe de ce programme, plusieurs bailleurs ont apporté des contributions importantes comme le montre l'encadré suivant.

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 pour un montant total de 156 M USD. Ce programme fonctionne sur la base d'appel à projets avec un financement composé de 40% de don et de 60% de prêt. Pendant la période 2002-2003, le programme a été fortement retardé par un problème de capacité d'absorption qui a généré des tensions.

A l'inverse de la Banque mondiale, la CE a promu une approche reposant sur une politique sectorielle et un développement intégré. En 2003, elle a proposé un document allant dans ce sens intitulé Rural Economic Strategy, Economic strategy to fight rural poverty, Implementing

strategy for the PRSP sector of concentration. Ce document a été préparé de façon concertée entre le Gouvernement et les Bailleurs de fonds dans le cadre du cluster développement rural. Les grandes priorités présentées dans ce document étaient : la décentralisation et l'augmentation des capacités locales, la politique foncière, le développement des infrastructures, le développement de l'agriculture, le développement du secteur privé et l'aménagement des ressources naturelles. Cependant, 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. Le dialogue s'est maintenu lors d'un nouveau changement intervenu en 2005. 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).

### *Encadré 3 – L'origine du programme Ubudehe*

Le programme Ubudehe trouve ses origines dans les travaux qui ont été réalisés en 2001 lors de la préparation du document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP1). Dans ce cadre, plusieurs études ont été réalisées et en particulier le PPA (Participatory Poverty Assessment – Evaluation participative de la Pauvreté). A ce stade, les acteurs les plus importants ont été, le MINECOFIN, le MINALOC et le DFID.

Le PPA a mis en place un système dans lequel la population est directement impliquée dans les actions communes de lutte contre la pauvreté. C'est ce système qui a été appelé Ubudehe, terme emprunté à la pratique traditionnelle au travers de laquelle des voisins venaient collectivement en aide à une personne qui risquait de connaître un retard dans l'exécution des travaux de labour (que l'on peut traduire par « travailler ensemble pour la résolution d'un problème »).

Le programme a été mis au point à l'occasion d'une phase pilote réalisée dans l'ex-province de Butare en 2001. La phase de diagnostic de la pauvreté a été financée par le DFID (Grande Bretagne) à hauteur de 0,1 million d'euros. Immédiatement après, la CE a financé les projets communautaires (un projet par cellule) et le soutien aux familles pauvres (une famille par cellule dans la phase pilote). Un montant de un million d'euros a été alloué à cet effet en 2002, et a été libéré en deux tranches.

En septembre 2003, le programme pilote d'Ubudehe a fait l'objet d'un audit et d'une évaluation à l'issue desquels la CE a accepté de financer l'extension d'Ubudehe dans l'ensemble pays. A la date de l'évaluation, le programme est en cours de mise en œuvre dans le nord et l'est du pays, c'est-à-dire la partie qui a connu la plus grande instabilité lors de la crise. L'extension au reste du pays est prévue pour 2007.

*Tableau 2 – Analyse au niveau de l'ensemble des bailleurs et du Rwanda*

|                        |  |   |
|------------------------|--|---|
| Situation évolution    | 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 (capital social). |   |
| Hypothèse              | La CE a orienté le dialogue politique dans le sens de la priorité établie dans le DSP en faveur du développement rural,  |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse   | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | La CE a fait la promotion d'une approche sectorielle au sein du cluster développement rural depuis la reprise du dialogue en 2004.   | 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. La Banque mondiale a été le principal financeur du développement rural avec une approche par projet. Les relations de confiance avec le MINAGRI ont été longues à se rétablir. |
| Constat                | La CE a rencontré des conditions particulièrement difficiles pour mettre en œuvre sa priorité stratégique en faveur du développement rural. Elle a concentré ses efforts là où le dialogue pouvait être efficace, c'est-à-dire sur le développement institutionnel aux échelons locaux. Elle a fait la promotion d'une approche sectorielle dès lors que le dialogue a été possible sur ce sujet.  |   |

La compétence de la CE dans le domaine du développement rural est reconnue au niveau du Gouvernement (entretiens Gouvernement).

La nouvelle stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté inclut un Programme Stratégique de Transformation de l'Agriculture, adopté en 2005, et qui correspond à une approche sectorielle du développement rural (voir section suivante). Cette stratégie a repris certains éléments de la proposition de la CE (entretien au Gouvernement).

#### **4.4 Le gouvernement et la recapitalisation du monde rural**

Les terres agricoles sont propriété de l'Etat et elles sont cultivées dans le cadre de baux de longue durée. Une loi foncière a été préparée entre 1998 et 2005 pour organiser **la propriété de la terre**, et notamment la possibilité d'hypothéquer les parcelles et de les transmettre en héritage. La préparation de cette loi a fait l'objet d'une très importante contribution de la société civile et de délibérations très animées au Parlement. Il n'y a pas eu de contribution significative de la CE. La loi a été passée en juillet 2005. Son application va nécessiter la délimitation des parcelles et le regroupement des petits cultivateurs, processus qui sera probablement long et difficile.

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. En juillet 2002, 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**. 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 région<sup>9</sup>.

Deux importantes réformes ont été décidées en 2005 et très rapidement appliquées. D'une part les territoires des administrations locales ont été considérablement agrandis et leur nombre diminué, ce qui va dans le sens d'un renforcement de leur poids. Cette réforme fait suite à une évaluation externe des modalités de décentralisation antérieures. D'autre part le personnel des administrations centrales a été fortement réduit, au profit d'un renforcement du personnel des administrations locales et de la création d'agences nationales.

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. L'approche retenue par le Gouvernement en matière de développement rural comprend les objectifs sectoriels suivant : (1) Développement et intensification de systèmes durables de production (2) Professionnalisation et organisation des producteurs (3) Développement des chaînes de produit et de l'industrie agroalimentaire (4) Développement institutionnel<sup>10</sup>.

C'est en 2004 qu'a été élaboré le premier document de politique agricole visant à opérationnaliser ces priorités, suivi en 2005 par le **Programme Stratégique de Transformation de l'Agriculture** dans lequel certaines idées développées dans le Rural Economic Strategy proposé par la CE en 2003 ont été reprises dans ce programme.

#### *Encadré 4 – L'appropriation du programme Ubudehe par le Gouvernement*

L'idée du programme Ubudehe vient de la préparation de la Stratégie gouvernementale de Réduction de la Pauvreté.

Initialement, le programme a été piloté par le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN), en coordination avec le MINALOC.

Le Gouvernement a prévu de financer le programme Ubudehe pour un montant de 0,2 million d'euros (114 millions de Frw) sur le budget 2006. Il est prévu que 5 % du montant que le CDF (agence pour les investissements des Gouvernements locaux) versera aux districts sera destiné au programme Ubudehe.

Le personnel chargé de la mise en œuvre a été formé au moyen d'un dispositif « en cascade » dans le cadre d'un projet financé à 100% par la CE et géré par Action Aid : onze personnes ont été formées au niveau national et à celui des provinces. Celles-ci ont formé à leur tour des cadres administratifs au niveau des districts, qui ont eux-mêmes formés 2 personnes au niveau de chaque cellule. Dans la province pilote de Butare, 454 personnes ont été formées au niveau des districts et des secteurs et 1 358 au niveau des cellules.

Un dispositif de coordination et de suivi a été mis en place comme indiqué dans la Figure 4

En 2006, le sud est du pays a connu un problème de sécurité alimentaire qui a généré un courant d'émigration vers le Burundi voisin. Le Programme Alimentaire Mondial a lancé des signaux d'alarme. Un débat a eu lieu sur l'ampleur du problème. Ce débat a été relayé par la presse.

<sup>9</sup> Séminaire sur la décentralisation fiscale, Dar es Salaam, Août 2005.

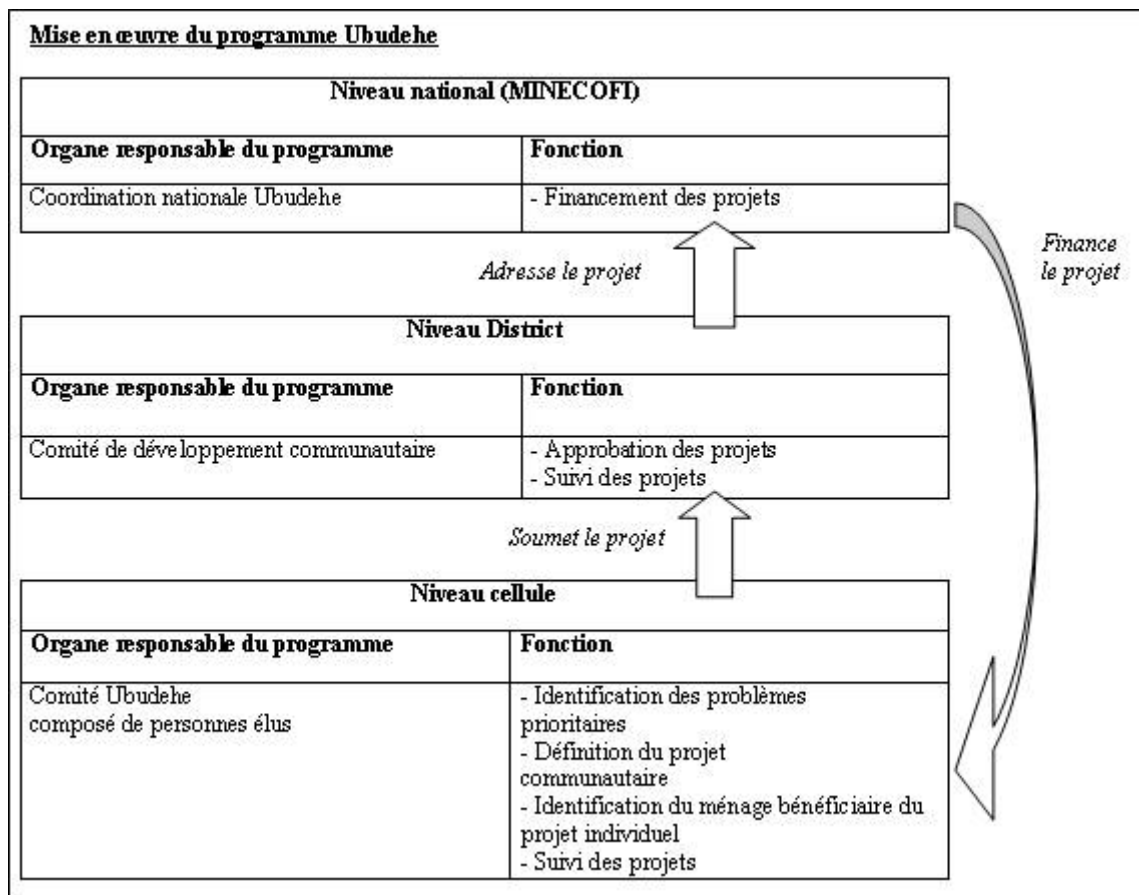
<sup>10</sup> PRS- APR 2004 Part 2, page 1-8



*Tableau 3 – Analyse au niveau du Gouvernement*

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| Situation évolution    | Le Gouvernement vient de procéder à deux grandes réformes concernant la décentralisation et la loi foncière, et qui vont fortement affecter la recapitalisation du monde rural dans les années à venir. Il vient également d'adopter une stratégie sectorielle pour l'agriculture et le monde rural.  |   |
| Hypothèse              | La CE a influencé la stratégie du Gouvernement dans le sens de la priorité établie dans le DSP en faveur du développement rural   |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | La nouvelle stratégie nationale de développement et de transformation de l'agriculture, adoptée en 2005, inclut une approche sectorielle du développement rural en partie inspirée d'une proposition de la CE. Le programme Ubudehe, dont la phase pilote a été largement financée par la CE, a été étendu à l'ensemble du pays, et le Gouvernement a décidé de contribuer à son financement. | Les principales réformes (relatives à la décentralisation et à la loi foncière) se sont faites sans apport significatif de la CE. |
| Constat                | La CE a eu une influence sur la stratégie sectorielle du Gouvernement, mais cette influence a été lente à se concrétiser. Son influence n'a pas porté sur les grandes réformes de niveau national, mais plutôt sur le développement institutionnel aux échelons locaux, essentiellement par l'intermédiaire du programme Ubudehe.   |   |

Figure 4 – Le programme Ubudehe aux différents échelons



#### **4.5 L'ancien district de Gikonko**

Cette étude de cas porte plus spécifiquement sur la zone qui a fait l'objet de la phase pilote du programme Ubudehe en 2004 (ancienne province de Butare) de façon à permettre une analyse de la durabilité de l'impact. Le choix s'est porté sur l'ancien district de Gikonko, qui peut être considéré comme proche de la moyenne du pays en termes de climat, de densité de population, de composition sociale, et de pratiques agricoles.

Le district de Gikonko a été créé, lors de la réforme administrative de 2000, par la fusion des anciennes communes de Mugusa et Muyaga. Il a été intégré au nouveau district de Gisagara en janvier 2006. A la date de l'évaluation, les données sur le programme Ubudehe n'étaient pas encore bien consolidées à l'échelon du nouveau district. De plus, le personnel chargé du programme était nouveau et ne maîtrisait pas encore bien les dossiers en rapport avec le programme. L'étude de cas s'est donc concentrée sur l'ancien district de Gikonko. Les sacs d'archives concernant Gikonko n'avaient cependant pas encore été ouverts au moment de l'enquête, mais l'équipe d'évaluation a pu travailler sur une copie des documents disponible à l'échelon central au MINALOC.

Le territoire concerné s'étend sur une superficie de 211 km<sup>2</sup> et était subdivisé en 23 secteurs et 73 cellules. En 2003, le district de Gikonko comptait 71 000 habitants<sup>11</sup>. La densité de la population était de 337 habitants par km<sup>2</sup> et le nombre moyen de personnes par ménage était de 6. L'habitat est en général de type dispersé mais le district compte 10 sites d'habitat regroupé installés après 1994 et représentant environ 5% de la population. Les deux tiers des habitants ont moins de 25 ans et 42 % sont actifs. Les populations vulnérables, constituées essentiellement d'orphelins, de veufs, d'handicapés, d'indigents et de personnes âgées, représentent 10 % de la population.

L'agriculture constitue la principale activité économique. Les potentialités agricoles sont importantes, mais elles sont peu exploitées car les agriculteurs pratiquent une agriculture traditionnelle de subsistance. Gikonko fait partie d'une zone de promotion de la culture du riz, ce qui est sa principale originalité par rapport au reste du pays. Les coopératives des producteurs de riz (COOPRORIZ) exploitent de façon rationnelle et intensive (5 944 riziculteurs exploitent 662 ha). Il existe dans le district une usine de décorticage du riz. Cette usine traite actuellement 2 000 tonnes de riz par an bien que sa capacité de traitement soit de 6 000 tonnes par an. Les cultures vivrières occupent 9 245 ha et comprennent principalement : le manioc, le sorgho, le haricot, la patate douce, le bananier, les cultures maraîchères et fruitières tandis que la culture de rente est le caféier (645 ha). En ce qui concerne l'élevage, le recensement du cheptel effectué en novembre 2002 a donné les chiffres suivants : 3 739 vaches, 15 939 chèvres, 703 moutons, 11 933 poules, 361 canards, 2 916 lapins et 2 671 porcs.

Les infrastructures sociales comprennent notamment : 18 établissements d'enseignement primaire, une école d'enseignement secondaire (cycle inférieur) et 3 établissements de santé.

L'ancien district était dirigé par un Conseil de district élu en 1999 et présidé par un Maire assisté de 4 Vices Maires. Le Conseil avait 3 commissions parmi lesquelles le Comité de Développement Communautaire présidé par le Vice Maire chargé des Affaires économiques.

---

<sup>11</sup> L'ensemble des données démographiques, économiques et sociales présentées est tiré du document : *Plan de développement communautaire du district de Gikonko, Rapport définitif, Juin 2003*

*Encadré 5 – La mise en œuvre du programme Ubudehe à l'échelon du district*

Quatre personnes ont été formées au niveau de l'ancien district et ont par la suite formé 46 personnes parmi les cadres des 23 secteurs et 146 personnes parmi les cadres des cellules (2 par cellule). La coordination et le suivi s'organise de la façon suivante : les comités de cellules soumettent un rapport au coordinateur d'Ubudehe au niveau du district. Ce dernier fait la synthèse et envoie tous le rapport consolidé des cellules du district au programme national d'Ubudehe. Il fait également le suivi au niveau des cellules. Tous les coordinateurs des districts se rencontrent une fois par mois au niveau de la province pour échanger sur l'état d'avancement du programme au niveau de la province.

Le programme a été mis en œuvre avec une démarche de bas en haut. L'analyse de la pauvreté et la formulation des projets ont été faites au niveau de la cellule, puis approuvés au niveau du district et enfin renvoyés à la coordination nationale d'Ubudehe pour percevoir leur financement. Un suivi a été assuré au niveau du district et au niveau national. Le district a approuvé la plupart des diagnostics et des projets des cellules. Les décisions prises au niveau du district n'ont pas été influencées par l'échelon national (entretien au niveau du district). L'équipe d'évaluation n'a pas relevé d'interaction avec des organisations de la société civile ou avec les médias en ce qui concerne le processus Ubudehe à Gikonko, à l'exception de l'ONG Action Aid qui a fourni un financement complémentaire pour la réalisation d'un projet d'adduction d'eau.

Les projets communautaires ont été financés pour un montant de 72 000 € (36 millions de Frw) et les projets individuels pour un montant de 13 000€ (6 millions de Frw).

A part 3 cellules voisines (Curusi, Kimpuga, Musambi) qui ont présenté le projet d'adduction d'eau potable en commun, toutes les autres cellules du district, soit 70, ont présenté des projets d'élevage de chèvres (entretien de niveau District). Dans le cadre des projets communautaires d'élevage, le financement a permis d'acquérir 4 101 chèvres qui ont été distribuées dans 69 cellules (Voir tableau [annexe](#)). En 2003, ces chèvres venaient de donner naissance à 3 161 petits dont certains avaient été introduits dans le système rotatif. En tenant compte de la mortalité (266 chèvres) et de 122 animaux soustraits du système (ventes frauduleuses, fausses déclarations en rapport avec la mort des animaux), le cheptel total était composé de 6 874 chèvres. La mise en place du programme a donc permis un accroissement de 46 % du nombre de tête dans le district.

Un projet commun d'adduction d'eau potable a été réalisé dans 3 cellules et a bénéficié d'un appui du programme à hauteur de 3 800 € (2 millions de Frw), auquel s'ajoute une aide de l'ONG Action Aid à hauteur de 10 000 € (5 millions de Frw), et une aide du MINECOFIN à hauteur de 4 000 € (2 millions de Frw).

Les projets individuels en faveur des ménages pauvres ont pris la forme d'une aide à la location des parcelles, d'une aide au travail agricole, d'un octroi d'animaux (vaches ou chèvres) et de fourniture de semences.

La mise en œuvre du programme Ubudehe et les résultats obtenus à Gikonko sont typiques de ce qui s'observe dans l'ensemble du pays. En effet, les projets financés dans le cadre de l'Ubudehe dans l'ensemble du pays sont largement dominés par les projets d'élevage et principalement ceux d'élevage des chèvres

**Tableau 4 – Analyse au niveau du district**

|                        |  |   |
|------------------------|--|---|
| Situation évolution    | L'étude de cas se concentre sur l'ancien district de Gikonko. Celui-ci est typique du monde rural rwandais : la densité de population y est très élevée, l'agriculture est la principale activité économique. Seuls 15% des terres sont cultivées de façon « capitalisée » (riz et café). Le cheptel constitue le principal capital des exploitants traditionnels. Il s'est très fortement accru au cours des dernières années.  |   |
| Hypothèse              | Les actions aidées par la CE ont contribué à la recapitalisation du monde rural  |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse   | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | <p>Le cheptel de chèvres constitue le principal capital des exploitants traditionnels et il s'est accru de près de 50% dans le District grâce au programme Ubudehe (capital agricole)</p> <p>200 personnes ont été formées, et un réseau a été constitué (capital social)</p> <p>Le programme Ubudehe a créé un fonctionnement de bas en haut avec une très forte autonomie des cellules par rapport au district, et du district par rapport à l'échelon central (capital social).</p> <p>Le programme Ubudehe couvre l'ensemble du territoire rwandais et l'ancien district de Gikonko est typique de ce qui s'observe dans d'autres parties du pays.</p> | <p>La CE n'a pas eu d'influence sur l'agriculture capitalisée (riz, café) dans le district</p> <p>La récente refonte des districts a fortement perturbé le réseau qui avait été créé.</p> |
| Constat                | Le programme Ubudehe, financé à 100% par la CE, a contribué à l'augmentation du capital agricole des exploitants traditionnels dans une proportion très substantielle. Il a 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 très déstabilisé par le récent remodelage des districts.   |   |

#### **4.6 Le programme Ubudehe dans la cellule de CYIRI**

Cette étude de cas porte plus spécifiquement sur la cellule de Cyiri. Le choix de cette cellule a été guidé par le fait qu'elle comporte les 2 types de projets qui ont été financés dans le cadre de l'Ubudehe à Gikonko, à savoir : les projets d'élevage et le projet d'adduction d'eau.

L'actuelle cellule de Cyiri est composée des anciens secteurs de Curusi (anciennement composé de 4 cellules), et de Sanzu (3 cellules). Ces anciens secteurs comptaient 5984 habitants en 2003.

Le programme Ubudehe a été mis en œuvre dans chacune des anciennes cellules. Cette étude de cas a inclus un focus group comprenant des personnes de plusieurs anciennes cellules.

Le programme a débuté par la formation de deux personnes dans chaque cellule et par la tenue d'une première réunion au niveau du secteur. La réunion visait à faire une analyse partagée de la pauvreté, de ses causes et de ses conséquences. Elle a été conduite par la coordination nationale Ubudehe.

Un Comité Ubudehe a ensuite été élu au niveau de chaque cellule en 2001. 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. Chaque Comité d'Ubudehe au niveau cellule est composé de 7 à 9 personnes répartis en 2 sous-comités : le comité exécutif responsable de l'exécution des activités planifiées et le comité de suivi. Le comité exécutif est composé du Président, du Vice président, du secrétaire, du trésorier et de 1 à 3 conseillers. Les autres appartiennent au Comité de suivi. Sont éligibles comme membres du comité d'Ubudehe de la cellule, toutes les personnes résidant dans la cellule y

compris les membres du Comité de développement communautaire (CDC) de la cellule sauf ceux qui y occupent les postes suivant: le coordinateur, le secrétaire, le chargé de la sécurité, le chargé de l'information. Les membres du CDC sont notamment encouragés à se faire élire comme conseillers dans les comités d'Ubudehe. (SOURCE :Audit/Evaluation of ubudehe mu kurwanya ubukene . Poverty Reduction Programme, Final Audit/Evaluation , september 2003)

Suite à la réforme administrative, les anciennes entités administratives à tous les échelons (cellules, secteurs, districts, provinces) ont été fusionnées pour former les nouvelles divisions administratives. Au moment de l'enquête, les anciens comités ne se réunissaient pas régulièrement. Par ailleurs, les comités n'étaient pas mis en place au niveau de nouvelles entités, c'était l'impasse. Il est prévu que les actions d'Ubudehe seront coordonnées à l'échelon du secteur et non à celui du district.

Suite à l'élection du comité, une réunion a été conduite dans chaque cellule par les 2 personnes qui avaient été formées à cet effet. Les tâches réalisées ont été les suivantes :

- Classement des ménages selon les six catégories de l'enquête PPA.
- Carte sociale de la cellule. (localisation de chaque ménage, type de logement, infrastructures sociales et économiques) Hiérarchisation des problèmes et identification du problème le plus important à résoudre

Le principal problème qui a été identifié dans la plupart des cellules qui font actuellement partie de la cellule Cyiri est l'exiguïté ainsi que la faible fertilité des sols. Dans les trois anciennes cellules de l'ancien secteur Curusi le principal problème qui a été identifié est celui relatif aux maladies dues à l'utilisation de l'eau non potable.

Le Comité a également choisi un ménage pauvre devant bénéficier d'un projet individuel<sup>12</sup>. Il s'agissait de choisir un ménage capable de travailler et dont les conditions de vie peuvent s'améliorer s'il est assisté. L'une des bénéficiaires, une veuve mère de quatre enfants, a affirmé (Focus group) que son ménage a été choisi par la communauté alors qu'elle-même était absente de la réunion.

Les projets identifiés au niveau de la cellule, et approuvés administrativement au niveau du District, ont été envoyés ensuite à l'équipe de coordination nationale d'Ubudehe pour procéder à leur financement. Les membres de la communauté au niveau de la cellule ont planifié eux-mêmes les projets et le District n'est intervenu que pour les formalités administratives.

Les projets ont été conçus de manière participative avec les bénéficiaires au niveau des cellules, mais ceux-ci ignoraient initialement que le montant de l'aide était plafonné à 1000 € par cellule. Ce qui a provoqué une certaine frustration car la plupart des projets ne pouvaient pas être financés. Ils ont été réorientés vers le petit élevage parce que la somme allouée à chaque district offrait un ratio de une chèvre pour cinquante ménages permettant de couvrir l'ensemble de la population (Entretien de niveau district). Le programme a fourni 186 chèvres aux 3 cellules de Sanzu à un coût de 3 000 € (1,5 millions de Frw). Les bénéficiaires ne sont pas autorisés à vendre une chèvre reçue dans le cadre de l'Ubudehe tant que l'effectif de leur troupeau n'a pas encore atteint au moins 3 animaux.

Pour permettre à plus de personnes de disposer du petit bétail, un système d'octroi rotatif a été introduit : à la mise à bas, le bénéficiaire d'une chèvre doit donner le petit à un autre ménage de la cellule. « *J'ai reçu une chèvre, celle-ci a produit six autres, actuellement il me reste quatre chèvres puisque deux ont été restituées au Programme Ubudehe pour la rotation.* » (Focus group). Dans certaines cellules, les bénéficiaires peuvent choisir la personne à qui ils vont donner le petit qui naîtra de la chèvre octroyée. Dans ces conditions,

---

<sup>12</sup> Après la phase pilote, les projets individuels ont été de deux ménages par cellule

le futur bénéficiaire assure un suivi et la chèvre ne peut être détournée du circuit d'octroi rotatif (Focus group).

Les 186 chèvres ont donné naissance à 159 autres dont 7 sont mortes et 5 ont été vendues frauduleusement. Au total, le programme a donc permis dans ces trois cellules d'augmenter la taille du cheptel de 333 chèvres. La valeur marchande de ces chèvres peut être évaluée à 6 700 Frw (14 € environ) par tête<sup>13</sup>. Le programme a donc permis un accroissement d'actifs agricoles dans ces trois cellules d'une valeur marchande de 4 460 € (2,2 millions de Frw).

L'appui apporté par le programme aux bénéficiaires est jugé bénéfique par ces derniers et leur a permis d'améliorer leurs conditions de vie. La désignation du ménage bénéficiaire du projet individuel par la communauté a permis de cibler les ménages les plus nécessiteux (Focus group). La détention de bétail est perçue de manière très positive dans la mesure où elle permet d'associer avantageusement l'agriculture et l'élevage. De ce point de vue, l'élevage de vaches ou de chèvres présente deux solutions différentes ayant chacune leurs avantages. La vache produit quantitativement plus (fumier, recettes lors de la vente). *« Grâce à la vache achetée avec l'argent reçu du programme Ubudehe, la fertilité de mes champs s'est améliorée. »* (Focus group)

La vache permet d'améliorer de manière notable la fertilité et donc la productivité des champs. Mais la décision de sa vente est difficile à prendre pour un ménage. La chèvre en revanche produit moins de fumier et les recettes de la vente sont moins importantes. De ce fait, une chèvre se vend vite et facilement, en cas de besoin, ce qu'atteste ce témoignage (Focus group) : *« J'ai pu faire face aux problèmes causés par la sécheresse qui a prévalu dans notre région au cours de la première saison culturale de cette année en vendant mes trois chèvres à 20 000 Fr et cela m'a permis de payer les frais scolaires pour mes enfants ».*

L'élevage de chèvre est aussi particulièrement adapté aux petites exploitations. Ce qu'atteste ce témoignage (Focus group): *« Avec l'argent qu'on m'a donné, j'ai acheté 3 chèvres car la taille de ma parcelle ne me permettait pas de détenir du gros bétail. »*

Les trois cellules de l'ancien secteur Curusi ont choisi de réaliser en commun un projet d'adduction d'eau qui a reçu un appui supplémentaire du MINECOFI et le Action Aid. Le projet n'a pas été achevé dans une des cellules à cause d'une impossibilité de se procurer le matériel (tuyaux) et son fonctionnement a été très irrégulier dans les deux autres cellules (Entretien de niveau district, cellule et Focus group).

Ce projet n'est pas typique du programme Ubudehe qui se limite presque toujours à l'échelon de la cellule. Son échec peut cependant servir à l'analyse des relations entre échelons. Lorsque les trois cellules ont identifié leur problème d'alimentation en eau et ont décidé de mettre en commun leurs trois allocations de 1000 euros, le budget a été complété par des ressources nationales (MINECOFIN et Action Aid). L'échelon du district n'est pas intervenu. Au cours des entretiens, l'échec du projet a été très rapidement évoqué au niveau du district, et pas du tout au niveau national.

Ces éléments suggèrent que le programme Ubudehe est fortement enraciné au niveau local, mais que la capacité institutionnelle et technique reste faible pour régler les problèmes dépassant les possibilités des communautés de base. Les membres rwandais de l'équipe d'évaluation, lors de leur séance de travail de juin 2006, ont considéré que cet exemple était représentatif d'un état de fait général.

---

<sup>13</sup> Ce calcul est fait sur la base d'un témoignage d'un bénéficiaire affirmant avoir vendu trois chèvres pour 20 000 Frw

*Tableau 5 – Analyse au niveau des cellules*

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Situation évolution    | L'étude de cas se concentre sur les six cellules qui composent la nouvelle cellule de Cyiri. Trois cellules ont mis en œuvre le programme Ubudehe de façon tout à fait typique, avec un succès indiscutable en matière de recapitalisation agricole et de renforcement du capital social. Trois autres cellules se sont regroupées en vue de réaliser un projet d'adduction d'eau, ce qui est plutôt exceptionnel pour le programme Ubudehe. Bien qu'ayant reçu des aides additionnelles, ce projet a échoué car il dépassait les capacités des cellules. |  |
| Hypothèse              | Les actions aidées par la CE ont contribué à la recapitalisation du monde rural, avec une attention particulière portée aux plus pauvres  |  |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse  |
|                        | <p>Non seulement le programme a procuré des chèvres aux agriculteurs, mais les communautés locales en ont profité pour mettre en place un système encourageant durablement l'accroissement du cheptel, l'équité et la prise en charge des plus pauvres.</p> <p>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.</p>  | <p>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. Avec le regroupement des cellules, il n'est pas certain que l'enracinement dans les traditions locales puisse être maintenu.</p> <p>A l'inverse, le positionnement très local du programme fait qu'il n'a pas pu traiter correctement un problème commun à trois cellules et dépassant leurs capacités.</p> |
| Constat                | Le programme Ubudehe, financé à 100% par la CE, a contribué à une augmentation importante et durable du capital agricole des exploitants traditionnels, avec une attention particulière portée à l'équité et aux plus pauvres. Par contre, le positionnement très local du programme fait qu'il ne peut pas être un outil de développement rural intégré.   |  |



## 4.7 Annexes

### **Intégration des aspects transversaux**

Les entretiens réalisés aux différents échelons montrent que la préoccupation pour le genre et l'environnement est présente au niveau national mais pas à celui du district.

Le focus group a montré que les femmes sont présentes dans le programme Ubudehe et en bénéficient.

Le problème de l'érosion des sols, qui est le principal enjeu en matière d'environnement n'a pas été cité.

### **Inventaire des actions de la CE en direction du monde 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 (Ubudehe) | 2003        | 17151  | 8187  |

**Bilan des réalisations au niveau du district (source : Gikonko District Report)**

| Secteurs: 23          | N. Cellules | Montant envoyé   |                   | Montant reçu     |                   | Activités            | Résultats    |              |            |            |
|-----------------------|-------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------------|--------------|--------------|------------|------------|
|                       |             | PI               | P.COMM            | PI               | P.Comm            |                      | P .Comm      | Fournies     | Naissances | Mort       |
| 1. RAMBA              | 3           | 258 000          | 1 468 000         | 258 000          | 1 468 512         | Chèvres              | 158          | 131          | 3          | 2          |
| 2.KABUMBWE            | 3           | 260 750          | 1 468 000         | 260 750          | 1 468 512         | Chèvres              | 178          | 139          | 9          | 4          |
| 3 MUYAGA              | 3           | 250 050          | 1 468 000         | 270 000          | 1 468 512         | Chèvres              | 182          | 125          | 29         | 4          |
| 4 GAKOMA              | 3           | 349 000          | 1 988 000         | 349 000          | 1 988 512         | Chèvres              | 243          | 186          | 8          | 11         |
| 5 MAMBA               | 3           | 265 400          | 1 468 000         | 265 400          | 1 468 512         | Chèvres              | 183          | 151          | 6          | 4          |
| 6 MBOGO               | 3           | 265 000          | 1 468 000         | 265 000          | 1 468 512         | Chèvres              | 184          | 140          | 5          | 3          |
| 7 MUDUHA              | 3           | 259 960          | 1 468 000         | 259 960          | 1 468 512         | Chèvres              | 178          | 116          | 16         | 23         |
| 8 GIKONKO             | 3           | 266 000          | 1 514 000         | 266 000          | 1 468 514         | Chèvres              | 172          | 130          | 9          | 1          |
| 9 KIMUNA              | 4           | 351 900          | 1 988 000         | 351 900          | 1 988 514         | Chèvres              | 247          | 211          | 9          | 6          |
| 10 NYARUGENGE         | 3           | 266 000          | 1 514 000         | 266 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 164          | 131          | 25         | 15         |
| 11 CYAYI              | 4           | 352 000          | 1 988 000         | 352 000          | 1 988 514         | Chèvres              | 241          | 204          | 10         | 1          |
| 12 MUSHA              | 3           | 255 000          | 1 514 000         | 255 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 170          | 105          | 23         | 1          |
| 13 MUGUSA             | 4           | 352 000          | 1 942 000         | 352 000          | 1 988 514         | Chèvres              | 203          | 153          | 24         | 19         |
| 14 JURWE              | 3           | 264 000          | 1 514 000         | 264 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 180          | 155          | 11         | 4          |
| 15 NYARUBUYE          | 3           | 261 000          | 1 514 000         | 264 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 167          | 135          | 11         | 2          |
| 16 MUNYEGERA          | 3           | 264 400          | 1 514 000         | 264 400          | 1 514 257         | Chèvres              | 176          | 132          | 9          | 1          |
| 17 KIBIRIZI           | 3           | 266 500          | 1 514 000         | 266 500          | 1 514 257         | Chèvres              | 180          | 131          | 10         | 3          |
| 18 SANZU              | 3           | 264 000          | 1 514 000         | 264 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 186          | 159          | 7          | 5          |
| 19 MUGOGWE            | 3           | 267 900          | 1 514 000         | 267 900          | 1 514 257         | Chèvres              | 185          | 154          | 8          | 6          |
| 20 GAFUMBA            | 3           | 262 000          | 1 468 000         | 262 000          | 1 468 514         | Chèvres              | 174          | 139          | 19         | 1          |
| 21 BUHORU             | 3           | 264 000          | 1 514 000         | 264 000          | 1 514 257         | Chèvres              | 182          | 139          | 10         | 5          |
| 22 CURUSI             | 3           | 348 000          | 1 896 000         | 348 000          | 1 897 028         | Eau                  |              |              |            |            |
|                       | 1           |                  |                   |                  |                   | Chèvres              | 50           |              |            |            |
| 23 NYERANZI           | 2           | 177 150          | 948 000           | 177 150          | 948 512           | Chèvres              | 118          | 95           | 5          | 1          |
| <b>Total</b>          | <b>69</b>   | <b>6 390 010</b> | <b>36 166 000</b> | <b>6 412 960</b> | <b>36 176 007</b> | <b>1.Chèvres</b>     | <b>4 101</b> | <b>3 161</b> | <b>266</b> | <b>122</b> |
|                       | 3           |                  |                   |                  |                   | 2 Eau                |              |              |            |            |
| <b>Total District</b> |             |                  | <b>42 556 010</b> |                  | <b>42 588 967</b> | <b>Total Chèvres</b> |              | <b>6 874</b> |            |            |

## 5. Infrastructures : monographie d'étude de cas

### 5.1 Les infrastructures de transports au niveau 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. Les transports constituent l'un de ces domaines.

Un des trois axes de développement définis dans la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique<sup>14</sup> consiste dans la mise en place d'un environnement économique favorable à la croissance par l'appui aux politiques macro-économiques et sectorielles (secteurs productifs) « et également par un important effort de développement des grandes infrastructures ».

Le développement des infrastructures routières est guidé par des principes sectoriels formulés et formalisés dans les années 1990<sup>15</sup>. Ces principes dessinent les contours d'une intervention coordonnée (incluant parties prenantes locales et bailleurs), respectueuse de l'environnement et des besoins des hommes et des femmes, ciblant en particulier les zones rurales pour répondre aux besoins de la population. La Commission promeut de plus des réformes structurelles du secteur dans les pays visés, pour aboutir à une stricte séparation entre construction et entretien (confiés à des entreprises privées), gestion quotidienne (confiée à une agence autonome) et régulation et stratégie, qui restent dans le giron de l'État.

A cela s'ajoute un souci de renforcer la capacité des autorités locales à gérer les infrastructures routières, notamment par l'aide à la réalisation d'études et par l'assistance technique.

Ces priorités affichées sont concrétisées par un engagement important dans le secteur des transports<sup>16</sup>. Selon la Commission, l'Union a engagé 4,9 milliards d'euros entre 1995 et 2001 sur 841 projets<sup>17</sup>. La région ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) a reçu sur cette période 75% des engagements (3,7 Mds €). Dans cette région, le secteur « infrastructures et services économiques » (très majoritairement constitué de projets dans le secteur des transports) représente 20% des engagements.

Les actions menées sont nombreuses. Ainsi, sur la période 1995-2001, les interventions de la Commission européenne ont contribué à l'adoption et à la mise en place de politiques de transport dans les pays ACP, et accompagné les réformes institutionnelles et financières demandées<sup>18</sup>. Une politique de renforcement des compétences a été menée pour réduire les faiblesses des agences gouvernementales nouvellement créées en charge du secteur.

---

<sup>14</sup> COM(2005) 489

<sup>15</sup> En particulier dans deux documents : « Vers une infrastructure de transport durable : Une approche sectorielle mise en pratique », publié en 1996 par la Direction Générale du Développement, et une communication de la Commission datée de 2000 intitulée « La promotion de transports durables dans la coopération au développement », qui vise à promouvoir une approche commune à la Commission et aux États membres sur les principes de coopération avec les pays tiers quant aux projets du secteur des transports.

<sup>16</sup> Les chiffres disponibles ne permettent pas de distinguer entre les infrastructures routières et les autres investissements de la Commission dans le secteur des transports. Celles-ci représentent cependant une part très importante de l'engagement financier européen.

<sup>17</sup> « Évaluation des interventions de la Commission européenne dans le secteur des transports dans les pays tiers », ADE, Mai 2005.

<sup>18</sup> idem

L'attention a de plus été portée sur, d'une part, l'implication de la « société civile » dans la conception des stratégies de transports, et d'autre part, sur la maintenance des réseaux.

Les projets routiers d'investissement ont cependant représenté l'essentiel du budget et de l'attention consacrés aux transports. Les thématiques transversales ou liées aux transports telles que la sécurité, la protection de l'environnement, les effets sur la santé d'une mobilité supérieure ou les questions d'égalités entre sexe ont été peu traités.

#### *Encadré 6 – Le développement des capacités dans les pays partenaires*

Parmi les principes adoptés en 2000, figure l'adoption d'une approche sectorielle privilégiant le « 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. Avec des équipements simples fabriqués et entretenus sur place, il est possible d'utiliser des méthodes de travail à forte intensité de main d'oeuvre pour construire et entretenir des pistes routières ou des chaussées en gravier ainsi que pour certaines opérations d'entretien de routes pavées. Non seulement de telles méthodes de travail permettent de créer des emplois à long terme, mais peuvent également faire baisser les coûts si elles sont utilisées à bon escient. En outre, le développement des capacités des entreprises de construction locales renforcera, à long terme, la compétitivité dans les domaines de l'entretien et de la fourniture des infrastructures de transport ».

« Par ailleurs, la sous-traitance de prestations d'études et de supervision pourrait [aider à] la constitution dans le tissu industriel de capacités en termes d'entrepreneurs et de consultants, ce qui est un préalable à toute durabilité institutionnelle ».

|                     |   |
|---------------------|---|
| Situation évolution | Les transports, et plus précisément les transports routiers sont une des priorités de la CE, aussi bien en termes d'objectifs affichés que d'engagements financiers. Depuis 2000, la CE a défini des objectifs spécifiques au secteur routier, et notamment la séparation entre construction et entretien (confiés au secteur privé), la gestion (confiée à une agence autonome) et la politique qui reste du ressort du Gouvernement. La mise en œuvre de ces objectifs est supposée renforcer les acteurs publics (directement) et les acteurs privés (indirectement sous forme « retombées »). |
|---------------------|---|

## **5.2 La CE et les infrastructures de transports au Rwanda**

Selon le Document Stratégique Pays (DSP), l'objectif global de réduction de la pauvreté est décliné en trois composantes principales : le développement rural (secteur de concentration), l'appui macro-économique lié à la réduction de la pauvreté et l'appui institutionnel.

Les infrastructures, et notamment le renforcement du réseau routier, représentent le plus gros poste de dépenses hors appui budgétaire au cours des dernières années, et absorbe environ 30% du personnel de la Délégation (hors administration).

Les infrastructures ne sont pas mentionnées dans le DSP parmi les composantes principales de l'intervention communautaire. Les principales interventions prévues dans le DSP dans ce domaine le sont au titre du développement rural : « Intervention sur le réseau routier classé, visant spécifiquement le désenclavement des zones rurales, comprenant une intervention prioritaire sur le réseau en terre ainsi qu'une intervention dans le réseau primaire, sur le

segment entre Ruhengeri et Gisenyi, d'environ 60 km, essentiel pour le désenclavement des régions rurales du Nord-Ouest »<sup>19</sup>.

*Encadré 7 – Le développement des capacités du pays dans le DSP*

Le DSP prévoit un soutien à la politique sectorielle des transports du Gouvernement, et notamment « l'initiation du processus de dialogue entre le gouvernement et ses partenaires afin de formaliser une politique sectorielle des transports avec des engagements mutuels fermes dans les domaines de la programmation des interventions sur le réseau (réhabilitations et entretiens), de la sécurité routière et de leur financement, de l'exploitation des transports, de la protection de l'environnement, du renforcement des capacités institutionnelles. Ce processus de définition tiendra compte des objectifs de désenclavement intérieur et extérieur, de maîtrise des coûts de transports, de libéralisation du secteur, de modernisation de l'Administration, de développement des infrastructures de transports dans les zones rurales dans le cadre du processus de décentralisation et de la politique de développement communautaire, en tant que contribution essentielle de la politique sectorielle aux objectifs de réduction de la pauvreté. »

Le DSP mentionne également l'objectif de renforcer les capacités des acteurs gouvernementaux et des administrations locales en terme de gestion des infrastructures dans le cadre de la décentralisation (p.20). Cependant, le renforcement des capacités est présenté de façon plus globale dans le DSP, et concerne les institutions dans leur ensemble : « Ces interventions accompagneront les efforts de l'État [...] en ce qui concerne la transition à la démocratie et le renforcement des capacités des institutions, aussi bien au plan de la conception de politiques sectorielles que dans la perspective plus large de la redéfinition du rôle de l'État, de la modernisation de l'appareil administratif et de la normalisation des relations entre les pouvoirs. » Un « Programme de renforcement des capacités de gestion de l'administration, y compris dans les domaines liés à la transition vers la démocratie » est ainsi prévu dans le document.

Les infrastructures de transport ont été une des cibles des deux programmes de réhabilitation conduits par la CE dans les années qui ont suivi le génocide. Le premier programme de réhabilitation a ainsi financé la remise en état de la route Kigali - Gatuna (3,5 M€) et la conversion de 12 Km de pistes urbaines en routes urbaines assainies dans les quartiers défavorisés de Kigali (3,2 M€ - étude technique).

Le second programme de réhabilitation, réservait 30,6 M€ aux infrastructures routières. Un premier groupe de travaux, terminés depuis fin 2000, était la réhabilitation de l'assainissement depuis le rond-point central de Kigali jusqu'à l'aéroport (10 km, 3,1 M€), la réhabilitation de la route Kigali - Gitarama (45 km, 17 M€), la réhabilitation d'un carrefour sur la route Kigali / Gatuna (1 km, 1 M€), l'aménagement de la route Utexrwa (2 km, 0,2 M€). Le solde (environ 8,6 M€) a été complété par une contribution du Programme Indicatif Régional 8ème FED, et affecté à la réhabilitation de la route Gitarama - Butare – Akanyaru (104 Km), dont le coût total estimé est de 18 M€.

Les programmes de développement engagés depuis 2002 dans le domaine des infrastructures financent principalement des projets routiers. 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.

---

<sup>19</sup> DSP, p. 27

*Tableau 1 - Principaux projets financés par la CE dans le secteur routier*

| Nom de l'intervention   | Année décision | Année fin | Prévu | Engagé | Payé  |
|---|----------------|-----------|-------|--------|-------|
| Étude technique pour la réhabilitation de la route Kigali-Kayonza   | 1999           | 2003      | 375   | 375    | 375   |
| Réhabilitation de la route Gitarama-Butare-Akanyaru   | 2000           |           | 9200  | 9200   | 8888  |
| Route Butare -Akanyaru - augmentation de plafond du projet  | 2004           |           | 2080  | 2080   | 0     |
| Appui a la politique sectorielle des transports routiers : travaux de réhabilitation route Kigali-Kayonza ; Etude préfaisabilité maintenance routes (travaux ?) | 2002           |           | 30787 | 28402  | 25485 |
| Appui a la politique sectorielle des transports routiers (développement des capacités ? Non. Surveillance travaux   | 2002           |           | 1195  | 1167   | 825   |
| Route Butare -Akanyaru - augmentation de plafond du projet  | 2004           |           | 3300  | 2237   | 2237  |

Montants en milliers d'€

Au cours de la période couverte par l'évaluation, l'intervention européenne a couvert six projets routiers majeurs : Kigali-Gatuna, Kigali-Gitarama, Gitarama-Kibuye, Gitamara-Butare-Akanyaru, Kigali-Kayonza, ainsi que des routes urbaines à Kigali.

*Encadré 8 – Les actions en faveur du développement des capacités dans le secteur public*

Dans le cadre du deuxième programme de réhabilitation, une assistance technique composée de trois experts (économiste des transports, ingénieur routier, ingénieur en bâtiment) a été mise en place au MINITRACO en 1999 pour une durée de 21 mois, 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.

Au moment de la rédaction du DSP en 2002, un projet de Lettre de Politique Sectorielle qui définissait les priorités du pays était en cours d'élaboration avec l'aide de la CE. Ce document a servi de cadre à la mise en place d'une politique sectorielle en matière de transports.

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. Cependant, cette action a été reportée du fait de la réforme de la fonction publique en cours.

La CE à travers le projet d'appui à la politique sectorielle des transports avait prévu aussi un volet 'appui institutionnel' qui comprenait l'assistance technique au MINITRACO et le programme général de formation. Ces activités n'ont jamais été exécutées à cause de la réforme.

De son côté et à travers son Projet d'infrastructures routières (2004-2008) la BAD avait programmé la formation du personnel de l'ancienne direction des routes.

*Tableau 2 – Analyse au niveau de la CE et du Rwanda*

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| Situation évolution    | La politique de la CE au niveau du Rwanda en matière d'infrastructures s'est principalement concentrée sur les routes. La CE a contribué à la réhabilitation du réseau des routes principales, et à la réforme de la politique du secteur routier. Les routes ne figurent plus en tant que telles parmi les priorités du DSP établi en 2002, mais un important volet routier a été prévu dans le cadre de l'appui aux investissements des districts, en cohérence avec les priorités données au développement rural et à la décentralisation.   |   |
| Hypothèse              | L'action de la CE résulte d'une déclinaison de la stratégie définie au siège sur la base d'un diagnostic spécifique au pays.  |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | Dès 1999, la CE a mis en place une assistance technique destinée à « mettre au point une politique sectorielle cohérente » et à « à réformer le cadre institutionnel ». Il s'agit d'une déclinaison de la stratégie définie au niveau du siège (voir Encadré 6)<br>En 2002, un projet de Lettre de Politique Sectorielle était en cours d'élaboration avec l'aide de la CE.<br>La CE a prévu de co-financer avec la BAD la formation à l'étranger de onze personnes de l'administration centrale.<br>Rien n'a été fait de façon spécifique en direction du secteur privé même si une volonté de travailler davantage avec les PME locales se dégage, mais cela correspond à la stratégie définie au niveau du siège qui considère que le renforcement de la capacité du secteur privé constitue une « retombée » de la réalisation des travaux. | La formation du personnel de l'administration centrale et des anciennes provinces a été reportée du fait de la réforme de la fonction publique en cours (mais cette difficulté était impossible à anticiper car la réforme a été une surprise pour tous les bailleurs). |
| Constat                | L'action de la CE au Rwanda est totalement dans la ligne de la stratégie définie au siège.  |   |

### 5.3 Coordination et dialogue politique

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. Comme le montre le Tableau à la section suivante, 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. Les autres bailleurs sont principalement la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la BADEA. Ils interviennent sous forme de prêts et disposent d'équipes techniques.

La compétence de la CE et son apport dans le dialogue sont reconnus par les autres bailleurs « *Le Bailleur de fonds qui est désigné par le Gouvernement pour présider un cluster est celui qui est le plus important du point de vue financement et le plus actif dans ce secteur. Ainsi, la CE qui est le principal intervenant dans les infrastructures préside ce cluster* » (Entretien bailleurs) et le Gouvernement. « Ces derniers temps la CE a été leader dans le financement des routes. Le dialogue fonctionne, parfois le Gouvernement Rwandais traîne sur certains dossiers » (entretien au Gouvernement). « *La Délégation a un pouvoir de décision propre, ce qui n'est pas le cas de la Banque Mondiale et de la BAD où les décisions sont prises respectivement à Washington et Tunis* » (entretien au Gouvernement).

Le dialogue a été fortement perturbé par la faiblesse des ressources humaines et institutionnelles du côté du Gouvernement, elle-même liée aux importantes réformes en cours (voir section suivante).

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 2001. Cette étude a été réalisée par le Bureau Scetauroute en 2002. Deux autres bailleurs

sont intervenus dans ce domaine. Le Japon a fait via la Banque Mondiale un don de 0,8 M€ pour le financement d'études d'élaboration de la politique de transport au Rwanda et l'identification du réseau routier de l'État<sup>20</sup> qui a abouti à l'établissement d'un document de politique sectorielle en 2005 par CIMA.

En 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. Cette action est actuellement en attente car les administrations concernées sont en cours de réorganisation.

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 nationaux<sup>21</sup>. 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.

Tableau 3 – Analyse au niveau de l'ensemble des bailleurs et du Rwanda

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Situation évolution    | La CE est chef de file pour la coordination et le dialogue dans le domaine des infrastructures. Dans ce domaine, la majorité des ressources financières va à la réhabilitation du réseau routier principal. La CE a une capacité et un apport reconnus dans ce domaine. Par contre, le dialogue est fortement contraint par la faiblesse des ressources humaines et institutionnelles du côté du Gouvernement, elle-même liée aux importantes réformes en cours. Depuis 1999, la CE appuie le renforcement des capacités du Gouvernement dans le domaine des routes, avec le soutien de plusieurs autres bailleurs. |  |
| Hypothèse              | La CE a coordonné ses grands projets d'infrastructure avec les autres bailleurs, tout en orientant le dialogue avec le Gouvernement dans le sens d'un renforcement de la politique sectorielle  |  |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse  |
|                        | La CE est chef de file du « cluster » infrastructures.<br>Les grands travaux routiers sont correctement coordonnés.<br>La CE cofinance des projets de renforcement des capacités avec d'autres bailleurs.   | Le dialogue à propos du renforcement de la politique sectorielle a été fortement contraint par la faiblesse des ressources humaines et institutionnelles du côté du Gouvernement.<br>A la date de cette évaluation, le dialogue reste perturbé par les bouleversements qui affectent les institutions partenaires du côté du Gouvernement. |
| Constat                | La CE a joué un rôle efficace et reconnu de coordination, notamment pour le bon achèvement de la réhabilitation du réseau routier en 2008. Depuis 1999, elle a constamment orienté le dialogue des bailleurs avec le Gouvernement en direction d'un renforcement de la politique sectorielle, mais le processus a été contraint et perturbé par la faiblesse des institutions nationales.   |  |

## 5.4 Le gouvernement et les infrastructures

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 est doté d'un conseil d'administration de sept membres dont quatre sont issus du secteur privé.

<sup>20</sup> Ce même don a également financé les études de réhabilitation des axes routiers Rusumo-Kayonza et Kigali-Gatuna

<sup>21</sup> Rapport mission CE –BM -BAD, 2006.



Le FER est chargé de la collecte des redevances<sup>22</sup> 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. Ses recettes se sont élevées à 3,367 milliards de Frw en 2003 et 3,833 milliards en 2004. En 2004, ses dépenses se sont élevées à 2,6 milliards de Frw (3,7 millions d'euros) pour les opérations d'entretien du réseau principal (37 %), de la Ville de Kigali (16,3 %) et des routes secondaires (14 %) (CIMA, 2005). La différence entre recettes et dépenses vient de 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.

Le Rwanda s'est aussi engagé dans la création d'un Office des routes et d'un Laboratoire national, prévus pour 2006. Ceux-ci recevront la responsabilité de l'exécution de la politique routière du pays. Cela inclut, d'une part, la responsabilité de la réhabilitation, de l'entretien et de la construction des routes, et d'autre part l'établissement et le renforcement des standards d'entretien. La CE a conditionné son soutien au FER à la création de l'Office des routes.

Le gouvernement conserve 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 sous laquelle se trouvent trois professionnels chargés des routes. Ces trois professionnels sont chargés respectivement des projets de construction et de réhabilitation, des projets d'entretien et de l'inspection des routes. Avant le service routier était sous la Direction des Travaux Publics.

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) intervient mais pas de manière systématique.

La réforme administrative engagée en 2004-2005 a conduit à réduire le personnel et à élever son niveau de qualification<sup>23</sup>. 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 la gestion de ce réseau.

Comme le montre le Tableau <sup>24</sup> 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.

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Le MININFRA est passé, dans son ensemble, de 87 à 54 employés.

<sup>24</sup> Rapport de diagnostic et plan d'action routier » réalisé par Parsons Brickerhoff pour la CE en octobre 2005

*Tableau 4 - 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

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 est, dans le secteur routier, l'élément le plus marquant de cette politique.

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. Ceux-ci 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.

La responsabilité des routes secondaires a été décentralisée et confiée aux districts en 2002. Le financement des districts est assuré par des dotations forfaitaires par le biais du Fonds Communautaire de Développement. Ce fonds reçoit actuellement 4% du budget national, pourcentage qui est appelé à atteindre 10%.

Dans ce cadre, une allocation de 70 M Frw (99 000 € environ) par an est prévue pour le financement des projets routiers soit 2,1 milliards de Frw (3 millions € environ) pour l'ensemble des district. Cette somme sera allouée sur la base de projets préparés par les districts et soumis pour approbation au ministère. Le FER sera l'organisme payeur.

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 identifiés vont devoir l'être une deuxième fois et les plans de développement des anciens districts étaient introuvables au moment de l'enquête d'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 ».

*Tableau 5 – Analyse au niveau du Gouvernement*

|                        |  |  |
|------------------------|--|--|
| Situation évolution    | La période 1999-2005 est marquée par de profonds changements dans les institutions chargées du secteur et de leurs relations. Ces changements ne sont pas terminés. Ils résultent d'une combinaison de trois réformes : réforme de la politique sectorielle des infrastructures, décentralisation et réforme de la fonction publique. Il en résulte une faiblesse temporaire mais importante dans les capacités techniques, aussi bien au niveau central qu'aux échelons locaux. |  |
| Hypothèse              | La CE a influencé la stratégie du Gouvernement dans le sens d'un renforcement de la politique sectorielle  |  |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse   | ... qui infirment l'hypothèse  |
|                        | Les principaux éléments de la réforme du secteur routier vont dans le sens de la stratégie de la CE et ont été appuyés par elle : FER, Office des routes, affectation des routes secondaires aux districts..   | La réforme de la fonction publique et la décentralisation vont contribuer à terme à une politique d'infrastructure efficace, mais la CE n'y a pas joué un rôle significatif. |
| Constat                | La CE a eu une influence sur la stratégie sectorielle du Gouvernement et en petite partie sur les changements institutionnels qui bouleversent actuellement le secteur. Elle a fait des efforts constants pour doter le pays d'une capacité de gestion de ses grandes infrastructures, mais le contexte n'a pas encore permis à ces efforts d'être efficaces.  |  |

## **5.5 Le système d'acteurs rwandais et le cas de la route Kigali-Kayonza**

Les bailleurs internationaux sont le principal élément de structuration du marché en ce qui concerne les grands travaux d'infrastructure. Le Ministère technique et le Tender Board sont impliqués avec les bailleurs dans le processus d'attribution des marchés pour les grands travaux.

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 (+/- 57 000 €). Les appels d'offres pour ce type de marché nécessitent l'approbation du National Tender Board (NTB) et selon le rapport de Brickerhoff (2005), l'examen des contrats de cette importance au niveau du FER démontre une absence systématique d'appels à la concurrence par le NTB.

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.

Normalement pour les travaux estimés à moins de 10 millions de Frw (14 000 €), la Commission de passation des marchés du District est autorisée à lancer les appels d'offre. Entre 10 et 40 millions de Frw (57 000 €), cette opération est effectuée au niveau Province. Au-delà de 40 millions de Frw, le National Tender Board doit donner son approbation. Au-delà de 100 millions de Frw, National Tender Board est le seul responsable du processus d'attribution des marchés.

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.

Une quarantaine d'entreprises nationales sont présentes sur le marché. Leur part de marché a augmenté sensiblement entre 2000 et 2004, passant de 13% à 22%. La répartition des travaux routiers réalisés localement (hors entreprises internationales) est indiquée dans le tableau 6. On y constate 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 6 - Travaux routiers réalisés localement<sup>25</sup>

| 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%  |

Trois entreprises internationales sont installées au Rwanda: la GOGEA/SATOM, la STRABAG et la SNCTPC (Société Nationale Chinoise des Ponts et Chaussées).

Selon un rapport de Scetauroute réalisé en 2002 pour la CE, peu d'entreprises rwandaises disposent de la compétence technique, de l'expérience et du matériel requis pour participer à l'entretien routier. En 2002, seules deux PME pouvaient travailler sur les routes bitumées, et une dizaine d'entreprises seulement étaient organisées de façon satisfaisante. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : d'une part, l'équipement coûte cher et le niveau des taux d'intérêt décourage les investissements lourds ; d'autre part, le marché est petit, et donc potentiellement volatil. A la date de l'évaluation, le secteur privé national participe peu à l'exécution de l'entretien routier sur le réseau principal (entretien au sein du Gouvernement). Les entreprises rwandaises ne disposent pas toujours de capacités financières, techniques, matérielles et managériales nécessaires à l'exécution de ces travaux. Ainsi, une entreprise rwandaise s'est vue retirer à deux reprises des contrats à cause de la mauvaise exécution des travaux.

Les bureaux d'études compétents sont 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 va dans le même sens.

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.

#### Encadré 9 - La route Kigali Kayonza

La route Kigali-Kayonza a été réhabilitée sur financement européen, et livrée en 2006. Longue de 65 km, elle assure 11% du trafic routier national. Elle passe par les Districts de Nyarugenge, Kicukiro, Gasabo, Rwamagana et Kayonza. Le coût de la réhabilitation s'est élevé à 15,7 milliards de francs rwandais (22 millions €), soit 2,2 milliards de plus que le coût initialement prévu (3 millions €). La construction s'est déroulée dans de bonnes conditions.

<sup>25</sup> Le tableau est issu du « Rapport de diagnostic et plan d'action routier » réalisé par Parsons Brickerhoff pour la Commission européenne en octobre 2005

Le MININFRA (Ministère technique) était le maître d'œuvre et le MINECOFIN (Ordonnateur National du FED) le maître d'ouvrage. Cette répartition rentre dans le cadre des accords ACP/CEE. Un ingénieur du MININFRA suivait d'une façon rapprochée et régulière l'avancement des travaux.

La Délégation en tant que bailleur faisait aussi le suivi d'exécution du projet en participant aux réunions et aux visites de chantiers. C'est elle qui faisait le paiement des factures même si une grande partie était acheminée à Bruxelles pour paiement.

L'exécution des travaux a été confiée à Strabag, entreprise internationale qui a une représentation au Rwanda tandis que c'est le Bureau international 'CLOTTI & Associati' qui faisait la surveillance.

Le rôle des entreprises rwandaises a été insignifiant. Un contrat de sous-traitance dans les travaux d'assainissement (comme la construction des rigoles) qui avait été attribué au départ à une entreprise rwandaise a été transféré à une entreprise ougandaise à cause de la qualité, insatisfaisante des travaux. Dans le but de renforcer les capacités locales, l'entreprise ougandaise a recruté des tâcherons rwandais.

Les conditions nécessaires 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 ne pourraient pas 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. En la matière les règles sont presque les mêmes pour tous les bailleurs.

*Tableau 7 – Analyse au niveau du système d'acteurs rwandais*

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Situation évolution    | La réhabilitation du réseau routier principal est en cours d'achèvement et l'enjeu des années à venir devient l'entretien de ce réseau et le renforcement du réseau secondaire. A la date de l'évaluation, le système des acteurs rwandais opérant dans le secteur routier reste très faible. Il n'est pas prêt à affronter ces enjeux.   |  |
| Hypothèse              | Les actions aidées par la CE ont contribué à préparer le système des acteurs rwandais à mettre en œuvre la politique sectorielle dont le pays a besoin  |  |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse  |
|                        | La CE a déployé des efforts importants pour renforcer la capacité du secteur public.<br>Les financements des bailleurs, et de la CE en particulier, ont permis un développement du marché des travaux d'infrastructure routiers.<br>La part du marché détenue par les acteurs rwandais s'est légèrement accrue, et dans ce cadre, la part des entreprises est devenue prépondérante.<br>Le CE s'est préoccupée du renforcement des entreprises rwandaises dans la mesure où les deux études disponibles sur ce sujet ont été financées par elles.   | A cause des bouleversements institutionnels en cours, les efforts déployés par la CE n'ont pas encore permis de renforcer la capacité du secteur public.<br>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<br>La CE n'a réalisé aucune action particulière, en faveur de la formation du personnel des entreprises |
| Constat                | La CE a très largement contribué depuis dix ans à la réhabilitation du réseau routier principal. Au moment où cet objectif est en voie d'être atteint, le système des acteurs rwandais n'est pas prêt à assurer les fonctions qui devraient lui incomber, à savoir l'entretien du réseau principal et la création de routes bitumées sur le réseau secondaire. La CE a appliqué la stratégie énoncée au niveau central mais les hypothèses qui sous-tendent cette stratégie n'ont pas fonctionné au niveau du Rwanda pour deux raisons : (1) l'accroissement de capacité du secteur public a été trop lent en raison des très importants ajustements institutionnels en cours, et (2) il n'y a pas eu d'espace disponible pour la création d'une capacité adéquate dans le secteur privé. |  |

## 5.6 Annexes

### **Prise en compte de l'environnement dans les projets routiers**

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).

Aussi, les études routières comportent encore rarement un volet "impact environnemental" formalisé.

Pourtant, le secteur connaît des évolutions, avec notamment la promulgation prochaine d'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.

Cependant, ceux-ci n'ont pas tous intégré non plus la thématique environnementale. Les projets financés par le Fonds européen de développement ne tiennent ainsi pas compte de l'environnement dans le suivi des travaux.

En revanche les projets financés par la Banque Africaine de Développement comportent un certain nombre de procédures environnementales : il y a ainsi un responsable des questions environnementales dans l'équipe chargée du suivi des projets, ainsi que des procédures spécifiques. De plus, la population est sensibilisée sur l'entretien de l'ouvrage en parallèle.

Dans sa politique d'entretien des routes, enfin, le FER prend en compte le volet environnement par la plantation d'arbres et de végétaux destinés à consolider les routes. Cette exigence est présente dans les cahiers des charges transmis aux entreprises privées.

#### *Encadré 10 - 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.

### **Prise en compte des questions d'égalité homme-femme**

Certaines études financées par les bailleurs internationaux, celles de la BAD notamment, incluent la question de l'égalité homme-femme dans l'analyse sociale.

## 6. Etat de droit : monographie d'étude de cas

### 6.1 La Politique de la CE en matière d'institutions et d'état de droit

Depuis 1991, la Commission a affirmé une volonté croissante d'engagement pour les droits de l'homme et la Démocratie. L'UE dispose d'une base juridique pour l'ensemble de ses actions depuis 1999, en matière de Droits de l'Homme et de démocratisation. Celle-ci se répartit aujourd'hui dans les accords d'association et de coopération, les bases juridiques et règlements de coopération et d'assistance technique (ALA, MED, TACIS, CARDS, et surtout la Convention de Cotonou), ainsi que les bases juridiques de lignes budgétaires spécifiques, en particulier (mais non exclusivement) celles regroupées dans l'Initiative européenne pour les droits de l'homme et la démocratie (IEDDH). La stratégie de l'UE pour l'Afrique<sup>26</sup> identifie « l'amélioration de la gouvernance, la restauration de la paix et de la sécurité, l'amélioration de la qualité de la gestion et de la décision publique » comme un des trois axes de développement poursuivis.

Les notions de droits de l'homme et démocratie s'inscrivent aujourd'hui dans le domaine plus vaste de gouvernance. Le consensus croissant dans la communauté de l'aide internationale au développement sur l'importance de la gouvernance a suivi directement les résultats décevants de l'efficacité et de l'efficience des dernières années du XXème siècle. La déclaration du Millénaire souligne spécifiquement l'importance de la bonne gouvernance pour réaliser les objectifs du développement et de l'éradication de la pauvreté. Ceci est confirmé par le consensus de Monterrey où il a été convenu que la bonne gestion des affaires publiques est essentielle pour le développement durable, pour une croissance économique soutenue et pour l'éradication de la pauvreté.

Le partenariat ACP s'inscrit dans le sillage de plusieurs initiatives internationales, dont l'OCDE, qui consacrent des efforts importants aux moyens d'améliorer la lutte contre la corruption, la réforme du secteur public, le développement des capacités, les droits de l'homme, la démocratie, et la règle de droit. Ainsi le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) insiste sur la bonne gestion des affaires publiques ainsi que les droits de l'homme, la démocratie, la paix et la sécurité, et a inclus la bonne gouvernance comme l'un des sujets clé dans le mécanisme africain de revue par les pairs.

La gouvernance fait référence à la structure, au fonctionnement et à la performance des pouvoirs publics/institutions à tous les niveaux<sup>27</sup>. La gouvernance se définit généralement comme la manière dont les fonctions publiques sont effectuées (comprenant l'exécution des services publics), la manière dont les ressources publiques (humaines, naturelles, économiques et financières) sont gérées et les intérêts conciliés dans les affaires d'un pays. Plutôt que de chercher à définir la gouvernance de façon définitive, un manuel interne de la Commission la décrit comme regroupant six secteurs de l'aide au développement :

- (1) Aide à la démocratisation, incluant tous les processus d'inclusion, de consultation et de participation des populations citoyennes aux affaires de l'état ;

---

<sup>26</sup> COM(2005) 489

<sup>27</sup> Les pouvoirs publics/institutions sont compris largement, y compris tous les niveaux de gouvernance : central-local (décentralisation) ; et spécifique général-sectoriel (par exemple le ministère de finances et les ministères spécifiques de secteur).

- (2) Promotion et protection des droits de l'homme, en incluant tous les instruments pertinents tels que les conventions sur le travail, le droit des réfugiés, les Conventions de Genève, et les Conventions internationales sur les droits de l'homme.
- (3) Renforcement de la règle de droit et de l'administration de la justice, faisant référence à la possibilité de recours à un cadre juridique équitable et souverain ;
- (4) Amélioration du rôle de la société civile conçue comme partenaire et acteur des affaires d'intérêt public ou de bien commun ;
- (5) Réforme de l'administration publique, gestion des finances publiques et réforme de la fonction publique ;
- (6) Décentralisation et de réforme/renforcement des capacités du gouvernement local.

Un rapport de 2001 sur les activités de la CE dans les domaines des droits de l'homme, démocratie et gouvernance, indique que ces priorités se traduisent dans les fonds utilisés : « de manière encore plus significative, il y a, même en dehors de l'IEDDH (qui représente juste 1% du budget de l'aide extérieure), une expansion du volume d'activités [pour les droits de l'homme et la démocratie] que la Commission entreprend » (traduit par nous, Europeaid, 2001, page 2).

La coopération de la CE place donc la défense des droits de l'homme comme une priorité transversale, au même titre que l'égalité des genres, les droits des enfants et la protection de l'environnement, la prévention des conflits et la gestion des crises.

*Tableau 1 – Analyse au niveau global*

|                     |  |
|---------------------|--|
| Situation évolution | La construction de capacités institutionnelles et la promotion de l'état de droit est un des six domaines clés de la coopération au développement de la CE. Cet axe comprend à la fois un respect des normes du droit international et la recherche d'un environnement politique favorable à une gestion efficace et efficace de l'aide au développement. Il s'agit d'une priorité transversale, qui doit être prise en compte dans les interventions de chacun des domaines d'intervention. |
|---------------------|--|

## **6.2 La CE et l'état de droit au Rwanda**

En mars 1998 le Conseil Européen<sup>28</sup> a pris une position commune mettant l'accent sur les actions de promotion des droits de l'homme, de réconciliation 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.

<sup>28</sup> position commune 98/252/PESC



En 2002, le DSP place l'état de droit, les droits de l'homme et le règlement du contentieux du génocide parmi les objectifs prioritaires. Une priorité particulière a été donnée par la CE<sup>29</sup> à la réconciliation, à la fois dans les documents de stratégie et dans les faits comme l'indique le témoignage suivant : « dans la phase d'urgence, les infrastructures ont souffert car la CE donnait la priorité à la réconciliation 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 (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 au Rwanda<sup>30</sup>. 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.

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 Délégation à opérer un suivi conséquent dans ce domaine 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.

Les interventions de la CE au Rwanda ces dernières années 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 (entretien n°32, n°33 et n°34). « 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 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)
- Une aide à la Commission nationale de l'unité et la réconciliation (CNUR)
- La formation du personnel judiciaire
- 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

---

<sup>29</sup> 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)

<sup>30</sup> Cité 2 fois dans l'executive summary du rapport annuel 2004 de la CE sur l'aide au développement.

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 ONGs rwandaises (en 2006 : 80 ONGs). L'importance de ces actions a même excédé les souhaits du gouvernement en matière de soutien financier aux ONG.
- La CE apporte un soutien aux échelons locaux, via le CDF (décrit en section XXX). Les paiements, bien qu'encore limités, font de la CE le premier financeur du CDF.
- 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 dans les domaines de l'état de droit, du développement institutionnel, et des droits de l'homme.<sup>31</sup> Les catégories ont été établies par l'équipe d'évaluation aux fins de réaliser ses analyses (voir annexe).

Tableau 2 – Coopération de la CE (paiements) par période et par domaine

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

(montants en K€) – Source : inventaire des interventions évaluées, voir annexe

*Encadré 11 – l'appui de la CE au processus Gacaca et aux actions de réconciliation*

L'action de la CE pour la Justice et la réconciliation 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, la CE a contribué en finançant des ONG actives au niveau du Rwanda.

Tableau d'analyse 3 : La CE et les Institutions et l'état de droit au Rwanda

|                     |   |                                      |
|---------------------|---|--------------------------------------|
| Situation évolution | <i>La CE est active sur le plan financier auprès du Gouvernement pour les réformes de la Justice et la promotion de la réconciliation nationale, depuis la sortie de crise et encore aujourd'hui. Le Gouvernement est la majorité des bailleurs internationaux partagent cette priorité et les objectifs globaux.</i> |                                      |
| Hypothèse           | <i>La CE a su décliner de façon adaptée sa politique générale au cas du Rwanda</i>  |                                      |
| Signes et           | <i>... qui confirment l'hypothèse</i>   | <i>... qui infirment l'hypothèse</i> |

<sup>31</sup> Comme décrit en partie 1, les actions en faveur de la gouvernance reposent en grande partie sur une prise en compte transversale. De fait, de nombreux secteurs d'intervention, tels que les lignes de réhabilitation, le renforcement des capacités en développement rural, incluent des composantes gouvernance autrement dit démocratie et droits de l'homme. Les chiffres indiqués dans ce tableau ne reflètent donc qu'une partie des interventions de la CE en matière de gouvernance, celle des actions spécifiques en faveur des Institutions, de la Justice et des droits de l'homme.

|              |  |   |
|--------------|--|---|
| éléments ... | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La CE a compté parmi les premiers bailleurs à insister sur l'importance de la Justice dans le contexte spécifique du Rwanda</li> <li>- Le Rwanda est un des pays de concentration pour l'Initiative européenne pour les droits de l'homme et la démocratisation</li> <li>- L'état de droit, les droits de l'homme et la réconciliation ont été une très forte priorité de la CE pendant la période couverte par l'évaluation, sinon la première priorité</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La CE, agissant en cela comme l'ensemble des bailleurs, n'a pas repris une attitude contre laquelle l'évaluation conjointe réalisée en 1996 avait mis en garde « the rush to promote reconciliation over the understandable resistance of those who had suffered immensely » (DANIDA, 1996, p38) Source : rapport de doc</li> <li>- 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. (part du budget du PIN ?)</li> <li>- La capacité de la Délégation a été jugée globalement insuffisante jusqu'à une date récente en matière de droits de l'homme</li> </ul> |
| Constat      | <p>La CE a renforcé la priorité partagée sur ce thème, sa contribution est structurellement significative.</p> <p>Des problèmes de coordinations seraient certainement apparus si la CE n'avait pas tenue une position similaire à l'ensemble des acteurs.</p>   |   |

### 6.3 Coordination et dialogue politique

Une répartition des rôles entre les bailleurs internationaux s'est installée à partir de 1997. La CE, et la plupart des autres bailleurs, n'avaient pas encore de bonnes relations de travail avec le Gouvernement à ce moment-là. « La CE n'a pas de valeur ajoutée particulière pour la coordination avec les bailleurs. C'était plutôt un bailleur de plus. C'est plutôt le gouvernement, avec la sa PRSP, qui a réussi à coordonner les bailleurs » (entretien au siège de la CE).

A partir de 1997, l'USAID a initié des réunions de coordination concernant les questions macro-économiques et le DSRP. Le PNUD a initié la coordination dans les autres domaines. Depuis 2003, des réunions mensuelles ont été établies sous le leadership du PNUD pour servir de cadre au dialogue politique dans le domaine de la justice, des droits de l'homme et de la réconciliation. 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 ONGs

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<sup>o</sup> catégorie qui risquent la peine de mort. La CE est intervenue ainsi auprès des associations de rescapés du génocide pour que les droits de la défense soient renforcés.

*Tableau d'analyse 4 : Coordination et dialogue politique*

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| Situation évolution    | <i>La CE, et l'ensemble des bailleurs, parviennent aujourd'hui et surtout depuis 2003 à coopérer dans de bonnes conditions dans le domaine de la Justice et des droits de l'homme. La confiance réciproque des acteurs, y compris le gouvernement, est établie.</i> |   |
| Hypothèse              | <i>La CE est devenu très récemment un acteur moteur dans l'établissement d'un bon dialogue avec le Gouvernement</i>   |   |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse   |
|                        | <i>- La gouvernance devient une priorité de la coopération européenne, fait de mesures de renforcement tout comme de contre-pouvoir</i>   | <i>- La CE n'a pas su développer des objectifs de développement alliant l'intégralité des approches de la gouvernance et la recherche de la stabilité</i> |
| Constat                | <i>La CE n'est pas particulièrement distinguée des autres bailleurs dans la coordination et le dialogue politique..</i>   |   |

## **6.4 Politique du gouvernement dans le domaine de la justice et de la réconciliation, et les politiques voisines**

### **6.4.1. Le système politique**

Le génocide et les massacres ont tué environ un million de personnes entre avril et juin 1994 au Rwanda. Le pays a perdu environ 12% de sa population. Sur la période 1994-1996, plus de 2 000 000 de personnes ont fui vers d'autres pays et 1 500 000 ont connu des déplacements à l'intérieur du pays

Le génocide a conduit à une destruction massive des ressources humaines, des capacités institutionnelles et sociales, et de l'infrastructure économique. Les franges éduquées de la population ont été décimées : tuées, emprisonnées ou exilées. La sécurité intérieure a connu une importante détérioration.

Un gouvernement d'unité nationale conduit par le Front patriotique rwandais (FPR) a été formé en juillet 1994, et les partis politiques ont décidé de suspendre leurs activités politiques pour une période de 5 ans. La sécurité intérieure a été rapidement rétablie et contrôlée, à l'exception de certaines zones frontalières où l'insécurité persistait encore en 2000 (ECHO, 2000, p15).

Le Gouvernement a annoncé en 1999 l'extension de la période de transition, de 1999 à 2003. Des élections locales ont été tenues en 1999 et la transition s'est achevée en mars 2003 avec un referendum constitutionnel, suivi, plus tard dans l'année, par 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 », tous les partis autorisés ayant soutenu le même candidat à l'élection présidentielle. Le Gouvernement actuel réunit cinq des huit partis autorisés.

By 2000, a National Assembly was functioning, with nine political entities represented. The parliamentary commissions of inquiry investigated allegations of corruption and other alleged misdeeds of ministers and deputies. Some of these inquiries have resulted in the sanctioning and resignation of ministers. (US DS, 2000). In 2000, the "Political Forum," an informal grouping of senior members of each of the political parties represented in the National

Assembly, has dismissed deputies for misconduct, alleged corruption, or incompetence. Ce forum a été officialisé par la Constitution de 2003.

Un rapport d'évaluation des actions de droits de l'homme de la CE au Rwanda<sup>32</sup> note que la gouvernance a incontestablement progressé, entre la situation actuelle et celle d'avant 1994. A partir de 1998, le pays a accompli d'importants progrès dans le domaine de la gestion des finances publiques. 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. Comparé aux cinq pays africains similaires mentionnés dans le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, le Rwanda a constamment été au dessus de la moyenne en ce qui concerne la lutte contre la corruption<sup>33</sup>.

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 pris 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 Gacaca<sup>34</sup>. Plusieurs radios étrangères apportent aussi 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 plus en plus de la liberté de parole en 2006, sans qu'il soit possible de conclure sur la pérennité de ce changement.

Un 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 financière<sup>35</sup>. 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). 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).

Dans le domaine des droits de l'homme, le gouvernement a créé en 1999 une commission ad hoc, « La Commission nationale des droits de la personne (CNDP) ». Cette Commission 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 oriente vers l'institution mise

---

<sup>32</sup> "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.

<sup>33</sup> World Bank Institute : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2004kkdata.xls>

<sup>34</sup> The New Times, 22-23 mars 2006, p4

<sup>35</sup> 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 »

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.

La CE a contribué à la mise en place de la CNDP par un accord de partenariat avec la CE en 2002 et de financements de 2003 à 2006. La CNDP a bénéficié de l'appui de la CE depuis 2003 jusqu'au 30 juin 2006 pour son projet « monitoring des juridictions Gacaca ». Il s'agit d'un appui logistique (achat de 10 jeeps, des motos, des ordinateurs, etc) pour faciliter le travail du personnel affecté à ce projet. Ce projet s'inscrit dans le projet plus large : « soutien à l'état de droit aux initiatives de promotion des droits de la personne et la réconciliation nationale » ,

La CE soutien financièrement des ONG actives au Rwanda par le biais des lignes budgétaires spécialisées, à travers des appels à projets internationaux. Les aides ont bénéficié aux projets d'ONG 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)

#### **6.4.2. Décentralisation**

La décentralisation a été initiée par le Gouvernement en 2001. La Délégation a apporté son soutien à la décentralisation dès ce moment, dans le cadre du développement rural (entretien à la Délégation).

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.

La politique de décentralisation s'appuie sur le renforcement des capacités des entités locales, et le développement de leur autonomie, aux plans politiques, administratifs et financiers.

- En mars 2000, les premières élections à bulletin secret pour élire les membres du conseil de district ont eu lieu. 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 cellules 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.

*Tableau 5 – Les niveaux d'administration*

| <b>Nombre de</b>             | <b>Jusqu'au<br/>31/12/05</b> | <b>Depuis le<br/>01/01/06</b> | <b>Elections</b>                         |
|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--|
| Provinces et Ville de Kigali | 12                           | 5                             | Provinces : non<br>Ville de Kigali : oui |
| Districts                    | 106                          | 30                            | Oui, 2000                                |
| 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 région<sup>36</sup> ». 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). 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)

A ce jour, la décentralisation des compétences est devenue réalité dans plusieurs domaines comme l'agriculture<sup>37</sup> 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.

#### **6.4.3. Réforme du système 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 considéré comme peu autonome, manquant de ressources, inefficace et corrompu (US DS, 2001).

Le principal enjeu en terme de Justice est certainement le règlement de l'héritage du Génocide. La réduction de la population carcérale - jusqu'à 120 000 détenus en 1999 – est un des objectifs du Gouvernement. En réponse à cette situation très singulière, le gouvernement a mis en place un système spécifique, dit « Gacaca », une adaptation moderne des traditionnelles audiences publiques dans les villages, visant à apporter justice et réconciliation au plus près des personnes impliquées dans le génocide et des victimes, et à mettre en place des travaux d'intérêt général comme alternative à la prison.. Après une série d'actions pilotes en 2004, le fonctionnement effectif dans tout le pays commencera en juillet 2006. Le fonctionnement de ce système est détaillé en annexe. Les chiffres de 2006 indiquent que la population carcérale au niveau du pays est d'environ 70 000 détenus, et plus de 20 000 détenus ont été libérés dans le cadre de la procédure d'aveux(Entretien avec le Gouvernement).

Au niveau international, le conseil de sécurité de l'ONU a mis en place "le Tribunal pénal international pour le Rwanda" (TPIR) en octobre 1994. Le tribunal recherche des suspects qui ont fui dans d'autres pays. En punissant quelques unes des personnalités ayant eu un rôle central dans le génocide de 1994, le tribunal d'Arusha a envoyé un signal clair indiquant que les principaux meneurs seront tenus responsables de sérieuses violations du droit

<sup>36</sup> Séminaire sur la décentralisation fiscale, Dar es Salaam, Août 2005.

<sup>37</sup> « 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)

international humanitaire et des droits de l'Homme. Cependant, le processus légal est décrit comme coûteux, peu efficace et lent<sup>38</sup>.

Parallèlement, le système judiciaire « ordinaire » fait également l'objet de réformes. Parmi les objectifs principaux figurent le renforcement de l'indépendance des autorités judiciaires, et l'accessibilité de la justice pour les plus pauvres. La constitution de corps de police responsables localement est engagée, avec pour ambitions de réduire les effectifs – et donc les coûts – de la police pour la nation.

En 2002, le Gouvernement reconnaît que l'essentiel des efforts est tourné vers la mise en œuvre du processus Gacaca (PRSP, 2002, p61. 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 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).

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. Elle est intervenue pour toutes les actions significatives : aide aux ONGs, assistance technique, infrastructure (Cour suprême et 30 tribunaux locaux), journal des Gacaca en Kinyarwanda. La CE a apporté une contribution très importante au changement.

#### **6.4.4. Politique nationale d'unité et de réconciliation**

La Commission nationale pour l'Unité et la Réconciliation (CNUR), créée en mars 1999, est en charge de la politique nationale de promotion de la réconciliation.

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. Elle est rattachée à la Présidence, et lui rend des comptes par un rapport annuel.

Le Commission déploie deux modes d'action principaux :

- la sensibilisation et la formation pour le plus grand nombre, en particulier pour des groupes spécifiques : soldats démobilisés, leader d'opinion, enseignants... Une action d'envergure est la tenue dans tous les pays des « Igando » (ou « camps de la solidarité »). Ces sessions durent 2 mois pour les candidats étudiants à l'université et les institutions d'enseignement supérieur. Pour les démobilisés, elles durent 3 mois et portent sur la résolution des conflits, unité et réconciliation et le patriotisme.
- l'action au niveau politique, en favorisant l'intégration des enjeux de la réconciliation nationale dans tous les politiques de l'Etat. L'intégration dans l'enseignement est particulièrement recherchée. Par exemple, l'éducation civique est obligatoire dans les curriculums nationaux depuis avril 2005 ; la première formation des formateurs a eu lieu en avril 2006.

---

<sup>38</sup> CE – DG DEV – Country overview



La CE soutien 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.

#### 6.4.5. La sécurité et la démobilisation

En matière de sécurité, le Gouvernement du Rwanda s'est engagé dans le PRSP à promouvoir la paix et de bénéficier des « dividendes de la paix » en réduisant ensuite les dépenses militaires.

Depuis 1997, le Rwanda est engagé militairement en République Démocratique du Congo. Le Rwanda prend part aux efforts internationaux de résolution des conflits régionaux. Le Rwanda a pris part aux négociations pour ramener la paix au Burundi (accords d'Arusha) et République Démocratique du Congo (Accord de Sun City, Afrique du Sud), elle participe également à la Conférence Régionale pour la résolution des conflits dans la Région des Grands Lacs dont le Secrétariat est installé à Nairobi.

La réduction de la taille de l'armée devra dégager des moyens et des forces vives pour accroître la production du pays. Le Gouvernement a mis en place depuis 1997 le programme de démobilisation et de réintégration, pour tirer au mieux parti des anciens soldats dans la vie civile.

La Commission Rwandaise de Démobilisation et de Réintégration (RDRC) est en charge de ce programme, principalement financé sur la base d'un fond géré par le PNUD. La Commission est composée de 6 Commissaires dont un président ; ils sont nommés par un arrêté présidentiel, et travaille à temps plein. Elle comprend un secrétariat technique qui coordonne le personnel d'appui. Le ministère de tutelle est le ministère. Le ministère une liste des militaires à démobiliser, envoie une copie à la Commission qui conçoit et exécute un programme de réinsertion socio-économique des militaires démobilisés. La commission dispose d'une autonomie de gestion technique et financière.

Avec l'appui des donateurs internationaux, la première phase du programme, de 1997 à 2001, a vu la démobilisation de dizaines de milliers de soldats. La PRSP dresse ce bilan quantitatif :

|   | <b>Démobilisés</b> | <b>Remobilisés (suivant les accords d'Arusha)</b> |
|---|--------------------|---|
| Soldats de l'armée patriotique Rwandais (RPA) | 16 125             |   |
| Soldats des ex-Forces armées rwandaises (FAR) | 20 000             | 15 000  |

La Commission Rwandaise de Démobilisation et de Réintégration octroie aux soldats démobilisés un « pécule » pour assurer la phase de transition (le PRSP vise un montant de RWF 380 000), et organise des formations pour faciliter leur réinsertion professionnelle. D'autres actions sont également entreprises pour les soldats démobilisés : aide pour trouver des terres, tests et soins de santé, conseils, ... (PRSP 2002, p 59).

*Tableau d'analyse 6 : Politique du gouvernement dans le domaine de la justice et de la réconciliation, et les politiques voisines*

|                        |   |                                  |
|------------------------|---|----------------------------------|
| Situation évolution    | <i>La situation d'ensemble des institutions et de l'Etat de droit s'est considérablement améliorée dans la période de 1998 à aujourd'hui.</i> |                                  |
| Hypothèse              | <i>La CE a pesé très significativement dans le rétablissement des Institutions et de l'Etat de droit</i>                                      |                                  |
| Signes et éléments ... | ... qui confirment l'hypothèse  | ... qui infirment l'hypothèse    |
|                        | - La Ce a apporté son soutien   | - La coopération entre bailleurs |

|                |  |   |
|----------------|--|---|
|                | <p><i>financier aux commissions (CNUR et CNDP)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>La CE renforce la société civile par des aides directes aux ONG</i></li> <li>- <i>Une instance de dialogue politique a récemment été instituée, avec une forte fréquence et une ouverture aux ONG. La CE y a fortement contribué, notamment par l'aide qu'elle a apportée au développement institutionnel du ministère de la Justice.</i></li> <li>- <i>La contribution de la CE à la mise en place des juridictions Gacaca a été significative.</i></li> </ul> | <p><i>et le gouvernement a généré un important tissu institutionnel. Les résultats de ces nouvelles institutions ne sont pas encore visibles.</i></p> |
| <p>Constat</p> | <p><i>La CE a renforcé les initiatives les plus ambitieuses du Gouvernement en matière d'institutions et de droits et de l'homme</i></p>   |   |

## **6.5 La justice et la réconciliation dans le district de Bugesera**

Le District de Bugesera, dans la province de l'Est, a été particulièrement touché par le Génocide, les tueries ont été massives dans la région et ont été commises avec des cruautés innommables (entretiens n°35, n°36 et n°38). Il y avait une forte concentration des tutsi et l'idéologie avait été ancrée dans la population depuis les années 1960 (Entretiens n°35, n°36 et n°38).

### **6.5.1. Politique de Justice et de réconciliation**

Les actions pour la réconciliation ont concerné toutes les cellules et secteurs du district, et se poursuivent encore en 2006. En 2006, Le district compte environ 3 200 détenus, et environ 1500 détenus ont été libérés dans le cadre de la procédure d'aveux.

Sur le plan de la Justice, le pouvoir central a pris plusieurs décisions d'importance pour la population du district, avec l'appui des autorités locales. Ces décisions ont consisté principalement en :

- La remise des biens squattés à leurs propriétaires ; décidée par le pouvoir central en 1996 et mise en exécution par les autorités locales : police et autorités administratives (Entretien n°35, et 37).
- La libération provisoire des détenus qui acceptent la procédure d'aveu, des mineurs et des personnes âgées depuis 2001 (Entretien n°36).
- L'élargissement des détenus sans dossiers (Entretien n°36).
- L'interdiction de tout acte en rapport avec les dissensions ethniques (Entretien n°35)

En matière d'actions pour la réconciliation, plusieurs acteurs, locaux et nationaux (pouvoir central, autorités de district, CNUR et ONG) ont été actifs au niveau du district de Bugesera. La plupart des actions pour la réconciliation ont impliqué les 3 niveaux locaux : autorités locales, représentant local de la CNUR et associations locales.

Tandis que les autorités ont incité la mise en place d'actions qui touchent toute la population (entretien n°35, 36 et 37), les associations locales sont plus enclines à cibler tel ou tel groupe de population : les détenus (entretien n°39), les rescapés du génocide (entretiens

n°38 et 39), les écoles et leurs enseignants (AEBNR IRERE URERE, 2006), les veuves (entretien n°40)...

Les autorités locales et la CNUR ont soutenu et encouragé les ONG dans le domaine de la réconciliation (Entretien n°38 et AEBNR IRERE URERE, 2006). Plus de 15 associations ont été créées (dont Ukuri Kuganze), partageant des objectifs de promotion de la culture de l'unité et de la réconciliation grâce à des activités génératrices de revenus ou à travers des compétitions sportives et culturelles. Ces créations ont été soutenues par les autorités du district, mais beaucoup également par la société civile (autres ONG, organismes confessionnels...).

En septembre 2003, la CNUR a renforcé ces capacités dans le district par l'installation d'un représentant permanent de la CNUR au niveau du district, qui a instauré un comité d'unité et réconciliation composé d'un président, un vice-président et un secrétaire, tous volontaires (Entretien n°37). De fin 2005 à début 2006, la CNUR a organisé le recrutement et la formation – assurés par l'ONG FVA, en collaboration avec le district - des formateurs bénévoles de sensibilisation sur la culture de la paix, la tolérance, l'unité et la réconciliation (Entretien n°40). Cette action a pris place dans 3 districts, et a permis de former 275 formateurs.

Plusieurs modes de « sensibilisation » ont été développés sur le district ces trois dernières années. Des actions basées sur le dialogue ont été mises en œuvre, auprès de publics variés. Les autorités locales ont organisé depuis 2001 des réunions avec la population pour porter un message de « libération de la parole, vérité, unité et réconciliation » (entretien n°35). Le Maire et les cadres du district, le représentant de la CNUR au niveau district et les membres du Comité de coordination du secteur ont participé à cette action. La CNUR a également organisé – avec l'appui d'association - des séminaires auprès de publics plus ciblés : les « jeunes sans distinction » ou les « femmes vulnérables ».

Les acteurs locaux au niveau district ont aussi visé la réconciliation nationale par la mise en place d'activités sportives et culturelles. Des compétitions de football, volley-ball, athlétisme, danse, chant, poésie, comédie et bandes dessinées ont été organisées autour du thème « unité et réconciliation ». Des projections de film suivies d'échanges en ateliers ont concerné des détenus dans les prisons, des ex-détenus et des étudiants des universités et institutions supérieures dans les camps de solidarité. Les thèmes abordés portaient sur les notions d'éducation civique, sur le processus Gacaca et sur les notions d'unité, de tolérance, de vérité et de réconciliation. Enfin, des actions de « Trauma counseling » pour les personnes souffrant de traumatisme ont été mises en place, par la volonté du Gouvernement central, des autorités de district, et des ONG et la société civile (Entretien n°38).

### **6.5.2. Autonomie et capacité du district et de la société civile**

La mise en œuvre des actions de Justice et de réconciliation a très largement reposé sur les acteurs locaux. Les sources consultées décrivent un grand niveau d'autonomie de structure des ONG (Entretien n°38, n°40), une fois les financements acquis. Cette autonomie ne permet pourtant 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 n°38, n°39 et n°40). L'administration est toujours invitée à participer aux activités en cours d'exécution (Entretiens n°38, n°39 et n°40).

Concernant l'association « Ukuri Kuganze », étudiée tout particulièrement<sup>39</sup>, 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 n°41).

*Encadré 12 – L'appropriation du processus Gacaca et des actions de réconciliation par le district de Bugesera*

Les associations ont été les acteurs de la mise en œuvre des actions de réconciliation pour la population. La diversité de ces associations et de leurs membres (cf Ukuri Kuganze) a permis de toucher par des actions spécifiques des publics différents et sensibles : détenus, veuves et orphelins, ...

*Tableau d'analyse 7: La contribution de la CE pour la justice et la réconciliation dans le district de Bugesera*

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Situation évolution    | <i>Tandis que la mise en œuvre du processus Gacaca est contrôlée par l'administration centrale, les actions pour la réconciliation (sensibilisation, dialogue, etc) ont été le plus souvent conçues et mises en œuvre par les acteurs locaux (autorités de district, ONG). Peu d'information a pu être collectée sur l'indépendance réelle des acteurs locaux, généralement considérée comme bonne.</i>   |  |
| Hypothèse              | <i>La CE a aidé financièrement et techniquement les acteurs locaux dans la mise en œuvre des actions pour la Justice et la réconciliation</i>   |  |
| Signes et éléments ... | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Des ressources financières relativement importantes ont été allouées dès 1998 pour le renforcement des ONG, et dès 2000 pour celui du système judiciaire. Cependant les ressources humaines ont manqué jusqu'à ce que la déconcentration permette de combler le déficit en 2004.</i></li> <li>- <i>Entre 2000 et 2005, les relations entre institutions rwandaises ont été marquées par un accroissement d'autonomie, significativement en ce qui concerne la justice, un peu en ce qui concerne les ONG et les médias, pas vraiment en ce qui concerne les partis politiques.</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>La CNUR a été l'acteur national le plus influent dans la conception des actions de réconciliation</i></li> </ul> |
| Constat                | <i>Les informations sur le statut d'autonomie et les résultats obtenus sur les programmes sont contrastés. Des données de suivi de ces aspects n'ont pas été développées à un point qui permet une évaluation probante.</i>   |  |

<sup>39</sup> Voir annexe

## **6.6 La justice et la réconciliation dans le secteur de NYAMATA<sup>40</sup>**

Tous les secteurs du district (Ntarama, Nyamata, Gihunika, Musenyi, Juru, Mareba, Shyara) ont connu des massacres à grande échelle. Ntarama et Nyamata diffèrent des autres secteurs car il y a une forte concentration de veuves du génocide. Les cinq autres se ressemblent car il y a une forte concentration des personnes élargies (Entretiens n°35 et n°36).

### **6.6.1. Politique de Justice et de réconciliation**

La mise en place de la CNUR au niveau du district a été suivie de l'organisation des séminaires ateliers au niveau des secteurs sur la sensibilisation à la réconciliation Hutu-Tutsi (entretien n°41 et n°42).

Dans le secteur de Nyamata, la promotion de la réconciliation s'est concrétisée principalement par la mise en place d'associations (dont la branche de Nyamata d'Ukuri Kuganze) dévolues à ces questions.

Les autorités de secteur ont aussi entrepris des actions de sensibilisation auprès de la population. Des réunions populaires sont organisés au moins une fois par mois au niveau du secteur pour un tour d'horizons des problèmes qui se posent, à chaque rencontre, l'autorité de secteur transmet un message en rapport avec l'unité et la réconciliation (entretien n°43). Les directions des établissements scolaires en collaboration avec les autorités du district ont organisé, au sein des écoles, des compétitions sportives et des concours au cours desquels des thèmes sur l'unité et la réconciliation ont été développés; les lauréats ont reçu des récompenses : équipements sportifs pour la plupart (entretien n°44). Au niveau de Nyamata, les confessions religieuses ont joué un rôle significatif dans la promotion de la réconciliation, notamment à travers des rencontres de prière organisées au niveau du secteur. Ces actions ont été conduites avec des associations d'étudiants d'universités et par un groupe mené par M. le vice-Président de la CNUR (entretien n°42 et n°43).

### **Contribution du processus Gacaca à la réconciliation**

Au niveau du secteur de Nyamata, le processus Gacaca est en cours, mais les premiers jugements n'ont pas encore été rendus (focus group). La participation de la population dans l'administration de la justice est perçue positivement au niveau du territoire, les habitants sont venus nombreux dans la phase de recueil d'informations dans les juridictions Gacaca qui s'est déroulée « sans violence ni heurts » (entretien n°44).

Les juges Inyangamugayo ont suivi une formation relative à l'unité et à la réconciliation au cours de 2 séminaires organisés par le Service National des Juridictions Gacaca, le premier à Murambi, Gitarama, en 2002 et à Kigali, Mburabuturo, en 2004. Les instructions et recommandations données au cours de ces séminaires ont été répercutées sur la population au niveau de tous les secteurs du district au cours des réunions mensuelles de sensibilisation à l'unité et à la réconciliation dans le cadre du processus Gacaca. (entretien n°44)

Les autorités locales ont cherché à encourager la Justice et la réconciliation par le processus Gacaca, en incitant les personnes soupçonnées d'avoir commis le génocide à demander pardon aux victimes du génocide qui ont, à leur tour, été invitées à pardonner. (entretien n°42 et n°43).

Les personnes rencontrées considèrent que les juges sont bien formés et professionnels, à l'exception de quelques uns. De même, le sentiment d'une « bonne gouvernance » domine, malgré la « persistance de corruption et de négligences qui entachaient les actions de la

---

<sup>40</sup> Avant la récente réforme administrative, le district portait le nom de Nyamata, il s'appelle désormais Bugesera qui a regroupé trois anciens districts :Nyamata, Ngenda et Gashora. Actuellement Nyamata n'est qu'un des secteurs du district de Bugesera.

justice, pouvant entraîner le non-respect et la non-exécution des décisions de justice » (focus group).

Au niveau du territoire, ce processus a conduit à la libération provisoire d'ex-détenus en aveu, mineurs et personnes âgées et l'institutionnalisation des travaux communautaires « Umuganda » (focus group)

### **6.6.2. Autonomie et capacité du district et de la société civile**

D'après les observations réalisées, chacun des acteurs de la réconciliation sur le secteur de Nyamata bénéficie d'une large autonomie.

Le Gouvernement central n'envoie pas d'instructions ni de recommandations spécifiques aux autorités locales, qui appliquent le programme de réconciliation conçu au niveau national (entretien n°43).

Concernant les associations, un interlocuteur mentionne qu' « il y a eu plus de signe de soutien aux initiatives d'Ukuri Kuganze que d'ingérence ou d'injonction ». Ce soutien s'est même traduit par des dispenses de participation aux membres d'ukuri kuganze aux réunions des Juridictions Gacaca, pourtant obligatoires, pour aller transmettre le message d'unité et réconciliation dans les secteurs (entretien n°41).

Dans l'organisation de certaines activités sportives et culturelles, un autre interlocuteur mentionne une « collaboration parfaite » entre les établissements scolaires, les autorités administratives au niveau district et secteur et les ONGs (ex. ZOA REFUGEE CARE et World Vision) (entretien n°44).

Concernant la Justice, l'autonomie semble réelle, à tel point que des décisions des instances judiciaires en rapport avec les récentes libérations provisoires d'ex-détenus ont suscité, au départ, des incompréhensions chez les autorités de district. Les relations sont redevenues « équilibrées », les autorités de district se montrant plus empressées à exécuter la libération des ex-détenus, grâce à l'interpellation de ces autorités par les institutions supérieures concernées, en l'occurrence la Cour Suprême et le Parquet Général de la République (entretien n°42).

## **6.7 La justice et la réconciliation dans le secteur de Nyamata**

Les impacts des processus Gacaca et des actions en faveur de la réconciliation produisent des effets complexes et nuancés.

### **6.7.1. Un résultat majeur : la libération de la parole**

Le processus Gacaca accorde une grande importance à la parole de chacun : des rescapés, des coupables, des témoins :

- les témoignages constituent la principale source d'information sur les faits de Génocide commis. Le système des « Gacaca » a pris cela en compte en confiant aux juridictions de Cellule la reconstitution des faits. Tous les habitants majeurs de la Cellule sont membres de l'Assemblée Générale de la juridiction.
- le système Gacaca encourage les aveux des coupables, en prévoyant des peines sensiblement réduites pour les personnes qui reconnaissent leur culpabilité par des aveux complets.

Au niveau du District comme du secteur, il apparaît que le processus Gacaca a permis dans une large mesure cette « libération de la parole » (Entretiens n°39, n°40 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 arrivait de nombreuses fois au cours des visites 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 (entretien n°41, n°43, focus group et RCN, 2006). Les incitations de la Justice, alliée parfois à une pression des proches ont facilité la reconnaissance de faits de Génocide par leurs auteurs « Les génocidaires ont eu le courage de reconnaître leurs forfaits et ont même dénoncé d'autres criminels : 4 personnes l'ont librement fait sans peur ni contrainte » (entretien n°44).

Les actions de réconciliation ont également souvent cherché à « libérer la parole » sur la période du Génocide

Ces actions de réconciliation semblent provoquer une authentique « libération de la parole » auprès des publics touchés. Pour la majorité des sources consultées, la libération de la parole est bien visible et progressive (entretien n°44 et RCN, 2006).

### **6.7.2. Cheminement vers la réconciliation**

Plusieurs des personnes interrogées ont souligné le rôle déterminant de la parole pour la réconciliation. Cette libération a contribué à :

- aider la populations à dépasser les peurs générées par le retour des détenus (par les témoignages des membres de l'association Ukuri Kuganze (entretien n°39 et RCN, 2006)).
- apaiser les consciences. « Si toute la vérité est révélée les consciences sont libérées et les gens retrouvent la paix intérieure, aussi bien chez les victimes que chez ceux qui ont avoué leurs crimes » (entretiens n°41, n°43 et focus group)
- inciter « Les prisonniers et les ex-détenus en formation dans les camps de solidarité [à prendre] conscience de leur possible réinsertion dans la vie sociale » (Entretien n°39 et RCN, 2006)
- révéler des fosses communes (entretiens n°36, n°41, n°42)
- restaurer une culture de la vérité (entretiens n°35, n°40 et focus group)

Mais la parole incomplète est aussi source de rancoeurs, en provoquant des sentiments d'injustice (entretien n°38 et n°42). L'absence d'indemnisation relative aux préjudices subis par les rescapés est perçue comme un frein à la réconciliation par plusieurs des personnes rencontrées (Entretiens n°35, n°36 et n°38).

Le processus Gacaca a aidé les habitants à avoir plus confiance dans la Justice. Ce nouveau dispositif, bien que critiqué parfois, est perçu comme une amélioration décisive par rapport au système des années 1997-1999. Les participants au « focus group » reconnaissent depuis 2000 une amélioration du fonctionnement de la Justice en général. Les procès se déroulent en public en présence de la population qui connaît les faits (focus group).

Cependant, d'autres facteurs interviennent pour une large part dans le cheminement vers une réconciliation nationale. Parmi les autres influences notables, les participants au focus group ont souligné l'influence positive pour la réconciliation du programme et les activités de la CNUR (Sensibilisation et organisation de camps de solidarité pour les cadres de l'Etat, les étudiants, les rapatriés, les militaire démobilisés, les membres d'anciens rebelles rapatriés et réintégrés dans les Forces de Défense du Rwanda et ex-détenus provisoirement libérés) (focus group). Le rôle très positif de la société civile dans le processus de la réconciliation a été également reconnu (ONG locales, confessions religieuses, associations de défense des droits de l'homme et autres comme Ukuri Kuganze, ASSOFERWA, Pro-Femmes Twese Hamwe, etc...).

Des situations défavorables à la réconciliation persistent sur le secteur de Nyamata. Dans le prolongement du processus Gacaca et du retour des exilés, des conflits liés aux ressources sont susceptibles d'apparaître. La restitution des biens aux réfugiés contribue à l'apaisement, sauf dans les cas de conflits fonciers remontant aux mouvements de

populations des années 1959-1960 (Entretien n°35 et focus group). Les réincarcérations prononcées par les juridictions Gacaca à l'encontre de détenus provisoirement libérés affectent la situation sociale de leurs familles (Entretien n°44).

Le processus de la libération de la parole a parfois ravivé la douleur des rescapés causée par la persistance de certaines injustices : « libérations effectuées à la hâte ayant donné à lieu à certains abus de droit, le fait que tous ceux qui ont commis le génocide n'ont pas été interpellés, l'absence d'indemnisation des victimes » (RCN, 2006 et focus group).

### 6.7.3. Signes de réconciliation observés

Les juridictions Gacaca ont facilité la résolution pacifique des conflits à la base sans recourir aux instances supérieures (entretien n°40) et le cours de la Justice permet le rétablissement progressif de la citoyenneté (Entretien n°35).

Les efforts engagés pour la réconciliation ont permis la création des associations mixtes militant pour la paix et la réconciliation (entretiens n°38 et n°40).

La contribution du processus à la culture de la vérité concourt au rétablissement de la confiance mutuelle (dissipation de la suspicion) (entretien n°35, n°36, n°38, n°40, n°41 et n°44), et pacifie la cohabitation au niveau de la base (entretiens n°35, n°36, n°38 et n°40).

Néanmoins, les personnes élargies ne sont généralement pas bien accueillies par les rescapés du génocide (Entretiens n°35, n°36 et n°38). Une évolution positive est notée par la plupart de nos interlocuteurs : « la suspicion entre personnes qui ont été provisoirement libérées et les rescapés a cédé le pas à la cohabitation pacifique grâce aux instructions et recommandations issues des différents séminaires de sensibilisation auxquels a participé la population » (focus group).

La solidarité et l'entraide mutuelle a été encouragée, et s'est traduite notamment par la construction de maisons pour les sans abris (entretien n°41) ou le transport des malades dans des civières à l'hôpital, la création de mutuelles de crédit (entretien n°42). Un autre signe est la diversité des personnes que l'association Ukuri Kuganze a pu réunir pour le focus group.

Pour quatre des six personnes rencontrées au niveau du district, les actions de justice et de réconciliation ont permis le rétablissement de l'unité, la reprise de la vie communautaire et le développement socio-économique (Entretiens n°35, n°36, n°38 et n°40).

*Tableau d'analyse 8 : La contribution de la CE pour la justice et la réconciliation dans le secteur de Nyamata*

|                        |   |          |
|------------------------|---|----------|
| Situation évolution    | <i>Dans le secteur de Nyamata, particulièrement endeuillé par le Génocide, les questions de Justice du génocide et de réconciliation restent très sensibles. Les actions menées semblent avoir favorisé – principalement par la libération de la parole – la Justice, et dans une moindre mesure la réconciliation.<br/><br/>Il convient de noter qu'en ce domaine, des résultats durables ne peuvent probablement pas être obtenus rapidement.</i> |          |
| Hypothèse              | <i>La CE a aidé la population Rwandaise à bénéficier d'une Justice du génocide acceptable, et à se réconcilier durablement</i>  |          |
| Signes et éléments ... | <i>- La CE a contribué à l'autonomie et les moyens dont disposent les ONG actives dans le domaine de la réconciliation</i>  | <i>-</i> |
| Constat                | <i>Au travers des éléments collectés pour cette étude de cas, il apparaît que le soutien direct de la CE aux acteurs locaux favorise la réconciliation nationale.</i>   |          |



## **6.8 Annexe 1 - Le processus Gacaca**

### **Historique**

A la suite du Génocide, la population carcérale du pays n'a cessé de croître jusqu'en 1997. Les détenus pour cause du crime de génocide et de crimes contre l'humanité étaient au nombre de près 120.000 fin novembre 1999 (Département des juridictions GACACA, 2003).

« Les tribunaux ordinaires du Rwanda, en application de la Loi sur le génocide de 1996, ont jugé 5.600 personnes (...). Le nombre de procès devant ces tribunaux reste, donc, limité malgré une nette accélération en 2001. » (DSP 2002-2007, page 6).

Après une longue période de sensibilisation, consultations et débats, une Loi établissant les Juridictions "Gacaca" a été approuvée. (DSP 2002-2007, page 6). Les Juridictions Gacaca ont été créées par la loi organique n°40/2000 du 26/01/2001 portant « création des Juridictions Gacaca et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994 », modifiée par la loi organique n°16/2004 du 19/06/2004.

Pour le Gouvernement, le système constitue un élément essentiel dans la stratégie de réconciliation nationale et d'établissement de la vérité. (DSP 2002-2007, page 6).

Les 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).

Parmi les principales attentes que suscitent l'instauration des « Juridictions Gacaca », il y a lieu de citer particulièrement (Département des juridictions GACACA, 2003) :

- La reconstitution de tout ce qui s'est passé (« La façon dont l'institution Gacaca a été conçue permettra la découverte de cette vérité ».)
- La réconciliation des rwandais et le renforcement de leur unité (« Le système Gacaca emmènera les habitants de la même cellule, du même secteur, ... à collaborer pour juger ceux qui ont pris part au génocide, pour connaître les victimes et rétablir dans leurs droits les innocents »)
- L'accélération des procès (« Le Jugement de 120.000 cas actuellement en attente, tout comme d'autres qui s'y ajouteront peut-être, devrait être sensiblement accélérer ».)
- L'éradication de la culture de l'impunité (« Dans leurs cellules, les habitants joueront un grand rôle dans la reconstitution des faits et dans la détermination de ceux qui y ont pris part. Personne de ceux qui y ont trempé ne devrait alors échapper aux poursuites. »)
- La résolution de certains problèmes résultant du génocide (« Le règlement du problème permettra de concentrer les efforts sur d'autres activités »)

Les Juridictions Gacaca comprennent 4 niveaux de juridiction à savoir :

- Les Juridictions Gacaca de Cellule
- Les Juridictions Gacaca de Secteur
- Les Juridictions Gacaca de District
- Les Juridictions Gacaca des Provinces

Chacune de ces Juridictions comprend 3 organes :

- L'Assemblée Générale. Au niveau Cellule, elle est composée de tous les habitants de la Cellule âgés au moins de 18 ans révolus. Elle va contribuer à reconstituer des faits pour permettre la constitution des dossiers des présumés auteurs. Aux niveaux supérieurs elle est composée des délégués des Juridictions Gacaca directement inférieures.
- Le siège de la Juridiction Gacaca, composé de 19 personnes élues par l'Assemblée Générale.
- Le comité de Coordination, a la charge de la coordination des activités de la Juridiction Gacaca. Il est composé de 5 personnes issues du siège de la Juridiction Gacaca.

Les audiences de toutes les Juridictions Gacaca sont publiques et ont lieu une fois par semaine au moins. A l'audience, le public a droit de demander la parole. Tout jugement doit être rédigé et faire l'objet d'un dossier.

Selon la classification adoptée par la justice rwandaise sur les crimes de génocide (cf annexe), les Inyangamugayo (personnes intègres) jugeront les détenus de quatrième catégorie (auteurs de pillages et de destructions) au niveau de la cellule, de troisième catégorie (auteurs de violences physiques n'ayant pas entraîné la mort) à l'échelle du secteur, et de deuxième catégorie (auteurs d'assassinats) au niveau du district, la Gacaca au niveau de la province étant une instance d'appel uniquement.

Dans le cadre des juridictions Gacaca, les suspects qui avouent et qui aident à l'établissement des faits ont la possibilité d'être « élargis ». Des associations mixtes (victimes / personnes élargies) ont été créées dans un but de réconciliation.

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.

Selon la classification adoptée par la justice rwandaise sur les crimes de génocide, les Inyangamugayo (personnes intègres) jugeront les détenus de quatrième catégorie (auteurs de pillages et de destructions) au niveau de la cellule, de troisième catégorie (auteurs de violences physiques n'ayant pas entraîné la mort) à l'échelle du secteur, et de deuxième catégorie (auteurs d'assassinats) au niveau du district, la Gacaca au niveau de la province étant une instance d'appel uniquement.

Les détenus accusés d'avoir organisé ou planifié le génocide (1ère catégorie: planificateurs, tueurs de grand renom et auteurs de tortures sexuelles), passibles de la peine de mort, continueront à être jugés par les tribunaux de première instance.

### **Mise en œuvre au niveau national**

Près de 170 000 juges ont été élus en 2001 dans les 11 000 cellules recouvrant l'ensemble du territoire.

Au niveau des districts, un mensuel est édité mensuellement depuis fin 2000 à destination des juges des juridictions Gacaca. Ce journal a vocation à :

- informer la population sur le processus des juridictions Gacaca;
- sensibiliser la population sur les juridictions;
- informer la population sur les procès du TPIR et les procès prononcés par les tribunaux ordinaires rwandais.

Après une série d'actions pilotes en 2004, le fonctionnement effectif dans tout le pays commencera en juillet 2006. 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.

En 2006, la population carcérale à l'échelle nationale est de 70.291, déjà plus 20 000 détenus ont été libérés dans le cadre de la procédure d'aveux.

Le tableau ci-après fait état des peines prévues par la loi organique sur les Juridictions Gacaca (Département des juridictions GACACA, 2003)

### Classification Gacaca

Ce tableau est issu d'un document de du Département des juridictions Gacaca de 2003<sup>41</sup>

La réforme de 2004 a modifié la compétence des tribunaux pour les détenus de 1<sup>ère</sup> catégorie ; qui seront jugés par les tribunaux classiques.

| Catégorie | Aveu et plaidoyer de culpabilité  | Les peines  |
|-----------|---|---|
| 1°        | N'a pas avoué ou son aveu a été rejeté  | Peine capitale ou perpétuité  |
|           | Aveu avant la publication de son nom sur la liste de 1 <sup>ère</sup> catégorie               | 25 ans d'emprisonnement ou la perpétuité  |
| 2°        | N'a pas avoué ou son aveu a été rejeté  | 25 ans d'emprisonnement ou la perpétuité  |
|           | Aveu après accusation et rangement sur la liste faite par la Juridiction Gacaca de la Cellule | 12 à 15 ans d'emprisonnement. La ½ est purgée en prison, l'autre commuée en prestation des travaux d'intérêt général  |
|           | Aveu avant accusation et rangement sur la liste faite par la Juridiction Gacaca de Cellule    | 7 à 12 ans d'emprisonnement<br>La ½ de la peine est purgée en prison ferme l'autre commuée en prestation des travaux d'intérêt général                          |
| 3°        | N'a pas avoué ou son aveu a été rejeté  | 5 à 7 ans d'emprisonnement. La ½ de la peine est passée en prison ferme, l'autre commuée en prestation des travaux d'intérêt général.                           |
|           | Aveu après accusation et rangement sur la liste faite par la Juridiction Gacaca de la Cellule | 3 à 5 ans d'emprisonnement. La ½ de la peine est passée en prison ferme, l'autre commuée en prestation des travaux d'intérêt général.                           |
|           | Aveu avant le rangement sur la liste faite par la Juridiction Gacaca de la Cellule            | 1 à 3 ans d'emprisonnement. La ½ de la peine purgée en prison ferme et l'autre commuée en prestation des travaux d'intérêt général.                             |
| 4°        |   | Réparation civile des dommages causés aux biens d'autrui. Le siège de la Juridiction Gacaca de Cellule détermine les modalités d'exécution de cette obligation. |

<sup>41</sup> Gouvernement du Rwanda, Département des juridictions Gacaca, Cour Suprême octobre 2003, Juridictions Gacaca comme solution alternative au règlement du contentieux du Génocide.

## 6.9 Autres annexes

### Documentation analysée pour l'étude de cas

- AEBNR IRERE URERE de Gikongoro, janvier-février 2006, rapport final du projet « éducation a la tolérance, coexistence et éradication de l'idéologie génocidaire aux écoles primaires Karaba »
- CE, Europeaid, 10/08/2001, synthesis report on EC activities in the field of human rights, democracy and governance
- EU, 20/12/2005, Joint statement by the Council and the representatives of the Governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the commission ; « the European consensus on development »
- Gouvernement du Rwanda, Département des juridictions Gacaca, Cour Suprême octobre 2003, Juridictions Gacaca comme solution alternative au règlement du contentieux du Génocide
- RCN, 1<sup>er</sup> trimestre 2006, rapport descriptif sur le projet "soutien a l'Etat de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale"

### Inventaire des interventions de la CE

Cet inventaire est extrait du rapport de documentation. L'inventaire a été construit à partir d'un extrait de la base de données CRIS pour la période 1996-2005. Les chiffres ont été vérifiées et complétées sur la base des données de gestion fournies par la Délégation. Les actions de faible poids financier ont été regroupées.

*Tableau 9 - Interventions de la CE dans le domaine de la justice, des droits de l'homme et de la réconciliation*

| 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  |

### Prise en compte de la dimension Genre dans la Justice et les actions de réconciliation

Les observations dans le district de Bugesra et le secteur de Nyamata ont mis en évidence de fortes disparités liées au genre dans les actions de promotion de la réconciliation. Il apparaît en effet que les femmes sont majoritaires, et sont les plus intéressées par le programme de réconciliation, tandis que les hommes sont moins réceptifs (Entretiens n°35, n°36 et n°41). De plus, plusieurs ONG ciblent particulièrement les femmes, en tant

qu'élément fondamental de la famille et premières victimes des retombés du génocide (Entretien n°40).

Afin de ré-équilibrer la participation des femmes et des hommes, un comité ad hoc ayant pour mission de sensibiliser les hommes pour suivre le programme de réconciliation 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 (Entretien n°37).

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 n°43), 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.

### **Prise en compte de l'environnement dans la Justice et les actions de réconciliation**

Aucune mention de l'environnement n'est faite dans le domaine de la Justice et la réconciliation, ni par les personnes rencontrées, ni dans les documents consultés.

### **L'ONG sélectionnée au niveau du district et du secteur**

L'association Ukuri Kuganze est active dans les districts de Kicukiro et de Bugesera. Cette association a été créée en XXX par J.M.Mbarushimana, expert judiciaire ayant aidé le Ministère de la Justice à initier le système des aveux. Les autorités du district de Bugesera (autrefois appelé Nyamata) et du secteur de Nyamata ont soutenu cette création ; au niveau du district et du territoire la décision a été prise par l'ex Procureur près le Tribunal de Première Instance de NYAMATA et l'ex Vice-Maire du District de Nyamata en charges des affaires sociales (entretien n°41).

L'association intervient dans les domaines de la Justice et de la réconciliation, elle promeut auprès des habitants la réconciliation et l'unité. Elle s'adresse particulièrement aux rescapés du génocide (majoritairement des femmes), d'ex-détenus en aveu libérés (majoritairement des hommes), des membres des familles de détenus soupçonnés de génocide (majoritairement des femmes) (Entretien n°40). Les femmes sont donc particulièrement concernées par les activités de l'association.

Au Rwanda, plusieurs associations ont le même profil (ex: Faith Victory Association), et toutes travaillant sur plusieurs sites. Ukuri Kuganze n'est pas exceptionnelle à ce titre, mais son action pour la justice et la réconciliation prend une ampleur particulière par son implantation dans le district de Bugesera, particulièrement frappé par le génocide.

L'association est financée par CE via l'ONG belge « RCN, Justice & Démocratie ». Son budget pour l'année 2005 s'élevait à FRW 16 065 052 (environ 24 000 EUR) (RCN, 2006). En 2004, l'association comptait 2100 membres au niveau du district de Bugesera, dont 1800 dans le secteur de Nyamata.

L'association a créé en 2002 une branche pour le strict de Nyamata. L'association Ukuri Kuganze, branche de Nyamata, a pu réunir différentes composantes de la communauté, sans exclusion, en l'occurrence les rescapés du génocide, les ex-détenus en aveu libérés, les membres des familles des personnes encore détenues soupçonnées d'avoir commis le génocide en 1994 et les personnes rentrées au pays en 1994 (focus group) :

| Rescapés | Détenus libérés | Membres des familles de détenus | Autres | Total |
|----------|-----------------|---------------------------------|--------|-------|
| 566      | 923             | 141                             | 171    | 1801  |

*Tableau 10 : Composition de l'association Ukuri Kuganze, branche de Nyamata, district de Bugesera*

L'association Ukuri Kuganze promeut la réconciliation par des actions de sensibilisation de ses membres au programme d'unité et de réconciliation en les invitant également à appuyer le bon fonctionnement du processus Gacaca, par l'incitation de ses membres à dire la vérité dans les juridictions Gacaca et dans les prisons par le biais de la procédure d'aveu et de plaider de culpabilité, ou encore par des activités de « counseling pour l'apaisement des cœurs » (focus group).

## 7. Analyses rapides

### 7.1 « FOOD SECURITY 1999 RWANDA »

#### Données sur l'intervention analysée

|  |  |
|--|--|
| Titre complet                                  | FOOD SECURITY 1999 RWANDA  |
| Numéro d'opération                             | FOOD/1999/002-522  |
| Montant engagé                                 | 8, 000,000 EUR   |
| Date de début                                  | 09/11/1999   |
| Date de fin                                    | 30/12/2003   |
| Groupe d'interventions                         | Sécurité alimentaire   |
| Agence de mise en œuvre                        | MINALOC  |
| Personne contact à la Délégation <sup>42</sup> | Alessandro Villa   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Fiche de Projet/ FOOD SECURITY 1999 RWANDA<br>Synthèse de Projet/ MISE EN ŒUVRE DES MODULES DE DEVELOPPEMENT RURAUX ET URBAINS<br>Rapport de monitoring MR-01153.01 – 05/03/04/ MISE EN ŒUVRE DES MODULES DE DEVELOPPE RURAUX ET URBAINS<br>Rapport de mission d'audit des comptes de l'Unité de Gestion des Modules (UGM) et Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire (SISA) |

#### Description de l'intervention

Modalités de financement :

Le programme de mise en œuvre des modules de développement urbains et ruraux fait partie de la Lettre Officielle (L.O.) n°28.764 du 29/11/99 par laquelle la Commission européenne (CE) a décidé d'allouer une aide de 8 M€, en faveur des populations du Rwanda au titre des programmes d'aide et sécurité alimentaire. L'appui porte sur la mise en place d'une assistance technique (1 million) dénommée Cellule de Sécurité Alimentaire (CSA), chargée de piloter le programme en liaison des autorités concernées, la réalisation d'étude (0,5million), la mise en place d'un système d'Information sur la sécurité alimentaire (1,5 million dont 0,5 million au titre de l'assistance technique) et la réalisation d'un programme de développement des modules ruraux et urbains (5 millions) (*Rapport de mission d'audit*).

#### Procédures mises en œuvre :

Un protocole d'accord pour la mise en œuvre du programme, notamment la création d'une Unité de Gestion des Modules (UGM), qui assure la gestion du programme, de concert avec la CSA. Malgré une Assistance Technique (AT) au sein de la CSA depuis 09/00 pour les Modules Ruraux et 12/00 pour les Modules Urbains, le projet n'a démarré qu'en 07/01 avec la mise en place de l'UGM. En 2003, le module bois a été abandonné suite aux difficultés

<sup>42</sup> Si possible

d'avoir les autorisations administratives nécessaires, au profit des modules ruraux piment et lait, et d'un module urbain infrastructure Kabuga. SISA a pris le relais du Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PASAR) pour valoriser et renforcer ses acquis. Soulignons que la mission d'audit a conclu négativement les réalisations et l'impact global du programme. (*Rapport de mission d'audit*).

Objectif global :

Amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires tant en milieu rural qu'en milieu urbain et périurbain (*Synthèse de Projet*).

Objectifs spécifiques:

Recapitalisation des ménages et amélioration de l'environnement de production afin de créer de l'emploi et des revenus (*Synthèse de Projet*).

**Résultats :**

Recapitalisation des bénéficiaires au moyen financière, immobilière et sociale;

Formation technique des bénéficiaires dans le cadre des travaux HIMO ainsi que la formation en gestion dispensée aux groupements et organisations bénéficiaires et

Génération des revenus à travers travaux HIMO donnant des emplois temporaires et les unités de Production des emplois permanents (*Rapport de mission d'audit*).

### **Intégration de l'environnement et du genre**

Inscrire dans chaque cellule une des modalités suivantes :

- O Oui
- PO Plutôt oui
- PN Plutôt non
- N Non
- NSP Ne sait pas
- / Non pertinent

| <b><i>L'analyse des documents montre que la CE</i></b>  | <b><i>Environnement</i></b> | <b><i>Genre</i></b> |
|---|-----------------------------|---------------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | N                           | N                   |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | N                           | N                   |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | N                           | N                   |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | N                           | N                   |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                         | NSP                 |



Les documents analysés sont muets à l'aspect transversal.

### Effets sur les acteurs rwandais

Inscrire dans la 2° colonne une des modalités suivantes :

- E effet escompté, objectif, problème à traiter
- P effet considéré comme probable par les responsables de l'intervention
- A effet attesté par des éléments de preuve et/ou un rapport indépendant

Inscrire dans la 3° colonne un pourcentage choisi par l'analyste sur la base de son interprétation des documents analysés. Le total des pourcentages est égal à 100.

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réforme des politiques sectorielles du gouvernement                | E  | 20  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |  |   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | E  | 10  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | A  | 40  |
| 6 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       | A  | 30  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

Concernant **les réformes des politiques sectorielles du Gouvernement**, Ce programme constitue une phase d'appui à la transition post crise, préalable à la préparation et à la mise en œuvre du 8ème FED dans le cadre de la définition de politiques sectorielles et de la mise en œuvre de la stratégie de sécurité alimentaire (Synthèse de Projet).

Pour ce qui est du **renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement**, La mission d'audit a constaté que bien que prévu SISA n'a pas matérialisé l'appui aux services décentralisés du MINAGRI ; au total, l'activité SISA s'est retrouvée fortement réduite par rapport à ces objectifs initiaux et s'apparente dans sa gestion à un appui au fonctionnement du MINAGRI (prime aux observateurs du réseau agro météorologique et un salaire au superviseur des stations).

A propos du **renforcement de la capacité des organisations de la société civile**, le cadre logique montre clairement les résultats attendus suivants :

Une formation technique est donnée aux bénéficiaires dans le cadre des travaux HIMO ;

Une formation technico administrative et financière est donnée aux bénéficiaires au sein de leur groupement/organisation ;

Les groupements/organisations formés ont un effet multiplicateur interne (nouveaux membres) et externes (nouveaux groupements/organisations) et

La cohésion sociale est favorisée et renforcée par la société civile.

Selon le rapport de monitoring MR-01153.01 – 05/03/04, l'objectif de recapitalisation des populations urbaines et/ou rurales par les travaux HIMO « cash for work » paraît être atteint.

Quant au **renforcement de la capacité du secteur privé** les différents travaux sont exécutés par des bureaux d'étude, des sociétés nationales et des ONG qui répondent aux critères de sélection imposés par les termes de références (*Cadre logique*).

### Effets sur le terrain

Inscrire dans la 2° colonne une des modalités suivantes :

- E effet escompté, objectif, problème à traiter
- P effet considéré comme probable par les responsables de l'intervention
- A effet attesté par des éléments de preuve et/ou un rapport indépendant

Inscrire dans la 3° colonne un pourcentage choisi par l'analyste sur la base de son interprétation des documents analysés. Le total des pourcentages est égal à 100.

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  |  |   |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      |  |   |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |  |   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | E  | 20  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés | A  | 40  |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | A  | 40  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

L'objectif global de l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires tant en milieu rural qu'en milieu urbain et périurbain (*Synthèse de Projet*), cadre avec **l'amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables**.

Concernant le **développement d'activités économiques où les pauvres sont employés**, le principe module est caractérisé par un chantier qui crée des emplois temporaires sous forme HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre) et par une Unité de Production (UP) qui crée des emplois pérennes directs et indirects (*Synthèse de Projet*).

Pour ce qui est de la **création d'un environnement plus favorable à l'activité économique**, l'objectif spécifique est la recapitalisation des ménages et amélioration de l'environnement de production afin de créer de l'emploi et des revenus (*Synthèse de Projet*).

## 7.2 « 2nd REHABILITATION PROGRAMME (FED/7 – ACP RW – 67) »

### Données sur l'intervention analysée

|  |  |
|--|--|
| Titre complet                                  | 2 <sup>nd</sup> REHABILITATION PROGRAMME (+ 7/Rw/66+7/RW/67) |
| Numéro d'opération                             | FED/RW/21  |
| Montant engagé                                 | 67, 359,976.15   |
| Date de début                                  | 06/02/1997   |
| Date de fin                                    | 31/02/2001   |
| Groupe d'interventions                         | Réhabilitation   |
| Agence de mise en œuvre                        | MINIPLAN   |
| Personne contact à la Délégation <sup>43</sup> | Jean Barbé   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Fiche de Projet<br>Financing agreement                       |

### Description de l'intervention

#### Financing modalities:

In accordance with the convention signed at Lomé on 15 december 1989, between the European Economic Comity and the African Caribbean and Pacific States (The ACP States), and here in after called "the fourth Lomé Convention". The present proposal is for a second rehabilitation programme to continue the assistance provided under the first programme and to lay the basis for sustained development to be supported in the regular EDF cooperation framework and to give an immediate response to the massive return of refugees.

#### General objective:

The general objective of the programme is to contribute to the rehabilitation and strengthening of Rwanda's social and economic structures in order to lay the base for the country's future development.

#### Specifics objectives:

- To repair economic and social infrastructure destroyed or damaged during the civil war including capacity building;
- The rebuilding of the judicial system, there by promoting national reconciliation ;
- To facilitate the return of the remaining refugees and facilitate the reintegration of all returning refugees in the community;

---

<sup>43</sup> Si possible

- To improve the social welfare and status of the population, taking particular account of vulnerable groups, especially widows, orphans and other survivor from 1994 genocide.

Expected results:

- As regards road communications, the rehabilitation of three important road in Kigali , together of that of the major axis from Kigali to Gitarama and Gitarama to Akanyaru;
- The restoration of Kigali airport to international standards;
- Restoration and improvement of health facilities in four rural regions, selected in view of their importance for facilitating the reintegration of refugees;
- Further rehabilitation of the educational system, concentrating on secondary and technical school;
- Provision of habitat for women headed household income generating activities, social and economic infrastructure;
- Urgently needed rehabilitation and improvements to the structure and equipment of the judicial system.

**Intégration de l'environnement et du genre**

| <i>L'analyse des documents montre que la CE</i>   | <i>Environnement</i> | <i>Genre</i> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | N                    | O            |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | N                    | O            |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | NSP                  | NSP          |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | NSP                  | NSP          |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                  | NSP          |

One of the Specifics objectives is to repair economic and social infrastructure destroyed or damaged during the civil war including capacity building; with particular attention to women headed household; and one of the expected results is provision of habitat for women headed households income generating activities, social and economic infrastructure.

**Effets sur les acteurs rwandais**

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               |  |   |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |  |   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | E  | 70  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | E  | 30  |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

### **Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement :**

Some of the Specifics objectives are:

To repair economic and social infrastructure destroyed or damaged during the civil war including capacity building ;

The rebuilding of the judicial system, there by promoting national reconciliation ;

### **Renforcement de la capacité des organisations de la société civile :**

L'appui au groupement des femmes est l'un des activités de l'infrastructure social

Dans le secteur infrastructure social, l'intervention doit promouvoir les activités génératrices de revenus.

### **Effets sur le terrain**

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  | E  | 40  |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | E  | 30  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |  |   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | E  | 30  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |  |   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

### **Justice et réconciliation:**

One of the Specifics objectives is the rebuilding of the judicial system, there by promoting national reconciliation

### **Accès à des services de base de bonne qualité :**

Some of the expected results are:

- Restoration and improvement of health facilities in four rural regions, selected in view of their importance for facilitating the reintegration of refugees;

- Further rehabilitation of the educational system, concentrating on secondary and technical school.

Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables :

- One of the Specifics objectives is to improve the social welfare and status of the population, taking particular account of vulnerable groups, especially widows, orphans and other survivor from 1994 genocide.

### 7.3 « PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (FED/9-ACP RW-2) »

#### Données sur l'intervention analysée

|  |   |
|--|---|
| Titre complet                                  | PROGRAMME PLURIANNUEL D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE 2003-2005 (PPARP 2003-2005)       |
| Numéro d'opération                             | 9 ACP RW 2  |
| Montant engagé                                 | 50, 000,000.00 EUR  |
| Date de début                                  | 01/12/03  |
| Date de fin                                    | 31/12/06  |
| Groupe d'interventions                         | Appui budgétaire  |
| Agence de mise en œuvre                        | Ministère des Finances et de la Planification Economique                                      |
| Personne contact à la Délégation <sup>44</sup> | Jean Barbé  |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Project Summary,<br>Rapport de monitoring MR-01380.01 – 29/07/05<br>Convention de financement |

#### Description de l'intervention

##### Modalités de financement :

Le Rwanda a bénéficié d'appuis budgétaires financés par l'Union Européenne (UE) depuis 1999 sous la forme de deux programmes d'Ajustement Structurels (SAP I et II). Ce 3ème programme d'appui (PPARP), financé par le 9ème FED et couvre la période 2003-2005. Il est mis en œuvre par l'intermédiaire de versements de 48 M€ sous 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 de gestion des finances publiques, de Santé et d'Education. Le solde de 2 M€ est notamment réservé à l'Assistance Technique (AT) et à divers contrôles (Rapport de monitoring MR-01380.01 – 29/07/05). Dans l'application de ce programme, la commission est chargé de l'harmonisation des bailleurs « appui budgétaires » (FMI, Banque, Mondiale, Royaume unis, Suède et Pays Bas).

##### Objectifs :

Réduction de la pauvreté en soutenant les reformes structurelles du pays et en assurant la politique de croissance et d'équité (notamment par une amélioration de la stabilité macroéconomique et de l'accès équitable des pauvres à des services de qualités dans les secteurs de l'éducation et santé) (Convention de financement). Selon le rapport de monitoring MR-01380.01 – 29/07/05 le bénéficiaire direct principal de l'appui budgétaire est le gouvernement du Rwanda et particulièrement le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN).

<sup>44</sup> Si possible

## Résultats attendus :

Réduire la pauvreté promouvoir l'unité et la réconciliation nationale ;

le PRSP auquel le présent programme apporte sa contribution, vise principalement la création d'un cadre macroéconomique stable, condition d'une croissance durable, le développement des secteurs productifs, l'accès des pauvres aux secteurs sociaux de base et la promotion de bonne gouvernance (Convention de financement).

### Intégration de l'environnement et du genre

| <i>L'analyse des documents montre que la CE</i>   | <i>Environnement</i> | <i>Genre</i> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | N                    | N            |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | N                    | N            |
| 3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | NSP                  | NSP          |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | N                    | N            |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                  | NSP          |

Les documents consultés sont muets quant l'aspect genre

### Effets sur les acteurs rwandais

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | P  | 30  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                | E  | 30  |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | E  | 40  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur public                      |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

Pour ce qui est des réformes des politiques sectorielles du gouvernement, de la réforme de la gestion publique et de la gouvernance et du renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement ; le PPARP se situe dans une stratégie globale et conjointe d'appui au gouvernement rwandais dans sa lutte contre la pauvreté, alors que les tranches de versement sont fondées sur les performances macro-économiques liées au programme de réformes conclu entre le Rwanda et le FMI, et au respect d'indicateurs de gestion des finances publiques, de Santé et d'Education. Le rapport de monitoring MR-01380.01 – 29/07/05 a constaté des impacts positifs ont été obtenus jusqu'ici en matière de stabilisation macroéconomique, de meilleure gestion des finances publiques, de renforcement des capacités institutionnelles , de coordination accrue entre bailleurs de fonds ou de réformes structurelles.



### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  |  |   |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | P  | 45  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      | P  | 45  |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | P  | 10  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |  |   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                     |

Partant des résultats attendus de la politique du Gouvernement de réduire la pauvreté , de promouvoir l'unité nationale et la réconciliation, PRSP auquel le présent programme apporte sa contribution, vise principalement la création d'un cadre macroéconomique stable, condition d'une croissance durable, le développement des secteurs productifs, l'accès des pauvres aux secteurs sociaux de base et la promotion de bonne gouvernance ; des impacts positifs ont été obtenus jusqu'ici en matière de stabilisation macroéconomique, de meilleure gestion des finances publiques, de renforcement des capacités institutionnelles, de coordination accrue entre bailleurs de fonds ou de réformes structurelles (*Convention de financement*). Selon les chiffres officiels du rapport de monitoring MR-01380.01 – 29/07/05, les indicateurs en santé et en éducation, pris en compte pour le calcul de la tranche variable du présent appui budgétaire, auraient évolué de la façon satisfaisante, signe d'accès à des services de base de bonne qualité.

L'appui spécifique de la CE est associé à des objectifs de performance dans le secteur de l'éducation (44,5%), de la santé (44,5%) et de la bonne gestion financière (11%). La santé et l'éducation se partagent donc les effets probables à 50/50. La répartition entre les effets est estimée comme suit :

Education : (2) 50% et (3) 50%

Santé : (2) 40%, (3) 40% et (4) 20%

## **7.4 « APPUI A LA PRIVATISATION DU SECTEUR THE/ APPUI ET RELANCE DU SECTEUR CAFE (STABEX/COM/96/99) »**

### **Données sur l'intervention analysée**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Titre complet                     | APPUI A LA PRIVATISATION DU SECTEUR THE/ APPUI ET RELANCE DU SECTEUR CAFE (STABEX/COM/96/99) |
| Numéro d'opération                | STABEX/COM/96/99   |
| Montant engagé                    |  |
| Date de début                     | 05/11/01   |
| Date de fin                       | 31/12/05   |
| Groupe d'interventions            | Agriculture  |
| Agence de mise en œuvre           | Ministère de l'Agriculture (MINAGRI)   |
| Personne contact à la Délégation  |  |
| Documents utilisés pour l'analyse | Rapport de monitoring MR-01152.02 – 29/07/05<br>Rapport de monitoring MR-01152.01 – 05/03/04 |

### **Description de l'intervention**

#### **Modalités de financement et objectifs :**

Le programme est compris par les partenaires nationaux comme une ligne de financement, sans trop d'analyse stratégique ou de vision long terme. L'intervention s'inscrit, en termes génériques, dans Vision 2020 et le Programme de Réduction de la Pauvreté, sans pour autant être muni d'indicateurs pour en mesurer les effets. Les lignes de financement STABEX au Rwanda visent la provision d'intrants agricoles pour les cultures de café et de thé et le public visé reste les producteurs de ces deux cultures. Un 1er avenant a consolidé l'enveloppe disponible (22,7 M€) et a reformulé le Cadre d'Obligations Mutuelles (COM), prenant en compte les nouvelles orientations stratégiques du Gouvernement, l'évolution récente des filières, le besoin de diversification et la mise en œuvre de nouveaux projets (Rapport de monitoring MR-01152.02 – 29/07/05).

#### **Procédures de mise en œuvre :**

Depuis la signature du Cadre d'Obligations Mutuelles (COM) en 11/01, plusieurs notes ont été établies par la Commission européenne (Siège en 03/02 et, par la suite, Délégation de la Commission européenne (DCE)) pour signaler que le COM était pratiquement obsolète du point de vue du choix des activités à mener. Avec l'accord du MINECOFIN un expert devant effectuer la reformulation a été engagé. Les principaux partenaires sont MINECOFIN, MINAGRI, les OCIRS (thé et café), les AT Stabex et la DCE ; la coordination est assurée par le coordinateur basé au MINAGRI. Notons que : « Le coordonnateur Stabex après avoir été logé au sein du MINECOFIN a été logiquement placé auprès du MINAGRI (Ministère de tutelle) mais dans des conditions ne permettant pas une mise en œuvre cohérente du projet. Malheureusement, il a fait valoir ses droits à la retraite. Il faut peut être regretter que le MINAGRI n'ait pas nommé un coordonnateur national de ce programme Stabex » (Rapport de monitoring MR-01152.01 – 05/03/04).

## Intégration de l'environnement et du genre

| <b>L'analyse des documents montre que la CE</b>   | <b>Environnement</b> | <b>Genre</b> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | NSP                  | NSP          |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | NSP                  | NSP          |
| 3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | NSP                  | NSP          |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | N                    | N            |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                  | NSP          |

Les rapports de monitoring consultés restent muets quant à l'aspect transversal.

## Effets sur les acteurs rwandais

| <b>Effet ciblé</b>   | <b>L'effet est escompté / probable / attesté</b> | <b>Importance relative de l'effet ciblé</b> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | P  | 20  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |  |   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | A  | 30  |
| 5 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 6 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       |  | 40  |
| 7 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | A  | 10  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

Pour ce qui est de la **réformes des politiques sectorielles du gouvernement**, l'intervention s'inscrit, en termes génériques, dans Vision 2020 et le Programme de Réduction de la Pauvreté, sans pour autant être muni d'indicateurs pour en mesurer les effets (Rapport de monitoring MR-01152.02 – 29/07/05).

Parmi les progrès substantiels qui ont été réalisés le rapport de monitoring (MR-01152.02 – 29/07/05) cite des formations de cadres de l'OCIR, ce qui cadre avec le **renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement**.

Quant au **renforcement de la capacité des organisations de la société civile**, il est marqué par l'appui à la production des intrants agricoles tels que des plants, des sachets en plastique, des semences et du petit matériel agricole ont été distribués; des formations des planteurs, ainsi que pour des associations de planteurs (Rapport de monitoring MR-01152.02 – 29/07/05).

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  |  |   |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      |  |   |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |  |   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       |  |   |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |  |   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | A  | 100   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                     |

L'intervention a contribué à la **création d'un environnement plus favorable à l'activité économique**. Comme mentionné comme objectif dans le (*Rapport de monitoring MR-01152.02 – 29/07/05*) les lignes de financement STABEX au Rwanda visent la provision d'intrants agricoles pour les cultures de café et de thé et le public visé reste les producteurs de ces deux cultures. Le même rapport a constaté d'une part que l'approvisionnement en intrants agricoles, la réhabilitation et l'équipement des installations, (SdL ou Stations de Dépulpage Manuel) ont bénéficié aux producteurs de café et semblent bien connus des associations ; d'autre part que l'appui à la production des intrants agricoles tels que des plants, des sachets en plastique, des semences et du petit matériel agricole ont été distribués; des Stations de Lavage (SdL) ont été équipées et un appui à la Commercialisation, 105 M de FRW ont été mis à la disposition de la BRD pour la campagne 2004.

## **7.5 « APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FED/8-ACP RW-39) »**

### **Données sur l'intervention analysée**

|  |   |
|--|---|
| Titre complet                                  | APPUI A LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS ROUTIERS  |
| Numéro d'opération                             | 6 ACP RW 39, 6 ACP RW 40, 6 ACP RW 77, 6 ACP RW 33.   |
| Montant engagé                                 | 33, 125,000.00 EUR  |
| Date de début                                  | 15/06/2003  |
| Date de fin                                    | 31/12/2006  |
| Groupe d'interventions                         | Infrastructures   |
| Agence de mise en œuvre                        | Ministère des Infrastructures (MININFRA)  |
| Personne contact à la Délégation <sup>45</sup> |   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Synthèse de projet<br>Rapport de monitoring MR-01156.02 – 29/07/05<br>Rapport de monitoring MR-01156.01 – 05/03/04<br>• Convention de financement |

### **Description de l'intervention**

#### **Modalités de financement :**

L'intervention situe dans le cadre d'un projet FED (7<sup>ème</sup> FED) d'appui au Gouvernement rwandais pour la mise en œuvre de la politique sectorielle des transports routiers. La Convention de Financement souligne que bien que la plupart de la contribution financière du projet soit engagée pour les travaux, la mise en œuvre de la politique sectorielle représente la priorité du projet, d'ailleurs elle est la condition du bon avancement des actions prévues et notamment des travaux de réhabilitation (Synthèse de projet).

#### **Procédures de mise en œuvre :**

L'activité se situe dans l'assistance technique et dans l'investissement d'infrastructure correspondant au deux volets du Projet. Les effets attendus pour le premier volet sont le financement d'une assistance technique, composée d'experts à long et court terme, auprès de plusieurs directions et services du Ministère des travaux Publics, des Transports et de la Communication (MINITRACO), la mise en place d'un programme général de formation et l'acquisition de matériel informatique et d'un logiciel pour la gestion du système routier. Pour le deuxième volet, l'objectif est la réhabilitation de la route entre Kigali - Kayonza qui représente un axe routier stratégique pour les communications intérieures et extérieures du Rwanda. Deux missions de monitoring sont effectuées respectivement du 09/02/04 au 20/02/04 et du 04/07/05 au 15/07/05.

<sup>45</sup> Si possible

### Objectif global :

- L'objectif global est de consolider l'intégration régionale du Rwanda ;
- Désenclaver le pays et
- Accomplir la politique régionale et nationale des transports routiers (Convention de financement).

### Objectifs spécifiques :

- Diminution des coûts de transport ;
- Diminution des accidents de circulation et
- Amélioration de la circulation (Convention de financement).

### Résultats :

- MINITRACO est capable de programmer l'entretien du réseau ;
- Le Fonds d'Entretien Routier (FER) est capable de financer l'entretien courant du réseau ;
- L'entretien courant du réseau est assuré et
- L'axe réhabilité est amené à un niveau de standard technique acceptable (Convention de financement).

### Intégration de l'environnement et du genre

| <i>L'analyse des documents montre que la CE</i>   | <i>Environnement</i> | <i>Genre</i> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | O                    | N            |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | O                    | N            |
| 3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | NSP                  | NSP          |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | O                    | N            |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                  | NSP          |

Des mesures de sauvegarde sont prises pour limiter les effets négatifs que pourrait induire le chantier à savoir

- Remise en état des carrières ;
- Police de circulation dans les zones des travaux ;
- Recueil de l'huile et autre déchets ;
- Etc. (Convention de financement).

### Effets sur les acteurs rwandais

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | P  | 50  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |  |   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | E  | 50  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       | E  |   |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                     |

Concernant les **réformes des politiques sectorielles du gouvernement**, les travaux de réhabilitation de la route Kigali–Kayonza et les études techniques de réhabilitation ou de reconstruction de la route Kigali Ruhengeri – Gisenyi s'inscrivent dans les priorités de la politique sectorielle du Gouvernement. Les activités d'appui technique et institutionnel au MININFRA pour accompagner la politique sectorielle du transport routier sont claires (*Rapport de monitoring MR-01156.02 – 29/07/05*).

A propos du **renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement**, le Projet vise à développer la capacité du MINITRACO en fournissant l'AT nécessaire, en dotant le ministère des moyens techniques de planification et de gestion nécessaire et en fournissant un programme de formation conséquent (*Convention de financement*).

Quant au **renforcement de la capacité du secteur privé**, MINITRACO a déjà pris les mesures pour confier les études, le contrôle quotidien des travaux et le travaux de construction au secteur privé. La gérance de la route au FER et un conseil avec forte représentation des usagers (*Convention de financement*).

### Effets sur le terrain

| <i><b>Effet ciblé</b></i>  | <i><b>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</b></i> | <i><b>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</b></i> |
|--|---|--|
| 1 – Justice et réconciliation  |   |  |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      |   |  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |   |  |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       |   |  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |   |  |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | A   | 100  |
| Total  |   | <b>100%</b>  |

Pour ce qui est de la **création d'un environnement plus favorable à l'activité économique**, l'intégration économique avec les pays voisins est l'objectif de la stratégie de la politique sectorielle des transports routiers d'améliorer le réseau routier intérieur et se rallier aux axes routiers interrégionaux, la réhabilitation de l'axe Kigali-Kayonza étant conçue dans ce sens.



## **7.6 « RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AU RWANDA (ONG-PVD/2001/011-659) »**

### **Données sur l'intervention analysée**

|  |   |
|--|---|
| Titre complet                                  | RENFORCEMENT DES STRUCTURES NATIONALES ET LOCALES EN VUE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DE LA PERSONNE HANDICAPEE AU RWANDA (ONG-PVD/2001/011-659) |
| Numéro d'opération                             | PVD/2001/11   |
| Montant engagé                                 | 741,158.00 EUR  |
| Date de début                                  | 01/10/2001  |
| Date de fin                                    | 30/09/2004  |
| Groupe d'interventions                         | Groupes vulnérables   |
| Agence de mise en œuvre                        | Handicap International  |
| Personne contact à la Délégation <sup>46</sup> |   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Rapport de monitoring MR-01154.01 – 05/03/04  |

### **Description de l'intervention**

#### **Modalités de financement :**

Le projet actuel, mis en œuvre par Handicap International (HI), fait suite à une première phase (1996-1999) et est venu dans le cadre de l'absence d'une réponse adéquate du Gouvernement concernant le besoin en personnel médical pour les soins de réadaptation.

#### **Objectif global :**

L'Objectif Global (OG) de renforcement des capacités des structures rwandaises, nationales et locales, publiques et civiles, pour une meilleure réadaptation et réinsertion sociale des Personnes en situation de Handicap (PH).

#### **Procédures de mise en œuvre :**

Deux contraintes principales ont entraîné le retard des activités : en 10/01, le Ministère de l'Education (MINEDUC) a accordé au Ministère de la Santé (MINISANTE) la formation de niveau A3 en kinésithérapie et orthopédie ; cependant, suite à la réduction de ressources humaines dans la fonction publique, ce diplôme n'a pas pu être accordé. HI coordonne

---

<sup>46</sup> Si possible

certaines activités du « Forum des intervenants sur le handicap » composé d'associations et ONG locales et internationales (CBM, Zoa, Panda, Foi et Lumière, AGHR, URA, ANSR, Fédération des Associations et Centres pour Personnes Handicapées au Rwanda, UMWANA NK'ABANDI,...), au sein duquel un groupe de travail a défini un nombre d'activités communes à mener en 2004. Les institutions du gouvernement y sont aussi représentées et il est prévu avec le MINEDUC un système d'intégration scolaire et socio-économique en faveur des PH dans 50% des districts. Les bénéficiaires ultimes identifiés par le projet, sont plus de 8 000 PH, et au moment du monitoring, ils n'avaient pas encore eu accès aux services offerts, faute de moyens.

### Intégration de l'environnement et du genre

| <i>L'analyse des documents montre que la CE</i>   | <i>Environnement</i> | <i>Genre</i> |
|---|----------------------|--------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | N                    | N            |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | N                    | N            |
| 3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | N                    | N            |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | N                    | N            |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | N                    | N            |

L'intégration de l'environnement et du genre n'est pas spécifiée dans ce document.

### Effets sur les acteurs rwandais

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | A  | 25  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |  |   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | E  | 25  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       |  |   |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | A  | 75  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

Pour ce qui est de la **réforme des politiques sectorielles du gouvernement**, Il n'y a pas de politique claire au Rwanda en faveur des PH. Néanmoins, le Plan National de Réadaptation des Personnes Handicapées Physiques, auquel HI a participé à sa mise en place sous l'égide du MINISANTE, reconnaît la nécessité d'un cadre d'intervention gouvernemental pour la prévention, le traitement, la réhabilitation et la promotion des PH, en augmentant la couverture sociale actuelle de 5% à 25% de la date du monitoring (février 2004) à 5 ans.

Concernant le **renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement**, l'objectif Global (OG) de renforcement des capacités des structures rwandaises, nationales et locales,

publiques et civiles, pour une meilleure réadaptation et réinsertion sociale des Personnes en situation de Handicap (PH).

Quant au **renforcement de la capacité des organisations de la société civile**, le rapport de monitoring a prouvé que les fonds reçus par les bénéficiaires de la société civile, comme l'Association Générale des Handicapés au Rwanda (AGHR) et l'Union Rwandaise des Aveugles (URA) ont permis la mise en place d'une structure de base pour leur fonctionnement et l'élargissement de leurs membres. Il y a eu aussi la formation des Aides Techniciens Appareilleurs (ATA) et Aides Kinésithérapeutes (AK).

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  |  |   |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      |  |   |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |  |   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | A  | 100   |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |  |   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                     |

L'Objectif Global est le renforcement des capacités des structures rwandaises, nationales et locales, publiques et civiles, pour une meilleure réadaptation et réinsertion sociale des Personnes en situation de Handicap (PH). Cette objectif contribue à l'amélioration de la sécurité des personnes en situation d'handicap, et il y a aussi la recommandation formulée à l'endroit de l' HI/ MINISANTE/MINEDUC/Forum d'organiser une campagne de sensibilisation nationale sur les droits de la PH.

## **7.7 « TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT (FED/8-ACP RW-18) »**

### **Données sur l'intervention analysée**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Titre complet                     | TROISIEME RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT                                  |
| Numéro d'opération                | FED/8 ACP RW 18   |
| Montant engagé                    | 7, 000, 000.00 EUR  |
| Date de début                     | 17/05/01  |
| Date de fin                       | 30/06/05  |
| Groupe d'interventions            | Institutions  |
| Agence de mise en œuvre           | Le Service National de Recensement (SNR)  |
| Personne contact à la Délégation  | Jean Barbé  |
| Documents utilisés pour l'analyse | Synthèse de Projet<br>Rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04<br>Convention de financement |

### **Description de l'intervention**

#### **Modalités de financement :**

Plusieurs bailleurs ont participé à la conception et au financement du projet. Le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) a réalisé l'avant projet qui a été affiné lors d'une mission d'experts financés par le FED (document de projet d'août 2000). Le FED (7 M€), le Royaume-Uni et les Pays-Bas (0,52 M€ chacun) et le GdR (1 M€) sont associés au projet (Source : Synthèse de Projet). Le Gouvernement rwandais a mis en place le Service National de Recensement (SNR) chargé de l'organisation du recensement, alors que la coordination du Projet est assurée par la Commission National de Recensement, composée des principales bénéficiaires dont les ministères, institutions internationales, ONGs, etc. (Source : Convention de financement). Le bénéficiaire intermédiaire est le SNR.

#### **Objectif global**

L'objectif global du projet est de contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de la population, de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté et du processus de transition vers la démocratie (Source : Synthèse de Projet).

## Objectif spécifique

L'objectif spécifique est de rendre disponibles des données actualisées sur les caractéristiques démographiques, économiques et socioculturelles de la population (Source : Synthèse de Projet).

### Les résultats :

Les résultats comprennent : une base statistique renouvelée, des données diffusées et des capacités nationales renforcées en matière de collecte, interprétation et diffusion des données, ainsi que de gestion statistique (Source : Synthèse de Projet).

### Procédure de mise en œuvre

La Convention de Financement (CF) a été trop stricte dans la définition du mode de recrutement des experts, alors qu'il devait être clair dès le début que la grande rareté de tels experts spécialisés en recensement, obligerait à un accord de subvention avec la seule entité expérimentée en la matière, le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP). Un avenant à cet effet a finalement été signé ainsi qu'une convention de 1 M€, mais cette erreur aura fait perdre beaucoup de temps et a eu, à un moment précis, des conséquences presque fatales sur le projet (Source : Rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04).

### Intégration de l'environnement et du genre

| <b><i>L'analyse des documents montre que la CE</i></b>  | <b><i>Environnement</i></b> | <b><i>Genre</i></b> |
|---|-----------------------------|---------------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | PO                          | PO                  |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | PO                          | PO                  |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | N                           | N                   |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | PN                          | PN                  |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | NSP                         | NSP                 |

L'aspect transversal est attendu plutôt dans l'impact de l'intervention. En effet, la situation des différents groupes sociaux sera mieux connue. Le recensement contribue donc à orienter les actions de développement vers la réduction des disparités entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à la conception des programmes en fonction des besoins des groupes de population les plus vulnérables (source : Convention de financement). De surcroît, le rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04 a mis en exergue 17 thèmes d'analyses (habitat, fécondité, femme, environnement, pauvreté, etc.) intégrant l'aspect transversal

### Effets sur les acteurs rwandais

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | E  | 30  |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                | A  | 35  |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | A  | 35  |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    |  |   |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       |  |   |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

Pour les réformes des politiques sectorielles du gouvernement, l'objectif global du projet est de contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de la population, de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté et du processus de transition vers la démocratie. Le rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04 a prouvé que l'effet sur l'objectif global est très positif.

La réforme de la gestion publique et de la gouvernance. Le processus de transition est stipulé dans l'objectif global du projet. Le Rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04 atteste que le recensement a eu un impact positif sur la préparation et le bon déroulement des trois élections cruciales de 2003

Concernant le renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement, les résultats attendus comprennent une base statistique renouvelée, des données diffusées et des capacités nationales renforcées en matière de collecte, interprétation et diffusion des données, ainsi que de gestion statistique. A un niveau intermédiaire, le SNR a bénéficié d'un renforcement de sa capacité de collecte et d'analyse d'information, grâce à cette exercice grandeur nature et aux nombreuses formations dont ont bénéficié les cadres et autres employés (**Source** : Rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04).

Les ressources du gouvernement ont été renforcées. Selon la Synthèse de Projet, le financement du projet est comme suit : le Gouvernement rwandais (1 M€), le FED (7 M€), les Royaume-Uni et les Pays-Bas (0,52 M€ chacun).

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance relative<br/>de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  | P  | 10  |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | P  | 20  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      | P  | 20  |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | P  | 20  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés | P  | 20  |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | P  | 10  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                     |

Le Gouvernement rwandais a décidé de lancer le troisième recensement général de la population afin de disposer d'une base solide pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes s'insérant dans sa stratégie de réduction de la pauvreté ainsi que pour se doter d'instrument dans le cadre de la transition démocratique et la tenue de processus électoraux (**Source** : Rapport de monitoring MR-00756.02 – 05/03/04).

Le recensement contribue à orienter les actions de développement vers la réduction des disparités entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à la conception des programmes en fonction des besoins des groupes de population les plus vulnérables (**source** : *Convention de financement*).

N.B Les effets ci-dessus ne sont pas clairement ciblés dans les documents analysés mais sont probables si la stratégie de réduction de la pauvreté est bien préparée et mise en œuvre.

## 7.8 « SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE (FED/8-ACP RW-19) »

### Données sur l'intervention analysée

|  |   |
|--|---|
| Titre complet                                  | SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT & AUX INITIATIVES DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE & RECONCILIATION NATIONALE (FED/8-ACP RW-19)   |
| Numéro d'opération                             | 8 ACP RW 19   |
| Montant engagé                                 | 7,200,000.00  |
| Date de début                                  | 19/06/01  |
| Date de fin                                    | 30/12/05  |
| Groupe d'interventions                         | Justice, droits de l'homme et réconciliation  |
| Agence de mise en œuvre                        | Ministère de la Justice et des Relations Institutionnelles  |
| Personne contact à la Délégation <sup>47</sup> |   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Synthèse de projet,<br>Rapport de monitoring MR-00754.02 – 05/03/04<br>Rapport de monitoring MR-00754.03 – 29/07/05<br>Evaluation du projet VIII <sup>ème</sup> FED de « soutien à l'Etat de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de réconciliation nationale » |

### Modalités de financement :

La Commission des Communautés Européennes participe à l'appui des efforts du gouvernement rwandais pour la réhabilitation du système judiciaire ainsi que pour promouvoir la réconciliation nationale. Dans ce contexte, une Convention de Financement N°6400/RW portant sur le projet « Soutien à l'Etat de Droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale » a été signée entre la Commission Européenne gestionnaire des Fonds Européens de Développement d'une part et la République

du Rwanda, d'autre part. Le programme apporte un appui aux institutions gouvernementales ainsi qu'une aide aux

ONG représentant la société civile (*Evaluation du projet*).

---

<sup>47</sup> Si possible



### **Procédures de mise en œuvre :**

La pertinence du programme qui vise à contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et à la réconciliation nationale par la résolution du contentieux du génocide a été constatée par la mission de monitoring (MR-00756.01). Cependant, pendant la formulation du programme cette pertinence ne s'est pas traduite en un Cadre Logique (CL) de qualité. Ce qui a été d'ailleurs un point de critique dans le Rapport de Monitoring (MR-00756.01) du 24/07/02.

Il a été constaté également que des Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) manquent pour la plupart des réalisations malgré les points jugés positifs comme l'équipement informatique de la Cour Suprême (CS), le site web du MINIJUST, contrôle des cours et tribunaux par un AT, formation du personnel MINIJUST, appui à la qualité et suivi du Gacaca, meilleure participation des femmes au processus Gacaca, préparation des juridictions Gacaca visant à juger les crimes, publication d'une newsletter, recommandations pour améliorer les contacts entre les différents niveaux de justice, publication et restitution des travaux de jurisprudence, actions culturelles, etc. La capacité de certains partenaires n'est pas optimale, notamment celle de la Commission Rwandaise des Droits de l'Homme (CRDH), de la Commission de l'Unité et de la Réconciliation (CNUR), et de l'ONG Liprodor (Rapport de monitoring MR-00754.02 – 05/03/04). Evaluation du projet a prouvé un impact positif.

### **Objectif global :**

L'objectif global de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et à la réconciliation nationale afin d'appuyer la société rwandaise à faire face aux effets de la guerre civile qui a duré 4 ans et le génocide (convention de financement).

### **Objectif spécifique :**

- Contribuer à résoudre le contentieux du génocide en respectant les droits de la personne ;
- Favoriser la réconciliation du peuple rwandais ;
- Promouvoir la démocratie et
- Renforcer la société civile (Evaluation du projet).

### **Résultats :**

- capacité et efficacité du secteur de la justice ;
- communication et coordination entre le TPIR d'Arusha et le Rwanda améliorer ;
- Contrôle de la conformité avec les droits de la personne, des procès du génocide assurés, contribution de la justice du génocide à la réconciliation soutenu et dialogue au sein de la société facilité (convention de financement).

### Intégration de l'environnement et du genre

| <b><i>L'analyse des documents montre que la CE</i></b>  | <b><i>Environnement</i></b> | <b><i>Genre</i></b> |
|---|-----------------------------|---------------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | N                           | O                   |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | N                           | O                   |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | N                           | O                   |
| 5 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | N                           | O                   |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | N                           | O                   |

Le projet a intégré l'aspect transversal surtout en ce qui concerne le genre. Les droits de la femme sont également pris en considération 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 monitoring a prouvé aussi qu'il y a eu augmentation de la participation des femmes et l'Evaluation du Projet a analysé positivement les activités de HAGURUKA qui milite pour les droits de la femme et de l'enfant (*Evaluation du projet*).

### Effets sur les acteurs rwandais

| <b><i>Effet ciblé</i></b>  | <b><i>L'effet est escompté / probable / attesté</i></b> | <b><i>Importance relative de l'effet ciblé</i></b> |
|--|---|--|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | A   | 25   |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                |   |  |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | A   | 25   |
| 5 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    | A   | 25   |
| 6 - Renforcement des ressources des échelons locaux                    |   |  |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       |   |  |
| 7 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | A   | 25   |
| Total  |   | <b>100%</b>  |

Pour ce qui est **des réformes des politiques sectorielles du gouvernement**, le programme apporte un appui aux institutions gouvernementales ainsi qu'une aide aux ONG représentant la société civile. Cette approche est pertinente dans la mesure où le Rwanda a besoin de renforcer ces secteurs pour mieux affermir l'Etat de droit, la promotion de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la réconciliation nationale (*Evaluation du projet*).

L'équipement informatique de la Cour Suprême (CS), le site web du MINIJUST, contrôle des cours et tribunaux par un AT, formation du personnel MINIJUST, appui à la qualité et suivi du Gacaca (Rapport de monitoring MR-00754.03 – 29/07/05), prouve le **renforcement de la capacité institutionnelle du Gouvernement**.

Le programme combine l'appui aux institutions étatiques avec l'appui aux ONG représentant la société civile, ce qui témoigne le **renforcement de la capacité des organisations de la société civile**.

La formation des inyangamugayo des juridictions Gacaca rentre dans le renforcement de la capacité des échelons locaux.

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est escompté / probable / attesté</i> | <i>Importance relative de l'effet ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  | E  | 50  |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | P  | 20  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      |  |   |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       | P  | 15  |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés |  |   |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique | P  | 15  |
| Total  |  | <b>100%</b>                                 |

L'objectif global est de "contribuer à la consolidation de l'**Etat de droit et à la réconciliation nationale**. Les documents de projet consultés définissent plusieurs stratégies notamment la formation des juges Inyangamugayo et la sensibilisation des femmes sur la résolution des conflits et Gacaca. Ceci va aboutir à donner accès **aux services de base de bonne qualité**. En réglant le contentieux du génocide au travers le Tribunal Pénale International pour le Rwanda à Arusha, la justice classique et le "gacaca"; en promouvant la réconciliation nationale et en instaurant l'Etat de droit, on parvient à l'**amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables tels les rescapés du génocide**, ce qui crée également un **environnement plus favorable à l'activité économique**.

## 7.9 « DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION (FED/9-ACP RW-4) »

### Données sur l'intervention analysée

|  |   |
|--|---|
| Titre complet                                  | DECENTRALISED PROGRAMME FOR RURAL POVERTY REDUCTION- DPRPR  |
| Numéro d'opération                             | 9 ACP RW 004  |
| Montant engagé                                 | 32,000,000 EUR  |
| Date de début                                  | 9/02/2004   |
| Date de fin                                    | 31/12/2010  |
| Groupe d'interventions                         | Développement rural   |
| Agence de mise en œuvre                        | MINALOC   |
| Personne contact à la Délégation <sup>48</sup> |   |
| Documents utilisés pour l'analyse              | Financing agreement<br>Mid term Evaluation of the 9th EDF Decentralised Programme for Rural Poverty Reduction (DPRPR) |

### Description de l'intervention

#### Modalités de financement :

The Decentralized Programme for Rural Poverty Reduction (DPRPR) is a €32 Mil. European Commission (EC) funded Programme, with a duration of six years, which started in 2004 aimed to support the Government of Rwanda (GoR) in its efforts of achieving decentralized good governance and sustainable social and economic development striving for poverty reduction.

The activities as initially planned in the project design may be grouped into four components: (i) Ubudehe (€10 Mil); Capacity Building (€1.6 Mil); District Development Support (€16.8 Mil); Technical and Administrative support through Project Management Unit (Operations, including TA, audit, evaluations, and contingency: €3.6 Mil) (MTEM). DPRPR is pro-poor programme to benefit about 662,000 inhabitants, mostly farmers living below the poverty line in south-eastern Rwanda (Financing agreement).

---

<sup>48</sup> Si possible

### **Implementation mechanism:**

Despite of the fact that the budget was disbursed with considerable delays, DPRPR has so far taken off in a manner that allows Mid Term Evaluation Mission (MTEM) to rank the programme as satisfactory. Donors' coordination is ensured within the framework of the Development Partners Coordination Group (DPCG). GoR and budget support donors have decided to harmonize conditions and reviews concerning three key areas: i) monitoring of poverty reduction; ii) macroeconomic framework and iii) public finance management (MTEM).

### **Overall objective:**

DPRPR aims to reduce poverty in the programme zone through support to activities within the framework of the decentralisation process implemented (Financing agreement).

### **Project purpose:**

DPRPR will empower local women and men to establish their own development priorities. It will train their elected officials and their local services priorities (Financing agreement).

### **Results:**

- The population of programme zone adapts its economic activities, particularly agriculture from substance to a market oriented economy;
- Most of the population of the DPRPR zone lives above the poverty threshold;
- Every district in the DPRPR zone has a CDP and can implant it because of skills gained through budgetary support alone ;
- The entire population participate physically and intellectually in CDP implementation (Financing agreement).

### **Intégration de l'environnement et du genre**

| <b><i>L'analyse des documents montre que la CE</i></b>  | <b><i>Environnement</i></b> | <b><i>Genre</i></b> |
|---|-----------------------------|---------------------|
| 1 – a fait une analyse des enjeux, problèmes liés à l'aspect transversal                      | O                           | O                   |
| 2 – a intégré l'aspect transversal dans la conception de l'intervention                       | O                           | O                   |
| 3 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de gestion de l'intervention            | O                           | O                   |
| 4 – a intégré l'aspect transversal dans les documents de suivi (monitoring) de l'intervention | NSP                         | NSP                 |
| 6 – a intégré l'aspect transversal dans l'évaluation de l'intervention                        | O                           | O                   |

Female heads of household including widows, figure prominently among the programme's priority beneficiaries. DPRPR will require equality of employment opportunity in programmes activities. Each district has an elected vice-major responsible for gender promotion of women's interest who will monitor DPRPR's performance in this dimension, leading to institutionalized gender blind participation. DPRPR will transform and modernize crop production, animal husbandry and forest in order to increase their profitability. In doing so, the programme will stress natural resource management as part of the preservation and rehabilitation activities undertaken in order to ensure their sustainability (Financing agreement). It is particularly recommended to accelerate the implementation Multi Sectoral Rural Development Strategy (MRDS) which contain environment sensitive projects (MTEM).

### **Effets sur les acteurs rwandais**

| <b><i>Effet ciblé</i></b>  | <b><i>L'effet est escompté / probable / attesté</i></b> | <b><i>Importance relative de l'effet ciblé</i></b> |
|--|---|--|
| 1 - Réformes des politiques sectorielles du gouvernement               | A   | 25   |
| 2 - Réforme de la gestion publique et de la gouvernance                | A   | 20   |
| 3 - Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement       | A   | 25   |
| 4 - Renforcement de la capacité des échelons locaux                    | A   | 20   |
| 5 - Renforcement de la capacité du secteur privé                       |   |  |
| 6 - Renforcement de la capacité des organisations de la société civile | E   | 10   |
| Total  |   | <b>100%</b>  |

### **Réformes des politiques sectorielles du gouvernement :**

The activities proposed under DPRPR reinforce the Government's own policies, at both national and decentralised levels, thus making government support even firmer. Rwanda development strategy is based on the Vision 2020 and the PRSP. The two documents identify poverty reduction national unity and reconciliation as GoR's core

objectives. The redesign of governance, by means of the new Constitution and the decentralisation process underway are vital elements. The clearly defined overall vision and for Rwanda is presently translated into more detailed sector policies and strategies (i.e. sector strategies were elaborated for all priority sectors, among which decentralisation, and their implementation has effectively started (MTEM).

#### **Réforme de la gestion publique et de la gouvernance :**

The new territorial administrative reform foresees to establish: 4 Provinces (Eastern, Western, Northern and Southern), Kigali City, 30 Districts, 416 Secteurs and 9,165 Cells. There is a clear definition of responsibilities for every administrative level, to ensure that there are no overlaps (MTEM).

#### **Renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement :**

DPRPR allocated € 1.575 million to capacity building. This training will cover participatory appraisal and management as well as planning and other skills necessary for local agent to manager public works and technology transfer (Financing agreement).

#### **Renforcement de la capacité des échelons locaux :**

MTEM got some information indicating that the best achievement relates to the improvement of local community skills and capacity of self-management and to acquisition of new skills in terms of participatory, planning and management of the collective and individual initiatives.

Fiscal and financial decentralisation measures were established to facilitate the Districts/Towns to acquire financial resources for operational and developmental activities. The CDF was established in May 2002, with the mandate to support Local Governments to carry out developmental activities (MTEM).

#### **Renforcement de la capacité des organisations de la société civile :**

DPRPR cover training for associations to enable them to undertake the work efficiently and for beneficiaries and civil society so that they communicate their priorities accurately and monitor both the development of the CDP and the quality of the work done. DPRPR will empower local women and men to establish their own development priorities. It will train their elected officials and their local services priorities (Financial agreement).

### Effets sur le terrain

| <i>Effet ciblé</i>   | <i>L'effet est<br/>escompté /<br/>probable / attesté</i> | <i>Importance<br/>relative de l'effet<br/>ciblé</i> |
|--|--|---|
| 1 – Justice et réconciliation  | E  | 25  |
| 2 – Accès à des services de base de bonne qualité                      | E  | 25  |
| 3 – Accès à des services de base pour les pauvres                      | E  | 25  |
| 4 - Amélioration de la sécurité des groupes les plus vulnérables       |  |   |
| 5 – Développement d'activités économiques où les pauvres sont employés | E  | 25  |
| 6 – Création d'un environnement plus favorable à l'activité économique |  |   |
| Total  |  | <b>100%</b>   |

#### Justice et réconciliation :

DPRPR will promote communal and collective activities that bring together, without discrimination, members of communities often severely internally divided because of the genocide. Working together to rebuild infrastructure and learning new agriculture technologies together over three years will foster the reconciliation (*Financial agreement*).

#### Accès à des services de base de bonne qualité et accès à des services de base pour les pauvres :

DPRPR is a pro-poor programme to benefit about 662,000 inhabitants, mostly farmers living below the poverty line in south eastern Rwanda (*Financial agreement*). The main objective of the current territorial and administrative reform is to address the identified constraints with regard to adequate service delivery to communities at the decentralised levels. The reorganisation strategy envisages: (i) To take services closer to the population through reinforcement of proximity administrative levels and (ii) Creation of more economically viable Local Governments, with adequate technical and institutional capacities for planning and coordinating service delivery (*MTEM*).



## 8. Synthèse des commentaires du panel d'experts

### 8.1 Impartialité

Rappel des questions posées

1° tour : Citer un passage qui ne vous paraît pas suffisamment impartial (référence de la page). Que devrions nous faire pour améliorer ce passage ? Quelle source devrions nous utiliser ? Qui devrions nous consulter ?

2° tour : Dites si vous êtes d'accord avec les remarques de vos collègues, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas d'accord. Si vous n'êtes pas d'accord, expliquez pourquoi ?

#### 8.1.1. Valeur ajoutée par rapport à une action multilatérale

Dans la conclusion, il est écrit : « Il n'y a pas d'éléments permettant de conclure sur une valeur ajoutée par rapport à une action multilatérale » (page 5 du Volume 1<sup>49</sup>)

Par action multilatérale j'ai compris par exemple l'action des institutions du système des Nations Unies. Or dans le rapport, on n'a pas fait l'analyse du rôle des NU dans la résolution des conflits des Grands Lacs. A mon avis la conclusion manque d'analyses préliminaires. Soit on la laisse tomber, soit on cherche des informations qui confirment qu'il n'y a pas d'éléments sur lesquels on peut se baser pour parler d'une valeur ajoutée de l'UE par rapport à l'action multilatérale. »

- Pas d'accord, car on peut trouver des éléments permettant de conclure sur une valeur ajoutée de l'UE par rapport à l'action multilatérale.
- D'accord
- Je suis partiellement d'accord. Le rapport ne décrit pas les activités des autres partenaires y compris le système des Nations Unies. Néanmoins, nous savons que la CE a été active avec les visites fréquentes de l'envoyé spécial de la CE/UE (M.Aiello) à partir de Bruxelles etc. Mais, les Nations Unies ont aussi effectué beaucoup de visites dans la région, spécialement leur envoyé spécial pour la sous région, feu De Mello mort en Irak.

#### 8.1.2. Décisions gouvernementales peu prévisibles

Il est écrit : « Dans un contexte de décisions gouvernementales peu prévisibles, la question... » (page 8 du Volume 1).

---

<sup>49</sup> les numéros de page font référence à la version 1.3 du rapport

L'idée a pour moi un sens péjoratif. On comprend bien qu'elle s'applique surtout aux réformes de 2005 qui ont surpris la CE. De là il n'est pas neutre de parler de décisions peu prévisibles. On peut parler plutôt de vitesse à la quelle les réformes ont été annoncées et mises en œuvre. »

- D'accord
- D'accord
- Totalement d'accord

### **8.1.3. Société civile comme contre-pouvoir**

La notion du rôle de la société civile comme contre-pouvoir par rapport au Gouvernement (page 11 du Volume 1) est une notion qui doit être mieux définie avant de l'utiliser par ce qu'elle est actuellement diversement interprétée. Certains lui donne par exemple le sens d'opposant politique. A mon avis le vrai sens c'est le sens d'interpeller le Gouvernement. »

- D'accord, mais on ne peut pas interpeller le gouvernement sans constituer un contre-pouvoir.
- D'accord. Le rôle de contre pouvoir peut sous entendre une relation conflictuelle entre le pouvoir et la société civile alors que les deux doivent viser les mêmes buts en vue de construire une société harmonieuse.
- Pas tout à fait d'accord. C'est vrai que le rôle de la société civile est en général d'appuyer le Gouvernement et la communauté dans le développement socio-économique. Mais la société civile doit jouer aussi le rôle de vérificateur du gouvernement, spécialement pour les aspects sociaux et politiques. Ce rôle peut être considéré comme 'contre-pouvoir'.

### **8.1.4. Hypothèse d'un développement spontané du secteur privé**

Cette approche repose sur l'hypothèse d'un développement spontané lorsque l'environnement économique devient favorable.....Les interlocuteurs consultés dans le cadre de cette évaluation considèrent que l'hypothèse pourra se vérifier plus tard et qu'il n'y a donc pas lieu de la remettre en cause (page 20 du volume 1). L'idée des interlocuteurs n'est pas explicitée et les arguments qu'ils donnent ne ressortent pas dans le rapport. Or, l'équipe d'évaluation a mis cela directement en cause, en recommandant à l'UE d'intervenir pour la promotion du secteur privé comme quoi la « notion de spontanéité » n'est pas réaliste !! »

- D'accord
- D'accord. Si la source d'information n'est pas connue, autant ne pas considérer la recommandation ou bien la garder comme domaine prioritaire de la CE dans les années à venir si la promotion de ce secteur se fait sentir comme besoin au niveau national.  
Pas d'accord. Je pense que l'idée donnée dans le rapport est que la CE n'a pas programmé aucune action pour la promotion directe du secteur privé. Elle a par contre supposé que l'amélioration de l'environnement pourrait automatiquement développer le secteur privé ; ce qui n'a pas été le cas. Par conséquent, je suis d'accord avec le rapport, que la CE devrait planifier des interventions directes.
- Plutôt d'accord, en ce qui concerne notamment les améliorations proposées

### 8.1.5. Passage vers une logique de justice

L'action européenne a été pionnière dans le passage vers une logique de justice. (volume 1. page 25).

Pour améliorer ce passage, il faudrait ajouter un mot pour nuancer un peu l'idée et montrer que ce processus n' a pas été imposé mais qu'il est le résultat d'un dialogue et d'un consensus entre toutes les parties prenantes par exemple (partagée ou acceptée) »

- Je préférerais le mot « capitale ou primordiale » à la place de « pionnière »
- D'accord. Le processus en soi devrait être mentionné comme une propriété nationale et que la CE a joué un rôle 'champion' en l'appuyant.
- D'accord pour les améliorations du passage

### 8.1.6. Réduction du pluralisme politique

« ... tous les partis autorisés ayant soutenu le même candidat à l'élection présidentielle » (volume 1, p.9 et volume 3, p.125)

Donner aussi le point de vue de la partie rwandaise sur la question ; sinon « relativiser éventuellement la formulation en remplaçant par exemple « tous les partis » par « nombre de partis ».

- Pas d'accord. Je trouve le passage plutôt pertinent
- D'accord pour consulter ces sources afin de valider l'idée du texte
- Le fait que tous les partis politiques autorisés ont soutenu un seul candidat aux élections présidentielles, est un fait qu'on devrait être capable de vérifier. Si c'est "tous" ou pas. La conclusion qui est tirée sur la réduction du pluralisme politique n'engage que la Mission d'observation Electorale de l'UE et non les auteurs du rapport. Demander le point de vue de la partie rwandaise est à mon avis irréaliste, parce qu'il n'existe pas un seul point de vue. A moins de demander le point de vue officiel ....mais celui-ci est connu d'avance.
- Totalement d'accord

### 8.1.7. Invasion du Zaïre

« En 1996 et 1998, l'armée patriotique rwandaise (APR) a envahi le Zaïre (actuelle République Démocratique du Congo, RDC), en réponse à des incursions frontalières armées » (page 4 volume 1).

Il est mieux de dire : L'armée patriotique rwandaise (APR) est entrée au Zaïre pour stopper la continuation du génocide par les Ex-FAR et les miliciens 'Interahamwe'(avec l'appui du Zaïre)

- D'accord
- D'accord
- D'accord. L'entrée de l'APR au Zaïre est une question qu'il faut formuler avec précaution non seulement par souci d'impartialité mais aussi pour des raisons diplomatiques. Je suis d'accord que les raisons qui ont présidé à cette intervention à savoir la neutralisation des forces négatives et génocidaires

doivent être claires dans le texte. Toutefois, je suggère de dire que ces forces utilisaient le Congo comme base arrière plutôt que de parler de soutien par le Congo.

- D'accord pour les améliorations proposées

#### **8.1.8. Politiques et stratégies de développement**

« Dès 1998, le gouvernement rwandais et ses partenaires ont élaboré un document de stratégie de développement à long terme intitulé Vision 2020 » (page 6 Volume 1)

C'est un document établi par les rwandais seuls.

- Plutôt pas d'accord. Il faut vérifier, il me semble que le PNUD a participé à son élaboration
- D'accord mais si son élaboration a été possible grâce au financement provenant de ses partenaires, il faudrait ajouter "avec l'appui financier de ses partenaires". Pour cela s'informer plus auprès du Ministère du MINECOFIN
- D'accord pour les améliorations proposées

#### **8.1.9. Résolution des conflits régionaux**

« ... des risques de combats étaient à nouveau à craindre dans le Nord-Est du Rwanda entre les troupes ougandaises et rwandaises et leurs milices affiliées » (page 4 Volume 1)

Il n'y a pas de preuve.

- Le passage est plutôt pertinent
- Les risques de combats entre le Rwanda et l'Ouganda en 2003 ont été largement médiatisés et des médiations entreprises, je pense qu'il devrait exister des références. Par contre l'idée de milices affiliées à ces deux armées me paraît peu évidente.
- D'accord pour les améliorations proposées

#### **8.1.10. Réforme de la décentralisation**

« Lorsque se produit un changement brusque et imprévu, la lourde machine de la coopération de la CE n'a pas d'autre solution que de s'arrêter (cas du programme d'appui à la décentralisation à la date de cette évaluation) » (page 8 Volume 1)

Concernant le blocage du DPRP, les raisons données en relation avec la réforme ne sont pas vraies. C'est un prétexte. Il y avait des blocages de la part de l'UE sans que le Gouvernement Rwandais soit informé, ce qui n'est pas bon pour la coopération. »

- D'accord
- Totalement d'accord. Mais 'blocage' peut être trop lourd. Peut être qu'on peut utiliser 'des longs retards non nécessaires'

### **8.1.11. Contribution au rétablissement de la démocratie**

« La CE a été un des contributeurs importants du processus électoral dans le cadre d'un basket fund géré par le PNUD. Elle finance la construction du Parlement. » (page 9 Volume 1)

Le financement des élections est arrivé tard tandis que la réhabilitation du parlement a commencé avec un retard de plusieurs années. »

- Pas d'accord : Les élections ont tout de même été effectivement financées par l'UE », le retard n'est pas imputable à l'UE. »
- D'accord. Le déblocage de fonds a connu de retard par rapport à l'échéancier électoral.

### **8.1.12. Contribution au développement rural**

«La cellule, échelon de base de l'action ...et auxquelles la CE a fortement contribué. » (page 10 Volume 1), et « L'aide de la CE en faveur de la réduction de la pauvreté rurale... » (page 16 Volume 1).

C'est exagéré. Le grand financement de la CE est récent seulement avec le DPRP qui a commencé en octobre 2005. »

Dire que la CE a beaucoup contribué à la réduction de la pauvreté à travers Ubudehe est exagéré. L'impact est minime en terme de réduction de la pauvreté ; €1000 par cellule n'est pas suffisant.

- D'accord
- D'accord
- D'accord. La réduction de la pauvreté est un processus à long terme surtout que la première phase du programme Ubudehe était considérée comme pilote et ses impacts si grands soient-ils ne peuvent pas être généralisés sur toute la population.

### **8.1.13. Transformation agricole**

« ..., la transformation de l'agriculture a été citée à plusieurs reprises comme un enjeu très important pour le pays et insuffisamment pris en compte dans le passé, aussi bien par le Gouvernement que par la CE. » (page 16 Volume 1)

Ceci n'est pas correct. Le Gouvernement Rwandais a investi dans l'agriculture depuis 1998. Plusieurs projets financés par le PRSP, IFAD, ADB, WB, Belgique etc mais il n'y a pas de contribution de la CE. Récemment l'IFAD, UK et Pays-Bas ont financé le PSTA. On a besoin aussi de la contribution de la CE.

- D'accord
- D'accord
- Pas d'accord. Le Gouvernement rwandais a investi beaucoup d'efforts dans l'agriculture depuis 1998 ? Où sont les chiffres? Le budget du GoR à l'agriculture n'a jamais dépassé 3% je pense. L'objectif de Maputo d'arriver à

7% du budget pour l'agriculture n'a jamais été réalisé. Les projets de IFAD et ADB dont on parle ont financé surtout les cultures d'exportation (café et thé). La grande partie des projets d'appui à la décentralisation ont plus investi dans les infrastructures administratives, les écoles, les centres de santé et l'eau. Le discours n'a pas été suivi par l'affectation des budgets. On remarque cependant un changement ces dernières années.

#### **8.1.14. Une vue d'ensemble de l'impact**

Page 27 Volume1

Correct mais : (1) il y a eu en général des longs retards et des extrêmes complications dans les procédures surtout dans le secteur routier et préparation des FED, (2) et des projets avec moins d'efficacité et de 'accountability' (par exemple Microréalisations et infrastructures sociales).

- D'accord
- D' accord
- La question de lenteur de procédures de l'UE.....devrait être tranchée par des personnes qui ont plus d'informations que nous-mêmes. J'estime que la mission devrait en avoir.

### **8.2 Question 2 : Conclusions clés**

Rappel des questions posées

1° tour : Citer une idée du rapport qui vous paraît particulièrement pertinente pour la coopération de la CE avec le Rwanda aujourd'hui (référence de la page). Sur quoi vous fondez-vous pour justifier votre choix ?

2° tour : Dites si vous êtes d'accord avec les remarques de vos collègues, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas d'accord. Si vous n'êtes pas d'accord, expliquez pourquoi ?

#### **8.2.1. Etablissement de la confiance**

« La leçon à apprendre est que l'établissement de la confiance et le dialogue au niveau institutionnel ne repose pas seulement sur les personnes mais doit également être gérée au niveau de l'institution et Etats membres » (page 26 du volume 1)

Les relations entre le Gouvernement rwandais et l'UE étaient difficiles. Elles ont été caractérisées par les retards non nécessaires en presque toutes les choses.

- D' accord
- D' accord : L'idée ici est de montrer que à partir de l'expérience au Rwanda, dépendre beaucoup des individus peut être dangereux ; à la place, il faut traiter avec l'institution qui est en dehors des sentiments des personnes.
- D'accord

### **8.2.2. Faiblesse des échelons intermédiaires**

« Il y a risque que ces succès restent isolés et mal connectés à la modernité du pays à cause de l'actuelle faiblesse des échelons intermédiaires » (page 27 du volume 1)

Le principe est très pertinent dans les actions de développement ou de lutte contre la pauvreté. Très souvent les initiatives isolées ne manquent dans tous les milieux mais la connexion, la mise en synergie au niveau des échelons supérieurs manquent. C'est cela qui explique qu'un effort local qui n'est pas relayé au niveau intermédiaire ne peut pas faire avancer une communauté. Les gens vont développer des mécanismes de « subsistance » mais ne pourront pas sortir significativement de la pauvreté par ce qu'il existe des contraintes et des préalables qui sont au-delà de leur « zone d'influence ». Cela peut être aussi bien applicable en passant d'un niveau de cellule au niveau de district (comme dans le rapport) mais aussi en passant d'un niveau national au niveau sous-régional, etc.

- D'accord
- D' accord
- D'accord
- D'accord

### **8.2.3. Enracinement de la culture rwandaise traditionnelle (deux experts)**

« La leçon à tirer est qu'en fait l'enracinement de la culture rwandaise traditionnelle a permis d'avancer plus vite et d'atteindre des objectifs stratégiques qui impliquent la population dans son ensemble » (page 36, Volume 1)

Une idée qui paraît pertinente pour la coopération de la CE avec le Rwanda. On se fonde sur les expériences du passé où la population jouait le rôle de récepteur des leçons de développement mais souvent celles-ci ne répondaient pas à ses vrais problèmes d'où leurs difficultés à s'approprier les acquis du développement et à assurer leur pérennisation.

Cette idée est novatrice à bien des égards ; elle sous-tend d'énormes potentialités et des retombées multiples, si bien exploitée et surtout si le renforcement des capacités des districts (échelons intermédiaires) est mis en route, rapidement et massivement.

- D'accord
- D' accord
- Pas d'accord. Cette déclaration se réfère seulement aux succès de Gacaca et Ubudehe. Je crois que c'est correct que toutes les stratégies/méthodologies ou modalités basées sur la culture et la tradition ont beaucoup plus de chance de réussir
- D'accord

### **8.2.4. Le secteur privé**

(page 27 Volume1)

Plus d'efforts dans le secteur privé suivant la politique du Gouvernement pourrait développer l'économie. La CE devrait suivre l'exemple des Pays-Bas (financement de CAPMER) et des Etats-Unis à travers ADAR

- D'accord
- D'accord

### **8.3 Recommandations Clés.**

#### Rappel des questions posées

1° tour : Citer une recommandation qui vous paraît particulièrement utile pour la coopération de la CE avec le Rwanda aujourd'hui (référence de la page). Sur quoi vous fondez-vous pour justifier votre choix ? Comment améliorer sa faisabilité, son utilité ?

2° tour : Dites si vous êtes d'accord avec les remarques de vos collègues, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas d'accord. Si vous n'êtes pas d'accord, expliquez pourquoi ?

#### **8.3.1. Garantir la capacité de la Délégation (trois experts)**

« Mettre en place une procédure d'urgence exceptionnelle garantissant que la Délégation soit pourvue en personnel durant toute la période de liaison entre urgence; réhabilitation et développement » (page 29 du volume 1)

Cette recommandation a besoin d'être soulignée car le manque de confiance a freiné le développement au Rwanda entre 1995 et 2000.

C'est correct de mettre plus d'encouragement au personnel afin d'avoir des professionnels et du personnel motivé. Ceux du Rwanda manquaient de motivation et d'engagement ce qui a conduit à trop de bureaucratie et d'arrogance (infrastructures et agriculture).

- D'accord, mais le terme « arrogance » n'est pas approprié.
- D'accord
- D'accord
- Plutôt d'accord

#### **8.3.2. Garantir la capacité de la Délégation (trois experts)**

« Considérer le secteur privé comme un aspect transversal prioritaire » (page 30 du volume 1)

C'est important.

Le développement du Rwanda sera possible si le secteur privé se développe et se professionnalise. Le jour que les 80% de producteurs agricoles seront de vrais entrepreneurs agricoles (ou ce qui va en rester), que les 20% qui restent développent les mêmes qualités entrepreneuriales dans les secteurs des services, de l'industrie, l'artisanat etc., le pays aura avancé. L'aide de l'UE serait plus efficace et aurait un impact plus grand s'il était canalisé dans le développement du secteur privé. Une des stratégies de mise en œuvre de cette recommandation est de travailler de concert avec les associations professionnelles existantes : Fédération du secteur privé, différents syndicats, les fédérations de producteurs, etc.



Dans la dynamique de la Vision 2020, le Gouvernement rwandais reconnaît que le secteur privé est le moteur du développement national.

La faisabilité de cette recommandation est déjà mise timidement en route (voir Volume 2, §2.4, p.27, alinéa 5 sur les BDC, en référence à un accord récent entre la CE et la Fédération Rwandaise du Secteur Privé).

La prise en compte des programmes de cette Fédération dans les interventions de la CE en faveur du secteur privé faciliterait grandement la concrétisation de cette recommandation

- D'accord.
- Pas d'accord, ce ne sont pas les 80% de la population agricole qui doivent rester nécessairement dans le secteur agricole mais plutôt les emplois doivent être diversifiés parce que la terre est actuellement surexploitée et rare. L'émergence des agriculteurs professionnels issus de différentes couches de la population (saliés, agriculteurs, éleveur, fonctionnaires), constitue une question de choix ouverte pour tout le monde. Et ces professionnels agricoles vont offrir d'autres opportunités d'emplois aux personnes n'ayant pas suffisamment ou pas accès soit à la terre ou soit des moyens d'investir dans le secteur agricole.
- Ce paragraphe n'est pas bien clair pour moi. Pourquoi parler de producteurs agricoles seulement au lieu de tout le secteur privé. Je pourrais dire 'le secteur privé ne devrait pas être considéré comme un problème transversal, mais un programme et des activités visant le secteur privé devraient être mis en place et être exécutés avec l'appui de la CE.
- D'accord

### **8.3.3. Renforcement des Districts** (*trois experts*)

(page 50, Volume 1)

Une recommandation particulièrement pertinente pour la coopération de la CE avec le Rwanda.

On se fonde sur l'idée que la politique de décentralisation demande beaucoup de compétences et de moyens aux Districts considérés comme moteur de développement et de bonne gouvernance et les négociations à haut niveau occasionnent de retard dans la mise en exécution des programmes à la base.

Faciliter l'élaboration des plans de développement des Districts façon participative et financer dans la mesure du possible leur mise en exécution et leur évaluation. Cela passera sans doute à travers une commission conjointe composée des représentants du Gouvernement, Bailleurs, Districts et de la Société civile.

Donner plus d'appui aux districts à travers CDF pour Ubudehe et autres projets de développement.

- Plutôt d'accord. Le CDF existe mais la mauvaise gestion de certains projets (infrastructures sociales par exemple) a été constatée, il faudrait voir comment renforcer le suivi et l'évaluation des projets et y associer plus les représentants de la société civile et des bailleurs en plus du CDF.
- D'accord

- Partiellement d'accord. Un focus devrait porter sur l'augmentation de l'appui aux districts en terme de renforcement des capacités et de l'appui au développement décentralisé à travers le budget d'appui du CDF. Mais les détails sur une commission conjointe peuvent ne pas être pertinents. Au lieu de cela, des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation aux niveaux national et décentralisé pourraient être renforcés avec le rôle actif de la CE.
- Plutôt d'accord
- Totalement d'accord

## 9. Principaux documents consultés

CE DG EuropeAid, 14.10.2005, Projet de termes de référence pour l'Evaluation de la coopération de la Commission européenne avec le Rwanda, Evaluation de niveau pays.

CE, 12 Avril 2005, Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des Objectifs du Millénaire pour le développement - financement du développement et efficacité de l'aide, COM(2005) 133

CE, 12 avril 2005, Cohérence des politiques au service du développement, Accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, COM(2005) 134

CE, 12 octobre 2005, La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique, COM(2005) 489

CE, 13 juillet 2005, La Politique de Développement de l'UE : "Le Consensus européen", COM(2005) 311

CE, 1<sup>er</sup> septembre 2005, Migration et développement : des orientations concrètes, COM(2005) 390

CE, 7 octobre 2005, Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement – La contribution de l'UE, COM(2005)132

CE, Avril 2004, Texte de la déclaration de la présidence relative au dixième anniversaire du génocide rwandais.

Coopération technique Belge, mai 2004, Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet « Appui au Renforcement de l'Etat de Droit et de la Justice au Rwanda ».

Forum à Haut niveau, mars 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, (<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationFrench.pdf>)

Kum'a Ndumbe III, Avril 2005, La prévention des conflits dans les projets de développement au Rwanda : un défi pour la coopération allemande, Paru dans D+C développement et Coopération n°2, mars-avril 1998, pp23-25 page EURFORIC.

OED Banque Mondiale, janvier 2005, Rwanda : Country Assistance Evaluation.

Accords de Cotonou pour la coopération UE-ACP, signés le 23.06.2000

Banque Mondiale, 2005, Rwanda Diagnostic Trade Integration Study, Draft ;

Banque mondiale, Octobre 2005, Project Appraisal Document 'Urban Infrastructure and City Management Project' ;

Cadre de coopération entre la République du Rwanda et la Commission européenne

CE, 05/03/04, Rapport de Monitoring, Appui à la Politique Sectorielle des Transports ;

CE, 05-02-04, Rapport de monitoring Rwanda, Soutien à l'Etat de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale ;

CE, 05-03-04, Rapport de monitoring Rwanda - Renforcement des structures nationales et locales en vue d'une prise en charge globale de la personne handicapée au Rwanda ;

CE, 15.02.2005, Addendum to the CSP and NIP.

CE, 18.03.2003, Document de stratégie de coopération et Programme indicatif pour la période 2002 – 2007.

CE, 18.03.2003, Speech from Jeremy Lester, Head of Delegation, for the Signature of the National Indicative Programme, 9th EDF in the framework of the Cotonou Convention.

CE, 29/07/05, Rapport de Monitoring, Appui à la Politique Sectorielle des Transports ;

CE, 29-07-05, Rapport de monitoring Rwanda soutien à l'état de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale ;

CE, Août 2001, Rapport de synthèse des activités de la CE dans le champ des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la démocratie ;

CE, Appui au Programme d'Ajustement Structurel SAF II ;

CE, avril-mai 2004, Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet Appui au renforcement de l'état de droit et de la justice au Rwanda ;

CE, December 2005, Evaluation of European Community Support to Private Sector Development in Third Countries

CE, ECHO, Global plan for the great Lakes 1998 – 1999 Rwanda, Réhabilitation UNHCR 1998 – 1999 Evaluation

CE, Financing proposal, 9 th EDF ;

CE, janvier 2005, Rapport de l'assistance technique permanente pour le projet Soutien à l'état de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et la réconciliation nationale ;

CE, juillet 2005, Evaluation du projet VIIIème FED Soutien à l'état de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et la réconciliation nationale ;

CE, Mai 2002, Evaluation de l'appui de la CE au secteur de l'éducation dans les pays ACP ;

CE, March 2004, Thematic evaluation of population and development oriented programmes in EC external cooperation ;

CE, Mars 2003, Thematic evaluation of the integration of gender in EC co-operation with Third countries

CE, May 2004, Evaluation of the EC interventions in the transport sector in third countries

CE, May, 2004, Evaluation of Trade-Related Assistance by the European Commission in Third Countries

CE, Mid term Evaluation of the 9 th EDF Decentralised Programme for Rural Poverty Reduction ( DPRPR ) ;

CE, Mid-Term Review Conclusions for the Republic of Rwanda ;

CE, Novembre 2004, Evaluation des règlements environnement et forêt 2493/2000 et 2494/2000 ;

CE, Particip GmbH, 2003, novembre, Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté européenne dans les pays ACP/ALA/MED/TACIS

CE, Prolongation du 1<sup>er</sup> Programme de microréalisations ;

CE, Rapport Annuel 2005, La politique de développement de la communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004 ;

CE, Rapport de monitoring, Programme Pluriannuel d'Appui à la réduction de la pauvreté ;

CE, Septembre 2003, Audit/Evaluation of the " Ubudehe mu kurwanya ubukene" Poverty Reduction Program , Final Audit/Evaluation Report;

CE, Synthèse de projet Soutien à l'état de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et la réconciliation nationale ;

CE, Synthèse de projet, Appui à la Politique Sectorielle des Transports ;

CEA, 2004, Etat de l'intégration régionale en Afrique, Addis Abeba ;

DANIDA, 2004, Assessment of the Impact and Influence of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Lessons from Rwanda – Lessons for Today

DANIDA, mars 1996, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience

December 2003, Country Overview, Last update ;

Electrogaz, 2004, Alimentation en eau potable de la Ville de Kigali, Etude de pré-faisabilité, captage d'eau brute dans les alluvions de la vallée du Nyabarongo ;

EU, Water Initiative Booklet ;

Eurostep – European Solidarity towards Equal Participation of People (1996) Lessons from Rwanda: The Argument for a More Coherent European Policy on the Great Lakes Region. Brussels: Eurostep.

Gouvernement du Rwanda, 2006, Demographic and Health Survey, Preliminary report ;

Gouvernement du Rwanda, 2005 avril, Schéma Directeur des Investissements Publics Prioritaires 2005-2010 – Secteur Transport et Communication ;

Gouvernement du Rwanda, Document de politique agricole du MINAGRI;

Gouvernement du Rwanda, Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 – Final Report ;

Gouvernement du Rwanda, Juillet 2005, Minecofin, Stratégie de réduction de la pauvreté, Rapport annuel d'exécution ;

Gouvernement du Rwanda, Juillet 2005, Poverty Reduction strategy – Annual Progress Report ;

Gouvernement du Rwanda, Loi organique N°08/2005 du 14/07/2005 portant régime foncier du Rwanda ;

Gouvernement du Rwanda, MINECOFIN, 2005. Annual Economic Report 2004, Kigali ;

Gouvernement du Rwanda, MINITERRE, 2005 Octobre; Rapport de la Première Réunion de Coordination du Secteur Eau et Assainissement au Rwanda ;

Gouvernement du Rwanda, Octobre 2005, Programme de soutien à l'entretien routier, Rapport de diagnostic et plan d'action ;

Gouvernement du Rwanda, 2004, Part 2 : PRSP priority area 1 : Agriculture and rural development, Annual progress report ;

Gouvernement du Rwanda, MINECOFIN, 2004, CEPEX. Programme d'Investissements Publics 2005-2007 ;

Gouvernement du Rwanda, MINECOFIN, 2002, Vision 2020 (Draft 4), Kigali ;

Gouvernement du Rwanda, novembre 2001, Ministère des Finances et Planification Economique, Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP), version complète.

Gouvernement du Rwanda, MINECOFIN, 2000, Coopération ;

IDC, 2003, Etude de faisabilité d'établissement d'un support financier de la diversification des exportations agricoles, Version finale ;

Imani Development, 2005, Draft Report : A Preliminary Assessment of Rwanda's Regional Integration Options, Prepared for the Government of Rwanda ;

Odi and IDS, 2006 February 20, Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2006 ;

OED, 1998, The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction

Rwanda Final country report 18 january 2006 ;

Rwanda Investment Promotion Agency (RIPA), 2002. The Rwandan Economy : A Strategy for investment, Volume 1-2. ;

Rwanda, Africa Peer Review National Commission, NEPAD, 2004, Rwanda Country Self-assessment Report for the African Peer Review Mechanism ;

TRANSTEC, 2004, Renforcement des capacités en appui à la préparation des Accords de Partenariat Economique, Rapport final, 1ère Version ;

Union Européenne - Rwanda Cooperation , Joint Annual Report 2005 ;

Union Européenne – Rwanda, 2003 , Joint Annual Report, Draft ;

Union Européenne – Rwanda, 2005, Joint Annual Report ;

US AID, 1996, Rebuilding Postwar Rwanda, The Role of the International Community

US Department of State, 2002, Country Reports on Human Rights Practices, Rwanda - 2001

US Department of State, 2006, Country Reports on Human Rights Practices, Rwanda, - 2005

Scetauroute Etude de préparation du cadre sectoriel du programme d'investissement 2002

Mininfra Lettre politique sectoriel transport 2002

CIMA Rapport politique transport dec 2005

EC,WB,AfDB Aide mémoire conjoint secteur transports nov 2005

Mininfra Rapport atelier transport nov 2005

JAR 2004 , 2005 chapitre infrastructure.

## 10. Personnes consultées

### 10.1 Institutions européennes

- M. Aldo Aiello, Envoyé Spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs
- M. Jean Pierre Aubry, Section Infrastructures, Délégation CE
- M. Jean Barbé, Chef de section Economie et Gouvernance, Délégation C.E
- M. Salvador Bazikamwe, Peace Facility, AIDCO C6
- Mme Belén Figuerola, Co-ordinator trade and development support for Eastern Africa and Southern Africa, Pacific, DG TRADE C3
- M. Jérôme Benausse, Appui lignes budgétaires, Délégation CE
- M. Peter Cavendish, Evaluation sector, ECHO 4
- Mme Véronique GEOFFROY, Délégation, Attachée
- Mme Jeanne d'Arc Hatungimana, Secrétaire / Section Infrastructures, Délégation CE
- M. Orlando Henao-Triana, Office de coopération EuropeAid, Administrateur Unité évaluation
- M. Theo Kaspers, Peace Facility, AIDCO C6
- M. Joseph Katarwa, Service de l'information, Délégation CE
- M. Joël Neubert, Chef de section Infrastructures, Délégation CE
- M. Paul Renier, Coordination géographique et supervision ACP, AIDCO C2
- MM. Alessandro Villa et Arnaud Demoor, Section Développement rural, sécurité alimentaire, décentralisation et environnement, Délégation CE
- M. Ignaki Zabala Caballero, DG DEV
- M. Pierre Claver ZITONI, Délégation, Chargé de Programme

### 10.2 Gouvernement

- M. Guy Kalisa, Directeur, Bureau d'appui à l'Ordonnateur national du FED, Ministère des Finances et de la Planification Economique
- Professeur Bikoro Munyanganizi, Ministre d'Etat chargé de l'Eau et des Mines, Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines
- M. James Foster, Economist, Coordinator Integrated Framework, Ministère du Commerce, de l'industrie, de la Promotion des Investissements, du Tourisme et des Coopératives.
- M. GAFARASI, Office pour le Développement des Ressources Animales
- Mme Marie Ange Ingabire, Bureau d'Appui à l'Ordonnateur national
- Mme Sylvie KARASIRA, Développement Rural au Bureau d'Appui à l'Ordonnateur national du FED



M. Anastase MUREKEZI, Gouvernement du Rwanda, MINAGRI

M. Emmanuel Nsanzumuganwa, Secrétaire Général, Ministère des Infrastructures

M. Jules Ndenga, Chargé des Infrastructures, Bureau d'appui à l'Ordonnateur national du FED, Ministère des Finances et de la Planification Economique

Mme Monique Nsanzabaganwa, Secrétaire d'Etat chargée de la Planification Economique, Ministère des Finances et de la Planification Economique/ Ordonnateur national

M. Perez Benimana, Directeur des Finances et Gestion des ressources internes, MINITERR

M. Jean Paul RUTAGENGWA, service de la Planification au MINAGRI

M. John Rwangombwa, Secrétaire Général et Secrétaire au Trésor, Ministère des Finances et de la Planification Economique

M. Alain Songa, Ministère de la justice

M. Jean Marie UWAYEZU, Chef du service Projets du CDF au MINALOC

### **10.3 Autres bailleurs**

M. Theo Baert, Conseiller Coopération Développement Rural à l'Ambassade de Belgique

Mme Monique Calon, Chargée du Programme de Décentralisation à l'Ambassade des Pays Bas

Mme Liz Drake, chargée du Développement Rural à la Banque Mondiale

M. Alain Noudehou, Directeur des Programmes et Représentant Résident Adjoint du PNUD

M. Ducan Overfield, Economiste au DFID

M. Arne Ström, Conseiller à la Coopération au Développement à l'Ambassade de Suède

M. Hans von SCHROEDER, Premier Secrétaire, Chef de mission Adjoint à l'Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne

### **10.4 Société civile**

M. Innocent Benineza, Secrétaire Exécutif, DUHAMIC ARDI

M. Alexis Byamana, Conseiller technique principal, Helpage Rwanda

Mme Jeanne Kankuzwe, Membre du Collectif des consultantes de Réseau des Femmes, Réseau des Femmes Ouvrant pour le Développement Rural

Mme Dancilla Mukakamari, Secrétaire Exécutive, ARECO Rwanda Nziza

Mme Vénantie Mukankusi, Secrétaire Exécutive Nationale a.i HAGURUKA (Association de défense des droits de la femme et de l'enfant)

M Juvénal Musine, Secrétaire Général, IMBARAGA (Syndicat des agriculteurs-éleveurs du Rwanda)

M. Jean Bosco Senyabatera, Chargé des programmes, CLADHO (Collectif de Ligues et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda)

### **10.5 Personnes consultées dans le cadre des études de cas**

34 entretiens et trois focus groups avec 39 participants au total

### **10.6 Membres du groupe de référence**

|                          |   |                                 |
|--------------------------|---|---------------------------------|
| Jean Barbé               | Jean.Barbe@cec.eu.int                     | Délégation Rwanda               |
| Peter Cavendish          | Peter.Cavendish@cec.eu.int)               | Echo 4                          |
| Belén Figuerola          | Belen.FIGUEROLA-SANTOS@cec.eu.int         | Trade C/3                       |
| Andreas Fischer          | Andreas.FISCHER-BARNICOL@cec.eu.int       | Relex A/4                       |
| José González y González | Jose-Maria.Gonzalez-Y-Gonzalez@cec.eu.int | Aidco C/435                     |
| Orlando Henao-Triana     | Orlando.henao-triana@cec.eu.int           | Evaluation                      |
| France Marion            | France.Marion@cec.eu.int                  | Evaluation                      |
| Daniele Palladino        | Daniele.PALLADINO@cec.eu.int              | Aidco E/4                       |
| Nicoletta Pergolizzi     | Nicoletta.Pergolizzi@cec.eu.int           | Echo 4                          |
| Paul Renier              | Paul.RENIER@cec.eu.int                    | Aidco C/2                       |
| Beatriz Salvador Garcia  | Beatriz.SALVADOR-GARCIA@cec.eu.int        | Dev D/3                         |
| Marc van Bellinghen      | Marc.VAN-BELLINGHEN@cec.eu.int            | Relex A/4                       |
| Mme J.Kambada            |   | Ambassade du Rwanda à Bruxelles |

### **10.7 Personnes ayant participé au séminaire de discussion du 2 septembre 2006**

| <b>Prénom et nom</b>   | <b>organisation</b>    |
|------------------------|------------------------|
| Gashumba Uwera Liliane | CDF                    |
| Gatsinzi Justine       | CDF/PDL-HIMO           |
| Kayira Fidele          | CDF/Ubudehe            |
| Christophe Sinkazi     | Cellule d'Appui à l'ON |
| Kalisa M Guy           | Cellule d'Appui à l'ON |
| Karasira Slyvie        | Cellule d'Appui à l'ON |
| Mushaka Jeremie        | Cellule d'Appui à l'ON |

|                        |                                   |
|------------------------|-----------------------------------|
| Mvgumiranga Liliane    | Cellule d'Appui à l'ON            |
| Semani Ignace          | CNDP                              |
| Rutimburana Oswald     | CNUR                              |
| Sayinzoga Jean         | Commission Démobilisés            |
| Anne Gahongayire       | Cour Suprême                      |
| Nyinawagaga Claudine   | Gasabo District                   |
| Ben Rutsinga           | Minaffet                          |
| Ruzindaza Ernest       | Minagri                           |
| Anastase Murekezi      | Minagri Ministre                  |
| Rwangabwoba Olivier    | Minaloc                           |
| Christine Nyatanyi     | Minaloc Ministre d'Etat           |
| Alex Karangwa          | Minecofin                         |
| Christian Shingiro     | Minecofin                         |
| Emmanuel Nkurunziza    | Minecofin CEPEX                   |
| Monique Nsanzabaganwa  | Minecofin Ministre d'Etat         |
| Ernest Rwamucyo        | Minecofin SPPMD                   |
| John Rwangobwa         | Minecofin SG                      |
| Nkunzenimana Placide   | Minicom                           |
| Nzakunda Joseph        | Minicom – Task Force Coopératives |
| Mirembe Alphonsina     | Minijust                          |
| Anthe Vrijlandt        | Mininfra                          |
| Désiré Kayigamba       | Mininfra                          |
| Munyaruyenzi Philippe  | Mininfra                          |
| Stanilas Kamanzi       | Mininfra Ministre                 |
| Albert Butare          | Mininfra Ministre d'Etat          |
| Alice Nikuze           | Minisante                         |
| Nsunzuraganwa E        | Minitere                          |
| Pontien Munyangerera   | OCIR Café                         |
| Nzanana Cèphas         | OCIR-Thé                          |
| Twagirumukiza Emmanuel | TIG                               |
|                        |                                   |
| Hans von Schroeder     | Ambassade d'Allemagne             |
| Dirk Brems             | Ambassade de Belgique             |
| Jean Baptiste Luciani  | Ambassade de France               |
| Christian Clages       | Ambassadeur d'Allemagne           |
| Marc Gedopt            | Ambassadeur de Belgique           |

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| Dominique Decherf         | Ambassadeur de France   |
| Arne Strom                | Chef de mission SIDA    |
| Liberal Seburikoko        | DFID                    |
| Kader Gueye               | BAD                     |
| Alex Kamurase             | Banque Mondiale         |
| Alexis Gakuba             | Coopération Canadienne  |
| Elizabeth Balepa          | FAO                     |
| Christophe Tocco          | USAID                   |
| Greta Ghelfi              | Amici dei Popai         |
| Hugo Jonbwe               | ASF                     |
| Claudine Mensah           | Care                    |
| Kabanda Innocent          | CAURWA                  |
| Manzi M Eric              | Cestrar                 |
| Vérene Nyirabalinda       | DUHAMIC-ADRI            |
| Ngutegure Bellancilla     | Haguruka                |
| Vaernewy Marc             | Handicap International  |
| Kabayiza Eustache         | Inades Formation Rwanda |
| Mukantanganda Cécile      | IRDP                    |
| Hermine Nikolaisen        | LWF                     |
| Delphine Garcin           | PRI                     |
| Rukanira deomard          | Sté civile Nationale    |
| Jyambere Laurien          | UGAMA/CSC               |
| Luis Orlando Henao Triana | Commission européenne   |
| Nyamwasa J. Damascene     | Consultant              |
| Angélique Bitahaninkindi  | Délégation CE           |
| Demoor Arnaud             | Délégation CE           |
| Hategekimana Frouduald    | Délégation CE           |
| Jean Barbé                | Délégation CE           |
| Jean-Pierre Dekens        | Délégation CE           |
| Jérôme Benausse           | Délégation CE           |
| Jérôme Le Roy             | Délégation CE           |
| Joël Neubert              | Délégation CE           |
| Pascal Ledroit            | Délégation CE           |

|                       |                                   |
|-----------------------|-----------------------------------|
| Véronique Geoffroy    | Délégation CE                     |
| David MacRae          | Délégation CE, Chef de Délégation |
| Toulemonde Jacques    | Euréval                           |
| Byokusenge M Rose     | Prodev                            |
| Mpakaniye Laban       | Prodev                            |
| Mpinganzima Papetine  | Prodev                            |
| Ntawuyirusha Eraniste | Prodev                            |

## 11. Documents

Les pages qui suivent contiennent (dans l'ordre) les documents suivants :

- Termes de référence de l'évaluation
- Compte rendu de la réunion du 16/02/06
- Compte rendu de la réunion du 20/04/06
- Compte rendu de la réunion du 13/07/06
- Compte rendu du séminaire de discussion du 21/09/06