

COOPÉRATION BELGE AU RWANDA EVALUATION 1994-2006

N° 3/2008



SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au Développement



La Coopération belge au Rwanda

Evaluation 1994 - 2006



Sue Enfield
Dieuwke Klaver
Sarah Jones
Augustin Ngendakuriyo
Emery Brusset
Garance Manguin
Olivier Donnet

Le Service de l'Évaluation Spéciale a assuré la conformité de ce rapport d'évaluation au cahier des charges. L'Évaluation a bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles. La visite de terrain a pu s'appuyer sur un comité d'avis à Kigali.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue argumentés des auteurs mais ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Mars 2008

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Juillet 2008

Production graphique : Bernadette Bosser, Service communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Photo de couverture : CTB

Evaluation n° 3/2008

Dépôt légal : 0218/2008/22

Ce document est disponible en format pdf sur le CD-ROM en annexe, sur les sites www.diplomatie.be ou www.dgcd.be ou auprès du Service de l'Evaluation Spéciale.

Table des matières

Acronymes	7
Liste des tableaux	11
Résumé	15
1 Introduction	25
1.1 Objectifs de l'évaluation	25
1.2 Méthodologie d'évaluation	25
1.3 Profil du pays	27
1.3.1 Guerre et génocide	27
1.3.2 Aide d'urgence	28
1.3.3 Orientations du développement	29
1.3.4 Obstacles politiques	30
1.3.5 Progrès de la justice et la bonne gouvernance	30
1.3.6 Efficacité de l'aide	31
2 Profil de l'aide	35
2.1 Histoire de l'aide belge au Rwanda	35
2.2 Stratégie de l'aide	37
2.2.1 Panorama des mécanismes d'aide	40
2.2.2 Volumes de l'aide	41
2.2.3 La coopération bilatérale par le biais de l'aide budgétaire	43
3 Santé	45
3.1 Etat des lieux du secteur	45
3.2 Pertinence pour la réduction de la pauvreté et le développement	48
3.3 Cohérence avec toutes les parties prenantes	51
3.4 Relations avec les autres acteurs	52
3.5 Efficacité quant aux résultats	53
3.6 Principales contraintes et opportunités	55
3.7 Mécanismes de gestion	57
3.8 Efficience des résultats	58
3.9 Impact des Programmes	59
3.10 Thèmes transversaux	60

4	Justice et Etat de Droit	63
4.1	Portefeuille du secteur	63
4.1.1	Aide bilatérale directe	65
4.1.2	Aide bilatérale indirecte	65
4.2	Groupes et populations bénéficiaires	67
4.2.1	Aide bilatérale directe	67
4.2.2	Aide bilatérale indirecte	68
4.3	Pertinence pour la réduction de la pauvreté et le développement	69
4.3.1	Aide bilatérale directe	69
4.3.2	Aide bilatérale indirecte	69
4.4	Cohérence avec toutes les parties prenantes	69
4.4.1	Aide bilatérale directe	69
4.4.2	Aide bilatérale indirecte	70
4.5	Efficacité des résultats	71
4.5.1	Aide bilatérale directe	71
4.5.2	Aide bilatérale indirecte	73
4.6	Principales contraintes et opportunités	73
4.6.1	Aide bilatérale directe	73
4.6.2	Aide bilatérale indirecte	74
4.7	Mécanismes de gestion	75
4.7.1	Aide bilatérale directe	75
4.7.2	Aide bilatérale indirecte	75
4.8	Efficience des résultats	75
4.8.1	Aide bilatérale directe	75
4.8.2	Aide bilatérale indirecte	76
4.9	Impact et pérennité des programmes	76
4.9.1	Aide bilatérale directe	76
4.9.2	Aide bilatérale indirecte	76
4.10	Thèmes transversaux	77
4.10.1	Aide bilatérale directe	77
4.10.2	Aide bilatérale indirecte	77
5	Développement rural	79
5.1	Définition du portefeuille du développement rural	79
5.1.1	Le Portefeuille de Développement Rural bilatéral entre 1998 et 2006	79
5.1.2	Le portefeuille du Développement Rural par instrument d'aide sur la période 2002-2006	80
5.1.3	Le portefeuille du Développement Rural au delà de 2006.	81
5.1.4	Conclusions	82
5.2	Groupes et populations bénéficiaires	82
5.2.1	Groupes ciblés pour les différents instruments de l'aide	82
5.2.2	Conclusions	83

5.3	Pertinence pour la Lutte contre la Pauvreté et pour le Développement	84
5.3.1	Caractéristiques de la population rurale et de l'agriculture	84
5.3.2	Politiques et stratégies nationales	84
5.3.3	Besoins des populations rurales en termes de création de revenus	85
5.3.4	Besoins spécifiques de la population rurale en termes d'accès aux services de base	86
5.3.5	Conclusions concernant la pertinence des actions de la coopération belge au développement	86
5.4	Cohérence de l'action avec toutes les Parties Prenantes	87
5.4.1	Equilibre entre le soutien au Gouvernement et à la Société Civile	87
5.4.2	Conclusions	88
5.5	Liens avec les autres intervenants	89
5.5.1	Perception de la coopération belge par les partenaires du développement	89
5.5.2	L'influence de la Belgique sur les stratégies et politiques	89
5.5.3	Conclusions	91
5.6	Efficacité au niveau des Résultats	91
5.6.1	Concrétiser les ambitions et résultats des politiques gouvernementales dans des interventions	91
5.6.2	Efficacité des divers instruments de l'aide pour l'atteinte des objectifs et résultats des politiques	93
5.6.3	Réalisation des résultats et des ambitions des projets	94
5.6.4	Harmonisation des interventions belges	95
5.6.5	Conclusions	96
5.7	Principales contraintes et opportunités	97
5.8	Mécanismes de gestion	98
5.8.1	Généralités	98
5.8.2	Gestion du cycle projet	99
5.8.3	Gestion du cycle Programme	100
5.8.4	Conclusions	101
5.9	Efficiency des Résultats	102
5.9.1	Efficiency des instruments de l'aide	102
5.9.2	Conclusions	103
5.10	Impact des Programmes	103
5.10.1	Résultats	103
5.10.2	Conclusions	104
5.11	Thèmes transversaux	104
5.11.1	Egalité des sexes	104
5.11.2	Economie sociale	105
5.11.3	Environnement	106
5.11.4	Conclusions	106

6	Education	107
6.1	Généralités	107
6.2	Portefeuille sectoriel	107
6.3	Groupes et populations bénéficiaires	111
6.4	Pertinence en termes de réduction de la Pauvreté et de Développement	112
6.5	Cohérence de l'action entre toutes les parties prenantes	113
6.6	Liens avec les autres parties prenantes	114
6.7	Efficacité du niveau des résultats	115
6.8	Principaux freins et opportunités	116
6.9	Mécanismes de gestion : efficacité de la gestion	117
6.10	Impact des Programmes	118
6.11	Thèmes transversaux	119
7	Le secteur privé	121
7.1	Portefeuille du secteur	121
7.1.1	Contexte général	121
7.1.2	Evolutions dans le secteur privé	122
7.1.3	FRSP (fédération rwandaise du secteur privé)	122
7.1.4	Le cadre institutionnel	122
7.1.5	Cadre juridique et réglementaire.	123
7.1.6	Présence et actions de la Belgique dans le secteur privé du Rwanda	124
7.1.7	Volumes de financement affectés au développement du secteur privé	127
7.2	Pertinence en termes de lutte contre la pauvreté et de développement	127
7.3	Cohérence de l'action entre toutes les parties prenantes	128
7.4	Liens avec les autres intervenants	128
7.5	Efficacité au niveau des résultats	129
7.6	Principales contraintes et opportunités	129
7.6.1	Contraintes	129
7.6.2	Opportunités	130
7.7	Mécanismes de gestion	131
7.8	Efficiences des résultats	131
7.9	Impact des Programmes	131
7.10	Thèmes transversaux	132
7.11	Conclusions	132
8	Examen de la gestion de l'aide belge	135

9	Conclusions générales sur la stratégie	141
9.1	Analyse d'ensemble selon les critères d'évaluation	141
9.1.1	Pertinence	141
9.1.2	Efficacité et efficacité	142
9.1.3	Durabilité	143
9.2	Valeur ajoutée de la coopération belge	144
9.3	Questions et enseignements	145
10	Recommandations	147
10.1	DGCD Bruxelles :	147
10.2	CTB	149
10.3	Acteurs Indirects	150
10.4	Recommandations spécifiques sectorielles	150
11	Management response DGCD - CTB	155
12	Annexes	158

Acronymes

AFSR	Appui à la Filière Semencière du Rwanda/Support to Seed Supply Chain
APD	Aide Publique au Développement/Official Development Assistance
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation et de la Formation à l'Étranger/Association for the Promotion of Education and Training Overseas
ARDI	Association Rwandaise pour la promotion du Développement Intégré/Rwandan Association for the Promotion of Integrated Development
ASF	Avocats Sans Frontières/Lawyers without Borders
ASSR	Appui au Secteur Semencier Rwanda/Support for the Rwanda Seed Sector
AT	Assistance Technique / Technical Assistance / Technical Advisors
BDAD	Base de Données de l'Aide au Développement/DAD - Development Assistance Database
BM	Banque Mondiale
BRD	Banque Rwandaise de Développement/Rwandan Development Bank
CAD	Comité d'Aide au Développement/DAC - Development Assistance Committee
CAPMER	Centre d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises au Rwanda /Centre for support to Small and Medium sized Enterprises
CB	Coopération belge
CCOAIIB	Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de la Base/Collective of Organisations that support community based initiatives
CDC	Comité de Développement Communautaire
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs/Economic Community of the Great Lakes Countries
CFJ	Centres de formation de la jeunesse/Centres for Youth Training
CFP	Centre de formation professionnelle/Centre for Professional Training
CHK	Centre Hospitalier de Kigali
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CNDP	Centre National de Direction des Programmes
CNLS	Conseil National de Lutte contre le Sida

COFORWA	Compagnons Fontainiers Rwandais
COMESA	Marché commun pour l’Afrique de l’Est et Sud
CREP	Programme de construction des écoles primaires
CTB	Coopération Technique Belge
DFID	Département du Développement International
DELCO	Délégué à la Cogestion
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
EAVK	Ecole Agro-Vétérinaire à Kabutare
EDVS	Etude démographique et de veille sanitaire
EFA	Education pour Tous/Education for All
EFTP	Education et Formation Technique et Professionnelle
EPI	Expanded Programme on Immunisation
ESWG	Education Sector Working Group
EURAC	Réseau Européen pour l’Afrique Centrale
FBS	Fonds Belge de Survie
FDC	Fond de Développement Communautaire / CDF : Community Development Fund
FENU	Fonds d’Equipement des Nations Unies
FPR	Front Patriotique Rwandais
FRSP	Fédération rwandaise du secteur privé
GCPD	Groupe de Coordination des Partenaires de Développement
GCSJ	Groupe de Coordination du Secteur Justice
GCSS	Groupe de Coordination du Secteur Santé
GdR	Gouvernement du Rwanda
GTT	Groupes de travail technique
HAMS	Hygiène et Assainissement en Milieu Scolaire
HIMO	Haute Intensité de Main-d’œuvre
IEC	Information, Éducation et Communication
IFAD	International Fund For Agricultural Development
IMF	Institution de microfinance
ISAR	Institut supérieur d’Agriculture du Rwanda
LAE	Lutte Anti Erosion
LRSP	Laboratoire de Référence de Santé Publique
MCC	Millennium Challenge Corporation
MIJEUSPOC	Ministère de la Jeunesse, des sports et de la Culture
MINAFET	Ministère des Affaires Etrangères
MINAGRI	Ministère de l’Agriculture
MINALOC	Ministère du Gouvernement Local et des Affaires Sociales
MINECOFIN	Ministère de l’Economie et des Finances
MINEDUC	Ministère de l’Education
MINIFOTRA	Ministère du Travail
MINITERE	Ministère des Terres, de l’Environnement, des Forêts, de l’Eau et des Mines
MoH	Ministère de la Santé
MSF	Médecins Sans Frontières
NDIS	National Decentralisation Implementation Secretariat
NS	Note Stratégique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG	Organisation non gouvernementale
PADC-B	Projet d'Appui au Développement Communautaire de Byumba
PADL	Projet d'appui au développement local du district de Gakenke
PAN	Politique Agricole Nationale
PASAB	Projet d'appui à la sécurité alimentaire du Bugesera
PDC	Plan de Développement Communautaire
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PNILP	Programme National de Lutte contre la Malaria
PNILT	Programme National contre la Lèpre et la Tuberculose
PNSM	Programme National de Santé Mentale
PRI	Penal Reform International
PSRP	Plan stratégique de réduction de la pauvreté
PSS	Politique du Secteur Santé
PSSE	Plan Stratégique du Secteur Education
PSSS	Plan Stratégique du Secteur Santé
PSTA	Plan stratégique de transformation de l'agriculture
RADA	Office rwandais de développement agricole
RCN	Reseau Citoyen
RDC	République Démocratique du Congo
REIC	Rwanda Enterprise Investment Company
ROPARWA	Réseau des Organisations Paysannes du Rwanda
RWF	Franc Rwandais
SABM	Projet de Sécurisation Alimentaire au Bugesera – Mirenge
SDERP	Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté
SNJG	Service National des Juridictions Gacaca
SNS	Service National de Semences
SSCE	Soutien Sectoriel Conjoint pour l'Education
SWAP	Approche sectorielle
TB	Tuberculose
TIC	Technologies de l'Information et la Communication
TIG	Travaux d'Intérêts Généraux
UE	Union Européenne
UNAIDS	Programme conjoint des NU contre le VIH/SIDA
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
VIH	Virus d'immunodéficience humaine
VSF	Vétérinaires sans Frontières
VVOB	Association Flamande de Coopération pour le Développement et l'Assistance Technique
WSC	Water And Soil Conservation

Liste des tableaux

Tableau 1 : Secteurs sélectionnés pour étude par les termes de référence et classés par dépenses totales

Tableau 2 : Programmes du secteur Santé soutenus par la coopération belge

Tableau 3 : Destination de l'aide bilatérale directe

Tableau 4 : Progrès vers les indicateurs clés de santé

Tableau 5 : Contributions financières au secteur Etat de droit et justice

Tableau 6 : Dépenses de l'APD belge dans le secteur du Développement Rural par instrument d'aide

Tableau 7 : Comparaison de la croissance réelle par rapport aux prévisions du PIB (%) 2002-2005

Tableau 8 : Tableau récapitulatif des Réalisations du programme de Coopération belge au Rwanda et questions en suspens



L'équipe d'évaluation tient à témoigner toute sa reconnaissance pour leur aide et leur accueil aux nombreuses personnes de la DGCD, de la CTB et de leurs partenaires, plus particulièrement au sein du Gouvernement du Rwanda et des autres institutions, ainsi que les ONG en Belgique et au Rwanda, consultées pendant la réalisation de cette évaluation, entre février et novembre 2007.

Les conclusions de la présente évaluation sont exclusivement le fruit du travail de cette équipe et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des institutions belges qui ont été évaluées.

Résumé

Objectif et méthodologie de l'évaluation

Le Service de l'Evaluation Spéciale du Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a commandé cette évaluation pour analyser et apprécier l'évolution de la coopération belge au développement du Rwanda, et la manière dont elle s'intègre dans les activités et dans le dialogue national de développement.

La période d'évaluation démarre à la fin des événements tragiques de 1994 qui ont détruit une grande part des infrastructures et du capital humain du Rwanda et anéanti les progrès des précédentes décennies en matière de développement. Certes, une attention particulière est accordée aux cinq dernières années (2002-2006) mais l'intérêt de nombreux acteurs de développement porte inévitablement sur la stratégie et le plan pour 2007 et au-delà.

L'évaluation a été conduite au cours du premier semestre 2007 et retrace les modèles de la coopération de développement belge au Rwanda sur l'ensemble de la période, depuis les scénarios de reconstruction immédiatement après le génocide jusqu'aux politiques actuelles d'harmonisation et d'approche sectorielle. Cette analyse couvre notamment la stratégie adoptée, la logique des priorités et le choix des partenaires, ainsi que la contribution de cette coopération au développement du Rwanda.

L'équipe d'évaluation s'est basée sur les entretiens avec des personnes responsables au sein des milieux diplomatiques et de la coopération pour déterminer le contexte dans lequel les décisions ont été prises et la logique qui a présidé aux principales décisions stratégiques. Les preuves documentaires ont permis de rétablir l'évolution de la stratégie de développement belge et la planification du développement national du Rwanda. Des évaluations préexistantes et des études menées par le gouvernement rwandais (GdR) ont servi à déterminer les avancées vers les objectifs de développement au Rwanda dans son ensemble.

Une analyse approfondie a été réalisée pour un échantillon de projets dans chaque secteur clé d'intérêt : Santé, Etat de Droit et Justice, Développement Rural, Education et Développement du Secteur Privé. Celle-ci a fourni les éléments nécessaires pour évaluer l'efficacité et l'efficience des interventions belges, et comprendre dans quelle mesure elles ont contribué au progrès global du Rwanda.

Aux fins de cette évaluation, le terme "coopération belge" désigne l'ensemble des fonds publics consacrés au développement du Rwanda, bien qu'il apparaisse clairement qu'il existe un grand nombre de canaux possibles pour leur acheminement. Il n'est pas synonyme de coopération bilatérale.

Depuis 1995, quasiment toute l'aide publique belge au développement du Rwanda provient des fonds de la DGCD – soit plus de 94% (excepté en 2004¹). Bien qu'une partie² de ces fonds n'ait pas été gérée par la coopération bilatérale directe, mais plutôt par différents mécanismes ayant leur propre niveau d'indépendance, les décisions finales de financement étaient prises par la DGCD. Selon l'évaluation, les décisions peuvent être prises quant à l'utilisation de tous les fonds de la DGCD de telle manière qu'ils soient employés suivant des modalités conformes à la politique de coopération du gouvernement belge. Nous présumons que toute proposition de travaux qui ne serait pas en cohérence avec la politique de coopération serait écartée. Pour sa part la politique de coopération du gouvernement belge reflètera les priorités nationales établies par les partenaires rwandais, et est mise à jour en fonction de leur évolution.

Contexte de la politique

Les premières années (de 1995 à 1999) ont été marquées par la recherche d'un mode de coopération durable avec le gouvernement du Rwanda, dans le contexte de la reconstruction d'urgence. Cette coopération reprenait les précédents secteurs d'intervention (en particulier le développement rural, la santé et la justice) et soutenait les projets dans des domaines considérés comme essentiels pour le développement économique et politique du pays.

Alors que le Rwanda mettait en place ses propres cadres de développement national dès 2000 (Vision 2020, le Programme de Stratégie de Réduction de la Pauvreté - PSRP, programme intermédiaire et le premier à être complet) la coopération belge quant à elle entreprenait un examen critique de son efficacité, et lançait une Stratégie de Coopération globale, une Stratégie pour le Rwanda et un guide technique sur les options stratégiques par secteur. Avec ses partenaires rwandais, la Belgique a également identifié comme majeurs plusieurs problèmes transversaux (l'égalité homme-femme, l'environnement, le VIH et l'économie parallèle). La grande variété des acteurs, modalités et projets mettant en œuvre la coopération belge rend toutefois difficile l'examen de ces politiques, en particulier ce qui concerne des thèmes transversaux, que l'évaluation n'a pas été en mesure d'identifier.

Depuis 2002, un ensemble de structures défini a donc été mis en place, au Rwanda comme en Belgique, pour aider à hiérarchiser et planifier la coopération au Rwanda. Des groupes de travail par secteur (clusters) forment des lieux d'échange essentiels où la collaboration et l'harmonisation sont rendues possibles. La part de la coopération belge dans le groupe de travail correspondant à chaque secteur a dépendu des degrés individuels d'activité, de compréhension et d'engagement. La Belgique s'est montrée particulièrement active dans les groupes sur l'éducation, la santé et la justice, mais aurait pu faire un meilleur usage des groupes sur le secteur rural et le secteur privé pour apporter une valeur par ses propres activités.

¹ 2004 est une année exceptionnelle, où seul 38% du financement a été apporté par des mécanismes bilatéraux directs.

² De 35 à 62%, voir Annexe 3.

Composition de la coopération belge

Le contenu du programme s'inspire largement de l'expérience des projets passés, lesquels ont été repris et adaptés pour répondre aux nouveaux besoins identifiés ou exprimés. La coopération belge est déployée en partenariat avec une grande variété d'acteurs rwandais.

L'aide au développement en provenance de l'étranger s'exerce à tous les niveaux, auprès des individus par le biais de bourses, entre communautés grâce au jumelage belgo-rwandais, à l'égard des institutions de l'État, des ministères et du gouvernement décentralisé, et bien entendu, auprès du peuple du Rwanda – en tant que bénéficiaires des services publics et membres de coopératives, ONG et groupes confessionnels. Le développement du programme d'aide de la Belgique a été influencé par les événements et la conjoncture au Rwanda, ainsi que par les intérêts et pressions sur le plan intérieur. Depuis 2004, un sentiment d'appropriation nationale a émergé de manière prédominante, faisant suite aux principes de la Déclaration de Paris.³

Les programmes et l'assistance technique sont généralement mises en exécution (approximativement 50 à 65% de tout le financement pour la période 2002-2006⁴) par des programmes de coopération bilatérale directe négociés à partir de 2004 par les Commissions Mixtes, et portant sur trois, et désormais quatre périodes. Auparavant (et depuis 1994), les projets étaient approuvés à l'extérieur des cadres institutionnels et les commissions de suivi étaient organisées de manière ad hoc.

Les projets particuliers sont formulés et mis en œuvre par la CTB, le bras technique de la coopération belge – une entreprise publique établie à cette fin. En pratique, la CTB met en œuvre la plus grande part du soutien de la DGCD à l'attention du Rwanda.

Les contributions de la CTB ont souvent été à long terme, par le biais d'un grand nombre d'assistants techniques et de la gestion de projets au quotidien. Certes, de cette manière les équipes de la CTB ont acquis une connaissance précieuse des secteurs les plus importants, et des réalités de la mise en place de politiques, mais le mode de coordination générale avec la DGCD n'a pas permis au personnel de l'Ambassade de faire le meilleur usage de cette expérience, d'informer les discussions politiques avec le GdR ou avec d'autres bailleurs de fonds.

Plusieurs propositions ont tenté de dissocier l'Assistance Technique (AT) des fonctions de gestion, mais le scénario émergent reste un défi. En effet, des projets très variés reçoivent des financements dans le cadre de l'AT, allant d'une AT pour un projet de 7.5 M€ dans le secteur de la justice à des AT aux budgets considérablement plus réduits dans le secteur de la santé, et certains acteurs indirects⁵ reçoivent de très nombreuses AT dont le budget annuel est nettement inférieur à celui de n'importe quel projet dans le cadre de la CTB. Des problèmes importants subsistent quant à l'appropriation et la substitution aux capacités nationales, ainsi qu'une division néfaste entre le dialogue politique (réalisé par la DGCD) et la connaissance de la mise en œuvre des programmes (de plus en plus du ressort de la CTB). Ce dialogue devrait normalement se baser sur la connaissance intime des conditions d'exécution, et les

³ Mars 2005.

⁴ Voir Annexe 3 "Summary ODA for Rwanda".

⁵ Par exemple l'APEFE

acteurs nationaux devraient être aux commandes, même s'ils sont conseillés et supervisés par un personnel international.

Récemment, la Belgique a entrepris d'intensifier son soutien aux programmes (en éducation, santé et justice) afin de préparer son apport au budget de ces secteurs ou contribuer à des fonds communs de bailleurs (basket funding). Ces mesures sont utiles pour réduire le volume des AT et les coûts de leur mise en œuvre en accord avec la déclaration de Paris. Toutefois, elles ne permettent pas de résoudre les difficultés à établir un dialogue constructif, à cause du clivage permanent entre les niveaux de coopération belge qui sont informés des conditions réelles de chaque secteur et ceux qui sont aptes à élaborer une politique.

Au cours de la période de 1994 à 2006, le volume de l'aide fournie via des mécanismes indirects a été fluctuant. Ceci reflète certaines situations d'urgence, lorsque des volumes plus importants ont transité par des agences multilatérales et des acteurs non gouvernementaux tels que les ONG⁶, mais aussi certaines périodes de tension politique où la coopération bilatérale a été restreinte, et des phases de financement arrivaient à leur terme. La capacité d'absorption des acteurs indirects dépend de leur aptitude à proposer des programmes cohérents et viables susceptibles d'avoir un impact démontrable. Les canaux éligibles sont moins nombreux, et certaines ONG belges ont été exclues du territoire rwandais. Les canaux indirects restent plus fragiles et plus exposés que l'assistance bilatérale directe.

Vue générale des programmes par secteur

Santé

Le financement et l'aide technique du secteur de la santé a été la composante essentielle de la coopération belge au Rwanda, et constitue toujours la part la plus importante de l'APD. Avant 1994 déjà, la santé bénéficiait d'un soutien, et la coopération belge a poursuivi les activités recevant un soutien dans le cadre de l'assistance de crise en intervenant par le biais de l'aide bilatérale directe aux projets et via les ONG belges.

Le soutien de la Belgique, qui s'est réorienté vers une modalité sectorielle au cours des années suivantes, est tout à fait adapté à la réduction de la pauvreté. Cependant, la surveillance de l'accès et l'utilisation réelle est restée limitée dans certaines zones isolées. Cette surveillance est pourtant importante pour vérifier l'accès aux services dans l'ensemble du secteur, sans lequel l'amélioration des services de santé ne se traduit pas nécessairement par une meilleure santé de la population. Certes, la qualité des services a beaucoup progressé, mais on remarque des avancées médiocres pour certains indicateurs clés de santé (taux de fertilité, taux de mortalité maternelle) et des questions subsistent quant à l'efficacité pour parvenir à de meilleurs résultats.

La coopération belge a mis l'accent sur le soutien aux programmes de santé primaire du MINISANTE (85% de l'aide bilatérale directe en matière de santé), le reste étant consacré au renforcement des capacités au niveau central et au Centre Hospitalier de Kigali (CHK). L'aide comprend un programme étendu d'activités en direction des structures et des institutions de santé, des programmes verticaux tels que la santé mentale et la malaria, mais

⁶ Durant la période 1994-1997, la coopération bilatérale directe représenta seulement 27 à 46% de l'aide fournie.

aussi vers les autorités de santé dans les districts. L'apport permanent a permis de réhabiliter les infrastructures de santé et d'accompagner le changement vers un système de santé basé sur des politiques et des procédures solides. La Belgique a été leader au sein du Groupe de Coordination du Secteur Santé depuis 2003, bien qu'elle n'ait pas été active dans ce rôle jusqu'à fin 2004. Depuis lors, la progression vers une approche sectorielle (SWAP) se confirme. Bien que les ONG belges conservent une présence au Rwanda et restent porteurs de projets, elles ne sont plus aussi nombreuses dans ce secteur.

Même si la Belgique a suggéré un financement global pour soutenir le secteur depuis 2004, les ressources restent ciblées directement sur les projets. Le financement du Plan Stratégique du Secteur Santé dans son intégralité pose de nombreux défis, et il faudra surmonter les difficultés d'un financement sectoriel déséquilibré en raison du volume de l'aide destinée au VIH. La Belgique est bien placée pour tirer des leçons de sa participation au sein du processus de soutien au budget Education, et intégrer ces apprentissages à son leadership dans le secteur santé.

Justice et Etat de Droit

Les enjeux d'une intervention parfaitement adaptée de la Belgique dans ce secteur sont à la hauteur du courage politique qui a été nécessaire pour décider d'y intervenir. La Belgique a accordé à cet aspect de la gouvernance la même priorité que la santé. Elle a dépensé 14% de l'APD totale (pour 2002-2006) pour des projets et des programmes visant à soutenir le développement institutionnel du Ministère de la Justice (MINIJUST), la promotion et la protection des droits de l'homme et l'administration judiciaire. La coopération bilatérale directe soutenant le MINIJUST a été au centre des attentions, et a consommé 79% de tous les financements dans ce secteur. Des acteurs indirects, les ONG belges et les partenaires rwandais des ONG, ont œuvré à l'accès à la justice, les droits de l'homme et la sensibilisation, utilisant 13% des allocations destinées à ce secteur.

Les deux éléments du programme (l'aide bilatérale directe et l'aide aux ONG) ont permis de générer d'importantes complémentarités dans le secteur, en améliorant la communication et l'échange d'expériences entre la DGCD et toutes les parties prenantes. Malgré une mise en œuvre globalement assez lente, et les nombreux changements successifs dans le contexte politique du pays, la qualité et le volume des actions judiciaires se sont sensiblement améliorés. Dans le contexte de l'histoire récente du Rwanda, l'accès à la justice revêt une importance fondamentale, et reste un enjeu pour lequel la coopération belge a considérablement aidé le gouvernement du pays.

Toutefois, la programmation pose des dilemmes dans l'approche contemporaine du développement quant à la justice de transition, ce qui est illustré de manière flagrante par la situation du Rwanda. L'évaluation a identifié des difficultés importantes liées à la cohérence de la coopération étrangère. Exerçant une influence limitée pour respecter la souveraineté de ce secteur sensible, la Belgique a été obligée de jouer un rôle modérateur sinon annexe ne serait-ce que pour maintenir sa présence et continuer de soutenir les initiatives cruciales. Même si la pertinence d'une intervention est évidente pour tous, le secteur de la justice soulève des questions importantes de sensibilité aux conflits, et de difficulté d'engagement. Il subsiste notamment des inquiétudes quant aux résultats des adaptations de la loi coutumière dans le contexte du génocide (appelé « processus Gacaca ») et la possibilité que la justice n'engendre de nouveaux facteurs d'instabilité.

Il est un fait que l'échelle sans précédent des violations des droits de l'homme perpétrées par toutes les parties au conflit limite les choix des autorités et des acteurs internationaux du développement - notamment la Belgique, l'Allemagne, la CE et la Suisse – qui ont investi dans le 'cluster'. Néanmoins, cette évaluation adhère à l'analyse proposée par plusieurs acteurs impliqués dans la réalisation ou la supervision de la Gacaca, selon laquelle il existe un risque tangible de voir la solidarité ethnique s'étendre à cause du manque d'information du public, d'une surveillance insuffisante et de l'augmentation actuelle du nombre des inculpations.

Le rôle actif joué autrefois par la Belgique dans le 'cluster' Justice, même s'il est légèrement moins visible plus récemment, mérite une attention permanente et une analyse scrupuleuse. L'évaluation identifie des occasions précises de synergies au sein du forum des États membres de l'UE, par le biais de mécanismes de supervision qui ont été parfois négligés dans les aides bilatérales et par le maintien des aides actuelles apportées aux acteurs non gouvernementaux – en particulier lorsque celles-ci effectuent un travail de proximité important avec les populations locales, qui ont été négligées par certaines composantes du programme.

Développement rural

La Belgique a beaucoup investi dans le développement rural – pour la sécurité agricole et alimentaire, la fourniture d'eau potable et d'électricité – utilisant pour cela 12% de l'APD dépensée à ces fins entre 2002 et 2006. La majeure partie de ces 12 % a été utilisée par le Fonds belge de Survie, la coopération bilatérale au travers de la CTB, et les ONG belges.

La diminution précoce des dépenses en développement rural, par rapport aux niveaux élevés avant et juste après la guerre, s'explique en partie par un vide dans le contexte politique agricole du Rwanda. Ceci est devenu manifeste après l'élaboration du plan stratégique pour la transformation agricole (2005). Les investissements dans le secteur rural devraient reprendre de manière sensible au cours du prochain PIC.

Le Fonds Belge de Survie a fourni le volume le plus important, et travaille avec les autorités décentralisées et les foyers les plus vulnérables dans les communautés sélectionnées. La coopération bilatérale belge a choisi de soutenir le MINAGRI pour les projets agricoles techniques, l'approvisionnement en eau potable et en énergie. L'approche du FBS est pleine de défis et le fait de travailler avec le MINALOC, le ministère du gouvernement local et du développement communautaire, plutôt qu'avec le Ministère de l'Agriculture, présente un angle radicalement différent face aux enjeux d'un développement rural complet et la relance de l'économie rurale.

D'après les recherches sur les partenariats avec les ONG dans ce secteur, ceux-ci s'avèrent généralement efficaces sur le terrain et il serait possible de travailler avec des groupes de producteurs pour améliorer l'accès aux facteurs de production, aux services et aux marchés.

Si les procédures imposent un délai inévitable entre les décisions de financement et la mise en œuvre, les dépenses réelles sont régulièrement en retard par rapport aux engagements dans ce secteur et les projets sont généralement affectés par une lenteur d'exécution et un impact faible.

La Belgique utilise des instruments d'aide différents, et potentiellement complémentaires, pour soutenir le secteur du développement rural. Toutefois, la présente évaluation estime que la coopération belge n'a pas tiré profit des occasions stratégiques qui lui sont ainsi offertes, alors que ces instruments pourraient être complémentaires pour parvenir à un développement rural global au Rwanda. L'ambassade exerce une grande influence sur les projets bilatéraux ainsi que sur les projets mis en place par les ONG locales, et n'a qu'un rôle consultatif dans les projets FBS qui sont réalisés par une large variété d'organisations. Son rôle consultatif reste également limité en ce qui concerne sa participation dans les projets menés par les ONG belges. Une vision plus volontariste pourrait être adoptée dans le contexte du plan stratégique rwandais pour la transformation agricole (PSTA), sans compromettre l'indépendance des maîtres d'œuvre, et qui permettrait à l'ambassade belge de jouer un rôle plus important dans la coordination des efforts que fournit l'APD belge dans le Secteur du Développement agricole.

Éducation

Le soutien à l'éducation est le fait d'un grand nombre d'interventions, ancrées dans l'expérience de coopération belge d'avant la guerre et répondant aux évolutions des priorités du Gouvernement du Rwanda (GdR). Les premières interventions suivant la guerre consistaient en un apport matériel (bâtiments et équipements) ; par la suite, les projets se sont attachés à développer les compétences et les capacités (métiers et compétences techniques et professionnelles pour le secteur des services) ; plus récemment, l'importance a été donnée au renforcement des systèmes permettant de dispenser une éducation de qualité constante (gestion des écoles, développement de programmes d'études et soutien du budget de l'éducation nationale). La stratégie doit bien sûr être évolutive, et jusqu'à présent son exécution a impliqué des acteurs directs et indirects, dans un effort de complémentarité.

L'impact au niveau du projet s'est avéré extrêmement variable, de sorte que la Belgique a apporté une certaine contribution à l'amélioration de l'enseignement dans les différentes sections - primaire, secondaire et universitaire - mais certains projets ont échoué dans l'accomplissement de composantes indissociables et significatives. Par exemple, une formation professionnelle de meilleur niveau a été dispensée sans produire l'augmentation d'emploi prévue. Ou encore, la construction d'une école primaire a été programmée, sans prévoir une capacité locale durable (voir la section sur l'éducation pour plus de détails) et en ignorant les questions d'égalité des sexes et de VIH.

Les créneaux auxquels s'adressent les acteurs belges dans le domaine de l'éducation sont définis dans la Note stratégique du secteur, mais au Rwanda ils ont quelque peu divergé de ces spécificités, ce qui s'est traduit par un chevauchement de compétences, sans distinction claire quant à la valeur ajoutée en utilisant les différents mécanismes de coopération. Des progrès sont faits dans le sens d'une aide budgétaire du secteur éducation, et les contributions de la Belgique rejoindront celles des autres donateurs pour planifier un système éducatif plus durable.

De manière générale, l'aide dans l'éducation a perdu de son efficacité à cause de l'éventail éclectique des projets présentés par des acteurs belges différents dans ce secteur (les universités, les bourses administrées par la CTB, l'APEFE et VSF qui apportent leur expertise dans la formation professionnelle et technique, VVOB pour l'enseignement de

base). Outre le soutien au secteur via la coopération bilatérale, il serait rationnel que la Belgique s'intéresse à des activités indirectes dans certains domaines particuliers où elle a déjà des antécédents démontrables, tels que la formation technique et professionnelle, en complément de l'apport bilatéral, et qu'elle permette aux acteurs disposant de budgets plus modestes de consolider leur propre empreinte dans le secteur.

Secteur privé

Le Rwanda souffre d'une demande pressante de terres en raison de la croissance démographique qui a dépassé les gains économiques au cours des cinq dernières années, de sorte que le nombre réel de personnes vivant dans la pauvreté a augmenté malgré les progrès économiques. L'économie dépend toujours fortement de l'agriculture, qui représente une part de 45%, alors que 90% de la population dépend de ce secteur. Depuis 1990, cette situation n'a pas beaucoup évolué et les revenus ruraux sont toujours inchangés en chiffres absolus. Il y a un besoin pressant de créer des opportunités économiques en dehors de l'agriculture en renforçant le secteur privé, tout en soutenant le rôle de ce même secteur privé dans l'économie rurale pour lui permettre de la moderniser. La coopération belge a identifié ces enjeux, et investi une petite part de son portefeuille d'aide pour y répondre.

Au cours de cette période, d'importantes réformes entreprises dans le cadre institutionnel, juridique et réglementaire indiquent l'engagement du gouvernement à remédier à ces problèmes qui découragent l'investissement étranger et les entreprises nationales. La Belgique investit spécialement dans les institutions de micro finance par le truchement d'une ONG partenaire, et ce projet en cours a engendré quelques résultats chez les institutions partenaires de micro finance (IMF), bien qu'il ne semble pas que l'accès aux mécanismes formels de crédit aient réellement changé. Cet accès reste un frein important aux niveaux de production pour les plus pauvres dans les zones urbaines et rurales.

La Belgique espérait participer à la création d'une facilité d'investissement pour les petites et moyennes entreprises par le biais des financements apportés à BIO, la société d'investissement belge pour les pays en voie de développement. Les efforts entrepris par BIO pour lancer une société d'investissement, la Rwanda Enterprise Investment Company (REIC) n'ont pas permis de mener à bien ce plan, bien que la REIC soit désormais établie avec d'autres investisseurs. Ce changement, quoique fondé, n'a pas été expliqué clairement aux principales parties prenantes y compris l'Ambassade, se traduisant par une perte d'image.

Conclusions générales

Le PSRP est un cadre de développement global jugé fortement approprié pour le Rwanda, et toutes les interventions de coopération belges peuvent être liées aux objectifs du PSRP et aux stratégies sectorielles le cas échéant.

Toutefois, ces objectifs auront une portée plus ou moins grande suivant la manière dont la Belgique elle-même envisage sur le plan sectoriel chaque programme particulier. Les interventions dans la justice répondent clairement à des priorités sectorielles, celles dans la santé sont de plus en plus cohérentes entre elles, et le développement rural semble être le moins bien structuré en tant que programme d'activité, en partie du fait que plusieurs ministères différents sont impliqués dans le développement rural, responsables tour à tour de

la terre, des infrastructures, de la production et la décentralisation agricoles et de l'organisation des populations rurales.

La coopération belge n'aborde donc pas le développement rural sous un angle unique, bien que la stratégie mise au point par le Rwanda pour la transformation de l'agriculture apporte à certains égards un cadre utile.

Les contributions belges démontrent, secteur par secteur, des niveaux d'impact variables. Certaines apportent une réponse efficace, alors que la supervision pourrait être plus rigoureuse, sur le plan sectoriel, pour vérifier que l'impact attendu est durable. D'autres sont une admirable réussite pour fournir les résultats prévus, puis utiliser l'expérience acquise pour informer et influencer l'élaboration de politiques.

Plus globalement, le volume de l'aide en faveur du Rwanda pourrait être dépensé plus efficacement grâce à une plus grande harmonisation entre la gestion des programmes des différents acteurs belges. Il semble possible de résoudre ce problème au sein de 'clusters' sectoriels plus étendus, mais ce sont des groupes complexes où la Belgique n'est pas toujours l'acteur le plus important. On peut imaginer une meilleure cohérence entre les activités des intervenants belges et une programmation plus efficace, mais il faudrait pour cela une plus grande consultation. Dans des exemples du passé, des efforts considérables ont été déployés pour y parvenir : ainsi, entre les acteurs belges dans le secteur de la justice, où l'impact du tout est supérieur à la somme des parties. A plus petite échelle, un programme de bourses de recherche sert à financer des études dans les domaines bénéficiant aussi de coopération bilatérale, de sorte qu'il est employé de manière complémentaire, et non sans rapport avec les autres aides belges.

En fin de compte, l'impact des contributions belges au développement du Rwanda sera plus durable en cas d'appropriation sur le plan local. Le gouvernement du Rwanda a exprimé un degré élevé d'appropriation pour son PSRP, prévoyant son budget et son contrôle ainsi que la gestion de l'aide. Des mécanismes et structures déterminés peuvent être employés pour s'assurer que le portefeuille des aides belges corresponde aux priorités du Rwanda, telles que définies ici.

Cependant, certaines personnes (par exemple des membres d'ONG et certaines personnes engagées dans la coopération) s'inquiètent de savoir si ces documents expriment vraiment les priorités des plus vulnérables au Rwanda, une gouvernance et un développement rural durables, et ces craintes ne doivent pas être négligées par omission. Les efforts pour renforcer le contrôle d'impact auprès des communautés, et l'intérêt réel pour l'amélioration des niveaux de service seront des leviers importants pour accroître la valeur des contributions de la Belgique au développement.

Recommandations

Pour capitaliser sur les réalisations constatées de la coopération belge et mieux relever les défis sur lesquels nous attirons l'attention, nous suggérons un certain nombre de recommandations. Celles-ci sont catégorisées par types d'acteurs et par secteurs d'intervention. Elles découlent des conclusions de l'évaluation, que nous résumons en trois points clé :

1. La coopération belge a su capitaliser sur une présence de longue date dans le pays et diversifier ses agences d'exécution, pour intervenir dans un ensemble de secteurs particulièrement pertinents, en proche collaboration avec les autorités rwandaises. Ceci se traduit par une grande réactivité qu'elle doit absolument chercher à préserver.
2. La multiplicité des structures et la lenteur de la mise en œuvre ont nui à la visibilité de l'aide belge ainsi qu'aux synergies. Pour y remédier, il faut réduire le nombre des canaux d'intervention, et augmenter le contrôle des résultats et de l'impact conjointement avec les autres donateurs.
3. L'ambassade doit devenir un élément accélérateur de la mise en œuvre, étendre son champ d'action décisionnel et renforcer sa surveillance technique. Ceci soutiendra le pays dans son effort d'harmonisation et d'appropriation.

Les recommandations sont détaillées à la fin de la section 10 de ce rapport d'évaluation.

1 Introduction

1.1 Objectifs de l'évaluation

L'objectif de la présente évaluation est d'analyser et d'évaluer comment la stratégie belge de coopération au développement pour le Rwanda a été élaborée et déterminée, et comment elle s'est concrétisée dans le pays et dans le dialogue de développement pour le pays depuis 1994 et en particulier au cours des cinq dernières années (2002-2006).

L'évaluation a été commandée par le Service de l'Evaluation Spéciale du Ministère des Affaires étrangères et s'attache à suivre et comprendre l'évolution de la coopération belge au développement du Rwanda depuis la phase de reconstruction immédiatement après le génocide jusqu'aux actions les plus récentes. L'analyse devait donc porter sur la stratégie appliquée, la logique des priorités et les partenaires identifiés, ainsi que l'impact de cette coopération sur le développement du Rwanda et la réduction de la pauvreté.

1.2 Méthodologie d'évaluation

La méthodologie est décrite par l'Offre Technique soumise dans le cadre de l'appel d'offre pour la réalisation de l'évaluation et dans une Note méthodologique ultérieure approuvée à la fin de la phase de démarrage. Le cadre général de l'évaluation est fourni par les termes de référence (TdR). La période étudiée est très longue, mais cette difficulté particulière a été résolue en identifiant des conclusions à plusieurs dates jalons et en mettant en évidence les moments où ces conclusions s'appliquent, quand elles contrastent avec celles d'autres moments.

Ces trois documents ne sont pas reproduits ici. Mais les questions à traiter par les évaluateurs ont été reportées dans un tableau d'évaluation à l'Annexe 1. Celle-ci rassemble toutes les questions posées par les TdR et certaines questions supplémentaires liées au contexte de toute coopération au développement, et à la progression globale au cours de la période.

Une équipe de sept personnes a travaillé à cette évaluation, apportant chacune son expérience dans les secteurs faisant l'objet de recherches (à savoir la santé, la justice et l'État de droit, le développement rural, l'éducation et le secteur privé) et ses connaissances du Rwanda et de la région des Grands Lacs. Un seul membre de l'équipe avait déjà travaillé avec la coopération belge, bien que les autres soient familiarisés avec les politiques et la stratégie des programmes d'aide britanniques, français, danois, suédois et néerlandais, ayant déjà travaillé ou mené des évaluations pour ces coopérations au Rwanda. Il faut noter que la méthodologie employée pour le secteur santé diffère légèrement des autres (voir le Profil du secteur santé pour plus de détails).

Le processus d'évaluation a été accompagné par deux comités de pilotage (à Bruxelles et à Kigali) qui se sont réunis régulièrement avec l'équipe d'évaluation, lui apportant des conseils et

des informations utiles, et approuvant les différentes étapes d'avancement. L'Annexe 2 présente la liste des principales personnes interviewées et les sources documentaires.

Les informations initiales pour tous les secteurs ont été collectées à Bruxelles (sous forme de supports écrits et d'interviews avec les principaux interlocuteurs de la DGCD, du Ministère des Affaires Étrangères et de la CTB) et à Kigali pendant une première mission d'orientation (au travers de documents supplémentaires et d'un ensemble complet d'interviews avec les donateurs, le gouvernement du Rwanda, la coopération belge et les agences exécutantes – CTB, VVOB, APEFE) ainsi qu'auprès des groupes de société civile rwandaise. La méthode choisie, basée sur les documents de programmation nationale, les stratégies belges, les dépenses de programme et un suivi de qualité des contributions à la réduction de la pauvreté et à la stabilité a fait l'objet de discussions avec les groupes de référence à l'Ambassade à Kigali et à la DGCD à Bruxelles. Cette phase de démarrage a permis d'aboutir à une note méthodologique et un résumé des informations contextuelles générales recueillies. Les groupes de référence les ont avalisés.

Les spécialistes des secteurs ont analysé tout le matériel disponible afférant à leur secteur, pour indiquer la manière dont les interventions sont stratégiquement organisées, si elles répondent effectivement aux besoins du pays, et comment elles sont coordonnées pour compléter les interventions des autres acteurs. Chaque spécialiste a examiné la politique et le plan national de son secteur en évaluant l'avancement global de celui-ci du point de vue des révisions sectorielles (exercices d'autoévaluation) et les évaluations du PSRP général (internes et externes) déjà conduites. Si cette étude s'avère donc en mesure de fournir un résumé étayé du progrès du développement dans chaque secteur au cours des cinq dernières années, il était autrement difficile d'estimer ensuite la part jouée par la coopération belge au développement.

Pour y répondre, un échantillon de projets dans chaque secteur a été évalué en profondeur, en regard des précédents rapports et évaluations – et lors d'une seconde visite de terrain. Ils ont été choisis de manière à représenter l'éventail des agences de mise en œuvre, et suivant une dispersion géographique qui reflète les réalités du pays. Au cours des visites du projet, un ensemble de dix questions était traité systématiquement pour établir l'analyse comparative au sein de chaque programme de secteur, et comprendre en quoi les contributions avaient apporté une valeur ajoutée et, le cas échéant, pourquoi il n'y en avait aucune.

Il s'agit de :

- Les résultats attendus du projet/programme étaient-ils clairement et directement liés aux questions prioritaires de développement et de réduction de la pauvreté ? (pertinence)
- Qui a le plus ressenti les effets du projet ?
- Tous les partenaires et parties prenantes attendaient-ils les mêmes résultats ? (cohérence)
- Les liens et la collaboration avec les autres donateurs du secteur étaient-ils apparents ?
- Les résultats obtenus correspondaient-ils aux résultats attendus ? (efficacité)
- Quels étaient les principaux freins (environnemental, opérationnel, administratif) et les principaux moteurs contribuant aux résultats ?
- Quels ont été les principaux mécanismes pour la gestion des ressources du projet ?
- Ces mécanismes semblent-ils avoir permis un usage optimal des ressources disponibles et des circonstances ? (efficacité)

- Le travail mené dans le cadre du projet/programme a-t-il ou aura-t-il un impact permanent lorsque le soutien aura pris fin ? (pérennité)
- Comment les quatre thèmes transversaux (égalité des sexes, environnement, VIH et développement socio-économique) ont-ils été traités dans la conception et la mise en œuvre du programme ?

Nos conclusions s'analysent en rapport avec les critères clés énoncés par les TdR : pertinence, efficacité, efficience et pérennité, et présentées par secteur d'intervention. Nous comprenons ces thèmes de la manière suivante (s'inspirant des définitions du CAD de l'OCDE) :

- La pertinence désigne la correspondance entre les résultats et les besoins. Nous demandons si les résultats atteints par les partenaires de la coopération belge répondent aux priorités de développement et de réduction de la pauvreté, telles qu'identifiées par une analyse fiable de la pauvreté au Rwanda.
- L'efficacité désigne le lien entre les résultats recherchés et les résultats réellement obtenus. Nous demandons si les résultats voulus, définis par la coopération belge et la documentation des partenaires correspondent bien aux résultats obtenus.
- L'efficience désigne l'obtention d'un résultat maximal pour une somme de moyens déterminée. Nous demandons, sans répéter les détails de la revue des mécanismes de coopération belge déjà menée, si les systèmes de gouvernance, de gestion financière et de ressources humaines étaient utilisés de manière productive pour atteindre les objectifs et les résultats, et si des gains supplémentaires pourraient être encore tirés sans ressources supplémentaires. Ceci peut être obtenu par une meilleure intégration.
- La pérennité désigne la capacité à poursuivre les résultats après la fin des activités financées dans le cadre du programme. Nous demandons si l'impact des travaux menés par les programmes de la coopération belge est susceptible de se poursuivre après la fin de l'aide directe.

Les derniers chapitres de ce rapport présentent une vue générale de la coopération belge au développement dans son ensemble, évaluent son efficacité et propose des recommandations pour l'avenir.

1.3 Profil du pays

Cette section du rapport traite de certaines caractéristiques saillantes du contexte rwandais dans lequel la coopération belge a été conçue et déployée.

1.3.1 Guerre et génocide

Le génocide et la destruction du Rwanda en 1994 a été le point culminant de près de quatre années de guerre civile au cours de laquelle le pays a été divisé et décimé avec un nord occupé et administré par le Front Patriotique Rwandais (FPR). Le gouvernement d'Habyarimana, arrivé au pouvoir par un coup d'État militaire en 1973, luttait pour garder le contrôle tandis que le pays était déchiré par les tensions engendrées par les différences politiques, ethniques et régionales.

Au cours de cette période, l'attention portée au conflit au détriment du développement et le détournement des ressources à des fins militaires ont contribué à saper une grande part des gains en développement réalisés à la fin des années '70 et des années '80, période où le Rwanda était considéré généralement comme un pays modèle en développement⁷, capable d'absorber et de distribuer des volumes considérables d'aide au développement, grâce à une hiérarchie administrative très efficace entre le gouvernement central, la Préfecture, et les niveaux de base. L'aide étrangère dépassait de loin l'investissement privé et la balance commerciale, et finançait près de 70% de l'investissement public. Le Rwanda était le principal bénéficiaire de l'aide provenant de Belgique et de Suisse, et la coopération belge avant la guerre se centrait sur l'éducation, la santé et l'agriculture.

Le génocide a été perpétré pendant 100 jours, entre avril et juillet 1994, mais de nouveaux meurtres et mouvements de population ont fait peser des pressions supplémentaires sur le nouveau gouvernement et la population. Pendant que le FPR prenait le contrôle de Kigali, ce qui restait du gouvernement de transition s'est replié d'abord sur Gitarama puis sur Goma, au Zaïre⁸, entraînant avec lui une grande part de la population, tandis que d'autres réfugiés regagnaient la Tanzanie.

Bien que de nombreux réfugiés de longue date et les forces du FPR revenaient au pays, il a fallu de nombreuses années avant qu'une grande part de la population rwandaise ne réintègre le territoire (les rapatriements massifs se sont poursuivis jusqu'en 1998-99)⁹. Dès juillet 1994, un gouvernement d'unité nationale, réunissant des tendances très variées, a été constitué dans le but général d'entreprendre les étapes de partage du pouvoir définies par les Accords d'Arusha, à l'exception du FPR, et reprenant aussi les fonctions attribuées aux parties jugées responsables du génocide. Ce gouvernement s'efforçait également de rapatrier l'ensemble de la population, restaurer les services essentiels et canaliser et orienter les contributions des donateurs et de la communauté humanitaire.

1.3.2 Aide d'urgence

Cette période de juillet à octobre 1994 a été perçue comme celle de l'espoir suivie rapidement par la déception envers le gouvernement rwandais. Les donateurs doutaient de la solidité du régime. On s'inquiétait de la possibilité que tout recommence. La pression des réfugiés et les conditions de leur retour étaient dans tous les esprits de la population, ainsi que la militarisation et l'abus d'aide humanitaire. Les membres de l'ancien gouvernement, toujours présents dans le nouveau régime à base élargie, s'inquiétaient de la reprise du processus de paix d'Arusha qu'ils avaient implicitement rejeté.

L'intervention internationale portait principalement sur l'aide humanitaire et l'aide d'urgence. Les ONG, protagonistes de ce type de soutien, jouissaient d'une grande visibilité politique à l'époque, toutes les parties imposant leurs conditions même si ceci n'était pas reconnu officiellement. Du côté belge, peu d'ONG étaient vraiment actives sur le terrain à l'extérieur de Kigali, certaines avaient été rejetées et d'autres réorientées vers des camps de la RDC, de sorte que les alternatives étaient limitées pour les partenaires indirects. En outre, jusqu'en 2000 on considérait généralement le Rwanda comme un pays toujours instable, et il était difficile

⁷ Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda* 1998.

⁸ Désormais appelé RDC après la chute de Mobutu et l'instauration de la république.

⁹ Naturellement, il subsiste encore en 2007 des rwandais vivant en exil, comme réfugiés.

d'attirer des expatriés ayant de l'expérience pour travailler dans les ONG¹⁰. Il est vrai que certaines parties du pays (en particulier le nord-ouest et certaines zones frontalières de la RDC) restaient parfois dangereuses.

1.3.3 Orientations du développement

En janvier 1995, à Genève, le nouveau GdR tint sa première table ronde avec des donateurs pour mettre en adéquation les besoins et les offres. Cet exercice a été renouvelé en 1996 avant le retour à Kigali, puis s'est tenu annuellement à partir de 1997. Ces réunions, ainsi que les examens à mi-parcours des engagements, représentent des moments clés des négociations bilatérales (et fournissaient l'occasion aux ministres rwandais de se rendre à Bruxelles pour promouvoir le rétablissement du programme de coopération bilatérale). Peu à peu, l'aide au développement s'est détournée de l'aide d'urgence pour porter sur la reconstruction et le développement, soutenus par une économie de marché.¹¹

Le pays a entrepris des réformes économiques et des processus de planification, comme convenu avec le FMI, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement, pour répondre aux critères de l'initiative PPTE, Pays Pauvres Très Endettés, pour la remise de la dette et de nouveaux prêts de développement substantiels. Le contexte dans lequel la stratégie nationale de développement a vu le jour était donc fortement influencé par les parties extérieures.

Le Rwanda a tenté de mettre au point sa propre vision des solutions à apporter aux difficultés de développement grâce aux réunions au village "Urugwiro"¹². Une déclaration générale d'orientation, "Vision 2020" a été publiée en 2000, pour en exprimer les directions. Le document intermédiaire de stratégie de réduction de la pauvreté, PISRP¹³, a suivi un processus de consultation de la communauté, et on a dit du processus PSRP qu'il avait suscité des niveaux sans précédent de participation directe des citoyens, assurant un processus d'appropriation locale forte¹⁴. Avec l'évolution du processus PSRP, le développement de Plans et Politiques Sectoriels a été sans cesse mis en avant.

Les rapports d'avancement annuels sur le plan national, les examens annuels d'avancement menés par certains secteurs, les efforts d'harmonisation des interventions par les clusters thématiques, à l'initiative des donateurs (via le PNUD), tout ceci a permis d'évaluer les progrès pendant la période du premier plan (2002-2005) pour préparer la nouvelle stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (SDERP)¹⁵.

En résumé, même si la décision de produire un PSRP ne venait pas du Rwanda, le Ministère de l'économie et de la planification financière (MINECOFIN) a mené et utilisé ce processus dans toute sa mesure pour exploiter et diriger une aide coordonnée au développement. Il existe désormais un cadre clair dans lequel l'aide au développement peut être fournie au Rwanda. Des efforts soutenus ont été déployés pour développer la capacité des ministères à planifier et

¹⁰ Interview avec l'ancien ambassadeur.

¹¹ Revue DFID du programme national du Rwanda .

¹² Présidées par le Président de la République, celles-ci se tiennent une fois par an depuis 1998 et impliquent les leaders politiques, religieux et civils.

¹³ Publié en novembre 2000.

¹⁴ Evaluation indépendante du PSRP du Rwanda (2002-5) Fév 2006.

¹⁵ En vue de publication en juillet 2007.

pourvoir en moyens leurs plans à long terme, et certains donateurs ont accordé une attention particulière au budget central, la gestion des finances publiques, la production du revenu et le contrôle du budget national. Bien entendu, de nombreux enjeux subsistent quant au développement des ressources humaines ; la capacité à planifier, à garantir des provisions pour charges et les coûts de développement varient encore d'un ministère à l'autre.

1.3.4 Obstacles politiques

Les avancées vers ces objectifs essentiels économiques et de développement ont évidemment été freinées par les événements très sensibles politiquement, lesquels ont incité à plusieurs reprises les donateurs à suspendre leur coopération, alors que d'autres demandaient plus de dialogue politique et d'autres encore continuaient leur soutien indifféremment. Ces événements se sont déroulés en Europe (par exemple les accusations des tribunaux français contre le Président actuel, ce qui a entraîné la rupture des relations bilatérales entre le Rwanda et la France). Chaque fois qu'un État membre adopte une position catégorique, ceci peut aussi perturber les relations de soutien au sein de l'UE et entre l'UE et le Rwanda.

Ces événements importants se sont également produits au Rwanda ou dans la région des Grands Lacs. Parmi ceux-ci ont peu cité : le massacre de personnes déplacées au camp de Kibeho par le FPR (Front Patriotique Rwandais) en avril 1995 ; les brusques intensifications de tensions vers le milieu de 1996 avec l'expulsion de plusieurs ONG et une surveillance des droits de l'homme devenue problématique ; la présence des troupes rwandaises en RDC à plusieurs occasions entre 1998 et 2002 et la menace de ré-envahir le territoire congolais en 2004 qui ont entraîné la suspension de l'aide budgétaire par le Royaume Uni et la Suède.

Récemment, le rapport de la Commission Parlementaire Rwandaise, citant un certain nombre d'ONG (locales comme internationales) dénonce une idéologie de discorde, de sorte que certains programmes des ONG ont été suspendus ou interrompus pendant un temps, suivi du départ de leur personnel de direction. Une ONG Belge (11.11.11) a été spécialement nommée, ainsi que certains de ses partenaires ONG locales, et le secteur des ONG a été affecté par un climat d'incertitude générale pendant plusieurs mois.

La progression politique du Rwanda présente certains jalons. En mars 2001, le Rwanda a tenu ses premières élections au niveau des districts. En mai 2003, son premier référendum constitutionnel. Le 26 août 2003, ses premières élections présidentielles contestées, lesquelles ont accordé au président en exercice, Kagame, une victoire retentissante sur Twagiramungu¹⁶, son unique rival. Enfin, entre le 29 septembre et le 2 octobre 2003, le Rwanda a tenu ses premières élections parlementaires, où 74% des électeurs ont voté pour le parti du président. Ces événements ont marqué les dernières étapes de la transition politique qui avait été tracée lors des accords d'Arusha en 1993, et la participation était élevée, puisque près de 90 à 95% des électeurs (la moitié des huit millions d'habitants du Rwanda) se sont rendus aux urnes lors des élections de district et présidentielles.

1.3.5 Progrès de la justice et la bonne gouvernance

La question de la qualité de la démocratie reste vive dans le cas du Rwanda où les élections locales, nationales et présidentielles ont été organisées dans des circonstances difficiles. Le

¹⁶ Premier Ministre lors du premier gouvernement à pouvoir partagé mis en place avant le génocide par les Accords d'Arusha.

progrès général vers la justice, la bonne gouvernance et l'État de droit est difficile à contrôler, car si de nombreuses institutions importantes ont vu le jour (Commission d'Unité Nationale et Réconciliation, Commission des Droits de l'Homme, Office de l'Ombudsman, par exemple) celles-ci ne sont que des indicateurs substitutifs d'une justice et d'une gouvernance effectives. Dans ce domaine, des efforts considérables et essentiels ont été réalisés, mais il n'y a toujours pas de consensus quant aux progrès réels réalisés (ou même possibles, étant donné le peu de temps écoulé depuis les événements tragiques de 1994).

Les conflits politiques sur le territoire comme à l'étranger ont prévalu sur tous les aspects de la vie rwandaise depuis 1994 et ce facteur explique en partie la nécessité d'introduire progressivement la démocratie et la supervision de son impact dans la population. Le GdR a rencontré plusieurs types de défis comme d'opposants. Dans le nord du Rwanda et en RDC particulièrement, le gouvernement s'est confronté aux derniers bastions de l'organisation militaire qui avait perpétré les violences à l'initiative de l'État en 1994. Mais c'est dans tout le territoire que les autorités ont rencontré la résistance potentielle des rwandais depuis les événements de 1994 qui avaient impliqué un grand nombre d'habitants, y compris des représentants politiques, des membres de l'armée, de la milice policière et civile, mais aussi du clergé, du corps enseignant, des étudiants et des agriculteurs. Une fois les violences apaisées et l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, un grand nombre de ces mêmes auteurs de crimes sont retournés à la société rwandaise, avec la possibilité d'un comportement litigieux à l'avenir, ceci s'ajoutant à une situation démographique inégale. Plusieurs organisations interethniques se sont constituées à l'étranger, rassemblant des Tutsis et des Hutus mécontents "pour mobiliser les rwandais du monde entier contre le régime du Président Kagame"¹⁷.

Dans ce contexte, le GdR a entamé un plan ambitieux visant à rassembler ses citoyens sous la bannière de l'unité nationale et la mono ethnicité – en tant que Rwandais. Malgré l'ouverture des institutions gouvernementales, la participation des citoyens dans le processus politique et la séparation distincte des pouvoirs, des tensions subsistent (actuellement la plus évidente porte sur la libération des prisonniers par les procès de Gacaca et une justice médiocre pour les survivants du génocide, ainsi que les conséquences possibles de l'application de la loi sur l'occupation des sols pour la population rurale pauvre qui dispose de moins d'un hectare de terre alors que précisément la superficie agricole moyenne au Rwanda est de 0,75 ha¹⁸). Dans le cas du Rwanda, certains soutiennent que, dans un contexte de perpétuation potentielle de comportement violent, la démocratie même minimale (élections et référendum constitutionnel) permet d'améliorer les conditions des droits de l'homme – bien que sous certains aspects seulement, et pas dans la mesure que l'on pourrait attendre.

1.3.6 Efficacité de l'aide

Cette section traite des principaux changements parmi les bailleurs de fonds au Rwanda, et la manière dont est gérée l'aide au développement, comme un élément de particulière importance dans le contexte, qui influence la manière dont l'aide belge a été conçue et apportée.

¹⁷ Reyntjens 2004.

¹⁸ Johan Pottier, Land Reform for Peace? Rwanda's 2005, Land Law in Context, Reform for Peace? In Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd, Henry Bernstein and Terence J. Byres. Journal of Agrarian Change, Vol. 6 No. 4, Octobre 2006, pp. 509–537.

En mars 2005, le GdR a été participant et signataire de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide. Cette démarche fixe des objectifs clairs pour de meilleurs résultats d'harmonisation, alignement et coordination de l'aide, indiquant les actions spécifiques à entreprendre, de la part des donateurs comme des gouvernements bénéficiaires. Trois principaux mécanismes – aide budgétaire, fonds en gestion commune (ou basket funds), et projets des donateurs – sont devenus monnaie courante au Rwanda, un pays qui dépend toujours lourdement des aides extérieures (l'apport des aides en 2005 représentait 23% du PIB et 74% du budget réel du GdR)¹⁹. La Retraite des Partenaires de Développement, qui s'est tenue au début de l'année, et la réunion de la fin de l'année, ont rassemblé les représentants des gouvernements et les responsables de la coopération des différentes agences bilatérales et multilatérales. Entre-temps, le Groupe de Coordination des Partenaires de Développement (GCPD) se réunit chaque mois,²⁰ comme instance permanente pour la coordination du développement. A l'appui de cette coordination, la Base de Données d'Aide au Développement (BDAD) sert d'outil depuis 2006 pour recueillir et partager des données APD standardisées et sûres.

Les agents du MINECOFIN au Rwanda, principaux utilisateurs de ces informations, ont indiqué que les chiffres fournis par la Belgique n'atteignaient pas les normes minimales de fiabilité et de transparence²¹ – ce qui signifie que l'aide annoncée pour un exercice annuel n'était effectivement envoyée que l'année suivante, sous réserve ; et que les fonds dépensés en Belgique ou pour les AT belges n'étaient pas gérés de manière cohérente, étant parfois inclus et parfois exclus des chiffres fournis à la base de donnée BDAD. Il est possible que cette critique soit exacerbée par les efforts de transparence de la Belgique quant aux goulets d'étranglements et autres problèmes, tandis que d'autres (semblerait-il) ne font pas de même. D'après cette base de données, il est évident que la Belgique n'est pas seule à présenter une disparité entre les fonds engagés et les fonds réellement dépensés sur une année. Mais la coopération belge considère parfaitement normal que les fonds annoncés et programmés par année (par exemple ICP 2004-2006) ne soient pas fournis suivant le calendrier préétabli, car les procédures opérationnelles prennent beaucoup de temps. Nous pensons qu'il est décevant que seulement 55% des fonds du PIC 2004-2006 aient été engagés dans des accords afférant à des projets spécifiques avant 2007²², le provisionnement n'atteignant pas ce niveau, alors que les besoins au sein de ce secteur, essentiel à la croissance et au développement économiques, sont énormes. Les pourcentages d'accords spécifiques conclus dans les temps dans les secteurs de l'éducation (29%) et de la santé (36%) sont eux aussi très faibles à la fin de la période couverte par l'accord de coopération. Certains membres du GdR et d'autres donateurs estiment également que ce problème de provisionnement affaiblit la planification financière du GdR.

Une enquête témoin menée en décembre 2005²³ comme référence pour mesurer les avancées en matière d'alignement et d'harmonisation au Rwanda a indiqué que tous les donateurs interrogés s'inquiétaient de la question de l'alignement, mais le GdR souligne qu'ils utilisent toutes sortes de procédures pour l'atteindre. De manière générale, cette étude a déterminé que ces procédures étaient mieux suivies par les agences multilatérales, tandis que les donateurs bilatéraux adoptent plutôt une approche individuelle et ad hoc.

¹⁹ Rapport annuel du GdR sur l'efficacité de l'aide ; novembre 2006.

²⁰ Sur base bimensuelle depuis 2007.

²¹ Voir Annexe 3 du Rapport sur l'efficacité de l'aide : Rapport d'évaluation de la qualité DAD

²² Calcul réalisé à partir de la feuille Excel de l'ambassade à Kigali "activités bilatérales dans le nouveau PIC". Education=29%, Santé=36%, Dvlpt agricole=56%, bonne gouvernance=90% et multi-sectoriel=100%.

²³ Etude de base sur l'alignement et l'harmonisation des donateurs au Rwanda, décembre 2005, International Development Department University of Birmingham.

Si tous les donateurs tentent d'aligner leurs projets et leurs programmes avec les documents de politique, il est généralement plus aisé de le faire si des plans sectoriels sont bien conçus, comme pour l'Éducation et la Santé. Les secteurs Infrastructures et Agriculture ont été jugés comme partiellement développés, et les autres secteurs moins bien développés ; toutefois, nous pensons que ceci tend à négliger la bonne intégration du soutien belge dans les plans du secteur de la Justice. Cette étude indique également que certains donateurs apportant une aide budgétaire²⁴ considèrent que celle-ci est bien aligné par nature, mais d'autres ne parviennent pas, en raison des procédures nationales et des pratiques comptables, à contribuer à des ententes de financement conjoint.²⁵ Un troisième groupe enfin, incluant la Belgique et les Pays-Bas, se voit restreint à plusieurs titres.

Au cours de la période considérée, la communauté des donateurs a beaucoup évolué, ainsi que les modalités de l'aide au Rwanda. Tout d'abord, le nombre de donateurs ayant des bureaux sur place a augmenté depuis l'époque d'avant la guerre. Ceci implique une distinction entre les « anciens donateurs » disposant d'une expérience et d'une compréhension historique du Rwanda, et les « nouveaux donateurs » usant d'outils et de méthodes nouvelles. De fait, les donateurs eux-mêmes s'efforcent de comprendre et d'utiliser le plus grand nombre de ces nouveaux outils aux fins souhaitées. La valeur de leur expérience passée est discutable, devant la profonde transformation d'une grande part de la structure administrative du pays et l'abondance de réformes politiques. Contrairement à la situation ante-bellum, un grand nombre des dirigeants actuels du Rwanda a reçu une éducation universitaire de qualité mais ne sont pas passés par le système éducatif belge.

La plupart des coopérations bilatérales ayant une expérience d'avant la guerre estiment que les programmes de leur pays n'a plus guère de ressemblance avec les programmes antérieurs. La coopération suisse opère dans des secteurs radicalement différents et a choisi expressément de modifier sa concentration géographique en se diversifiant d'un travail exclusivement centré sur Kibuye. De même la GTZ travaille sur de nouvelles questions de santé, bonne gouvernance et le secteur économique, tandis que leur participation avant guerre portait sur l'éducation et l'agriculture. La coopération belge a réformé son programme d'aide actuel à partir des braises des soutiens passés, ajoutant des interventions dans de nouveaux secteurs. Ces programmes sont décrits plus en détail dans la section suivante.

²⁴ Au moment de l'étude, WB, EC, DFID et SIDA.

²⁵ Clairement le cas pour USAID et le Japon.

2 Profil de l'aide

Cette section explique comment la coopération belge s'est réorganisée et développée depuis 1994, et les volumes de l'aide apportée par les différents mécanismes disponibles.

2.1 Histoire de l'aide belge au Rwanda

Le Rwanda bénéficie de l'aide publique belge depuis 1962, année où l'indépendance lui a été accordée. De 1962 à 1989, cette aide a été gérée par une Section de la Coopération au sein de l'Ambassade, et en 1989 un système de cogestion de projets a été mis en place. Cette gestion conjointe belgo-rwandaise de tous les projets a été qualifiée de très efficace, et par certains « ressemblant à deux hémisphères d'un même cerveau agissant ensemble ». Les commissions mixtes, élément clé de planification développé par la coopération belge, se sont tenues à Bruxelles ou à Kigali, pour réunir les partenaires rwandais et belges afin de fixer les montants de l'aide bilatérale. Avant la guerre, la coopération portait surtout sur l'éducation, la santé et l'agriculture, et un grand nombre de coopérants techniques travaillait dans des projets sur le terrain. Au début de la période de la guerre civile, l'aide continuait d'affluer en faveur de l'agriculture dans la zone démilitarisée.

Depuis 1994, la coopération belge a été redéployée à partir des bases existantes, et développée dans les nouveaux cadres établis par le GdR Vision 2020, les OMD et le Plan de Développement National. A certains moments clés, elle a été profondément influencée par les changements dans les partis politiques au pouvoir en Belgique, les questions politiques au Rwanda, l'intérêt et les efforts de personnalités influentes ou de ministres, et l'opinion de la population belge, laquelle inclut une importante communauté de Rwandais expatriés et de toute origine politique. Avant l'instauration des commissions mixtes et du PIC pour la coopération bilatérale directe (2004), les dépenses étaient pragmatiques, plus souvent réactives que suscitées par une politique globale. Par exemple, la politique de santé de la coopération mettait l'accent sur la santé primaire, et pourtant la coopération belge pouvait également soutenir des soins de niveau tertiaire à l'Hôpital Central de Kigali, les équipements et infrastructures, et le renforcement des capacités au sein du MINISANTÉ.

En juillet 1994, une mission dépêchée à Kigali pour établir la sécurité des matériels à l'Ambassade de Belgique a pu commencer à identifier quels membres du personnel rwandais, parmi les collaborateurs et les partenaires, avaient survécu au génocide. S'en est suivie une période de récupération pendant une année environ, au cours de laquelle l'aide belge s'est concentrée sur les besoins humanitaires. Les infrastructures et le capital humain avaient subi de lourdes pertes, et les objectifs de la coopération portaient avant tout sur la santé et la sécurité alimentaire. A cette époque, les ONG et les groupements politiques belges étaient politiquement très en vue, et faisaient pression pour l'envoi de financements à Kigali, les décisions définitives étant prises à Bruxelles. En janvier 1995, lorsque le nouveau GdR a tenu sa première table ronde avec les donateurs, la Belgique n'avait pas encore rétabli la coopération bilatérale pour

des raisons politiques, et les financements allaient principalement en direction des actions humanitaires via les mécanismes indirects bilatéraux et multilatéraux.

La planification de l'aide a été influencée à la fois par le contexte politique en Belgique et par la perception du Rwanda par l'opinion publique. Les liens entre les deux pays existent depuis longtemps et ont souvent uni les expatriés et les communautés des deux nations, de sorte que la conscience et l'intérêt du grand public dans l'aide de l'État au Rwanda et l'évolution de ce pays sont supérieurs à ce qu'ils sont en Suède ou au Royaume-Uni notamment.

Les travaux dans les secteurs historiques d'intervention ont tout d'abord repris dans le secteur de la santé, et beaucoup plus tard dans le développement rural. Ici, les premiers investissements se sont portés avant tout sur l'infrastructure et l'économie informelle, avec l'accent sur la productivité de l'économie, car il était manifestement urgent de revenir aux niveaux de production de 1990 pour ensuite progresser. Pendant plusieurs années, le développement de la production agricole a été freiné par l'absence de collaboration potentielle, et ce n'est qu'avec le PIC de 2004 que le Développement Rural est apparu comme un secteur important pour l'investissement bilatéral.

En juillet 1995, lors de l'examen à mi-parcours de la première table ronde des donateurs, l'attention se tournait déjà vers le renforcement des capacités, particulièrement avec les Ministères de la Justice et de l'Éducation. Des projets spécifiques (réhabilitation des infrastructures) ciblés sur cinq communes proches de la frontière du Burundi ont été lancés lors d'une visite ministérielle au Rwanda, répondant à la volonté du GdR d'encourager le retour des réfugiés. Avec la reprise des premières coopérations, les différentes missions de coopération sont assez rapidement revenues à la collaboration, laquelle avait toujours été meilleure au Rwanda que dans les autres pays²⁶. Toute l'aide belge était gérée sous forme de projet ou en gestion conjointe²⁷. Toutefois, la gestion commune des projets d'aide et la coprésidence des secteurs (entre donateurs et GdR) étaient moins solides qu'avant la guerre par manque de ressources humaines. Le principal interlocuteur était le ministre des Finances et de la Planification Economique, qui a longtemps encouragé la Belgique à se limiter aux domaines forts (principalement la santé et la justice).

A la demande du ministre de l'Infrastructure, la Belgique a été invitée à investir dans des petites unités de production d'électricité pour les zones rurales. Cet aspect a une portée régionale, car la satisfaction des besoins locaux en électricité, son impact sur la production et la nécessité d'une meilleure distribution sont des problèmes communs aux trois pays de la région des Grands Lacs. C'est un facteur de discussions sur l'intérêt de ressusciter la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL).

Dans l'Education, certains travaux ont été repris très tôt par des acteurs indirects et dès 2000 ce secteur est devenu l'un des cinq premiers en volume global de financement de la Belgique. L'implication rapide dans le secteur Justice a quant à elle été motivée par les conséquences du génocide et le besoin évident de rompre les cycles d'impunité évidents au Rwanda depuis 1959, dès les premiers massacres et les exodes répétés et massifs de réfugiés. La Belgique a déploré elle-même la perte de 17 civils et 10 parachutistes lors des tueries de 1994, et a regretté

²⁶ Toutefois, après le massacre de Kibeho en avril 1995, la Belgique comme la CE a suspendu la coopération de même que lors de la présence des troupes rwandaises en RDC (1998-2002) où les projets de coopération directe bilatérale ont été restreints.

²⁷ co-gestion

publiquement leur départ hâtif. Une enquête parlementaire sur les actions de la Belgique pendant la montée des hostilités et le génocide a fait l'objet d'un rapport au Parlement Belge en 1997, et des excuses publiques ont été présentées au peuple rwandais lors de la commémoration du génocide en 2000. Étant donné que la coopération belge avait financé la formation de magistrats avant le génocide, cette expérience a servi de raison aux nouveaux financements pour accélérer la formation en matière judiciaire et policière, et les activités du secteur Justice ont démarré avec l'ONG RCN et ASF. La Belgique a été un des premiers pays donateurs à s'engager à soutenir la Gacaca avec le GdR, mais a toujours pris soin de limiter ce soutien à des aspects tout à fait pratiques et à ne s'engager que dans des discussions politiques (telles que sur l'amnistie de certaines catégories, l'application de la peine de mort et l'indemnisation des survivants) au sein de groupes de dialogue européens élargis.

2.2 Stratégie de l'aide

Certes, l'aide apportée après le génocide a été qualifiée de pragmatique et réactive plutôt que répondant à une politique déterminée, mais progressivement un cadre a été mis en place. Il est clair que des changements importants, structurels et politiques, ont influencé la coopération belge au développement au cours de la période étudiée – la création de la DGCD et son agence technique CTB, le livre Stratégie de l'Aide et les documents de Stratégie Pays, la restauration de l'aide totale pour le Rwanda à un niveau proche de celui d'avant-guerre²⁸, pour n'en citer que quelques uns.

L'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD) a été d'abord créée en avril 1971, puis modifiée en 1991 pour former trois directions régionales, deux d'entre elles responsables de la coopération bilatérale et la troisième pour toute l'aide apportée via les acteurs indirects et les organisations multilatérales. En 1995, la coopération belge a été secouée par une série d'articles critiques dans la presse, dénonçant les gaspillages et en 1996-97, la commission parlementaire chargée de vérifier l'efficacité de l'ensemble de l'aide publique au développement a révélé des défauts graves dans le mécanisme d'aide bilatérale. De nombreux problèmes – moyens insuffisants, dispersion géographique et sectorielle, instruments d'aide inadaptés et influence excessive des intérêts politiques ou économiques – ont conduit à amoindrir l'impact de l'aide belge. Cette fragmentation, et l'absence d'orientation stratégique ont aussi caractérisé la coopération multilatérale.

Le rapport de la commission a entraîné une nouvelle réforme en 1998, qui a été l'inverse exact de celle de 1991. La responsabilité de l'administration générale du développement a été confiée à une même direction (la DGCD) au Ministère des Affaires Étrangères, le Commerce et la Coopération Internationale. La responsabilité de mener à bien la politique de coopération dans le cadre de la coopération bilatérale et la gestion des bourses d'étude a été confiée à la Coopération Technique Belge (CTB) créée par la loi avec un statut de société de droit public. Le fonctionnement de la CTB et la répartition des responsabilités entre elle et la DGCD sont régis par le contrat de gestion en vigueur à l'époque. Il s'agit ici d'un premier contrat de gestion pour la période 1999-2002, un deuxième pour 2003-2003 et le troisième effectif à partir de 2007.

Au Rwanda, les relations entre les Affaires Étrangères et l'équipe de coopération au développement ont toujours été bonnes depuis 1994, même lorsqu'elles étaient indépendantes

²⁸ 1987-89 en moyenne approx ME25 cf 2006 ME28.1

structurellement. De même, les relations entre l'équipe de la DGCD à l'Ambassade et la CTB, quoique dépendant fortement des personnalités, ont toujours été extrêmement constructives²⁹. Le Comité des Partenaires, présidé par un fonctionnaire du GdR et qui réunit l'Ambassade et les représentants de la CTB dans le pays, s'est avéré être un forum utile pour superviser les programmes PIC en cours et préparer le prochain PIC. Il en va de même pour les comités de pilotage locaux mixtes, chargés du contrôle des cycles de projets, en commençant par la phase d'identification (deuxième contrat de gestion). Les différences observées dans le premier et le deuxième cycle du PIC dénotent l'influence croissante de Bruxelles sur le contenu des programmes PIC, au détriment du rôle joué par le Comité Partenaire.

Le troisième contrat de gestion devrait accélérer les étapes administratives entre l'identification du projet par le partenaire national et la phase de mise en œuvre (par le partenaire national avec la CTB) de manière à traiter les retards de procédures, qui ont déjà été dénoncés comme problématiques lors des précédents contrats de gestion. Étant donné sa courte vie, il n'est pas encore possible de juger de son efficacité (sur la base de quelques projets). Toutefois, son impact réel sur le calendrier doit être contrôlé avec soin. Des réserves ont été exprimées sur trois aspects de l'application du contrat, à plusieurs reprises lors d'entretiens conduits au Rwanda et lors de la dernière session de restitution par le Comité de Contrôle de l'Évaluation à Kigali.³⁰

Le premier aspect concerne les procédures administratives utilisées pour l'exécution du troisième contrat, lesquelles pourraient prolonger les étapes de formulation au point d'annuler les gains de temps réalisés en réduisant le niveau de détail pour l'étape précédente d'identification. Le second aspect porte sur le fait que le rôle joué par les membres de l'Ambassade dans les projets bilatéraux est réduit lors de la mise en œuvre, ce qui implique qu'ils ne sont pas si bien informés de l'expérience concrète de terrain, réduisant leur facilité d'accès aux informations provenant du terrain ce qui est un élément important pour établir un dialogue bien informé dans les clusters sectoriels. Enfin le troisième aspect est la réduction du rôle des comités de partenaires dans l'approbation officielle des dossiers de formulation de projet au cours du troisième contrat de gestion.

En 2000, la note concernant la politique de coopération belge (Note Stratégique) et le PSRP rwandais ont entraîné des changements sensibles dans le contexte de la coopération belge au Rwanda, accordant plus d'importance à la construction de programmes cohérents. Globalement, la coopération bilatérale belge pour le développement porte sur cinq secteurs, stipulés par la loi (25 mai 1999), à savoir : santé de base, éducation et formation, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures de base et renforcement de la société. Trois thèmes transversaux sont également importants : l'égalité des sexes, la protection de l'environnement et le développement de l'économie sociale (informelle). Au moment du premier PIC (2004), le VIH avait été ajouté comme sujet transversal. Les notes stratégiques sectorielles ont été conçues, et comportent des remarques sur les thèmes transversaux.³¹ Le Rwanda est également considéré comme un État fragile par la Belgique, et la Note Stratégique liée au renforcement de la paix et à la prévention des conflits est donc pertinente dans le cadre de l'aide au Rwanda. D'autres notes stratégiques ont été liées aux échanges, à l'investissement, au contexte etc., soit 34 notes stratégiques au total, dans le cadre de la stratégie générale de coopération. Leur existence est mentionnée dans la Stratégie Nationale du Rwanda mais il semble que la pléthore de conseils

²⁹ Interviews avec des membres passés et présents du personnel

³⁰ Juin 2007 à la clôture de la seconde mission de terrain

³¹ Préface à la Stratégie Nationale du Rwanda Déc. 2002

n'engendre qu'un cadre théorique trop complexe pour l'identification, la conception et l'exécution des interventions les plus appropriées.

Les Notes Stratégiques ne constituent pas des modèles universels, mais ces orientations doivent plutôt être appréhendées et adaptées au contexte du pays, pour répondre aux priorités nationales afin de planifier le volume de l'aide et les instruments nécessaires à son apport. Cela ne veut pas dire que les priorités proposées par les pays bénéficiaires devraient être adoptées inconditionnellement, mais d'autres facteurs ayant un impact sur la pauvreté et le développement durable doivent nécessairement être pris en compte pour définir la stratégie nationale. Il s'agit notamment des orientations politiques, de la qualité des institutions, de l'accès de la population aux services de base, de l'implication de celle-ci dans les programmes de réduction de la pauvreté, des droits de l'homme, de la place et du rôle de la femme. Cette orientation³² montre qu'il faut non seulement traduire les gains macro-économiques en meilleures conditions pour la population, mais aussi renforcer la gouvernance efficace des différentes instances en jeu. Ces concepts doivent être repris par la Stratégie Nationale Rwanda et le programme de coopération qui en résultera. De manière concomitante, la Belgique s'engage et contribue à la réalisation de la Stratégie d'Aide aux Pays de l'UE, laquelle s'intéresse aux questions de qualité, accès et gouvernance des services rendus, par-dessus tous les gains bruts de développement.

La Stratégie pays, qui fixe les lignes directrices de l'aide bilatérale à moyen terme au Rwanda, a cité la santé publique comme l'un des deux secteurs prioritaires, avec la restauration de l'État de droit. En 2001, le gouvernement belge a décidé que son programme d'aide dans la Région des Grands Lacs serait basé sur la création de partenariats pour aider au renforcement et au soutien de la paix. Le Rwanda a été considéré comme pays instable, où doit s'appliquer cette stratégie de renforcement de la paix. La CTB a été installée à Kigali en juin 2000 et l'unité a progressivement repris la responsabilité des projets de coopération bilatérale directe.

Malgré le principe de précaution tiré des 40 années de coopération au développement, la Stratégie Nationale Rwanda³³ indique le souhait de travailler dans les 5 secteurs, en considérant aussi les trois thèmes transversaux et en utilisant six mécanismes d'aide différents pour y parvenir. Elle envisage également deux phases distinctes de coopération pour refléter l'évolution de la situation interne et externe du Rwanda, c'est à dire la coopération pour le renforcement de la paix et la coopération en situation de paix. A court terme, les interventions de la Belgique se tiendront dans un contexte de toutes les priorités nationales décrites dans le PSRP. A moyen terme, la priorité sera donnée à la santé publique et au rétablissement d'un État de droit, par des actions spécifiques visant à promouvoir l'éducation, le développement rural et l'environnement. A long terme, et uniquement quand la paix et la stabilité structurelles seront obtenues, d'autres mécanismes d'aide (telle que l'aide budgétaire) seront envisagés.

Plus tard l'analyse politique du contexte de développement au Rwanda a souligné les risques liés à la pauvreté rurale chronique et persistante, à la limite de l'expression de la société civile et à la fragilité de la sécurité nationale et régionale.³⁴ Cette analyse met en évidence la nécessité du caractère multidimensionnel des initiatives de coopération (en termes de secteurs, thème, zone géographique ciblée et partenaires). En résumé, elle affirme que tout et n'importe quoi est possible, et donc nécessaire, plutôt qu'une stratégie sectorielle limitée. La cohérence et la

³² Idem

³³ Décembre 2002

³⁴ Note Politique 18/11/05

complémentarité au sein des secteurs sont traitées rapidement dans la Stratégie Nationale Rwanda (il s'agit plutôt d'une énumération de qui fait quoi dans les secteurs où la Belgique est aussi active, et non d'une analyse).

Le gouvernement du Rwanda, en qualité de destinataire, est de plus en plus clair quant à ses objectifs de politique nationale et sectorielle, ses préférences pour les modalités de l'aide qui soutient le budget national, et sa préférence pour des programmes sectoriels cohérents plutôt que des projets disparates. En particulier, le GdR cherche à se tenir au courant également de l'assistance technique et l'aide qu'apportent les canaux non gouvernementaux (via les ONG, les partenariats universitaires et les collaborations entre communautés) tout ceci constituant une force de contribution au progrès et au développement national, mais souvent non déclarée, non contrôlée par les grands mécanismes de contrôle et d'évaluation, ce qui accroît le coût total des transactions.

Les débats continuent quant au réalisme d'une intervention belge centrée sur un plus petit nombre de secteurs clés, plutôt que de dissiper l'impact de volumes plus modestes de financement, et permettre le développement d'une expertise approfondie dans certains domaines. L'évaluation de la coopération bilatérale directe³⁵ indique que l'aide est très fragmentée, et même si elle est concentrée sur un groupe de pays tel que celui des Grands Lacs, il n'existe pas de réflexion sectorielle. La Belgique a expressément déclaré son intention de concentrer ses efforts sur deux secteurs au maximum pour le prochain PIC, et de développer une méthode sectorielle cohérente, s'écartant des cas où les interventions sont nombreuses, différentes et souvent isolées ou réduites³⁶.

2.2.1 Panorama des mécanismes d'aide

Les fonds belges pour l'APD peuvent être adressés au développement du Rwanda via l'un des six canaux suivants :

1. La coopération bilatérale directe est convenue d'un montant plafond décidé par le Ministre de la Coopération et négocié en détail entre le GdR et les membres de la DGCD à l'ambassade.

La première Commission Mixte établie après la guerre (en 2004) a pu approuver le financement indicatif par enveloppe sectorielle. Par la suite, les partenaires rwandais ont soumis des projets par priorité, pour l'examen et l'approbation de financement. Ceux-ci doivent nécessairement être approuvés au préalable par le MINECOFIN (responsable de la planification nationale et de la gestion du budget). Pour la seconde Commission Mixte (octobre 2006), il fallait soumettre des interventions spécifiques dans chaque secteur. D'une part, ceci représente plus qu'une approche par « liste de projets » qui ne laisserait aucune place au dialogue sur les priorités dans ces secteurs et limiterait l'influence sur le dialogue politique (à cette période) ; d'autre part, la collaboration bilatérale via les Commissions Mixtes a désormais été rétablie et les discussions sur les priorités à venir devraient être permanentes, et la liste devrait receler peu de surprises. La CTB et le ministre technique rwandais font appel à un système de co-gestion, fréquemment décrit comme exclusivement belge, pour gérer tous les programmes et projets bilatéraux directs.

³⁵ ECORYS Evaluation de la coopération directe bilatérale 1999-2005

³⁶ Plan pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide , juin 2007

2. La coopération bilatérale indirecte où l'un des sept types d'organisations suivants peut être subventionné tout ou en partie par les fonds de la DGCD, à savoir :
 - Des ONG parmi les 123³⁷ ONG belges existantes³⁸ ;
 - Les ONG rwandaises locales ;
 - Deux agences d'assistance technique, VVOB et APEFE³⁹;
 - Deux conseils interuniversitaires, l'un flamand (VLIR) et l'autre francophone (CIUF)
 - L'Institut de Médecine Tropicale, le Musée Royal d'Afrique Centrale et l'Association des villes et des communes belges.
3. La coopération multilatérale apportée par l'une des 22 agences multilatérales pouvant opérer au Rwanda.
4. Le Fonds Belge de Survie (FBS) qui met en œuvre des projets avec les agences gouvernementales, non gouvernementales ou multilatérales en qualité de partenaires.
5. L'aide humanitaire ou l'aide alimentaire d'urgence.
6. La société BIO (société d'investissement belge pour les pays en développement).

Chacun de ces mécanismes a été utilisé au Rwanda à un moment ou un autre, et le financement bilatéral direct croît en volume et en importance. Parallèlement, la Belgique s'attache à augmenter sa contribution au développement (en proportion du PNB) tandis que le GdR travaille à la mise en place des structures et des mécanismes pour que des volumes accrus puissent être consacrés à un plan de développement national cohérent.

2.2.2 Volumes de l'aide

Au cours de la période de 1987 à 1994, la Belgique était le troisième plus important donateur au Rwanda après les Etats-Unis et l'UE. En 2004, elle est passée au sixième rang (après la Banque Mondiale, la CE, le Royaume Uni, les Etats-Unis et les Pays-Bas) et en 2005 elle arrive neuvième avec les Pays-Bas.⁴⁰

Le tableau ci-dessous présente les secteurs sélectionnés pour étude par les termes de référence de la présente évaluation, classés par dépense globale. Il indique que ces secteurs ne sont pas toujours les premiers en dépenses totales, ainsi le secteur privé n'a fait aucune dépense avant 2003, et n'a jamais figuré parmi les cinq premiers secteurs. Malgré un premier intérêt pour la justice et l'État de droit, le volume des dépenses dans ces domaines n'a pas été bien élevé jusqu'à ce que les programmes de coopération bilatérale ne deviennent possibles. La santé est généralement le secteur qui reçoit le plus de moyens.

³⁷ Note stratégique pays pour le Rwanda

³⁸ La Belgique a un secteur ONG qui n'est actif que depuis les années 60.

³⁹ Voir la section Education et en particulier l'Annexe 2 pour plus de détails

⁴⁰ 2006 Etude sur le suivi de la Déclaration de Paris OCDE 2007

Tableau 1: Secteurs sélectionnés pour étude par les termes de référence et classés par dépenses totales.

Période	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Santé	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Développement Rural	2	2	3	2	5	-	6	5	4
Education	-	-	5	3	3	4	3	3	2
Justice	5	5	2	5	2	2	2	2	3
Secteur Privé	-	-	-	-	-	x	x		
Rural multisectoriel	3	4	6						6
Énergie						5			
Sécurité aliment.	4								
Services sociaux		6	4	4	4	3	4	4	5
Aide d'urgence		3							
Aide alim.	6			6	6	6	5	6	

(Données tirées des chiffres de dépenses consolidées de 1994 à 2006 fournis par la DGCD)

L'annexe 3 résume les principaux volumes de l'aide apportée au Rwanda depuis la fin de la phase d'urgence et humanitaire et couvre la période de 1998 à 2006.⁴¹ Les données sont tirées de celles fournies par la DGCD⁴² et illustrent un certain nombre d'éléments essentiels. Les fonds de la DGCD sont la source principale de l'assistance belge au Rwanda, représentant au moins 94% de l'aide belge chaque année à l'exception de 2004. Cette baisse ponctuelle s'explique par les précédents projets de coopération bilatérale qui arrivaient à leur terme en 2003, période à laquelle la Commission Mixte de 2004 était préparée, et le retard entre les fonds engagés cette année et leur débours pour les projets devenus opérationnels.

Le volume total des financements belges pour le Rwanda n'est pas encore revenu au niveau d'avant-guerre. Le financement apporté par les projets de coopération bilatérale directe varie considérablement sur la période 1998-2006, et bien que d'importants volumes aient été engagés au cours des dernières années, accroissant la proportion de l'aide via ce mécanisme à 64% en 2006, le volume du financement reste inférieur à celui des années immédiatement après la guerre. Le chiffre moyen pour le financement bilatéral direct annuel entre 1987 et 1990 était de 18,28 M€ tandis qu'en 2006 il atteint seulement 17,44 M€. De même, le volume total du financement belge au Rwanda (DGCD et autres sources⁴³) a désormais atteint 28,13 M€ tandis que les montants annuels moyens pour la même période 1987-1990 étaient de 31,43 M€.

Le volume de l'aide distribuée par les canaux indirects a augmenté de 39% entre 1998 et 2006 – un changement notable bien que le montant soit inférieur (2,02 M€ en 1998 comparé à 5,16 M€ en 2006). La présente évaluation ne porte pas sur les recherches quant à la capacité d'absorption

⁴¹ Certains montants supplémentaires sont fournis comme composantes du financement de l'Afrique Centrale ou l'Afrique sud-saharienne - ces données résident sur une base de données à part et ne sont pas réparties par pays bénéficiaires.

⁴² L'audit et le processus de nettoyage de données prenant un certain temps après la fin de l'exercice, les données finales ne sont disponibles qu'en juillet de l'année suivante.

⁴³ telle que la Région wallonne et les services publics décentralisés – voir Annexe 3

des acteurs indirects, bien que deux d'entre eux au moins aient déclaré qu'ils étaient capables d'utiliser un volume plus important de financements, si disponible.

2.2.3 La coopération bilatérale par le biais de l'aide budgétaire

Contrairement à d'autres grands donateurs au Rwanda (WB, ADB, UE, DFID et SIDA, avec l'Allemagne (2006) et les Pays-Bas à partir de 2007), la Belgique a choisi de ne pas apporter d'aide budgétaire générale au Rwanda. Lors du mandat du Ministre Boutmans⁴⁴, ce concours budgétaire à tout bénéficiaire de l'aide au développement belge devait faire l'objet d'un accord préalable du Ministère des Finances et du Conseil des Ministres, et excluait automatiquement tout pays en guerre. Ainsi, pendant toute la présence des troupes rwandaises en RDC (1998-2002) ceci n'a pas été possible.

Mais en 2004, un nouveau ministre de la Coopération⁴⁵ convint d'un ensemble de critères avec le ministre du Budget⁴⁶ pour permettre, en cas de conformité, l'attribution d'une aide budgétaire sans approbation préalable du Conseil des Ministres. L'ambassade du pays en question peut proposer cet examen si elle pense que ces critères sont atteints, et dès mai 2004, lors du premier PIC pour le Rwanda, 3,55 M€ ont ainsi été débloqués pour le « fonds communs des bailleurs » (basket funding) pour l'éducation. A Bruxelles, un groupe d'aide budgétaire examine chaque proposition fournissant une assurance qualité et fait des recommandations au ministre.

Cette méthode a été conduite en 2005-2007 avec des investissements dans le renforcement des capacités de la DGCD et la CTB pour gérer cet instrument. Le rapport d'évaluation de l'aide budgétaire au Mozambique, Niger et Ouganda a été remis récemment⁴⁷. Il conclut que les procédures utilisées pour gérer les contributions belges à l'aide budgétaire sont parfaitement cohérentes avec les principes établis par la Déclaration de Paris conçue pour rendre l'aide plus efficace, et malgré une contribution parfois plus modeste, la Belgique peut apporter une réelle valeur ajoutée aux programmes soutenus par les concours budgétaires. Toutefois, la Belgique manque de vision stratégique sur l'utilisation de l'aide budgétaire et la centralisation des décisions à Bruxelles nuit à son utilité. Il est également difficile de prédire la nature à long terme de l'aide budgétaire.⁴⁸

Au Rwanda, la Belgique a déclaré son intention d'apporter une aide budgétaire pour l'éducation dès 2004 et pour la santé dès 2005. La Belgique a contribué à préparer l'aide au secteur éducation sous l'égide du DFID et le premier versement à cet effet a été signé en novembre 2006 et transféré au trésor public rwandais début 2007. L'examen conjoint du secteur éducation, mené au Rwanda en mai 2006 a été un des éléments déclencheurs de cette opération. Une mission commune entre le KfW et la DGCD a été effectuée au Rwanda (mai 2007) pour préparer soit un fonds commun des bailleurs (basket funding) ou l'aide budgétaire du secteur de la santé.

Mais alors que la Belgique pensait qu'il était clair pour tout le monde que l'aide sectorielle devrait être soumise à conditions, le GdR et d'autres donateurs exprimèrent une certaine

⁴⁴ Ministre de la Coopération au Développement

⁴⁵ Mr. Marc Verwilghen

⁴⁶ En Belgique ce poste est distinct du ministre des Finances.

⁴⁷ Evaluation des contributions belges à l'aide budgétaire pluriannuelle, projet de rapport, juin 2007, D0.4

⁴⁸ Idem

impatience, ne partageant pas cette même idée et trouvant donc cette déclaration prématurée. Une explication à cela réside dans le fait que tous les membres de la DGCD ne partageaient pas la même interprétation des approches sectorielles (SWAP), de l'aide budgétaire sectorielle et générale, du financement commun ou par fonds commun de bailleurs (basket funding), et des conditions préalables pour l'un ou l'autre des mécanismes de soutien. Certaines sources ont également mentionné leur impression que de la résistance dans la communauté des ONG nationales pourrait avoir contribué à ces freins.

Néanmoins, voici 5 ans environ, seul le Mozambique bénéficiait de l'aide budgétaire et désormais les programmes d'aide budgétaire sont approuvés dans sept pays. Le Rwanda a bénéficié de cette progression bien que certains acteurs indirects expriment encore certaines réserves. D'aucuns pensent que l'APD étant canalisée par l'aide budgétaire, une part plus petite sera disponible pour le financement de projet par des acteurs indirects. Si le GdR travaille à la mise en place de structures et mécanismes permettant d'accroître les volumes dans le but d'un plan de développement national cohérent, ceci ne signifie pas que toute l'APD sera dépensée pour les acteurs de l'État. Le PSRP et son successeur, le SDERP, reconnaissent l'importance des rôles que doivent jouer les différents groupes de la société civile, y compris les organisations confessionnelles, les syndicats, les ONG et les associations paysannes.

Actuellement, l'aide budgétaire à un pays bénéficiaire ne pouvant pas dépasser 50% du volume total de l'aide bilatérale directe, le soutien de programmes sera toujours utilisé en parallèle, mais le GdR espère légitimement pouvoir comprendre les deux volumes d'aide, celui fourni par ces autres canaux (plus obscurs) et la valeur ajoutée attendue de ces mécanismes et acteurs.⁴⁹

Le dialogue politique entre la Belgique et le Rwanda se situe à un niveau plus technique (avec les ministères responsables des projets de coopération bilatérale, tels que la Justice, la Santé, l'Éducation)⁵⁰. Selon les donateurs de l'aide budgétaire directe (mécanisme de référence pour le GdR), l'adhésion à ce mécanisme permet d'engager plus pleinement un dialogue politique général sur les directions globales du développement et les indicateurs de contrôle y afférents. La Belgique prend part aux Examens Budgétaires mais n'a pas le même poids comme donateur de l'aide budgétaire.

Une question importante subsiste : comment l'octroi de l'aide peut être lié à un référentiel de normes pour la participation politique, l'ouverture d'un espace pour la société civile, en particulier dans les pays considérés comme fragiles ou risquant un nouveau conflit, comme ceci a été proposé par l'EURAC pour les discussions avec la coopération belge et de l'UE, et s'inscrit dans le 5^e Objectif du Millénaire pour le Développement.⁵¹

Dans la section suivante du rapport, plus substantielle, l'évaluation traite de la qualité du processus utilisé pour concevoir et mettre en œuvre un éventail de projets dans chaque secteur d'intervention. Nous analysons les accomplissements de ces projets (sur la base de rapports écrits, de données issues d'évaluation précédentes et d'une mission sur le terrain) et à partir de ces composantes, nous observons l'impact général de l'aide canalisée par chaque programme sectoriel au cours de la période de 2002 à 2006.

⁴⁹ Interview avec le Directeur de l'Unité de Finance Externe, MINECOFIN

⁵⁰ Rachel Hayman, présentation sur les approches des donateurs à l'aide

⁵¹ Towards a European Cooperation that will Promote Peace December 2005

3 Santé

3.1 Etat des lieux du secteur

L'échelle du financement pour le secteur santé, considérable en proportion du programme d'aide global de la Belgique, et l'évolution rapide des programmes de développement dans le pays depuis 2000 ont suscité un ensemble d'évaluations et d'examen des différentes composantes du soutien belge au secteur santé, notamment un Rapport complet d'Evaluation du Secteur Santé en 2005. Ce secteur ayant fait l'objet de fréquentes évaluations, le TOR a stipulé qu'un résumé des rapports et documents correspondants suffirait à établir cette ample évaluation de la coopération belge au Rwanda. Néanmoins, un des consultants collaborant à cette étude a pu visiter rapidement le Rwanda et conduire des entretiens avec plusieurs personnes et des membres de la CTB à Kigali. Ceci a fourni une occasion utile pour revoir certaines des questions posées par les précédentes évaluations et réexaminer celles-ci dans le contexte du statu quo du développement du secteur santé en 2007.

L'aide technique et financière au secteur santé représente l'une des deux composantes majeures de la coopération belge au Rwanda, comme l'indique la Note Stratégique pour le Rwanda⁵². Pour les années 2002-2006, la Belgique a investi 30 M€ en programmes de santé, soit 30% de l'APD totale au Rwanda pour cette période. La coopération belge a concouru aux activités via l'aide bilatérale directe pour certains projets cible et via l'aide indirecte vers les ONG belges et les organisations confessionnelles (OC), bien que les financements à l'attention de nombreuses ONG et OC aient pris fin en 2005 et n'ont plus été renouvelés.

En 1995, il n'y a pas eu de nouvelle stratégie pour organiser les activités de la coopération belge en matière de santé. La coopération belge a repris les activités qui recevaient déjà un soutien avant 1994, bien que certaines autres initiatives soient entreprises en matière de santé. Au cours des périodes d'urgence et de reconstruction, la coopération belge, comme de nombreux autres donateurs et organisations humanitaires dans le pays, envoyait l'aide directe à la population, principalement des projets à l'échelle nationale ou des projets concentrés sur une zone géographique,⁵³ principalement Kigali, bien que certaines ONG opéraient à l'extérieur de Kigali.

L'aide bilatérale directe a été attribuée à un vaste éventail de projets grâce à des fonds destinés au secteur de la santé dans le cadre du PIC 2004-2006 qui assure la continuité des engagements antérieurs :

- Le Centre Hospitalier de Kigali (CHK), hôpital universitaire et de référence du Rwanda. Les financements ont permis la formation hospitalière des médecins et des infirmières, mais ont également servi à améliorer la qualité des soins, y

⁵² Décembre 2002

⁵³ Evaluation du secteur de la santé de la coopération belge – Rapport Rwanda Décembre 2005

compris la normalisation des protocoles thérapeutiques, à améliorer les systèmes d'approvisionnements ainsi que la gestion et l'administration. L'aide au CHK peut également être considérée comme une composante permettant le renforcement et la décentralisation du système de santé primaire, car les hôpitaux de référence font partie intégrante du système de santé primaire. Un système de santé primaire ne peut être fonctionnel et fiable sans disposer d'un mode de référencement solide et des unités d'enseignement. Il existe une circulation permanente des patients, des compétences, de la formation, de la connaissance et des données entre les centres de référence et les unités de santé périphériques.

- L'aide au Ministère de la Santé (MINISANTE) est perçue comme essentielle à tous les projets de coopération belge ; ce support poursuit un objectif de gestion globale et coordination de la santé, et comprend la consolidation du système, la planification et le renforcement des capacités, mais aussi la coordination, la planification, la gestion et la formation.
- La réhabilitation des infrastructures de l'Unité de Maternité du CHK et la construction de l'hôpital de Remera (Kibagabaga).
- L'aide aux deux autorités de santé de district dans la Région de Kigali (Kigali zone urbaine, Kigali zone rurale et Kabgayi) qui incombe désormais à la Province du Sud, avec une attention particulière au soutien du processus de décentralisation, y compris les fonds liés à des prescriptions de résultat du secteur de santé (*l'approche contractuelle*).
- L'aide à la formation des infirmières à l'École des Sciences Infirmières financée de manière directe et indirecte, puisque ceci a commencé sous la forme d'un projet déployé par l'APEFE (voir Annexe 8 Etudes de cas en éducation) avec l'implication de la CTB depuis la fin 2004.
- L'aide à deux importants Programmes Nationaux sur les Maladies Infectieuses - le Programme National Malaria (PNILP), exécuté par la CTB et la National Leprosy, et le Programme contre la tuberculose (PNILT), via l'aide des ONG.
- L'aide pour un ensemble d'initiatives relatives à la santé mentale - le développement d'une politique en matière de santé mentale pour le pays, le Programme National de Santé Mentale (PNSM) et l'aide pour l'hôpital psychiatrique de Ndera (via les ONG).
- L'aide au laboratoire de référence en santé publique (LRSP)
- L'aide indirecte aux programmes de lutte contre le sida, par le financement de Médecins sans Frontières (MSF) et les programmes ruraux contre le sida.

Les deux tableaux ci-dessous résument l'aide envoyée aux divers programmes du secteur santé, répartie par programme (en colonnes) et par cible administrative (en horizontal). Le deuxième tableau résume la concentration des aides bilatérales directes en termes financiers, et il permet de voir au premier coup d'œil que 85% est dirigé vers les programmes de santé primaire. Il convient de noter que ceci n'inclut pas l'aide indirecte supplémentaire via les ONG belges.

Tableau 2 : Programmes du secteur Santé soutenus par la coopération belge

	<i>Santé Primaire (Santé en général)</i>	<i>Santé reproductive</i>	<i>VIH et SIDA</i>	<i>Maladies infectieuses</i>
<i>Acteur International</i>		UNFPA	UNAIDS	
<i>National</i>	- CHK - Soutien institutionnel au ministère de la santé - Ecoles Sciences Infirmières			- PNILP - PNSM - <i>Hôpital psychiatrique de Ndera</i> - <i>PNILT</i>
<i>Districts et centres de santé</i>	- Soutien à 3 districts de Santé(DS) - Infrastructure de Réhabilitation		- <i>MSF</i> - <i>SIDA en zones rurales</i>	
<i>Communautés</i>				

* *Aide indirecte en italique*

Source: Rapport d'évaluation du secteur santé 2005

Tableau 3 : Destination de l'aide bilatérale directe

	Santé général en (PHC)	Santé reproductive	VIH et SIDA	Maladies infectieuses	Total
International					
National	49%			5%	64%
Districts et centres de santé	36%				36%
Communautés					
Total	85%			5%	100%

Source : Rapport d'évaluation du secteur santé 2005

De manière générale, la stratégie des programmes santé de la coopération belge visait à promouvoir la santé de la population, de sorte qu'aucun sous-groupe ne soit particulièrement distingué par certains programmes, même si quelques-uns bénéficient - ou bénéficiaient - à certains segments de la population. L'aide au programme de santé mentale et à l'Hôpital Psychiatrique de Ndera s'adressait à ces parties de la population les plus affectées par le génocide et l'exode prolongé en RDC. Par la suite, il a été reconnu que l'ensemble de la population, particulièrement les femmes et les enfants, présentaient des symptômes de

traumatisme profond. Ainsi, les premières aides pour l'élaboration de politiques de santé mentale ont abouti par des initiatives de santé mentale, intégrées dans les programmes de santé primaire et secondaire.

L'aide de la coopération belge à la santé primaire et la décentralisation de celle-ci ont particulièrement favorisé la population rurale. L'accent géographique de l'aide belge est historique, d'autres donateurs soutiennent la santé primaire et la décentralisation des services dans les zones rurales les plus reculées, mais en général ces services sont destinés à améliorer l'accès pour les populations non urbaines. La coopération belge a aidé le MINISANTÉ à concevoir des politiques et des méthodologies permettant d'améliorer la qualité et l'accès à la santé primaire pour les populations rurales, soit le segment le plus important, comme groupe bénéficiaire-cible. Considérant la topographie du Rwanda, certaines zones de la province de Kigali sont déjà rurales et reculées. A l'exception de la santé mentale, les autres programmes verticaux recevant l'aide de la coopération belge ne sont pas destinés à des groupes particuliers, bien que les plus vulnérables reçoivent une certaine attention au sein d'un groupe-cible, notamment les femmes enceintes dans le cadre de programmes de contrôle de la malaria.

3.2 Pertinence pour la réduction de la pauvreté et le développement

Le PSRP désigne quatre programmes prioritaires pour le secteur santé⁵⁴ :

- les prestations de santé de base ;
- les interventions spécialisées pour les graves problèmes de santé ;
- Le développement des infrastructures de santé et des mécanismes financiers ; la meilleure gestion des services de santé ;
- Le contrôle des maladies et le développement du système de santé représentent les principales interventions dans le plan.

Ces grandes priorités se traduisent plus précisément dans des objectifs pour 2015⁵⁵, ce qui inclut notamment : la réduction des 2/3 du taux de mortalité des moins de cinq ans, la réduction des 3/4 du taux de mortalité maternelle et l'abaissement du taux de fertilité de 5,8 à 4. Au cours de la même période, l'incidence des principales causes de mortalité, nommément la malaria et le sida, doit faire l'objet d'une réduction de 50%.

Le principe essentiel, défini dans la Note Stratégique Santé pour l'aide de la coopération belge à la santé, porte sur l'accès et la disponibilité pour tous des services de santé primaire de qualité. Dans cette priorité, trois domaines sont centraux : la santé reproductive, le VIH et le Sida et les maladies infectieuses y compris les maladies négligées. L'accessibilité est clairement définie comme ne dépendant pas uniquement de problèmes géographiques ou culturels, mais aussi financiers. Ainsi, l'aide apportée à la santé primaire doit cibler et impliquer les populations considérées, être efficace, efficiente et durable ; elle doit faire partie d'un système intégré de santé, et garantir une protection financière contre les coûts élevés d'un état de santé général déficient.

La Note Stratégique Pays Rwanda⁵⁶, qui fixe les lignes directrices de l'aide bilatérale à moyen terme, a cité la santé publique comme l'un des deux secteurs prioritaires, l'autre étant la justice

⁵⁴ PRS Progress Report June 2003

⁵⁵ IMF Country Report No. 04/273 Aug 2004

⁵⁶ Décembre 2002

et l'Etat de droit. Effectivement, au cours de la période de 1998 à 2006 inclus, la coopération belge a injecté plus d'aide dans le secteur santé que nul autre. A court terme, et dans le contexte de renforcement de la paix et de stabilité régionale, la Belgique voulait contribuer à améliorer le niveau socio-économique de la population (réduction de la pauvreté), et la santé était l'un des quatre secteurs ayant besoin de développement pour parvenir à lutter de manière sensible contre la pauvreté - les autres étant l'éducation, la sécurité alimentaire et l'infrastructure de base.

Cette stratégie pays désigne les programmes ou institutions spécifiques devant être soutenus :

- le soutien ininterrompu du CHK ;⁵⁷
- des structures de santé décentralisées - autorités de santé de district - particulièrement les autorités de santé des zones rurales et urbaines sous l'autorité régionale de santé de Kigali ;
- le développement d'une politique de santé nationale avec l'accès sur la santé primaire ;
- l'amélioration des comportements favorisant la santé, un meilleur accès à la santé primaire ;
- des initiatives transversales, notamment la santé reproductive et la nutrition ;
- des programmes nationaux et intégrés pour le sida, la malaria, la tuberculose et la lèpre ;
- un développement des ressources humaines et le renforcement des capacités ;
- la recherche opérationnelle sur les soins de santé primaires ;
- la consolidation des systèmes, particulièrement la planification et la gestion.

La politique de santé du GdR a été développée dans le contexte de Vision 2020 et du PSRP. La politique nationale de santé a pour objectif de promouvoir la santé au sein de la population en fournissant des soins médicaux de qualité, continus, intégrés et holistiques, via un système de santé apte à fournir des services permanents, complets et décentralisés, adaptés et appartenant aux communautés.

Le Plan Stratégique du Secteur Santé (PSSS) de 2005-2009 fixe sept objectifs stratégiques qui correspondent aux sept programmes prioritaires :

1. Une plus grande disponibilité des ressources humaines;
2. Une plus grande disponibilité des médicaments, vaccins et autres produits;
3. Un meilleur accès géographique aux services;
4. De meilleurs mécanismes de financement de la santé pour en faciliter l'accès;
5. Une qualité plus élevée des services de santé et une demande accrue pour ceux-ci ;
6. Le renforcement des hôpitaux de référence nationaux, et des centres de traitement et de recherche ;
7. Le renforcement du système et des institutions dans l'ensemble du secteur.

D'après l'évaluation de 2005, ces objectifs stratégiques reflètent parfaitement les priorités de financement établies dans la Note Stratégique Santé, mais peu de personnes en connaissent le contenu. Les plus au fait sont certains assistants techniques belges qui ont collaboré à la rédaction de ce document. Aucune des parties prenantes nationales n'étaient au courant de la Note. L'évaluation indique également que si la Note était utilisée pour identifier les projets à

⁵⁷ CHK a reçu un soutien depuis que la CB intervient au Rwanda et fournit une formation médicale aux médecins et aux infirmières au sein de l'autorité de santé du district.

soutenir, aucun des Belges n'utilisaient la Note pour produire leurs propres projets. Pour une grande part, le développement de projets était guidé par le Plan Stratégique du Secteur Santé (PSSS) et ceci a permis une bonne cohérence entre les programmes de santé de la coopération belge et les priorités nationales de réduction de la pauvreté.

Au cours de l'évaluation, la valeur d'usage de la Note du secteur santé et de la stratégie pays ont été soumis à questions, dans la mesure où la politique nationale de santé et le plan stratégique PSSS avaient été développés de manière participative avec le GdR et ses partenaires. Toutefois, les documents belges sont antérieurs aux documents rwandais et sont destinés à guider la politique de programme belge, et la Note a été perçue comme pertinente et apte à permettre à la coopération belge de déterminer ses propres priorités de financement, et établir les conditions générales de son engagement.

L'évaluation de 2005 a critiqué l'à-propos de la stratégie de coopération belge pour plusieurs raisons :

- Les programmes nationaux verticaux (traitant du VIH/SIDA, maladies mentales, tuberculose) ne seraient pas parfaitement intégrés aux programmes et systèmes d'une santé rurale décentralisée, à l'exception du programme national Malaria. Les programmes restent des entités différentes, intégrées uniquement dans les services généraux, où la coopération belge est aussi engagée auprès de districts de santé spécifiques. Puisque la coopération belge soutient l'engagement du gouvernement en faveur d'une approche à l'échelle du secteur, on peut se demander dans quelle mesure la coopération a utilisé son influence pour montrer l'exemple et catalyser le processus d'intégration. Cependant nous comprenons que depuis l'époque de cette évaluation, les activités d'aide de la Belgique (en tuberculose et santé mentale) sont mieux coordonnées et intégrées avec les services de santé des districts.
- Le fait est que les patients sont toujours dirigés vers des traitements de VIH et sida, santé reproductive et sexuelle (autres qu'obstétrique) alors que l'évaluation du programme santé mentale⁵⁸ constate qu'il était désormais intégré dans la santé primaire.
- L'évaluation de 2005 note "l'absence inexplicable" de tout programme bilatéral centré explicitement sur l'amélioration de la santé reproductive. Or ce domaine reste un impératif. Si les services de santé reproductives sont proposés et que l'approche contractuelle a permis de multiplier les services d'assistance médicale, le point faible cité reste l'absence de campagnes et de programmes ciblés de santé reproductive, au vu des niveaux alarmants de mortalité maternelle et des taux de natalité (voir plus loin), et dans ce contexte on ne peut se satisfaire uniquement de répondre aux standards minimums de l'OMS. Après le génocide, le problème de la natalité était ressenti, de manière tacite mais omniprésente, comme un impératif, ce qui expliquerait pourquoi le GdR n'a pas considéré urgent de traiter la santé reproductive comme une priorité. Cette situation semble évoluer, et les acteurs concernés au gouvernement se demandent maintenant pourquoi la coopération belge n'avait pas préconisé un programme de santé reproductive et maternelle, lequel inclurait également le planning familial – un changement de position qui serait assez injuste à l'égard de la Belgique. Les experts techniques de la CTB ont proposé un programme de santé maternelle ciblé, mais n'ont pas reçu de soutien pour cela.

⁵⁸ Juin 2003

- Certes, les services de planning familial étaient disponibles, mais les indices de fertilité et les taux de natalité ont démontré leur inefficacité. Le PSRP vise une réduction de la fertilité à 5,8, bien qu'elle ait monté à 6,5 avant de revenir à 6,1. Les processus normaux de la démographie ne s'appliquent pas à une situation post-conflit, et pourtant la demande de terres par la population a été un des facteurs contribuant au conflit. On ne peut donc se satisfaire de dire que les services étaient existants, sans imposer vigoureusement des interventions suscitées par l'évolution ostensiblement lente des comportements et le taux de natalité élevé, ce qui est particulièrement inquiétant dans le contexte d'une telle densité de population et son impact sur l'histoire récente du pays.
- Le rapport d'évaluation affirme que l'aide au CHK, s'il n'aide pas directement la santé primaire, joue tout de même un rôle prépondérant dans le renforcement du système. Le rapport suggère qu'il serait préférable de considérer le système de santé dans son ensemble, et de rechercher un équilibre entre les aides adéquates apportées aux différents niveaux du système de santé.

En accord avec les souhaits du GdR, la coopération belge s'oriente vers une aide budgétaire sectorielle, et il a été question de l'appliquer au financement du secteur de la santé depuis 2005. Cette approche faciliterait une vision à l'échelle du système de santé, élevant la programmation des financements à un niveau plus général, loin des projets particuliers. La pratique est très en retard sur la théorie : la Belgique a alloué 8 M€ aux aides à la santé en 2006, même si ce montant a été ensuite dépensé pour les projets, et il n'est pas encore clair si tous les acteurs du secteur santé sont d'accord avec l'architecture qui doit être mise en place pour que l'aide budgétaire sectorielle soit centralisée et efficacement dépensée. Le gouvernement, le MINISANTÉ et certains donateurs internationaux expriment leur inquiétude quant à la capacité du MINISANTÉ et ses autorités de santé à budgéter, gérer et dépenser les fonds de manière efficace et efficiente. Il est crucial de trouver un leadership fort au sein du secteur pour pouvoir mettre en place les ressources humaines et les systèmes essentiels à une transition en douceur de l'attribution des ressources par projets à une aide budgétaire par secteur.

3.3 Cohérence avec toutes les parties prenantes

Dans le système de clusters constitués par les donateurs et les membres du GdR, la Belgique a un rôle de chef de file dans le cluster santé, et continue d'exercer un rôle prépondérant au sein du Groupe de Coordination du Secteur Santé (GCSS). Le GCSS fonctionne depuis 2004. Les mécanismes de coordination de ce type sont au nombre de deux, sous la tutelle du Ministère de la Santé : le cluster du secteur santé et le cluster VIH/SIDA. Les donateurs et les partenaires, en particulier le Ministère de la Santé, apprécient le groupe des clusters. Le conseiller en santé de l'ambassade de Belgique co-préside et organise les réunions avec le secrétaire permanent. Toutes les principales personnes interrogées continuent de penser que la Belgique a été un leader efficace dans ce groupe, et qu'elle a soutenu le processus d'harmonisation.

L'existence du cluster a permis une meilleure coordination des interventions des partenaires, et les échanges d'informations. L'évolution vers une approche sectorielle (SWAP) et le financement par fonds communs de bailleurs (basket funding) des ressources humaines, qui consoliderait la planification et la prestation des services, illustre cette harmonisation même si elle se fait lentement. Comme nous le remarquons ailleurs (voir la section Education), les efforts d'harmonisation dans le secteur éducation offrent un potentiel d'apprentissage, et le secteur

santé pourrait en tirer les enseignements pertinents. Par exemple, certains acteurs confondent les fonds communs des bailleurs (basket funding), le financement de programme et l'aide budgétaire sectorielle.

Les Groupes de Travail Techniques (GTT) apparaissent moins efficaces. Ils sont en grand nombre, et dépendent du GCSS. Les donateurs et les partenaires continuent de déplorer que ce sont les donateurs et la communauté internationale des ONG qui participent à ces GTT, avec l'absence notable des contreparties gouvernementales. Ceci n'est sans doute pas la faute des mécanismes, mais plutôt la pénurie de personnel au niveau central du Ministère de la Santé. Les personnes rencontrées au ministère indiquent qu'elles sont débordées et n'ont pas suffisamment de temps pour faire leur propre travail, encore moins pour des réunions de comité qui ne sont pas essentielles. Toutefois, le GTT permet une meilleure coordination des activités dans leurs sous-secteurs.

L'évaluation de 2005 exprime une inquiétude, que souligne aussi la présente mission : la crainte que les sommes importantes d'aide envoyées au Rwanda pour le VIH et le sida ne dénaturent le paysage des donations, et bouleversent les mécanismes de coordination et d'harmonisation. En effet, 85% des fonds arrivant actuellement dans le pays pour la santé sont orientés vers des activités liées au VIH/SIDA. L'argument qu'opposent les ONG internationales et les donateurs qui concourent aux programmes de santé et de prévention du VIH/SIDA est que ces interventions consolident les systèmes de santé et, par conséquent, améliorent la qualité des services de santé primaires. Toutefois, l'impératif de servir des objectifs des donateurs extérieurs - au détriment des besoins de santé définis par la politique nationale de santé - signifie que la coordination et l'harmonisation avec les acteurs d'autres secteurs de santé hors VIH n'est pas forcément une priorité. Au cours de cette mission, l'équipe de la CTB a exprimé son inquiétude face au déséquilibre des financements vers les activités de VIH/SIDA par rapport à tous les autres services de santé.

3.4 Relations avec les autres acteurs

La coopération belge est considérée comme le vétéran de la politique des donateurs par certains partenaires et d'autres bailleurs de fonds. Riche d'un long passé d'aide dans ce secteur, elle est perçue comme un partenaire prudent et fiable pour et par le GdR. L'apparente modération de la coopération belge et des conseillers techniques serait ainsi plus avantageuse et constituerait un bon équilibre par rapport à d'autres partenaires qui sont peut-être plus enclins à expérimenter dans les méthodes suggérées. En qualité de premier donateur au sein du GCSS, la Belgique démontre une constance et un leadership qui sont bien vus malgré des divergences d'opinion quant aux priorités et approches dans quelques domaines (le financement conditionné aux résultats).

Le GdR a particulièrement apprécié et respecté la relation à long terme entre la coopération belge, la CTB et le MINISANTÉ. La force de cette relation réside notamment dans le soutien approprié et l'engagement dans la politique et le processus de planification - avec un véritable effort conjoint. La Belgique est estimée comme « investisseur » dans le système de santé, aidant le GdR à plusieurs niveaux ; son soutien dans le domaine des équipements et infrastructures est particulièrement apprécié. Il a également été dit que la coopération belge n'avait pas recommandé des interventions du planning familial ni demandé un agenda pour la santé

reproductive. Plus généralement, elle n'a pas toujours tiré avantage de son rôle stratégique dans le secteur de santé.

Les membres du gouvernement qui ont été consultés ont dit qu'ils considèrent que le nouveau système avec la CTB (une séparation claire entre le soutien technique et les discussions politiques sur l'aide belge) a amélioré la nature et le niveau de l'aide. Cependant, d'autres donateurs et acteurs du secteur santé ont qualifié la CTB de complexe et lente. Ils pensent que l'assistance technique belge n'est pas nécessaire pour la gestion et la mise en œuvre des projets, et qu'il serait préférable de la limiter au soutien technique. Malgré deux réformes des ressources humaines qui ont radicalement rationalisé le gouvernement central, le MINISANTÉ se réjouit de la mise en place de l'approche sectorielle (SWAP) et est confiant dans sa capacité de progrès.

D'autres partenaires de développement ont exprimé leur satisfaction devant le leadership de la Belgique dans le cluster santé. La contribution de la coopération belge a été reconnue et appréciée, particulièrement en rapport avec l'élaboration de politiques, la décentralisation et l'expansion de la santé primaire et l'évidence d'un meilleur accès aux services de santé, la couverture d'immunisation plus étendue (EPI) et l'amélioration en prévention et traitement de la malaria.

Les problèmes soulevés sont les suivants :

- Il n'existe pas de fonction de contrôle central pour le suivi/évaluation ;
- Le financement de la santé reste incertain et on ne fait pas confiance à la capacité technique belge pour aider le GdR à mettre en place une planification financière fiable pour la santé avec des mécanismes de récupération des coûts ;
- Les avis sont partagés quant à l'approche contractuelle ; de ce fait, les autorités de santé de districts qui sont financés par la Belgique appliquent des systèmes de suivi/évaluation et des méthodes de travail qui diffèrent de ceux soutenus par le gouvernement américain. Ceci n'est pas cohérent avec le rôle du premier donateur dans l'harmonisation des efforts et dessert le partenaire national. L'USAID et l'Ambassade de Belgique ont entamé des discussions avec la cellule d'appui à l'approche contractuelle (CAAC) du MINISANTÉ, ainsi que les experts techniques respectifs pour encourager l'harmonisation des approches contractuelles, et nous pensons que ceci permettra de résoudre une situation qui, à l'heure de cette évaluation, persiste toujours.
- La coopération belge est considérée comme moins réactive et moins souple que les autres donateurs.
- Si la plupart des conseillers techniques (AT) sont considérés comme très compétents sur le plan technique, en revanche leur manque d'autonomie et la nécessité de soumettre toute décision à l'approbation de la CTB compromet leur efficacité.

3.5 Efficacité quant aux résultats

En qualité de donateur et partenaire principal et de plus longue date dans le secteur de la santé, la contribution de la coopération belge à ce secteur et les améliorations dans l'état de santé de la population sont très significatifs. La constance de son soutien a permis au GdR et au MINISANTÉ de passer rapidement et efficacement d'un état d'urgence et de réhabilitation à un

système de santé coordonné et globalement efficient, appuyé par des politiques et des procédures saines.

L'évaluation de 2005 attire l'attention sur les principaux résultats concrets de l'aide de la coopération belge. Ces initiatives sont classées en deux groupes :

- Celles qui reçoivent un soutien financier et technique de haut niveau :

- Le déploiement de la politique nationale de santé et sa traduction en un plan national stratégique de santé ;
- La mise en place d'un environnement opérationnel plus apte et désireux de communiquer avec la société civile, avec les partenaires (GCSS), les organisations locales, les organisations confessionnelles, etc. ;
- L'élaboration d'un cadre de planification stratégique qui fonctionne au niveau national et au niveau du district ;
- Réglementation et gestion du personnel de santé ;
- Meilleure allocation des ressources.

- Et celles qui reçoivent un soutien financier inférieur mais toutefois important :

- L'instauration d'une législation et de systèmes de régulation ;
- La Réglementation et la gestion du secteur pharmaceutique ;
- La mise en place d'un environnement opérationnel qui permette une allocation des ressources plus efficace ;
- Une stratégie et des mécanismes pour un meilleur financement de la santé.

Ensemble, ces initiatives ont abouti à six résultats fondamentaux :

1. Les services de santé essentiels sont en place et disponibles
2. Des services de santé plus accessibles
3. Les personnels de santé sont compétents et motivés
4. Un processus décisionnel et une gestion décentralisés
5. Une rémunération basée sur les résultats
6. La disponibilité des médicaments essentiels

Tout ceci représente la substance même d'un système de santé efficace. Le fait que ces accomplissements aient abouti en un temps relativement court est le résultat de l'efficacité et la qualité du partenariat entre la coopération belge et le GdR, ainsi que l'aide financière et technique de la CTB. Certes, un service de santé fonctionnait déjà avant le génocide, mais le système (tant en hommes qu'en infrastructure) a été gravement démantelé pendant cette période. Ainsi, le ministère et le système de santé ont été reconstruits, dans leur intentionnalité, depuis l'année 2000, c'est à dire quand la politique nationale de santé est entrée en vigueur, suivie de changements rapides grâce au nouveau contexte politique.

Par nature, les évaluations ont tendance à examiner plus en détail les éléments individuels d'un programme ou d'une initiative et les extraire de leur contexte historique. Or, dans le cas du Rwanda, le système de santé primaire actuellement instauré est considéré comme supérieur et plus perfectionné que le système prévalent avant le génocide⁵⁹ comme conséquence directe de la dimension des investissements dans l'infrastructure de santé, lesquels ont été bien supérieurs au cours des dix dernières années, et des nouveaux financements affluant par le biais des programmes VIH/SIDA. En outre, il est sécurisé et mis à jour par l'amélioration continue des

⁵⁹ Avis du GdR, USAID et autres

formations des instructeurs de santé, des systèmes de référencement et des centres de référence secondaires et tertiaires, ainsi qu'une programmation verticale ciblée. Malgré les problèmes soulevés plus haut dans ce chapitre, ceci contribue beaucoup à renforcer la pérennité du système de santé au niveau du district.

Bien que les composantes de l'aide de la coopération belge, y compris celles mentionnées ci-dessus, aient produit des résultats tangibles au niveau de l'institution, elles ne font pas individuellement partie de l'évaluation générale des contributions de la Belgique dans le secteur santé.

Il convient de mentionner que le financement du PIC pour le secteur santé de 2004 à 2006 n'inclut pas de nouvelles initiatives, mais représente une suite d'engagements pris antérieurement. Les projets financés par le PIC sont notamment :

- L'aide au CHK avec une attention particulière sur la formation de spécialistes et l'amélioration globale des soins nationaux de référence (4,36 M€)
- Le laboratoire de référence de santé publique (1,8 M€) - dans le but d'établir un système national de surveillance avec des outils de diagnostic répondant à l'assurance qualité. Il est également supposé mettre en place et dispenser la formation aux autres laboratoires du pays.
- Renforcer le programme national de malaria (2,7 M€)
- L'extension du programme national de santé mentale phase I (2,79 M€)
- Trois projets d'aide aux autorités de santé de districts (Kigali rural : 4,7 M€, Kigali urbain : 2,1 M€ et Kabgayi : 1,8 M€)
- La construction et l'équipement de l'Hôpital de District à Remera (4,31 M€)
- La réhabilitation et l'équipement d'unité de maternité au CHK (0,679 M€)

Au cours de discussions avec le GdR et l'équipe de la CTB, ceux-ci ont exprimé leur satisfaction quant aux résultats obtenus conjointement par la coopération belge et le GdR. Une seule initiative a fait l'objet de critique négative, l'aide au laboratoire national de référence.

L'évaluation à mi-parcours du projet de laboratoire de référence, conduite après l'évaluation du secteur santé, indique qu'aucun des résultats attendus n'avait été atteint⁶⁰. Lors des discussions pour la présente évaluation, le personnel de la coopération belge a affirmé que le laboratoire n'avait pas produit les réalisations attendues et était considéré comme un échec. Il semblerait que ce soit dû avant tout à une gestion défailante, ce qui pourrait être corrigé en substituant certains postes clés.

3.6 Principales contraintes et opportunités

La présente section, tout en examinant les contraintes et opportunités externes, comprend également une analyse plus fine des faiblesses identifiées dans le programme actuel du secteur santé. Depuis l'évaluation de 2005, les problèmes ont été soulevés dans les domaines suivants :

1. **Des informations mal fondées.** L'absence de justification solide pour le processus décisionnel et la planification a été citée comme une faiblesse des systèmes de

⁶⁰ Dossier d'évaluation mi-parcours – appui au Laboratoire de Référence de Santé Publique June 2005

santé depuis l'évaluation. Les données démographiques et de surveillance ne sont plus disponibles, et l'étude démographique et de veille sanitaire (EDVS) de 2005 repose sur des estimations pour des informations cruciales (ex : le taux de mortalité maternelle). D'une part, des systèmes très perfectionnés permettent de télécharger les données collectées dans des bases de données virtuelles. De l'autre, on note qu'il n'y a ni le personnel ni l'engagement pour saisir ces données. Dans le contexte du prochain SWAP, l'encouragement et le soutien à MINISANTÉ pour collecter et analyser de manière efficace et efficiente les données nécessaires pour une utilisation optimale des ressources et une bonne planification serait une contribution majeure.

2. **Le financement du secteur santé.** Il s'agit d'une des questions les plus contestées actuellement au Rwanda, et elle a été fréquemment soulevée par les personnes interviewées au cours de la mission. Plusieurs aspects de la durabilité à long terme des services de santé primaires sont en jeu. En premier lieu, le GdR continue de procéder au recouvrement des coûts par les tickets modérateurs. En vue du plan stratégique de réduction de la pauvreté et l'intérêt pour les objectifs de développement du millénaire, il conviendrait d'être plus mesuré dans l'usage du ticket modérateur pour en permettre la réalisation.
3. **Intégration de la santé dans les autres secteurs.** Une meilleure synergie entre les programmes santé et hors santé de la coopération belge a été recommandée. Il n'est pas clair si cette recommandation a été prise en considération pendant l'année intermédiaire ou même si elle est réalisable.

Reconnaissant les limites des mécanismes de récupération des coûts, le gouvernement a institué l'approche contractuelle pour attirer et retenir le personnel dans les unités de santé primaire et au CHK, ceci étant largement financé par les donateurs. Cette approche contractuelle, rémunère le personnel de l'hôpital sur la base des services rendus. Cette méthode de financement a déjà été utilisée dans d'autres pays, mais on peut débattre de la justesse ou la durabilité à long terme de cette approche en matière de rémunération.

Cette approche a des détracteurs, car elle est susceptible d'abus. Selon certains rapports, les autorités locales « incitent fortement » des membres de communautés à choisir certaines procédures qui ont été désignées comme indicateurs de performance pour évaluer le programme, de sorte que le nombre de consultations n'est pas nécessairement révélateur du succès total du programme, ni d'un changement de comportement de la population dans la demande de soins. D'où la question de savoir si le système est réellement basé sur les prestations fournies. Bien qu'il existe un système d'assurance qualité (par le biais de visites mensuelles de vérification), il n'est pas orienté client.

Ce système s'applique aussi au CHK. L'argument employé, quoique tacitement, est que la fidélisation du personnel a permis d'améliorer le niveau de service, et donc l'utilisation des services aussi. Toutefois, il est clair que cette forme de financement est une proposition à court terme, fondée sur la création de richesse, un changement radical dans les comportements favorisant la santé, et donc une plus grande utilisation et demande de services de santé.

Le gouvernement a promu trois formes d'assurance santé, l'une d'elle est un plan d'assurance basé sur la communauté, fonctionnant plutôt comme un plan d'épargne par répartition. Les membres contribuent régulièrement puis retirent les fonds quand ils en ont besoin. D'aucuns affirment que ceci est fondé sur le principe que le groupe est globalement en bonne santé, et ne souffre pas de maladies chroniques telles que le VIH/SIDA qui demandent des soins de longue

durée. Lorsque les critiques ont été soulevées contre ces systèmes d'assurance santé, arguant qu'ils risquaient la faillite, la réponse fut que des fonds suffisants arrivaient dans le pays, et que le gouvernement couvrirait les coûts des unités qui ne pourraient survivre. Il reste à voir dans quelle mesure ceci est vrai, mais dans l'absence d'une stratégie de financement unifiée, c'est une menace pour le système de santé dans son ensemble.

Il paraît opportun que la coopération belge use de son influence et de sa position stratégique pour encourager le GdR et le MINISANTÉ à développer une stratégie de financement réaliste et durable, incorporant les scénarios du meilleur et du pire dans les stratégies de financement envisagées, comme le recommande l'Évaluation 2005. Cette stratégie doit également être en accord avec les politiques en faveur des plus pauvres.

La pandémie du VIH/SIDA a eu, bien entendu, des répercussions considérables sur le système de santé et sur les initiatives de la coopération belge pour le renforcer, y compris le financement du secteur santé. Elle a, d'une part, mis les ressources et les services à rude épreuve, et de l'autre attiré des fonds supplémentaires et de nouveaux donateurs et partenaires. Le financement des programmes VIH et sida représente 85% de l'aide destinée au secteur santé. Les donateurs argumentent que cette aide a permis non seulement de traiter les besoins des populations affectées, mais aussi d'apporter à la santé primaire les moyens nécessaires pour une meilleure infrastructure, la création de centres d'excellence, et un meilleur accès aux thérapeutiques. Toutefois, l'Évaluation 2005 soulève une inquiétude qui reste vraie aujourd'hui : il est très probable que les fonds et les initiatives pour le VIH/SIDA continueront de submerger le système au détriment des soins appropriés et des autres maladies.

La coopération belge est consciente des risques que représentent ces injections de fonds considérables mais limitées dans le temps vers l'épidémie. Bien que ce soit délicat, la coopération belge doit continuer à rappeler au GdR et aux autres donateurs qu'il faut réfléchir aux priorités et continuer d'accorder de l'attention aux causes principales de morbidité et la mortalité (ex : maladies diarrhéiques, infections respiratoires et malaria).

3.7 Mécanismes de gestion

Les systèmes et mécanismes de gestion qu'emploie la CTB sont décrits dans un autre chapitre. Toutefois, le contexte du secteur santé mérite une section à part. Aux fins de cette section, les conseillers techniques du projet sont considérés comme partie intégrante de la structure de gestion de la CTB.

La gestion de la CTB n'est pas particulièrement traitée dans l'Évaluation 2005. Dans le temps limité sur le terrain, il n'a pas été vraiment possible de voir comment fonctionne la gestion au quotidien, ni dans quelle mesure la présence importante des experts techniques belges a contribué à la programmation ou à l'accélération des activités des projets. Il est intéressant de constater que l'évaluation de 2005 indiquait que le modèle de co-gestion était apprécié au niveau des projets individuels, tandis que le MINISANTÉ pense désormais que le modèle de co-gestion utilisé par la CTB n'est plus nécessaire. Le MINISANTÉ a commenté les avantages de l'expertise technique belge, mais cette évaluation a également relevé que, souvent, les conseillers techniques n'étaient pas en mesure d'employer leurs compétences de manière efficace et efficiente à cause des obstacles administratifs et en matière de procédures. Ceci s'applique également aux experts techniques nationaux.

L'évaluation préconise l'examen et la redéfinition de la co-gestion sur le plan opérationnel. Elle recommande spécifiquement de limiter la présence des conseillers techniques belges dans les réunions de comité, et de réserver celles-ci surtout aux ressortissants rwandais. Toutefois, sachant que la Belgique soutient désormais le SWAP, leur rôle dans la gestion du secteur en sera fortement réduit. Sur l'ensemble du secteur, la coopération belge continuerait de jouer un rôle de conseil auprès du GCSS mais cesserait son action de conseil au niveau du projet, ce qui incluait également auparavant une fonction de gestion.

3.8 Efficience des résultats

Dans cette section, les six résultats identifiés par l'Évaluation 2005 sont :

- Les services essentiels de santé sont en place et disponibles
- Les services de santé sont plus accessibles
- Le personnel de santé est plus compétent et motivé
- Le processus décisionnel et la gestion sont décentralisés
- La rémunération suit l'approche contractuelle
- Les médicaments essentiels sont disponibles

Il ne fait aucun doute que les services essentiels de santé primaires sont disponibles dans tout le pays. L'équipe centrale, les responsables du MINISANTÉ et les patients interviewés au cours de cette évaluation ont témoigné de cette évolution de la santé primaire. Ceci est également étayé par les informations sur la réduction des taux de mortalité infantile et maternelle et de prévalence du VIH. Cette situation se doit au soutien de la coopération belge et des autres donateurs, à l'investissement du GdR et aux apports importants pour le VIH/SIDA. Tous les éléments convergent désormais vers un système de santé primaire dynamique, avec le transfert de la gestion vers les districts, la disponibilité des médicaments essentiels, et de nouveaux centres de santé primaire dotés d'une meilleure infrastructure - beaucoup avec l'accès à l'eau et l'électricité et offrant des soins aux malades hospitalisés ou externes.

Néanmoins, les problèmes de dotation en personnel, de motivation du personnel au niveau de la santé primaire et de rémunération basée sur les services ne sont pas entièrement résolus et entravent l'efficacité des services et la prestation de soins de haute qualité. Cela ne veut pas dire que des progrès n'aient pas été accomplis dans ces domaines, bien au contraire, et les avancées ont été considérables.

Concernant la rémunération sur la base des services, la coopération belge a été spécifiquement critiquée pour son implication et son soutien à l'approche contractuelle dans ses trois districts du projet. Les autres membres du groupe de travail sur l'approche contractuelle accusent la coopération belge de n'avoir pas adhéré aux procédures ou aux indicateurs décidés par tous les participants à l'atelier qui s'est tenu en 2006. Le modèle national, ou le modèle appliqué aux autres districts, devait tenir compte des nouvelles réformes administratives de 2006 et les appuyer, de même que la décentralisation et la création d'autorités de santé de districts dotées de comités de pilotage.

D'autres partenaires institutionnels reprochent à la CTB de mettre en touche le processus du comité de pilotage. Le GdR ne se plaint pas de la conduite de la coopération belge vis-à-vis de l'approche contractuelle. Mais il apparaît dans les discussions avec les autres partenaires que ceci ait créé des frictions et des inquiétudes quant au soutien de la CTB pour des autorités de

santé décentralisées autonomes et décidant pour elles-mêmes, si elles ne sont pas parfaitement incluses dans le processus décidé au niveau national. Des discussions pour une harmonisation plus efficace ont été entamées, mais à l’heure de cette évaluation il subsiste des différences d’opinion notables sur l’approche, entre l’AT belge et les autres partenaires.

Il est possible que ces critiques reposent plutôt sur des questions de personnalités que de programmes. Ainsi le fait que les districts soutenus par la coopération belge aient choisi et emploient des indicateurs différents de ceux des autres districts ne correspond pas aux constatations de l’évaluation de septembre 2006 (Evaluation sur les progrès vers une meilleure coordination des projets et des programmes dans le secteur santé) qui indique une harmonisation des instruments centraux de l’approche contractuelle.

3.9 Impact des Programmes

Il est difficile, et souvent vain, de tenter de mesurer l’impact des programmes de santé et plus encore d’en calculer les attributions. Ce qui est décisif, c’est que la Belgique ait honoré et respecté les processus décisionnels et politiques du GdR et du MINISANTÉ. De ce fait, sa principale contribution a été la consolidation du système de santé en général. Ceci comprend le renforcement de tous les aspects du système : la coordination, la planification, la gestion, la formation, un système de référencement opérationnel et une planification technique solide.

L’efficacité se mesure plutôt en rapport avec les indicateurs de performance énoncés dans le PSSS et dans Vision 2020. Le tableau 4 compare les progrès suivant les données indiquées dans les Etudes Démographiques de Veille Sanitaire de 2001 et 2005.

Tableau 4 : Progrès vers les indicateurs clés de santé

Indicateurs	2001	2005	Objectif 2020
Espérance de vie à la naissance	49	n/a	55
Taux de fertilité	6,5	6,1	4,5
Taux de mortalité infantile (sur 1000 naissances enfants vivants)	110	86	30
Taux de mortalité maternelle (sur 100 000)	810	750 (est)	200
Malnutrition infantile (insuffisance pondérale en %)	30	23	10
Prévalence du VIH(%)	14	3 (est)	5
Mortalité liée à la malaria (%)	51	n/a	25
Médecins (pour 100 000 personnes)	1,5	n/a	10
% Population avec bonne hygiène	20	n/a	60
Infirmières (pour 100 000 personnes)	16	n/a	20
Techniciens de laboratoire (pour 100 000 personnes)	2	n/a	5

Source: 2001 et 2005 (EDVS)

Comme le démontrent ces chiffres, l’état de santé de la population enregistre des améliorations notables, les taux de mortalité infantile et de malnutrition ont diminué, de même que la mortalité

maternelle et, dans une moindre mesure, le taux de fertilité. Toutefois, d'autres évaluations, notamment l'Évaluation Conjointe de l'Aide budgétaire générale et l'Évaluation du PSRP, sont moins optimistes. Ces évaluations indiquent que même si l'utilisation des services de santé augmente, le système contient toujours des injustices et il n'y pas suffisamment de preuves que les segments les plus pauvres de la population en bénéficient réellement.

L'évaluation du PSRP⁶¹ indique que « les dépenses de santé, par exemple, continuent de favoriser la santé tertiaire au détriment de la santé de base ». Mais cette tendance va bientôt s'inverser car en 2008, les dépenses de santé suivront la répartition suivante : 69,1% pour la santé primaire, 15,9% pour la santé secondaire, 12,0% pour la santé tertiaire et 3,1% pour le Ministère de la Santé.

Bien que l'évaluation PSRP⁶² affirme que « les taux de mortalité maternelle et des moins de cinq ans n'ont absolument pas chuté, révélant des échecs graves dans la mise en œuvre et l'impact limité de la « pensée en faveur des pauvres » dans le secteur en général », cette équipe met en doute ces conclusions au vu de la seconde EDVS, bien que la méthodologie utilisée pour estimer les taux de mortalité maternelle soit sujette à caution.

Il faut noter que malgré une légère inflexion des taux de fertilités récents, ils sont globalement en augmentation par rapport à la valeur initiale dans le PSRP (5,8). Le chiffre de prévalence estimée du VIH semble anormalement faible, étant donné le taux élevé de 14% en 2001, bien que ce dernier fût peut-être une surestimation.

3.10 Thèmes transversaux

L'absence de la composante précitée « santé reproductive et sexuelle » dans l'aide de la coopération belge au secteur santé est frappante, alors que la santé reproductive est mentionnée explicitement dans la Note Stratégique Santé comme une priorité transversale. Si l'on tient compte de la nécessité de traiter les questions d'égalité homme/femme, il est difficile de ne pas interpréter cette absence d'une politique de santé reproductive et sexuelle comme une lacune dans la réponse aux besoins des femmes. Dans ce contexte chiffré (une augmentation de 2,8% du taux de natalité, un taux de fertilité élevé à 6,1 et un taux brut de natalité de 45,2 pour mille et un taux de mortalité maternelle inadmissible) la coopération belge ne peut pas se contenter de dire que le GdR a traité les questions d'égalité homme/femme. L'histoire des relations belgo-rwandaïses, le rôle de la Belgique dans le cadre de l'indépendance et la notion de surpopulation pour maintenir une importante population de réfugiés en exil depuis des décennies sont autant d'arguments avancés encore comme des raisons historiques et politiques justifiant ce compromis dans ce qui devrait être une position technique.

À cela s'ajoute le fait que seulement 10% des femmes utilisent des méthodes contraceptives modernes - soit moins de la moitié du pourcentage identifié en 1992⁶³, quoique le nombre de femmes sous contraception ait augmenté depuis 2000. Il faut bien comprendre que la santé et le bien-être des femmes, en particulier leur santé reproductive et sexuelle, doivent être considérés comme des indicateurs de développement humain et donc essentiels à la lutte contre la pauvreté.

⁶¹ Independent evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005, February 2006

⁶² Independent evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005, February 2006

⁶³ Analysis, Findings and Proposals of the Health, Nutrition and Population sector for the EDPRS. December 2006

Si la réduction de la pauvreté et la garantie d'une paix durable au Rwanda et dans la région constituent les objectifs généraux de la coopération belge, il faut remédier à cette lacune. En fait, les questions de santé reproductive et sexuelle sont si indispensables au développement économique futur, qu'il a été recommandé que la Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté inclue une série de recommandations dans ce sens.

Les questions transversales qui concernent le VIH et le sida sont traitées à la section 3.6. Outre l'aide aux services de santé essentiels dans trois districts, l'aide spécifique belge pour les programmes de VIH et sida est apportée via UNAIDS. UNAIDS fournit à son tour le soutien technique et financier au CNLS, le conseil national de lutte contre le sida.

4 Justice et Etat de Droit

4.1 Portefeuille du secteur

Cette évaluation utilise les concepts de justice et d'état de droit pour décrire les activités soutenues par la Belgique dans les domaines suivants :

1. Développement institutionnel du Ministère de la Justice
2. Aide à la promotion et la protection des droits de l'homme
3. Assistance au secteur sécurité et au secteur pénal
4. Accès à la justice
5. Supervision parlementaire de l'administration de la justice.

Cette définition est conforme aux catégories du CAD au sein de l'OCDE pour le droit et la justice, où ils sont considérés comme des sous-ensembles des activités de gouvernance. Cette section s'attache au tout premier plan à décrire la justice de transition facilitée par le processus de Gacaca, en raison des enseignements qu'elle apporte. L'ambassade souhaite marquer son désaccord sur un certain nombre d'opinions exprimées dans ce chapitre.

Le secteur justice a été placé en priorité par la communauté des donateurs au Rwanda depuis 1994, avec l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède couvrant respectivement l'un des aspects de ce qui fut d'abord une division tacite du travail, dans un processus décrit par une des personnes comme « l'assemblage d'un puzzle ». Le contexte de la guerre civile et du génocide a suscité de nombreux défis dans ce secteur, exigeant des approches nouvelles et innovantes pour ce qui a été baptisé « la justice de transition ».

En janvier 1995, la coopération belge a entamé ses interventions dans ce domaine par l'envoi de fonds au PNUD, basé sur un plan d'action qui compilait les activités identifiées comme reflétant l'expertise particulière de la Belgique et les besoins du pays. Ceci incluait la réhabilitation des bâtiments et l'assistance technique au Ministère de la Justice. Ce plan d'action reposait sur les liens forts qui s'étaient créés lors des actions précédentes de la Belgique dans le secteur de la justice au Rwanda (en particulier la formation des magistrats) et la nature spécifique du droit rwandais, lequel est inspiré du droit belge tel qu'il se présentait à l'époque de l'indépendance.

Au même moment, les équipes de la coopération belge commençaient à jouer un rôle important dans le secteur de la justice, et le PNUD lui-même était considéré avec circonspection par les nouvelles autorités. Toutefois, la DGCD adoptait une approche prudente et conditionnelle au Ministère de la Justice, et finançait, dans le cadre de l'aide humanitaire, un certain nombre d'ONG dont le but était de fournir une assistance aux victimes de guerre, soutenir l'entrée en vigueur du droit humanitaire international (en particulier le CICR) et veiller aux droits de l'homme (notamment Avocats Sans Frontières - ASF).

Les différences de point de vue dans le domaine spécifique du jugement des personnes coupables d'actes de génocide ou de complicité de ces actes, ont conduit à la proposition de la Belgique d'un tribunal de paix, pour résoudre le nombre considérable d'affaires liées aux violations du droit international et national entre 1990 et 1994. Toutefois, les autorités rwandaises étaient plutôt en faveur de la «Gacaca», qui constituait une adaptation des tribunaux coutumiers traditionnels. Après des débats internes et une étude sur la question⁶⁴, le Ministère de la Coopération a pris la décision personnelle d'être le premier donateur international à financer la Gacaca. Cette décision répondait à la logique selon laquelle cette direction était adoptée puisqu'il n'existait pas d'alternative, et qu'il valait mieux soutenir le processus de la Gacaca de l'intérieur plutôt que de tenter de l'influencer de l'extérieur.

Les contributions financières à ce secteur, selon l'évaluation, ont démarré en 2002 (ces chiffres excluent la ligne budgétaire de prévention des conflits qui n'est pas enregistrée comme une dépense pour le Rwanda mais comprend l'aide aux ONG locales).

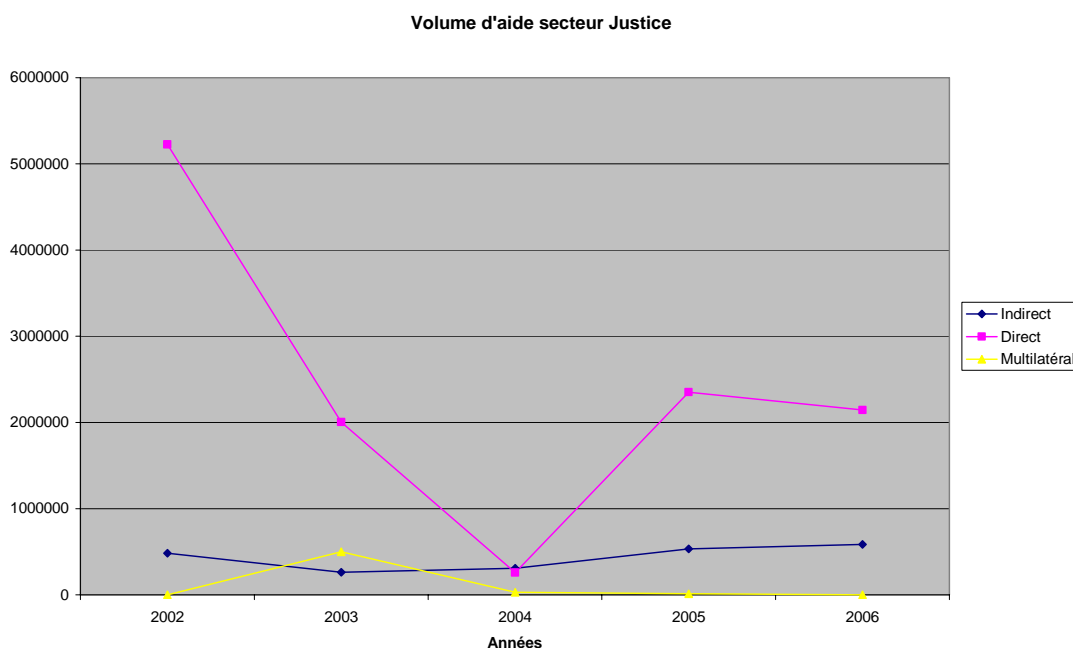
Tableau 5 : Contributions financières au secteur état de droit et justice

Année	2002	2003	2004	2005	2006
	€	€	€	€	€
Indirecte	541 798	411 627	372 039	663 256	700 576
Directe	5 263 972	2 733 263	2 214 463	3 807 250	2 838 668
Multilatérale	0	50 000	28 500	12 623	0

Source : APD Rwanda 2002-2006

Ce tableau indique que la plus grande contribution est l'aide bilatérale directe, tandis que l'aide multilatérale se limite à concourir à de petites initiatives, telles que la publication des actes du tribunal pénal international à Arusha.

Le graphique ci-dessous en est l'illustration :



⁶⁴ « Discussion Paper », Peter Uvin, 2001

Les tendances décrites ici démontrent que l'aide bilatérale indirecte se maintient à un niveau constant, tandis que l'aide bilatérale directe correspond plutôt aux rédactions des accords successifs (avant et après le PIC 2004).

Ayant établi cette distinction entre l'aide par les ONG et l'aide au gouvernement, l'évaluation s'est concentrée sur les deux modalités principales du financement dans ce secteur. L'échantillon sélectionné comprend cinq projets, à savoir 40% de tous les projets (en nombre) dans le secteur justice, financés pour un minimum de deux ans, l'un par l'aide bilatérale directe et les quatre autres par l'aide bilatérale indirecte :

- L'aide au renforcement de l'Etat de droit et la justice (aide bilatérale directe)
- L'aide à Avocats Sans Frontières, Réseau Citoyen/Citizens' Network (RCN) et à Penal Reform International (aide bilatérale indirecte qui a été financée par la ligne budgétaire "Prévention des conflits", anciennement D2.3, aujourd'hui S0.5)
- L'aide à l'ONG belge 11.11.11, qui soutient à son tour plusieurs ONG rwandaises (ceci correspond à la modalité de l'aide bilatérale indirecte sans une mise en application directe par l'ONG)

4.1.1 Aide bilatérale directe

Ce programme, sous le titre de « Aide au renforcement de l'état de droit et la justice au Rwanda » est constitué de deux composantes réparties sur trois phases, à compter de 2001 :

- La plus importante des deux soutient les fonctions du Ministère de la Justice et les tribunaux, et concourt dans les premières phases au système judiciaire, la police et la formation ;
- L'autre répond aux 120 000 dossiers de personnes soupçonnées de crimes lors du génocide, également appelée aide ad hoc à la juridiction Gacaca. Elle comprend également une aide à la cour suprême ainsi qu'aux tribunaux Gacaca.

La troisième phase de ce programme est en cours, et répond au double objectif de renforcement de la paix par la réconciliation et l'aide à la réhabilitation des fonctions d'exécution du Ministère de la Justice. Ainsi, l'assistance devient tout à fait adéquate face aux nécessités du pays, tout en arborant une dimension politique forte.

Selon les définitions CAD de l'OCDE, ceci couvre l'aide institutionnelle du ministère hiérarchique, en définissant l'une des composantes de la gouvernance. Dans ce domaine, d'autres activités ont également été déployées grâce aux lignes budgétaires régionales liées à la prévention des conflits, mais ces montants ont transité par des acteurs indirects.

4.1.2 Aide bilatérale indirecte

Une ONG internationale (Penal Reform International) et trois ONG belges ont eu un rôle important dans l'aide belge à ce secteur.

Parmi elles 11.11.11 a choisi de faire appel à des partenaires locaux, au départ en apportant une aide centrale institutionnelle, puis en 2007 en passant à une modalité projet par projet. Les bénéficiaires ont été le CCOAIB (Conseil de Concertation des Organisations d'Appui Aux Initiatives de la Base) qui est à son tour un groupe de tutelle qui soutient 29 ONG rwandaises, le

CLADHO (Collectif des Ligues et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda), ProFemmes (Collectif des Associations Rwandaises de la Promotion de la Femme, de la Paix et de Développement) et la LDGL (Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs).

Chaque organisation internationale a joué le rôle qui répond au mieux à ses propres points forts, allant de l'aide à la justice classique, l'assistance juridique pour les plaignants et les défendeurs, à la formation aux avocats en défense des droits de l'homme, et la formation aux juges. Concernant le génocide, les prévenus ont reçu une aide spécifique pour préparer leur défense, pour le suivi du processus Gacaca ou la création de groupes de paroles pour les survivants et les familles des auteurs du génocide.

La spécificité de l'aide bilatérale indirecte réside dans le fait que les cycles de financement de projets sont plus courts, et l'assistance est plus ciblée que dans le cas de l'aide bilatérale directe.

Les activités financées ont été les suivantes :

11.11.11.:

- Présente depuis 1991, avec une activité principale dans le renforcement des capacités en défense (et plus récemment une évolution des droits de l'homme vers la gouvernance)
- Soutien financier central aux ONG locales partenaires
- Publications sur les aspects principaux de l'Etat de droit, et de la condition des droits de l'homme au Rwanda

ASF:

- Formation des avocats et des juges et renforcement des capacités
- Publications sur les évolutions du secteur justice, séminaires
- Elaboration du manuel Gacaca, apport de matériel, observation et suivi de la Gacaca
- ASF est présent depuis 1996, et travaille actuellement avec 3 expatriés et près de 30 Rwandais ; les donateurs sont la DGCD, USAID, le Minbuza, CDC et l'UE

RCN:

- Support technique et logistique au Ministère de la Justice, le Parquet Général de la République, la Cour Suprême, et le Service National des Juridictions Gacaca:
- Support aux instances, tribunaux et « tribunaux mobiles » Support en matériel, transport, équipement, soutien logistique (réparation de véhicules)
- Campagnes de sensibilisation

PRI :

- Support en matériel, assistance sur les bases de données, équipement, service aux établissements pénitenciers.
- Rapports de suivi et défense dans les tribunaux Gacaca

Ces activités recouvrent trois des cinq composantes de la gouvernance, c'est à dire la promotion des droits de l'homme, l'accès à la justice, l'aide au secteur pénal et sécuritaire.

4.2 Groupes et populations bénéficiaires

4.2.1 Aide bilatérale directe

Une évaluation à mi-parcours des deux premiers projets (menée à la moitié de la période étudiée par la présente évaluation) démontre que l'aide à l'Etat de droit et au Ministère de la Justice traite de manière tout à fait pertinente les différents aspects de la reconstruction au Rwanda, en particulier l'impunité des crimes commis entre 1990 et 1994. La vie civile est dominée par l'histoire de la violence et l'évolution politique, et la justice et l'équité sont des thèmes sous-jacents. A cet égard, le programme a permis de couvrir de manière complète les bénéficiaires institutionnels, ainsi que les citoyens rwandais, la société civile, les ONG et les acteurs du secteur privé.

L'évaluation à mi-parcours du programme bilatéral a constaté, ce qui a été confirmé par les personnes interviewées au cours de cette évaluation, que l'assistance technique et les moyens financiers ont consolidé le travail du Cabinet, en particulier les divisions spécifiques telles que la Direction de la Législation, la Cour Suprême (par exemple pour les délais de traitement des dossiers, le nombre d'affaires en audience). Cette évaluation met aussi au crédit de l'assistance le déploiement du processus national des tribunaux Gacaca, ainsi que l'amélioration des conditions de travail du personnel du ministère. Toutefois, il faut souligner qu'il est difficile d'attribuer à la coopération belge les changements dans le travail du ministère, car d'autres donateurs et le gouvernement lui-même sont intervenus dans ce domaine (c'est un obstacle méthodologique que rencontrent toutes les évaluations des activités d'un bailleur de fonds unique dans la coopération bilatérale).

En ce qui concerne les bénéficiaires finaux, citoyens et acteurs non étatiques, l'évaluation à mi-parcours est beaucoup plus circonspecte et note qu' « il faut aussi s'efforcer de rapprocher la justice des gens ».⁶⁵ A ce jour, le grand public ne reçoit que peu d'assistance face à la complexité et aux coûts des processus juridiques formels, en particulier comparé au Burundi où l'accès à la justice est un thème dominant de la coopération internationale⁶⁶. Ceci est confirmé par la faiblesse de l'administration telle qu'on peut l'observer surtout dans les provinces lors des visites actuelles, où la majorité du travail se fait autour de la Gacaca. C'est le reflet des contraintes particulières que rencontre le développement du pays dans ce secteur depuis 1994, victime d'un sous-financement constant.

La tendance est désormais à renforcer les tribunaux de districts et à épauler les conciliateurs mais les personnes interviewées pour cette évaluation ont exprimé souvent leur inquiétude quant à l'indépendance et à la probité de ceux-ci. L'assistance aux victimes est toujours globalement insuffisante, un élément déjà mentionné dans l'évaluation à mi-parcours (« il est très important d'accorder beaucoup plus d'attention aux survivants qui risquent de devenir les grands perdants de ce processus »).

L'évaluation à mi-parcours, et les visites récentes de cette évaluation, confirment toutes l'absence notoire d'appropriation du système Gacaca par la population. Les défenseurs comme

⁶⁵ Rapport d'évaluation mi parcours du projet « Appui au renforcement de l'État de droit et de la justice au Rwanda », Martien Schotsmans, avril-mai 2004.

⁶⁶ « A Report of the Legal Aid Baseline and Needs Analysis Survey », Comité de pilotage du Forum d'aide juridique, PNUD, Danish Institute for Human Rights, Norwegian People's Aid, janvier 2007. Voir en particulier le chapitre 4.

les plaignants doutent des intentions du processus en cours, qui s'accélère depuis 2007 avec l'introduction par le gouvernement d'objectifs de résultats pour l'administration des districts. Les personnes interviewées évoquent un manque de légitimité du processus, qui est considéré comme trop tardif pour ceux qui ont été jugés non coupables et relâchés, ou pour ceux qui voient enfin les prévenus amenés devant les tribunaux, trop lourd aux yeux du grand public qui est forcé d'assister, et surtout beaucoup trop sujet aux influences des griefs et litiges de la communauté quand ceci n'a pas de rapport avec les actes de génocides et servent de prétexte à des règlements de compte.

L'Assistant Technique actuel a multiplié des efforts considérables pour des campagnes d'information et pour accroître la visibilité des projets belges au sein du ministère. Mais le programme souffre de l'absence d'indicateurs spécifiques, au-delà des termes généraux des propositions techniques, en particulier le nombre de recours aux institutions judiciaires par la population, ce qui donnerait une bonne indication de la confiance et la satisfaction.

4.2.2 Aide bilatérale indirecte

Les ONG internationales opérant dans le domaine de la justice ont concentré leurs efforts sur les juges et les défenseurs des droits de l'homme, des domaines où pratiquement aucun travail n'avait été fait par le passé. C'est le premier maillon d'une chaîne qui mène à la population comme bénéficiaire ultime. L'aide indirecte peut agir à un niveau plus décentralisé que l'aide bilatérale directe, et le financement des ONG a servi de lien vers la population lorsque l'aide bilatérale directe ne parvenait pas.

Pourtant, deux facteurs ont entravé cette liaison avec la population. Le premier est la réticence des autorités nationales à accorder aux ONG internationales un accès facile à la population, exigeant des permis pour assister aux tribunaux Gacaca et leur imposant des demandes d'informations coûteuses. Le second est la segmentation des ONG locales, entre celles de Kigali et celles qui travaillent auprès des populations. Les difficultés d'accès (communications routières et téléphoniques) s'ajoutent à l'absence de structures permanentes d'interface sur le terrain.

Les ONG rwandaises ont tendance à définir les activités au plan central, à Kigali. Cette évaluation a observé que le niveau d'informations disponibles sur les programmes en zones rurales et sur les bénéficiaires ou même les mobilisateurs des centres est extrêmement limité. Le code de conduite de CCOAIB dispose d'une structure de gouvernance très sophistiquée, mais ne comporte pas de recommandations quant aux liens avec les acteurs provinciaux. Ceci est traité par 11.11.11 qui s'est rendu périodiquement dans le pays, et qui exige désormais des objectifs et des évaluations pour chaque tranche de financement.

Dans le contexte de l'histoire récente du Rwanda, et considérant les précédents cycles d'impunité, il est fondamental de renforcer la participation des populations et l'accès à la justice. Dans ce domaine, le rôle potentiel des organisations de société civile est bien compris, mais il reste beaucoup à faire avant qu'un Etat de droit stable et équitable soit fermement implanté dans la société rwandaise.

4.3 Pertinence pour la réduction de la pauvreté et le développement

4.3.1 Aide bilatérale directe

La stratégie du programme et les politiques de reconstruction du gouvernement sont tout à fait cohérentes. La justice est une composante essentielle dans la nouvelle Constitution et dans la politique gouvernementale de développement (Vision 2020). La sécurité judiciaire et la résolution des plaintes liées au génocide sont des éléments spécifiques de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le programme belge actuel reflète aussi le plan stratégique du Ministère de la Justice.

4.3.2 Aide bilatérale indirecte

Les stratégies définies par les projets des ONG s'alignent strictement aux priorités du gouvernement. En témoignant l'importance accordée à la prévention des conflits et les voies légales, la participation des ONG rwandaises et internationales dans la coordination gouvernementale, et la place considérable donnée au processus Gacaca⁶⁷.

La principale préoccupation des ONG a été d'apporter des réponses palliatives, par des actions individuelles, à la fragilité de l'Etat de droit au Rwanda. C'est ainsi par exemple que les informations venant de la population ont été concentrées au niveau central, que l'accent a été mis sur le renforcement des capacités dans les zones rurales, et que les avocats ont reçu un appui.

Concernant la Gacaca, les activités vont croissant avec l'incarcération, au moment où nous écrivons, de quelque 800 personnes chaque semaine. Ceci a contribué au surnombre chronique des détenus (145 000 au début de l'évaluation, pour descendre à 100.000 début juin, alors que la capacité d'accueil estimée par les ONG⁶⁸ était de 44.000 fin 2007) et un certain malaise dans la population. Depuis juin 2007, des relaxes ont été ordonnées par les institutions (les chiffres font état de quelque 60.000 détenus en décembre 2007), et des mesures visent à éviter un nouvel encombrement (en particulier en permettant aux prisonniers de commencer par des travaux d'intérêt général). Il est de plus en plus perceptible que les condamnés de catégorie 2⁶⁹ emprisonnés ne purgeront pas leur peine en prison suivant les nouvelles règles.

4.4 Cohérence avec toutes les parties prenantes

4.4.1 Aide bilatérale directe

Les acteurs rwandais inclus officiellement dans le cluster pour la justice, représentent une liste complète de fonctions ministérielles, toutes les agences internationales actives dans ce secteur, tandis que les ONG figurent au nom du principe de représentativité (certaines ONG en

⁶⁷ Programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières en Afrique Centrale, rapport l'évaluation, Université d'Anvers Institut de politique de gestion du développement, février 2005, Stéphanie Demay, Filip Reyntjens, Heidy Rombouts, Stef Vandeginste.

⁶⁸ Interview des membres d'ONG au Rwanda

⁶⁹ Catégorie 2 – ceux qui ont commis des crimes sans intention de donner la mort, ou ceux dont les actes ont conduit à la mort.

représentant d'autres). En pratique, certaines déplorent de n'être pas systématiquement invitées, mais participent autant que possible. C'est le signe d'une bonne coordination entre les institutions rwandaises, entre les institutions internationales et entre ces deux groupes, avec l'aide d'un Secrétariat hébergé par le Ministère de la Justice, le Groupe de Coordination du Secteur Justice (GCSJ).

Le Justice Sector Peer Review⁷⁰ note que le comité de pilotage est peu présent à ces réunions, et qu'il délègue ce rôle à des personnes inexpérimentées. Par ailleurs, le Comité Technique tient des réunions deux fois par mois, ce qui compense ces lacunes par une coordination relativement active.

La Belgique a joué un rôle important et actif dans ce cluster, suscitant en particulier plusieurs réunions formelles et informelles entre les donateurs. Cependant, cette tâche a récemment été confiée au GCSJ, et le PNUD joue le rôle de convocateur, fortement encouragé en cela par la Belgique. Depuis 2005, le profil de la Belgique comme acteur politique tend à s'estomper (en partie à cause de l'intérêt de l'AT actuel pour la gestion de projet plutôt que l'approche sectorielle) bien qu'elle soit toujours perçue comme donateur et interlocuteur important.

Le mécanisme permet une meilleure coordination chez certains donateurs, c'est notamment le cas des Pays-Bas dans le cas de la Cour Suprême, alors que la Belgique est chargée de tous les aspects de la justice à l'exception de la Cour Suprême. L'appui au Service National des Juridictions Gacaca (SNJG) était conçu au départ comme un fonds commun de bailleurs (basket fund), mais depuis que l'Autriche et la Suisse se sont retirées de ce secteur, la Belgique et les Pays-Bas restent seuls chargés de la coordination, les Pays-Bas restant le donateur principal.

D'un autre côté, ce secteur souffre de la mauvaise gestion des participations. Si certains donateurs, tels que la CE⁷¹ (qui n'apporte que de l'aide indirecte) et les Pays-Bas ont encouragé le soutien à la Gacaca, d'autres ont opté pour une position extérieure (l'Allemagne) et d'autres encore se sont retirés (la Suisse). Ceci s'est fait sans processus d'évaluation conjointe ni même un examen des indicateurs basés sur les rapports produits par les ONG et les services gouvernementaux opérant dans ce secteur.

4.4.2 Aide bilatérale indirecte

Le secteur Justice et Etat de droit a fait l'objet d'un effort particulièrement efficace de cohérence et de coordination entre les ONG, surtout depuis 2005 malgré certains cas de doublons (par exemple la formation et le recueil des dépositions). Désormais, le travail est réparti entre ASF, RCN et PRI, et l'Ambassade applique une politique engagée. Cette dernière en particulier est considérée comme un appui précieux, utile dans l'environnement de plus en plus accusatoire qui prévaut au Rwanda (notamment en conseil sur les procédures de sécurité).

Une lacune importante mérite d'être citée concernant l'aide belge au Centre National de Formation Judiciaire (CNDFJ). Bien que ce centre ait été créé sous la ligne budgétaire de l'aide bilatérale indirecte, il est passé ensuite sous l'aide bilatérale directe. Ceci a entraîné des retards considérables, et le centre n'a pas encore démarré.

⁷⁰ *Justice Sector Peer Review* Résolutions adoptées entre le 30 mai et le 2 juin 2007.

⁷¹ « Evaluation de l'Assistance de la CE au Rwanda », C3E et Channel Research, 2007.

En théorie, les relations avec les autorités seraient plutôt indirectes, puisque les ONG travaillent avec la société civile. Dans ce cas toutefois, les ONG ont établi des activités de soutien de l'administration de la justice sur le plan local. Certes, elles doivent obtenir l'accord du gouvernement pour agir, mais elles n'ont pas le même niveau de relations sur le plan central. Même si les ONG participent autant qu'elles le peuvent dans les réunions de clusters (c'est à dire lorsqu'elles sont invitées), elles constatent que les recommandations qui résultent du suivi qu'elles font des juridictions gacaca sont rarement prises en compte par les autorités.

Jusqu'en 2004, la coordination des aides à l'Etat de droit et la justice se sont longtemps limitées à l'échange d'informations. Ceci était particulièrement flagrant dans l'aide à la Gacaca par les différents donateurs. L'évaluation à mi-parcours de l'aide bilatérale recommandait en particulier d'intervenir sur les mesures spécifiques, telles que la formation des juges « Inyangamugayo » qui est aussi prévue par Avocats Sans Frontières (avec l'appui de la Commission Européenne), ou l'achat d'équipements. Pour répondre à ce problème, le cluster justice a été créé et le Plan Stratégique a été introduit en 2004. Le cluster est moins avancé que ceux de la santé ou de l'éducation, mais il implique de nombreuses parties prenantes rwandaises. Ceci s'explique par la structure plus complexe du système de justice, avec 14 institutions indépendantes qui doivent travailler ensemble tout en préservant cette indépendance. Cet enjeu sera particulièrement important lors du déploiement de l'aide au secteur, où la Belgique espère jouer un rôle prépondérant.

L'une des contributions de la Belgique a été de supporter les coûts du GCSJ y compris le budget pour les études de consultants.

4.5 Efficacité des résultats

4.5.1 Aide bilatérale directe

Cette section s'inspire d'une évaluation du secteur menée récemment, dont le témoignage a permis à la présente évaluation de recueillir des informations sur l'efficacité de l'aide directe. Les résultats du programme doivent être interprétés à deux niveaux, le premier concerne le renforcement des capacités, et le second les nouveaux effets de ce renforcement sur la population en général (ex : le fonctionnement de la justice, le meilleur accès à celle-ci).

Malgré la lenteur de son exécution (cf. : le tableau des résultats présenté à l'annexe 4), le plan de travail général de l'aide bilatérale directe, couvre la formation, la communication, l'appui à l'administration et l'achat d'équipements, surtout après la deuxième phase.

Des améliorations sont notées dans le fonctionnement de l'organe législatif, ainsi que le travail des fonctionnaires judiciaires et le volume de travail (moins de dossiers à instruire, de personnes en attente de jugement, et depuis 2006, moins de détenus). De nombreuses personnes interviewées indiquent toutefois que la notion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales reste encore assez vague.

L'évaluation n'est pas en mesure de traiter de la même manière la question de l'efficacité dans le domaine du processus Gacaca. Cette instance novatrice très politique, confrontée à des problèmes insolubles et dotée de ressources limitées, suscite des questions quant à son impact

sur la paix, le degré de compréhension et d'implication du grand public, et la réponse des tribunaux aux inquiétudes de la population.

A la lecture des documents, et à mesure des conversations menées lors de l'évaluation, tous expriment le souhait unanime de voir disparaître l'impunité. Le document parallèle commandé par le ministère à l'origine du programme ⁷² traduit l'enthousiasme des responsables rwandais pour cette forme de justice de transition. Toutefois, il en est autrement de son exécution, qui révèle au contraire une forte désaffection de la population et de nombreuses discussions auprès des tribunaux quant à l'adéquation de ce processus.

Les objectifs quantitatifs inclus dans les contrats de performance au niveau des districts ont accéléré le processus, dont le terme est prévu pour la fin 2007. Mais de nombreuses personnes interviewées pensent qu'il devra se poursuivre en 2008, car le nombre de dossiers à traiter ne permet pas d'en prévoir l'issue.

Selon les entretiens menés sur cet élément central des services de justice dans le pays ces dernières années, des inquiétudes ont été exprimées face à la faible participation des autorités et des notables, la libération des suspects avant l'audition des affaires, sans compter l'utilisation des travaux d'intérêt général à la place de l'incarcération pour les affaires les plus récentes, ce qui fait craindre l'impunité. En 2002, une évaluation du conflit, conçue pour mettre à jour les connexions entre l'aide au développement et le conflit, s'est spécialement intéressée à la Gacaca, et a révélé le sentiment croissant que la justice est incapable de traiter les événements de 1994. Elle mentionne notamment :

- Le mécontentement face à la partialité ou à l'inefficacité perçue des tribunaux Gacaca.
- Le laxisme dans l'exécution des poursuites, donnant aux survivants l'impression que les procès sont des « mascarades ».
- Le mécontentement face à l'échec du gouvernement dans les poursuites des crimes commis en 1994.
- Que les indemnités soient versées aux victimes du génocide mais pas aux victimes de la guerre, notamment les personnes affectées par les opérations du FPR.
- Les autres cas où les survivants du génocide n'ont reçu aucune indemnité alors que nombre d'entre eux ont perdu leur propriété et leur emploi en 1994.

Sur le plan judiciaire, d'autres questions ont été soulevées quant au fait que les juges ne sont pas payés (ouvrant la voie aux abus), que les tribunaux peuvent condamner à la prison à perpétuité (depuis mars 2007), et que les formulaires d'enquête envoyés à la population ne contiennent que des éléments accusatoires, excluant les preuves à décharge des accusés.

Ces informations, corroborées par la présente évaluation, indiqueraient un risque tangible de susciter une plus forte solidarité intra ethnique, au détriment de la résolution des conflits passés. L'aide de la Belgique à la Gacaca a eu le mérite de démarrer le processus, de soutenir et apporter les moyens de la formation et de son déploiement sur l'ensemble du pays. La Belgique s'est attelée à des problèmes politiques délicats et a réussi à influencer certaines de ces politiques sans attirer l'attention du public. Mais certaines craintes bien fondées subsistent quant à l'incapacité de la Gacaca à fournir tous les résultats attendus, même si d'une certaine manière il s'attaque à l'impunité historique.

⁷² Uvin, 2001.

4.5.2 Aide bilatérale indirecte

Les ONG nationales et internationales se sont montrées compétentes pour atteindre les résultats planifiés dans les délais raisonnables. Leur système de suivi et de reporting sont appropriés (et ont de plus en plus recours à des indicateurs vérifiables pour leurs rapports), et l'abondance d'informations contextuelles comme les briefings qu'ils apportent ont considérablement amélioré le niveau de connaissance de la coopération belge en général.

Ces résultats sont toutefois très restreints par la capacité limitée des partenaires rwandais (par exemple les ONG rwandaises financées par 11.11.11) ainsi que la réticence de la plupart des bailleurs de fonds à s'impliquer dans ce secteur, qu'ils considèrent très sensible politiquement.

Les ONG internationales qui travaillent sur la justice Gacaca ont trouvé les relations avec le gouvernement et en particulier le SNJG (Service National des Juridictions Gacaca) extrêmement lourdes de tensions. Le débat public concernant la Gacaca n'a pas encore eu lieu, de sorte que tout rapport sur le sujet reste strictement descriptif et non analytique⁷³, et leur publication ne s'est pas répercutée dans le travail du cluster justice.

4.6 Principales contraintes et opportunités

4.6.1 Aide bilatérale directe

Le flot constant des réformes et des nouvelles initiatives doit être mentionné comme principal frein à l'efficacité du secteur Etat de droit et justice. Il a été décidé récemment par exemple que les crimes de génocide de « première catégorie » devaient être réexaminés, et certains types de crimes qui y figuraient sont désormais instruits comme crimes de catégorie deux sous la juridiction des tribunaux Gacaca, ce qui leur permet de prononcer des condamnations à perpétuité, alors qu'ils ne sont pas encore préparés pour cela. Sur un plan plus global, la nouvelle Constitution est entrée en vigueur en 2003, accompagnée par deux élections nationales, et la présentation de la Commission Nationale de Législation en décembre 2003 (avec la révision de 22 lois sur 33). Pendant cette période, de nombreuses fonctions judiciaires ont été suspendues, et de nombreux postes restaient vacants à la Cour Suprême.

Ces changements ont beaucoup affecté l'aide directe et indirecte, et ont instauré un mode d'adaptation et de mise à jour constantes, ce qui rend difficile la bonne planification pour améliorer les niveaux de service. A cela s'ajoute la tentation de faire appel à l'Assistance Technique, pour pallier l'absence de personnel qualifié au Ministère de la Justice. De ce fait, du temps est consacré aux tâches administratives au détriment de soutien stratégique et de conseil. Par exemple, pendant une longue période en 2004, lorsque les nouvelles réformes et le gouvernement ont été mis en place, la plupart des fonctions sont restées vacantes (Minijust, Parquet Général, Cour Suprême).

⁷³ Programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières en Afrique Centrale, rapport l'évaluation, Université d'Anvers Institut de politique de gestion du développement, février 2005, Stéphanie Demay, Filip Reyntjens, Heidy Rombouts, Stef Vandeginste

La coordination est insuffisante aussi entre les différentes administrations traitant du secteur justice, y compris au sein du ministère ; ainsi on note l'absence des responsables du ministère central traitant de la Gacaca au niveau local, et la consultation insuffisante entre le service Gacaca (SNJG) et la mise en œuvre des travaux d'intérêt général.

Par ailleurs, grâce à sa flexibilité inhérente, le programme bilatéral a pu s'adapter en permanence et chercher des solutions pratiques aux problèmes dès qu'ils surgissaient, grâce à une gestion décentralisée et à l'utilisation d'Assistants Techniques travaillant directement auprès du ministère : leur initiative et connaissance du sujet ont permis au programme d'identifier des innovations spécifiques.

Parmi ces innovations, encouragées particulièrement par la Belgique, la capacité des juges à travailler au niveau du secteur et de la cellule dans les provinces, la création d'un autre service Gacaca sous la tutelle de la Cour Suprême, qui a permis une plus grande réactivité et une liaison avec le Bureau d'Assistance Technique, dont les équipes proviennent de Suisse et d'Autriche.⁷⁴

4.6.2 Aide bilatérale indirecte

Outre les contraintes dues au contexte politique du Rwanda (hautement sensible de 2002 à 2004) les ONG ont été confrontées au malaise des autorités face aux organisations indépendantes travaillant dans le domaine des droits de l'Homme au Rwanda. La loi de 2001 sur les organisations à but non lucratif a entravé la liberté d'association (imposant l'obtention de permis pour les activités de routine, surveillant les recrutements) et s'en est suivi en 2004 un rapport parlementaire qui accusait certaines ONG d'encourager l'idéologie génocidaire. Ce rapport cite notamment 11.11.11 et le PRI.

Le rôle de l'ambassade de Belgique et d'autres donateurs a été crucial dans ce domaine, apportant un appui nécessaire aux personnels des ONG qui travaillent dans un environnement très exposé. L'équipe d'évaluation a recueilli des cas d'intimidation, que les missions diplomatiques à Kigali ont pu évoquer avec les autorités de manière à donner aux ONG suffisamment de marge de manœuvre.

Une autre contrainte que rencontrent les ONG tient aux retards dans l'échelonnement des paiements de la DGCD. Dans le cas de RCN par exemple, l'organisation a réussi à respecter son plan de travail en empruntant les fonds à l'avance, ce qui a augmenté le coût des projets. Dans le cas d'ASF, ceci a été compensé par l'utilisation de moyens provenant d'autres sources, spécialement USAID et la coopération suisse. La durée limitée des projets (normalement une année pour la ligne budgétaire "Prévention des conflits" qui a été utilisée pour ce secteur) restreint la planification à long terme, ce qui favorise une approche basée sur les résultats au détriment de celle basée sur l'impact.

⁷⁴ L'Autriche et la Suisse se sont retirées depuis.

4.7 Mécanismes de gestion

4.7.1 Aide bilatérale directe

Jusqu'à présent, le principe fondamental de la coopération belge a été de partager les responsabilités entre les différentes parties exécutantes (en l'occurrence le Ministère de la Justice) et le soutien technique apporté par la Belgique, ce que l'on appelle le principe de co-gestion. Il repose sur la double signature pour chaque décision financière. Ceci a eu pour effet de donner au Ministère des Finances le rôle d'approbation, guidé par un programme à double direction.

Le programme d'aide bilatérale directe est ainsi devenu extrêmement souple, soutenu par la CTB, et les partenaires rwandais apprécient généralement ce mode de fonctionnement. Toutefois, il repose actuellement sur les relations entre l'AT et ses contreparties locales pour l'évaluation des informations. Les données sur les résultats ou les rapports ne sont pas disponibles, ce qui pourrait verrouiller le processus de planification dans les limites d'une négociation politique et institutionnelle : les intérêts de la population et les véritables contributions du programme sont trop éloignés de tous ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la mise en œuvre et le suivi pour servir de base aux formulations ou aux ajustements.

4.7.2 Aide bilatérale indirecte

Les projets des ONG ont été gérés dans la région (Kampala puis Bujumbura dans le cas de 11.11.11) et sont le fruit d'une élaboration progressive à partir des points forts de chaque organisation, de sa position dans le pays et d'un dialogue avec le personnel de l'ambassade à Kigali. Les ONG indiquent ensuite que ces propositions peuvent être modifiées à Bruxelles moyennant une certaine consultation avec elles sur le terrain, ce qui apporte un élément de hasard dans leur propre programmation.

Les modalités de la mise en œuvre doivent mener à une présence à long terme (telle que celle d'ASF depuis 1996) ou à travailler avec quelques partenaires et investir des moyens considérables dans le développement de ressources humaines et institutionnelles. Les ONG recherchent généralement les fonds auprès de nombreux donateurs institutionnels (à l'exception encore de 11.11.11 qui compte surtout sur les dons privés en Belgique, en plus de la DGCD), ce qui crée une sorte de coordination des activités pour le programme des clusters et au-delà.

4.8 Efficience des résultats

4.8.1 Aide bilatérale directe

La présence du personnel sur le terrain et la permanence du personnel de l'ambassade ont concouru à garantir une bonne gestion des connaissances dans l'aide bilatérale, et donc une optimisation des ressources. En revanche, il y a aussi une tendance aux dépassements du budget pour équiper les unités du ministère, selon les rapports des projets (pour remplacer au lieu de réparer les systèmes informatiques défectueux, par exemple).

La présente évaluation n'a pas trouvé d'analyse des coûts proposés pour les projets, en regard des plans de travail du programme ou de ceux du partenaire.

4.8.2 Aide bilatérale indirecte

Les ONG internationales ont réussi à maintenir un bon équilibre sur le plan de l'efficacité, si l'on compare celle-ci aux pratiques courantes dans les autres programmes bilatéraux indirects. Les programmes dans les domaines des droits de l'Homme et de la gouvernance abordent des questions sensibles que du personnel extérieur au pays est plus apte à traiter; c'est particulièrement vrai lorsque leur tâche consiste à assumer un rôle de critique plutôt que convaincre ou soutenir, par opposition avec le rôle des acteurs traditionnels du développement. La maîtrise des coûts fixes exercée par les ONG leur a permis de maintenir au minimum le nombre d'expatriés par rapport au personnel local. Ceci a été obtenu sans abolir complètement la présence internationale, ce qui aurait compromis leur indépendance.

L'évaluation de 2005 a noté qu'ASF pouvait valoriser son expertise et son expérience acquises dans le domaine de l'assistance judiciaire, ce qui ne lui permet pas de s'engager dans de la programmation générale. Cette organisation compte avant tout sur des avocats, mais le contexte socio-économique rend indispensable l'emploi de compétences différentes.

4.9 Impact et pérennité des programmes

4.9.1 Aide bilatérale directe

Pendant la majeure partie de la période d'évaluation (1994-2006) le financement des coûts opérationnels s'est inscrit dans l'aide bilatérale de la Belgique, ce qui a inévitablement causé une dépendance. Ceci inclut les salaires et l'achat de véhicules, sans que soit définie une politique de passage de témoins et sans dialogue clair sur le moment où le ministère devient autosuffisant.

La rotation du personnel au sein du ministère est aussi un obstacle à la politique de formation et des bourses d'étude. Finalement, la question de la confiance réciproque, qui doit prévaloir entre le Ministère de la Justice et la population, reste non résolue.

4.9.2 Aide bilatérale indirecte

La durabilité fait l'objet d'une approche spécifique de la part des ONG qui est différente de la stratégie nationale de responsabilisation dans l'aide bilatérale, exprimée par diverses stratégies d'adaptation pour assurer que le remplacement se produit à la fin des projets et que les systèmes de reporting deviennent opérationnels et spontanés. Par exemple, certaines ONG ont cherché à créer un fonds pour couvrir les coûts juridiques des plus démunis.

Néanmoins, le train de réformes dans ce secteur et l'absence de financement (hormis l'aide internationale au secteur) compromettent toute véritable durabilité. Il n'existe pas d'alternative par exemple au paiement d'indemnité journalière permettant au personnel clé de se rendre en province (une politique à laquelle s'oppose vigoureusement le gouvernement du Rwanda). Il serait prématuré d'attendre que les ONG renoncent à leur rôle actif d'agences pour le suivi et le conseil sur la situation du pays, alors qu'il n'existe pas de réelle alternative à ce jour.

4.10 Thèmes transversaux

4.10.1 Aide bilatérale directe

Ce programme de développement étant de nature institutionnelle, les thèmes transversaux n'ont pas été traités spécifiquement. Certaines sessions de formation ont été dispensées sur la violence sexuelle, mais aucune analyse systématique n'est prévue pour les sujets tels que l'impact sur l'environnement, l'égalité homme/femme ou la sensibilité des conflits.

Dans ce secteur, il a été possible de mieux cibler les besoins spécifiques de l'égalité homme/femme. Les observateurs ont mentionné par exemple la prévalence des violences sexuelles au Rwanda, et les donateurs étrangers s'impliquent. La coopération allemande par exemple appuie les laboratoires d'investigation criminelle qui utilisent les méthodes d'échantillonnage d'ADN. Ici, les financements sont insuffisants et pourraient être soutenus par le programme Etat de droit et justice. La Belgique a conçu un programme de 4 M€ avec la police nationale rwandaise sur cette question, et il entrera en fonction en 2008. Dans le passé, la Belgique a financé un laboratoire médico-légal dans les phases préalables du programme bilatéral, et ceci peut être interprété comme une manière de traiter le problème, bien que le lien avec l'égalité homme/femme ne soit pas explicite. Dans plusieurs cas, le soutien direct des ONG locales a permis d'orienter l'aide belge vers des organisations qui travaillent précisément pour les droits des enfants, des femmes et des veuves.

4.10.2 Aide bilatérale indirecte

Les ONG internationales ont aussi pour politique d'assurer un équilibre homme/femme chez les bénéficiaires, et l'assistance pénale est particulièrement appropriée pour les programmes différenciant hommes et femmes. Mais en l'absence de directives de financement belges et à cause de la perception qu'il n'y a pas de solution dans la sphère judiciaire, les thèmes transversaux ne sont pas spécifiquement reflétés par les rapports ou les objectifs des termes de programmes.

Certaines ONG, telles que 11.11.11 appuient les ONG pour les femmes, telles que Pro-Femmes, lesquelles soutiennent à leur tour les ateliers de discussion des femmes sur les actes de violence et de violation des droits de la femme. Toutefois, le manque de coordination de ces ateliers dans les provinces, la médiocrité des contacts et des informations provenant des zones rurales à la capitale ont conduit à conclure que le suivi est insuffisant pour être efficace (à Gakenke par exemple, le Conseil National pour les Femmes a constaté une dégradation des rapports après les ateliers, alors que des cas de violences avaient été rapportés aux autorités).

5 Développement rural

5.1 Définition du portefeuille du développement rural

Dans ce secteur, les stratégies les plus importantes de l'Aide Publique au Développement (APD) du gouvernement belge sont l'intégration de l'aide au développement au sein des politiques et programmes nationaux, le développement de capacités pour de nouveaux acteurs dans le domaine agricole (organisations, syndicats et autres fédérations de producteurs) et un meilleur accès des agriculteurs aux facteurs de production agricole et au marché⁷⁵. La Coopération Belge au Développement avec le Rwanda est organisée autour de plusieurs secteurs clés. L'un d'entre eux est le "secteur" du Développement Rural qui comprend l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'eau potable, les énergies électriques et l'environnement. Par ailleurs, les projets de développement liés à la collectivité et financés par le Fonds Belge de Survie (FBS) font aussi partie intégrante du secteur du Développement Rural⁷⁶.

Cette différence de classification entre la DGCD à Bruxelles et Kigali se complique d'autant plus que l'analyse de ce portefeuille de Développement Rural à l'aide des tableaux de l'Aide Publique au Développement s'appuie encore sur d'autres catégories⁷⁷. Ces tableaux de l'APD pourraient s'avérer inexacts pour les instruments d'aide et de soutien direct aux ONG locales dans la mesure où ils indiquent qu'il existe quatre de ces ONG locales dans le secteur du développement rural, alors que l'évaluation des financements directs des ONG locales fait apparaître six ONG financées dans ce secteur⁷⁸. On peut en conclure que ne regroupant pas toutes les interventions financées au sein du portefeuille du développement rural ils n'offrent pas un panorama complet des interventions dans ce secteur.

5.1.1 Le Portefeuille de Développement Rural bilatéral entre 1998 et 2006

A partir de 1995, la Belgique a relancé ses actions dans le cadre de la production semencière et la réhabilitation de la vie socio-économique dans la zone sud de Butare avec un effort particulier dans les domaines de l'agriculture, l'élevage, les petites entreprises et la micro finance. Pendant

⁷⁵ Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid, DGIS, mei 2002.

⁷⁶ PIC Octobre 2006

⁷⁷ Note de méthodologie : Le portefeuille de développement rural a été identifié à partir du tableau de l'APD en choisissant tous les projets dont le premier secteur d'intervention est l'agriculture-élevage, eau et assainissement, l'énergie, et les trois projets du FBS qui ont été classés en différents secteurs (gouvernement et société civile, infrastructure sociale et développement rural et multisectoriel) mais qui ont néanmoins en commun d'aider au processus de décentralisation du Rwanda dans les zones rurales. Sont absents de ce tableau les fonds apportés à travers des mécanismes multilatéraux au Programme de Partenariat Belge pour la lutte contre la Pauvreté, et le Programme de la Banque Mondiale pour l'Eau et l'Assainissement.

⁷⁸ *Evaluation du Système de Financement Direct d'Organisations Non Gouvernementales Locales*, D2.3/2005, rapport final, 2005.

la même période, la Belgique a détaché un conseiller auprès du MINAGRI (puis un second par la suite), qui est resté en poste jusque 1999-2000.

Dans la période qui a précédé le premier Programme Indicatif de Coopération (PIC) belgo-rwandais, les engagements totaux pour le secteur du développement rural étaient estimés à 16,3 M€⁷⁹, soit 15,5 % du total des dépenses bilatérales. Dans la période du PIC entre 2004 et 2006, la Belgique s'est engagée à dépenser 35 M€ pour le développement rural (47 %) tandis que le PIC 2007-2010 voyait son engagement s'élever à 62 M€ (44 % de l'ensemble des engagements bilatéraux).

Les dépenses effectives au titre du Développement Rural ont chuté à environ 5 M€ en 1998 pour atteindre zéro Euro en 2003 et 2004 avant de reprendre progressivement à hauteur de 4,8 M€ en 2006. Cette fluctuation peut être en partie imputée à l'absence de politique agricole au Rwanda, qui n'est apparue clairement qu'après la rédaction du Plan Stratégique pour la Transformation Agricole en 2005. Dans ce contexte d'une diminution des dépenses d'aide au secteur agricole, la Belgique a néanmoins continué de proposer des actions dans le cadre du développement rural, mais ces propositions ne correspondaient pas à la vision du partenaire rwandais à l'époque. En effet, le Rwanda ne souhaitait pas poursuivre des projets dont la fin était proche. L'autre facteur fut la longue période nécessaire à l'identification et à la formulation des projets bilatéraux avant qu'une date effective de lancement puisse être annoncée.

Si les engagements de la Belgique dans le secteur du Développement Rural étaient très ambitieux pendant le premier et le second PIC, on doit constater qu'il y a eu un retard en termes de dépenses réelles. Seuls 56% des 35 M€ engagés dans la période du PIC entre 2004 et 2006 se sont concrétisés en accords afférant à des projets spécifiques avant 2007, année où a commencé le nouveau PIC. Les 44% restants sont devenus des accords de projets spécifiques pour 2007. Les projets de Développement Rural doivent être mis en œuvre avec différents ministères (MINIFRA pour les énergies électriques, MINITERE pour l'eau, l'assainissement et le reboisement). On prévoit que la dépense totale pour le secteur Développement Rural en aide bilatérale passera de 4,84 M€ en 2006 à 20 M€ en 2010.

Certains de ces grands projets bilatéraux s'appuient sur un contexte historique déjà ancien. Par exemple, cela fait plusieurs décennies que la Belgique est présente dans l'industrie des semences. Les données utilisées pour la carte pédologique (qualité des sols) furent récoltées avant 1994 et le projet Eau et Assainissement censé débiter en 2007 à Butare, se situe dans la zone d'intervention du projet de réhabilitation "Relance socio-économique de la Région de Butare Sud-Est" et se fonde sur des données actualisées des différentes études entreprises durant la période de réhabilitation du Rwanda⁸⁰.

5.1.2 Le portefeuille du Développement Rural par instrument d'aide sur la période 2002-2006

Dans la période 2002-2006, la Belgique a consacré quelque 12 % de l'enveloppe totale de l'APD au secteur du Développement Rural à travers divers instruments d'aide. Le Fonds Belge de Survie a dépensé la plus grande proportion de ses financements dans le Développement Rural (94 % tous fonds confondus), venait ensuite le soutien aux ONG nationales (42%). La Coopération Technique Belge a accusé un retard du fait que seuls 7 % de tous ses financements ont en réalité été dépensés dans le secteur du Développement Rural et que 56% des 35 M€ ont

⁷⁹ Source : base de données de l'ambassade de Belgique à Kigali

⁸⁰ Source : Ambassade de Belgique à Kigali

été alloués à des accords de projets spécifiques avant la fin de la période du PIC entre 2004 et 2006.

Tableau 6. Dépenses de l'APD belge dans le secteur du Développement Rural par instrument d'aide

	Secteur du Développement Rural (DR)		Dépense totale par instrument d'aide ⁸¹		
	Euros	% du DR	Euros	% du Budget Total	DR en % du total
MIP	39 609	0	5 818 746	6	1
CTB	3 559 842	33	51 813 946	56	7
FBS	4 186 150	39	4 462 360	5	94
ONG locales	319 438	3	752 900	1	42
ONG int'l	2 392 032	22	12 939 222	14	18
Autres	197 949	2	16 333 475	18	1
Total	10 695 020	100	92 120 649	100	12

L'ensemble des données dont est tiré ce tableau est présenté à l'Annexe 5.

Durant cette période, le principal outil de l'aide dans le cadre du secteur du développement rural a été le FBS - Fonds Belge de Survie (39 %) assurant le financement des trois différentes agences de mise en œuvre (CTB, les agences Multilatérales et les ONG internationales). Les trois projets du FBS ont un volet clairement dédié au développement rural en ce qu'ils visent à améliorer la sécurité alimentaire. Deux d'entre eux sont gérés à travers le MINALOC et ils permettent de renforcer les capacités au niveau des districts dans leurs zones d'intervention respectives, tandis que le troisième ne travaille pas au niveau du district. Le soutien bilatéral de la CTB a représenté 33 % des instruments d'aide exploités par la Belgique. Les ONG internationales ont dépensé 22 % du budget affecté au Développement Rural tandis que les ONG locales recevaient 3 % du total des fonds alloués à ce secteur⁸².

Le montant total consacré au développement rural dans la période 2002-2006 fut environ de 10,7 M€ dont 45 % furent attribués au secteur de l'agriculture & élevage alors que 40 % étaient répartis par le FBS entre divers sous-secteurs du Développement Rural. Les dépenses pour le secteur de l'Eau et Assainissement et celui de l'Energie comptaient pour 15 % des dépenses totales.

5.1.3 Le portefeuille du Développement Rural au delà de 2006.

Le futur portefeuille de développement rural bilatéral fait apparaître une nette concentration des efforts sur le secteur agricole. L'Autorité du Développement Agricole Rwandais (Rwanda Agricultural Development Authority = RADA) va accueillir un nouveau projet de culture de

⁸¹ Ce tableau ne prend en compte que les seuls mécanismes de financement qui comprennent des projets de développement rural.

⁸² Le premier cadre stratégique pour la mise en œuvre directe par les ONG Rwandaises fut conçu en septembre 2001

plantes racines et de tubercules ainsi qu'un projet d'arbres fruitiers. Parmi les autres projets bilatéraux devant bientôt commencer, on notera le projet du système de vulgarisation agricole nationale, un projet d'eau et d'assainissement à Butare et un projet d'énergie.

Une certaine incertitude règne néanmoins sur la situation future en termes de suivi pour les projets financés par le FBS dans la mesure où le mandat officiel de cette institution prend fin en 2007. Le PIC 2007-2010 prévoit qu'une intervention sur la décentralisation soit formulée en 2008.

5.1.4 Conclusions

Bien que les engagements belges dans le secteur du développement rural soient très importants, seuls 56% des 35 M€ engagés ont été alloués à des accords de projets bilatéraux spécifiques, mais ce pourcentage devrait augmenter considérablement dans un avenir proche. Le FBS constitue pour l'heure le plus important instrument d'aide au développement rural en termes de dépenses réelles, mais le financement du FBS touchera à son terme si le parlement belge ne renouvelle pas le mandat de cet organisme.

La gestion du portefeuille du développement rural (au niveau de l'ambassade de Belgique) ou des portefeuilles de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (au niveau de la DGCD) manque d'harmonisation ce qui rend difficile la gestion de ce portefeuille. Ni la DGCD ni le GDR n'ont tracé de Politique de Développement Rural, et les tableaux de l'APD ne comprennent pas de secteur Développement Rural, alors que l'ambassade utilise dans son travail une catégorie réservée au secteur du Développement Rural.

Le Développement Rural exige soit des interventions sectorielles impliquant de nombreux ministères spécialisés ou des interventions décentralisées multi-sectorielles et plus holistiques coordonnées par les districts sous l'égide du MINALOC.

5.2 Groupes et populations bénéficiaires

5.2.1 Groupes ciblés pour les différents instruments de l'aide

Le tableau de l'Annexe 6 donne une description de la plupart des stratégies de développement rural pratiquées par la Coopération Belge, ainsi que les diverses catégories de bénéficiaires de ses efforts.

Avant 2004, les principaux bénéficiaires de la coopération bilatérale étaient le MINAGRI et les organismes associés tels que l'Institut Supérieur Agricole du Rwanda (ISAR) et le Service National des Semences (SNS). A partir de 2004, les interventions agricoles bilatérales ont pris en compte le changement de statut du MINAGRI dans le secteur agricole. Les rôles respectifs du MINAGRI et de la RADA se sont vu réorientés vers la formulation des politiques et l'application de la loi, plutôt que les interventions directes dans le secteur agricole. Les organisations privées agricoles, telles que les syndicats et fédérations d'agriculteurs, sont de plus en plus impliquées dans la mise en œuvre des projets CTB-MINAGRI⁸³. Les principaux

⁸³ Cette nouvelle approche se retrouve dans le projet semencier et dans le projet de vulgarisation agricole.

groupes récipiendaires sont les agriculteurs ayant des compétences entrepreneuriales et qui sont à même d'investir dans une agriculture modernisée.

Les projets d'eau et d'assainissement sont destinés aux populations rurales des trois districts de la Province du Sud et en bordure du lac Kivu.

Alors que le CTB a adopté une démarche sectorielle pour le domaine agricole, les projets du FBS suivent une approche multisectorielle de développement rural décentralisé. Le projet Gicumbi-Rulindo (mis en œuvre conjointement par la FENU et le PNUD) et le projet de Gakenke (exécuté par la CTB) s'articulent autour du processus décentralisé du MINALOC. Ils s'efforcent ainsi de renforcer les capacités au niveau des districts, secteurs et cellules. Les bénéficiaires ultimes sont donc la population dans son ensemble à travers un meilleur accès aux services publics; les agriculteurs dans les domaines vivrier et commercial à travers le soutien à l'agriculture et l'élevage; et les foyers défavorisés grâce au fonds du FDC-Ubudehe⁸⁴ et aux actions à HIMO, ainsi que le soutien du développement du secteur privé hors exploitation agricole. Le projet PASAB du FBS (mise en œuvre par CARITAS) a pour cible les agriculteurs du district de Bugesera.

Les groupes et les populations récipiendaires ciblés par les ONG internationales sont très différenciés. La plupart de ces ONG internationales (PROTOS, UMUBANO et le consortium SAERP) travaillent avec des ONG nationales telles que ARDI, INADES et COFORWA. Ces organisations reçoivent une assistance institutionnelle, technique et financière et à leur tour desservent des groupes cibles très différents. Le COFORWA s'adresse à la population dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ARDI gère quelque 3000 apiculteurs professionnels et semi professionnels. Dans tous les cas possibles, les ONG internationales cherchent à travailler avec les foyers à faibles ressources et prennent en compte la population féminine dans leur ciblage (à tout le moins en indiquant le sexe du bénéficiaire dans leur archives). Les ONG nationales s'adressent aussi à des catégories de la population très différentes en raison de la diversité des activités en jeu et l'étalement géographique.

Le programme PBRP (Partenariat Belge de Réduction de la Pauvreté), ambitionne de fournir au Gouvernement du Rwanda des informations fiables pour constituer sa politique de l'EDPRS (stratégie de réduction de la pauvreté et de développement économique) et a été financé à partir de fonds mis à disposition via la Banque Mondiale. La mission n'a malheureusement pas réussi à rencontrer des personnes liées à ce programme à Kigali et n'a trouvé aucune trace de supervision de la part de Bruxelles. Elle est donc dans l'incapacité de formuler les moindres commentaires sur l'impact effectif et les bienfaits éventuels de cette action.

5.2.2 Conclusions

Alors que les projets du FBS au niveau district présentent un plus fort potentiel pour l'amélioration des conditions de vie des foyers les plus défavorisés à travers des interventions directes dans le secteur agricole ou par une stimulation des emplois hors exploitation agricole et des micro et moyennes entreprises privées, les projets bilatéraux menés avec le MINAGRI contribuent effectivement à la modernisation du secteur agricole à l'échelle nationale.

⁸⁴ C'est en effet un mécanisme de protection sociale permettant de cibler les foyers les plus pauvres.

5.3 Pertinence pour la Lutte contre la Pauvreté et pour le Développement

Nous évaluons ci-dessous la pertinence des interventions belges dans le secteur du développement rural par rapport aux politiques gouvernementales et aux caractéristiques générales du secteur rural et des besoins de la population agricole.

5.3.1 Caractéristiques de la population rurale et de l'agriculture

Dans la période de 2000 à 2006, la partie de la population rwandaise identifiée comme pauvre avait baissé de 3,5 % (de 60,4 à 56,9%). Mais dans la mesure où, sur la même période, la population croissait en nombre de 3,5% par an en moyenne, on estime que le nombre *total* de Rwandais vivant dans la pauvreté est passé d'environ 4,8 millions en 2000/01 à 5,4 millions en 2005/06.⁸⁵ Au Rwanda, près de 92% de ces pauvres vivent dans les zones rurales, proportion qui n'a que peu changé sur cette période. L'élasticité-croissance moyenne de la pauvreté au cours de la période 1994-2000 indique que chaque point de pourcentage de croissance économique n'a généré que 0,37 % de réduction de l'incidence de la pauvreté et de l'inégalité, selon le coefficient Gini, donc une augmentation de la pauvreté sur la période⁸⁶. Ces chiffres impliquent que la croissance économique n'a pour l'instant pas contribué à améliorer les conditions de vie des populations démunies du Rwanda qui sont majoritairement concentrées dans les zones rurales.

La productivité du sol et de la main d'œuvre est très faible. En 2002, la productivité du sol était estimée à une moyenne de 235 000 FRW par hectare cultivé et entre 78 000 et 117 000 FRW par personne et par an⁸⁷. Environ 34 % de toute la production alimentaire est revendue sur les marchés locaux ou régionaux. Le taux de couverture des besoins alimentaires est estimé environ à 87% pour les calories; 70% pour les protéines et 22% pour les lipides⁸⁸.

5.3.2 Politiques et stratégies nationales

Les plus importantes politiques et stratégies en matière de développement rural sont décrites ci-dessous.

- La "Vision 2020" (2002) selon laquelle d'ici 2020, 50 % de la population rwandaise percevra un revenu issu du secteur agricole contre 80 % en 2005⁸⁹. Il y est aussi indiqué qu'environ 50 % de toutes les terres agricoles seront affectées à l'agriculture moderne. Le secteur agricole est considéré comme l'un des piliers prioritaires pour dynamiser le développement économique et réduire la pauvreté. Par conséquent, l'agriculture doit être transformée en un secteur productif, de valeur élevée et orienté vers le marché, avec des liens à terme avec d'autres secteurs. Le PSRPI (2002) formule des actions stratégiques pour le secteur agricole en harmonie avec la Vision 2020. Néanmoins, pour la période 2002-2005, les dépenses affectées au secteur agricole ne représentaient que 2 à 5 % des dépenses

⁸⁵ Poverty Update Report arising from Second Household Conditions study December 2006

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Seuil de pauvreté en 2005/06 = 90 000 FRw par personne et par an et 63 500 FRw par adulte et par an pour le seuil d'extrême pauvreté (seuil de pauvreté en 2000/01 = 64 000 Frw et 45 000 Frw pour le seuil d'extrême pauvreté).

⁸⁸ PSTA, 2005

⁸⁹ Tiré de l'Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages "Preliminary Poverty Update Report Integrated Living Conditions Survey 2005/06"

prioritaires totales du Gouvernement Rwandais (GdR), ce qui met en doute la véracité de l'engagement du GdR pour le développement du secteur agricole. La croissance réelle de l'agriculture sur la période 2002-2006 n'a donc pas répondu aux cibles fixées par le PSRP, en partie du fait des intempéries et de la sécheresse.

- La politique agricole nationale (2004) et son programme stratégique pour la Transformation de l'Agriculture (2005) reconnaît que les organisations, syndicats et fédérations de producteurs ont un rôle important à jouer. Quatre programmes spécifiques ont été formulés : l'intensification et le développement de systèmes de production durables ; le renforcement des organisations et des moyens matériels pour aider à la professionnalisation des producteurs ; la promotion des chaînes de matières premières et développement de l'activité agroalimentaire et enfin, le développement d'un cadre juridique et institutionnel.
- La politique de décentralisation (2000) et la réforme territoriale (2006) ont changé les relations entre les tutelles ministérielles et les populations rurales. Les districts jouent désormais un rôle-clé dans le développement rural multisectoriel et le ministère de tutelle, le MINALOC, est responsable de la mise en chantier de la politique dite d'*Ubudehe*, un fonds spécial ciblant les foyers les plus vulnérables.

5.3.3 Besoins des populations rurales en termes de création de revenus

Dans la période 2001-2006, les métiers de l'agriculture ont perdu autant de pauvres que de non-pauvres en nombre d'emplois, mais il semble toutefois que ce soit à un rythme plus élevé chez les hommes que chez les femmes⁹⁰. Les plus grosses difficultés éprouvées par les foyers agricoles concernent l'accès au crédit, les semences améliorées, les entrants tels qu'engrais et pesticides, et la sécurité de leur régime foncier.

- Les banques et les institutions de micro finance se sont quasiment exclues de tout investissement dans le secteur agricole en raison du haut risque de défaut de remboursement dû aux variations climatiques saisonnières⁹¹. 75 % de tous les crédits souscrits dans les zones rurales sont d'origine informelle⁹². Certaines lignes de crédit de la FOREDEM, le produit de micro-finance de la Banque Rwandaise de Développement (BRD), sont réservées aux chaînes de matières premières agricoles.
- Environ 11,5 % des foyers ne possèdent pas de terres⁹³ et la pénurie de terrain est la deuxième cause primordiale pour les populations qui migrent vers Kigali⁹⁴.

⁹⁰ Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages « Preliminary Poverty Update Report Integrated Living Conditions Survey 2005/06 »

⁹¹ SPTA et entretiens

⁹² Preliminary Poverty Update Report Integrated Living Conditions Survey 2005/06

⁹³ Enquête EICV (2000-2001).

⁹⁴ Preliminary Poverty Update Report Integrated Living Conditions Survey 2005/06

- Accès à l'élevage pour intégration à l'agriculture. Le pourcentage de foyers propriétaires de bétail a augmenté de presque 60 à 71 % dans la période 2000-2006⁹⁵.
- Environ 88% de tous les foyers agricoles utilisaient des entrants achetés sur le marché en 2005/06⁹⁶. Mais l'accès aux entrants agricoles reste limité par le faible réseau de distribution de ces produits.⁹⁷ Il faut ajouter à cela que les organisations de producteurs soutiennent que l'accès aux semences améliorées reste un problème majeur. Dans l'ensemble, ces dernières ne peuvent se procurer qu'à Kigali et non dans les zones rurales. Les semences les plus demandées par les agriculteurs sur le marché sont par ordre de priorité : pommes de terre, maïs, manioc (pour les cas où l'on craint le virus de la mosaïque), riz, haricots⁹⁸.

Les foyers à faibles ressources n'ont pas un accès égal à tous ces facteurs de production. La Politique d'Aménagement du territoire et la Loi Foncière de 2005 sont propres à favoriser les agriculteurs compétitifs et commerciaux, les procédures officielles d'immatriculation sont compliquées et peu connues pour beaucoup des catégories dans la population rurale⁹⁹. Ceux qui parviennent à obtenir un titre de propriété se sentent plus en sécurité¹⁰⁰. La loi vise également à empêcher une fragmentation des terres au-dessous d'un hectare le lot et les représentants des organisations de producteurs s'inquiètent pour l'accès à la terre des petits acquéreurs. L'immatriculation des terrains doit être suivie de très près pour garantir une égalité des chances et des droits à toutes les différentes catégories de foyers ainsi que l'application transparente des procédures¹⁰¹. Ces procédures impliquent d'une part le MINITERE et, à l'avenir, les districts sous l'égide du MINALOC¹⁰². Les foyers à revenus moyens acquièrent du bétail plus vite que les autres alors que les foyers plus pauvres disent utiliser moins d'engrais, d'insecticides et de matériaux d'emballage.

5.3.4 Besoins spécifiques de la population rurale en termes d'accès aux services de base

Selon les citoyens rwandais, le service le moins satisfaisant est l'approvisionnement en eau potable, avec seulement la moitié de tous les usagers (populations rurales et urbaines confondues)¹⁰³ se déclarant satisfaits de ce service.

5.3.5 Conclusions concernant la pertinence des actions de la coopération belge au développement

Les interventions de la Belgique dans le secteur du développement rural sont tout à fait appropriées en matière de lutte contre la pauvreté et pour le développement économique au

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Idem

⁹⁷ Stratégie pour l'utilisation des engrais, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Avril 2007

⁹⁸ Entretien avec des représentants d'organisations de producteurs et des bénéficiaires du projet AFSR

⁹⁹ Rencontre avec des représentants d'organisations de producteurs. Le CCOAIB a très bien su diffuser la Loi foncière parmi ses 30 ONG membres, mais les Organisations de producteurs ne sont pas membres du CCOAIB.

¹⁰⁰ Entretien avec des représentants d'organisations de producteurs

¹⁰¹ Entretiens avec la GTZ et le MINALOC

¹⁰² Le GTZ et MINALOC ont indiqué que le MINALOC était impliqué dans les procédures d'immatriculation et que la justice sociale n'était peut-être pas dans tous les cas respectée rigoureusement.

¹⁰³ Preliminary Poverty Update Report Integrated Living Conditions Survey 2005/06

niveau national du fait que la majorité des populations pauvres vit dans les zones rurales et dépend donc surtout des activités agricoles. Le Gouvernement du Rwanda considère par ailleurs que le secteur agricole est l'un des principaux piliers du développement économique rwandais. Les interventions menées avec le MINAGRI contribuent à la modernisation du secteur agricole; les interventions bilatérales prévues dans les domaines de l'eau et de l'assainissement sont susceptibles d'améliorer la perception des populations rurales en matière de services publics. Les interventions conduites avec le MINALOC ont à la fois vocation de renforcer les capacités des districts impliqués et de traiter des problèmes particuliers pour les populations pauvres au niveau des districts, par exemple pour l'accès aux facteurs de production de base tels que fertilité des sols (cultures en terrasse), entrants agricoles et emplois hors exploitation agricole. Les ONG internationales s'efforcent également d'intégrer leurs activités aux politiques nationales.

La Belgique devrait cependant mieux adapter son action dans le cadre du développement rural si elle veut assurer un accès plus sûr et socialement équitable à la propriété des terres, accélérer ses efforts pour garantir l'accès aux crédits agricoles et aux investissements hors exploitation agricole à travers la BRD (Banque Rwandaise de Développement), et renforcer l'effort sur l'amélioration des réseaux de distribution pour entrants agricoles.

5.4 Cohérence de l'action avec toutes les Parties Prenantes

5.4.1 Equilibre entre le soutien au Gouvernement et à la Société Civile

- 33% du budget total affecté au développement rural sont dépensés à travers de projets de la CTB, assurant ainsi un soutien aux interventions du gouvernement. Les interventions bilatérales dans le secteur agricole étaient assez rares avant le PIC 2004, en raison de l'absence de politique agricole dans le contexte rwandais entre 1998 et 2002. 39% du budget de développement rural pour la période étudiée ont été canalisés via le FBS (essentiellement en association avec la CTB et les organisations multilatérales). Durant la même période, 25 % du portefeuille du développement rural passaient par les ONG locales et internationales.
- Les interventions belges à l'intention du secteur non gouvernemental dans les zones rurales sont demeurées rares durant cette période de 1998-2002 en l'absence de politique agricole digne de ce nom au Rwanda alors que pour d'autres bailleurs de fonds¹⁰⁴, la politique consistait à aider les organisations, syndicats et fédérations de producteurs. On note toutefois l'exception de la Fédération nationale des producteurs de riz qui a su en bénéficier dans le cadre du projet Belge de Réhabilitation dans la région Sud Butare (1996-2001), initiative qui fut à l'origine de la création de l'ONG locale HUGUKA en 2002.
- Le premier cadre stratégique pour le financement direct des ONG locales date de 2001. Ceci aurait pu offrir une excellente occasion à la Belgique d'apporter son soutien aux organisations non gouvernementales dans le secteur du développement rural, mais les chiffres du Tableau 6, paragraphe 5.1.3 indiquent que seul 1 % fut dépensé au titre des ONG locales dans le secteur du développement rural. La

¹⁰⁴ comme les Pays-Bas

priorité fut plutôt donnée au secteur de la justice. Le soutien aux ONG locales dans le secteur du développement rural a pris un essor considérable en 2005 et 2006, tandis que pour les ONG internationales il restait stable entre 2002 et 2006.

Les instruments de l'aide aux ONG belges comme aux ONG locales sont dans leur nature orientés vers des activités techniques. L'accent est ainsi placé sur l'infrastructure (Eau et Assainissement), les activités de formation et de renforcement de capacité. Aucun des dossiers de projet consultés¹⁰⁵ ne contient d'objectifs ou d'activités spécifiques susceptibles de repositionner ou de renforcer les organisations, syndicats et fédérations de producteurs et leur responsabilisation vis-à-vis des organismes publics afin d'accroître leur influence dans le dialogue sur les politiques^{106 107}. Ce n'est qu'en 2006 que le syndicat Imbaraga a reçu des fonds pour préparer sa contribution ou sa réaction au PSTA.

Il s'ensuit que l'une des stratégies d'intervention centrales citées dans le dossier stratégique belge pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (Belgian Strategic Paper on Agriculture and Food Safety)¹⁰⁸ n'est pas mise en œuvre de manière optimale au Rwanda. Citons ces stratégies d'intervention :

- Soutien et renforcement des outils de politiques nationales.
- Soutien et renforcement des capacités pour les nouveaux acteurs du développement agricole. Il s'agissait là de consolider la société civile, les organisations, syndicats et fédérations de producteurs, et autres organismes privés dans leurs nouveaux rôles vis-à-vis du secteur public.
- Amélioration de l'accès des agriculteurs aux facteurs de production, services et marchés.

5.4.2 Conclusions

Le dossier stratégique belge pour l'agriculture et la sécurité alimentaire¹⁰⁹ indique clairement trois stratégies d'intervention dessinant les rôles spécifiques dévolus au gouvernement et à la société civile respectivement. Une première conclusion est que le budget disponible pour les ONG belges et locales est relativement faible par rapport au budget disponible pour la préparation et la mise en œuvre des politiques nationales dans le secteur du développement rural. La seconde conclusion est que les instruments de l'aide tant pour les ONG locales qu'internationales n'ont pas été employés de manière optimale pour renforcer et préparer les nouveaux acteurs (société civile) à se positionner dans l'arène du dialogue sur la politique du développement rural et jouer des rôles d'appoint. Il s'ensuit que l'aide de la coopération belge au Rwanda visant les objectifs et stratégies du dossier stratégique belge pour l'agriculture et la sécurité alimentaire n'a que peu de chances d'aboutir.

¹⁰⁵ Documents de projet consultés : ONG locale Bureau Appui Initiatives Rurales / observatoires filières agricoles ; EDITION MENSUEL HUGUKA ; CONSOLIDATION DU JOURNAL HUGUKA PHASE 2 (vulgarisation monde rural) ; Fondation Nzambazamaiya Veneranda ; projet Protos avec COFORWA et le projet UMUBANO-ARDI.

¹⁰⁶ Évaluation du Système de Financement Direct d'Organisations Non Gouvernementales Locales, D2.3/2005, rapport final, 2005.

¹⁰⁷ Bien que le rapport d'évaluation des ONG locales n'ait pas été accepté par l'ambassade, les résultats de cette évaluation en cours concernant le positionnement des organisations, syndicats et fédérations de producteurs dans les dialogues sur les politiques vont dans le sens du précédent rapport d'évaluation sur le premier cadre stratégique pour le financement direct des ONG locales.

¹⁰⁸ Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid, Mai 2002.

¹⁰⁹ Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid, Mai 2002.

5.5 Liens avec les autres intervenants

5.5.1 Perception de la coopération belge par les partenaires du développement

Les partenaires du gouvernement rwandais interrogés (MINALOC et MINAGRI) apprécient les interventions belges dans leurs secteurs respectifs¹¹⁰. Ils trouvent que la Belgique soutient pleinement les politiques nationales et qu'elle intègre ses interventions avec les programmes nationaux du gouvernement. La Belgique jouit d'une grande expérience de par sa présence de longue date au Rwanda et dans le secteur du développement rural, et son action est donc appréciée.

Les organisations, syndicats et fédérations de producteurs ont aussi salué le rôle important de la Belgique et celui qu'elle est susceptible de jouer dans ce secteur. En revanche, ils ont critiqué les procédures de prise de décision centralisées (à Bruxelles) et l'approche projets dépassée, la lenteur des progrès réalisés en vue de résultats concrets sur le terrain¹¹¹, l'interminable procédure (17 années déjà) pour l'ouverture d'une ligne de crédit spécifique destinée aux investissements agricoles à la BRD¹¹².

D'autres organismes bailleurs de fonds voient aussi des avantages à la présence de l'Assistance Technique (AT) Belge sur le terrain en ce qu'elle permet à la Belgique de rester en phase avec la réalité du développement rural et d'être en mesure de jouer un rôle important dans le dialogue sur les politiques sur la base de ses informations et de son expérience pratique.

5.5.2 L'influence de la Belgique sur les stratégies et politiques

a. Possibilités pour un dialogue sur les formulations des politiques dans le cadre du PIC 2004 – 2006

En règle générale, la Belgique propose un budget d'ensemble au Ministre des Affaires Etrangères du Rwanda et spécifie les secteurs sur lesquels elle souhaite faire porter l'effort, jusqu'à préciser la répartition de ce budget entre les différents secteurs. Le Ministère des Affaires Etrangères met alors en place des groupes de travail qui doivent aboutir à une liste de projets pour chaque secteur. Sur la base de cette proposition rwandaise, le PIC est alors signé. Si ce dialogue de formulation de politiques avait en 2004 laissé une grande latitude aux partenaires rwandais et à l'ambassade de Belgique pour la préparation du PIC, en revanche le PIC de 2006 du se confiner à la discussion des descriptions de projets spécifiques.

La démarche du PIC se présente dorénavant plus comme une prestation de services qu'un véritable dialogue sur les politiques dans lequel le Rwanda demande des contributions spécifiques de la Belgique qui à son tour examine son engagement possible. A ce stade, le dialogue est centré sur des projets plutôt que sur la formulation d'une politique de

¹¹⁰ Les partenaires les plus importants pour la coopération bilatérale dans le secteur du développement rural sont : MINAGRI, MINALOC, MINITERRE et MINIFRA.

¹¹¹ "le projet AFSR est opérationnel depuis deux ans et nous n'en avons toujours pas vu des résultats concrets sur le terrain "

¹¹² Rencontres avec des représentants d'Organisations de producteurs en plusieurs occasions.

développement rural. Cette évolution se traduit dans les documents du PIC qui ne font par exemple pas apparaître d'objectifs au niveau sectoriel pour la coopération.

b. Possibilités pour un dialogue sur les formulations des politiques sur la base des projets de la CTB dans le domaine du développement rural

L'ambassade de Belgique entretient de bonnes relations de travail avec les Assistants Techniques travaillant sur les projets CTB et FBS, ainsi qu'avec le personnel local des ONG internationales. Aux termes du deuxième contrat de gestion, l'ambassade reste membre des comités de pilotage chargés des projets CTB et FBS. Néanmoins, la CTB et l'ambassade de Belgique n'ont pas pu pleinement bénéficier de ces occasions d'œuvrer sur les aspects de politiques dans le cadre de ces comités de pilotage. Ceci est peut-être en partie dû au fait que les assistants techniques de la CTB se considèrent avant tout comme des réalisateurs de projets-prestataires de services et non comme des acteurs susceptibles d'infléchir les politiques de la Belgique ou du Rwanda. Du coup, ils ne saisissent pas toutes les opportunités que leur offrent l'Ambassade de Belgique ou les comités de pilotage. Par exemple, la préparation du projet AFSR en vue du Plan National de 2006 pour le secteur semencier, n'a pas servi à infléchir le débat politique sur la disponibilité des semences et leur accessibilité en termes de prix etc.¹¹³.

c. Possibilités pour un dialogue sur la politique agricole nationale (2004) et le plan stratégique pour la transformation de l'agriculture (Strategic Plan for Agricultural Transformation) de 2005

Bien que la Belgique fut invitée à jouer un rôle concret dans le développement rural dès 2002, et bien que le secteur du développement rural ait été désigné comme prioritaire dans les discussions du PIC 2004-2006, la Belgique n'a participé à aucun processus de coordination de donateurs lors de la rédaction de ces documents nationaux. Selon l'ambassade, il manquait du personnel pendant la période 2002-2005, avec seulement 1 ou 2 attachés et le gros des activités concentré sur d'autres secteurs. La Banque Mondiale et le DFID jouent le rôle de coordinateurs dans le groupe du secteur agricole; les Pays-Bas et l'IFAD (Fonds International pour le Développement de l'Agriculture) tiennent également une place de premier plan dans ce dialogue de formulation des politiques.

d. Possibilités pour un dialogue de formulation de politiques dans le groupe de travail sur la décentralisation

La GTZ est depuis 2006 l'agence chef de file de ce groupe de travail, après le retrait des Pays-Bas en 2004-2005. Le dialogue entre les organismes bailleurs de fonds et le MINALOC souffre du trop grand nombre de questions épineuses qui se posent en termes de bonne gouvernance, justice sociale et affaires sociales. Les rapports sur les indicateurs de bonne gouvernance publiés par la BM, Transparency International et le MCC aux USA sont très critiques à l'égard du Rwanda et ils ont influencé la qualité des relations et des échanges entre ces bailleurs de fonds et le MINALOC. Les récentes réformes sur la décentralisation, et en particulier la nouvelle réforme territoriale de 2006, ont quelque peu désarçonné tous les bailleurs de fonds dans ce secteur.

¹¹³ Entretiens avec le personnel de l'AFSR en diverses occasions.

Bien que le projet PADL Gakenke¹¹⁴ ait été cité par le MINALOC et la GTZ comme l'un des projets les mieux intégrés dans le secteur de la décentralisation, la Belgique a rarement pris part aux réunions du groupe de travail. Parmi les aspects positifs de ce projet on notera la démarche inspirée du terrain pour la planification des districts, et animée par les personnels du district plutôt que par des consultants externes embauchés à cette fin. Ce processus, même s'il prend plus de temps et souffre de lenteurs, a favorisé un sentiment d'appropriation du projet au niveau du district et l'AT aide également l'administration du district à alléger sa charge de travail par l'introduction de logiciels informatiques simples d'utilisation. Des expériences belges de ce type, dans le domaine de la décentralisation et du développement rural sont perçues comme pouvant être potentiellement précieuses pour le groupe de travail mais elles n'ont pas fait l'objet d'échanges.

5.5.3 Conclusions

Si la Belgique est considérée par le Gouvernement du Rwanda, les agences donatrices et les organisations, syndicats et fédérations de producteurs comme l'un des partenaires les plus expérimentés dans ce secteur, alors on peut se demander pourquoi la Belgique ne tente pas de s'impliquer plus dans ce dialogue sur les politiques. On peut probablement imputer cette absence essentiellement à une tendance à se considérer comme prestataire d'un service tant pour le PIC qu'au niveau des projets (AT) et aux faibles effectifs disponibles à l'ambassade. On ne peut que regretter le manque de ressources pour infléchir efficacement le dialogue de formulation des politiques, en particulier dans le secteur du développement rural où la Belgique collabore avec quatre ministères différents. Par conséquent, nous suggérons que dans le secteur du développement rural le dialogue sur les politiques soit plus orienté vers un ministère ou un groupe de travail particulier plutôt que de chercher à jouer sur tous les terrains en même temps. Une option consiste à concentrer tous les efforts sur le cluster agricole et à contribuer à la modernisation de ce secteur; une autre option est de se concentrer sur le cluster décentralisation et de traiter des questions stratégiques spécifiques des populations pauvres.

5.6 Efficacité au niveau des Résultats

5.6.1 Concrétiser les ambitions et résultats des politiques gouvernementales dans des interventions

Pour rappel : la DGCD a publié son Dossier stratégique de 2002 sur l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire où s'articulent trois stratégies d'intervention principales :

- Soutien et renforcement des outils des politiques nationales.
- Soutien et renforcement des capacités pour les nouveaux acteurs du développement agricole. Il s'agissait là de consolider la société civile, les organisations, syndicats et fédérations de producteurs, et autres organismes privés dans leurs nouveaux rôles vis-à-vis du secteur public.
- Amélioration de l'accès des agriculteurs aux facteurs de production, services et marchés.

¹¹⁴ Un projet de soutien à la décentralisation et au développement local pour le district de Gakenke, mis en œuvre conjointement par la CTB et le FBS

Le mémo stratégique pour la collaboration avec le Rwanda reprend ces thèmes sur une page. La Belgique soutient les trois principaux objectifs du PSRP (Dossier de stratégie pour la réduction de la Pauvreté) pour les zones rurales soit la transformation technologique du secteur de l'agriculture et de l'élevage ainsi que des actions environnementales propres à stimuler les possibilités d'emploi hors exploitation agricole et enfin la définition d'une politique de régime foncier et d'immatriculation de la propriété. Mais en termes plus concrets, la Belgique apportera son soutien dans les domaines suivants :

- chaîne d'approvisionnement des semences et système de contrôle qualité des semences
- programmes environnementaux en vue de réduire la déforestation et l'érosion des sols, et
- ONG locales impliquées dans le développement rural

Selon nos informations cette note stratégique n'a pas été mise à jour ces dernières années et elle ne prend donc pas en compte les nouvelles politiques du GDR, comme le PSTA.

La nouvelle transposition des orientations belge et rwandaise sous la forme de projets se fit pendant les discussions autour du PIC. Les programmes de 2004 et 2006 ont permis d'identifier des projets concrets dans le secteur du développement rural, y compris l'agriculture, l'énergie électrique, l'eau et l'assainissement et les interventions liées à l'environnement. Ces projets traduisent les priorités du Gouvernement du Rwanda telles qu'exposées dans le PSRP et le PSTA ainsi que d'autres documents de même nature.

Les observations suivantes sont formulées par rapport à la transposition des politiques de développement rural belges en projets concrets.

1. Ni le Rwanda ni la Belgique ne disposent d'un cadre complet de politique générale en matière de développement rural mais c'est en rassemblant les différentes politiques sectorielles qu'ils constituent un secteur du développement rural. Il en résulte que le soutien de la Belgique au développement rural au Rwanda se trouve réparti entre 4 interventions principales avec 3 Ministères concernés (MINAGRI, MINIFRA, MINITERE) pour la collaboration bilatérale, et avec le MINALOC pour la collaboration à travers le FBS. Le consultant émet des doutes sur la supposition émise selon laquelle les interventions qui découlent des politiques des ministères des matières concernées (voir ci-dessus) contribuent efficacement à la mise en place d'une stratégie d'intervention de développement rural globale et cohérente. Si ce n'est pas le cas, le PSRP, plus particulièrement les points qui y sont consacrés au développement rural, représente alors le document de formulation de politiques le plus important pouvant servir de fil conducteur à ces interventions globales et cohérentes.
2. Le Dossier pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire tel que traduit dans la note stratégique se réduit au strict minimum en termes de collaboration avec le Gouvernement du Rwanda dans le sens où il n'est fait aucune référence au premier dossier (premier aussi chronologiquement), et que le lien avec les objectifs du PSRP et le soutien à la chaîne d'approvisionnement semencière n'est pas évoqué explicitement, outre qu'il manque une justification pour l'absence d'intervention en matière de régime foncier. Dans le Dossier Stratégique Belge, ces deux questions sont traitées avec une égale importance que dans le PSRP. Cela peut dans une grande mesure s'expliquer par l'absence d'un contexte de politique générale agricole au Rwanda.
3. Il découle de tout cela que les projets cités dans les documents du PIC vont dans le sens des politiques de chaque ministère concerné du GDR, mais qu'ils souffrent

d'un manque de lien clair avec les documents stratégiques belges sur l'Agriculture et la Sécurité alimentaire, et de lien plus élaboré avec les éléments de développement rural du PRSP.

On serait à même de s'interroger sur l'opportunité et la pertinence d'élaborer des notes de stratégie au niveau de la DGCD si elles ne sont pas ou presque utilisées au niveau du pays comme orientations pour la collaboration bilatérale. A l'inverse, avec plus d'harmonisation du côté des bailleurs de fonds et des politiques nationales appropriées on aurait moins besoin d'élaborer des notes internes d'orientation pour ces bailleurs de fonds. Il est conseillé d'utiliser le nouvel EDPRS rwandais afin d'orienter les futures dépenses de l'APD belge dans le secteur du développement rural.

5.6.2 Efficacité des divers instruments de l'aide pour l'atteinte des objectifs et résultats des politiques

Lorsqu'on examine les trois stratégies d'intervention clés élaborées dans le cadre du Dossier de Stratégie 2002 pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire, on observe que les projets financés par la CTB et le FBS sont dans l'ensemble destinés à soutenir et renforcer les instruments et les outils de la politique nationale. La contribution belge à la Banque Mondiale en vue de réaliser une étude préliminaire pour l'élaboration du EDPRS vient également en soutien des politiques nationales.

L'aide bilatérale s'est avérée d'une efficacité médiocre avant la période du PIC 2004-2006. Le projet ASSR (1998 - 2002) n'était pas très bien intégré avec le MINAGRI, dans le sens où les partenaires directs rwandais ne s'approprièrent pas du tout le projet, de nombreuses réformes étaient en cours au sein du Ministère, il manquait de personnel disponible tant du côté national que du côté belge (à peine 65 % du temps prévu pour les interventions des AT a été effectivement utilisé). Le projet s'attachait plus à l'infrastructure qu'à aider au développement des capacités humaines et au renforcement des institutions. Le projet AFSR est effectivement reparti de zéro en 2005, mais semble mieux armé pour réussir cette fois grâce à une meilleure intégration avec le MINAGRI et un accent clairement placé sur le développement des capacités humaines et l'implication du secteur privé dans la multiplication des semences professionnelle. Les autres projets qui doivent bientôt être lancés avec le MINAGRI semblent à cet égard assez prometteurs.

Pour ce qui est de l'instrument d'aide FBS, son efficacité semble laisser à désirer. Le projet du PADL à Gakenke, dont la CTB est chargée de la mise en œuvre est prometteur et est bien intégré au niveau district, le personnel se l'étant bien approprié. Le projet du PADC à Gicumbi-Rulindo avec la FENU et le PNUD a moins été approprié par les districts, et ceci du fait qu'il s'appuie plus sur des consultants externes embauchés pour réaliser une prestation de service dans le cadre de ces projets et l'administration du district, alors que dans le projet PADL-Gakenke ces activités sont prises en charge directement par le personnel du district, qui est donc plus susceptible de se l'approprier. La nouvelle phase du projet PASAB avec CARITAS a pour grand intérêt d'apporter un exemple de collaboration avec d'autres ONG et les autorités locales.

Le soutien aux ONG locales et l'aide transitant par les ONG internationales auraient pu être utilisées pour aider et renforcer les acteurs du secteur agricole, en particulier en vue d'améliorer leur pouvoir de négociation vis à vis des divers ministères. L'ambassade n'a pas saisi l'opportunité de mettre au point une stratégie efficace et cohérente de soutien aux ONG nationales dans le secteur du développement rural. La priorité a été donnée aux ONG impliquées dans le secteur de la justice. L'action des ONG locales financées par la Belgique

dans le secteur du développement rural, faibles en nombre, est focalisée sur les interventions techniques et la vulgarisation des technologies agricoles.

Bien que les ONG internationales soient généralement des instruments d'aide efficaces sur le terrain, la collaboration PROTOS-UMUBANO proposée entre 2003 et 2007 n'a apporté aucune valeur ajoutée. Rien n'est venu démontrer que PROTOS ait fourni un soutien efficace en gestion du cycle de projet ou en gestion financière au bénéfice du projet ARDI-UMUBANO, ni des efforts communs pour lutter contre les obstacles institutionnels que rencontrent les ONG qui travaillent au Rwanda, ni une quelconque harmonisation dans les stratégies méthodologiques pour le développement de capacités. Le projet ARDI-UMUBANO a rencontré de grosses difficultés en matière de gestion financière entre 2004 et 2006. La collaboration entre PROTOS et UMUBANO a pris fin en 2007.

Il n'y a eu aucune harmonisation géographique des interventions et la collaboration entre les deux ONG est restée sans suite. L'ARDI est un organisme professionnel du secteur de l'apiculture qui, outre les fonds qu'il reçoit de UMUBANO, n'a pas besoin de leur assistance technique.

5.6.3 Réalisation des résultats et des ambitions des projets

L'analyse de certains projets qui furent mis en chantier avant le PIC 2004 fait apparaître que la réalisation des résultats et ambitions a été difficile¹¹⁵. Le projet ASSR n'a pas réussi à faciliter l'accès des agriculteurs à des semences améliorées et certifiées. L'ISAR était et demeure à ce jour la composante la plus importante de la chaîne d'approvisionnement des semences mais reste pour autant la moins performante pendant la période de l'ASSR¹¹⁶. La production de semences améliorées ne s'est effectivement réalisée que sur 3 des 8 saisons de culture prévues du fait que l'Assistance Technique belge pour la composante ISAR ait été réduite à 25 mois sur les 72 mois¹¹⁷ initialement prévus et que la composante nationale n'ait rejoint l'ISAR que dix mois avant la fin du projet en 2002. L'unité de production de semences de l'ISAR a dû être reconstituée complètement au début du projet AFSR car dans l'intervalle entre les deux projets (2002 et 2005), tout le personnel de cette unité avait été réaffecté ailleurs. Par ailleurs, il ne restait plus de moyens financiers pour continuer la production et la conservation des "semences améliorées". Dans le même temps, les Centres pour la multiplication des semences réussissaient mieux dans la poursuite de leurs activités mais ils étaient confrontés à des difficultés d'approvisionnement de matières premières améliorées. Le nouveau projet ASFR peine encore à impliquer les producteurs privés dans le système de multiplication des semences et les choses n'avancent que lentement. Les producteurs se plaignent de ne pas avoir accès aux crédits pour se professionnaliser en tant que producteurs de semences.

La carte pédologique est disponible et pourrait être utile pour les interventions futures dans le secteur du développement rural, mais il reste à régler la répartition des droits de propriété intellectuelle entre les différents acteurs impliqués. L'utilisation des données, de l'expertise

¹¹⁵ ASSR, Carte Pédologique.

¹¹⁶ Le projet ASSR a distingué 4 composantes. 1) soutien à l'ISAR pour la production et la conservation des diverses "semences de souche", 2) soutien à la multiplication des variétés améliorées au niveau du "Service de Semences Sélectionnées", 3) coordination de la chaîne d'approvisionnement des semences et 4) contrôle qualité.

¹¹⁷ Rapport Final (2002) Appui au Secteur Semencier du Rwanda (ASSR), RWA00/010, page 5. Ce rapport indique que l'assistance technique au titre de la composante ISAR était la moins disponible - la disponibilité effective totale de tous les Assistants Techniques sur l'ensemble du projet a été chiffrée à 66 % seulement.

humaine et du matériel de ce projet de carte pédologique est prévue d'ores et déjà dans le projet d'extension censé débuter en 2007. Les projets identifiés durant la phase 2004-2006 du PIC n'ont toujours pas débuté à ce jour bien que des accords spécifiques aient été signés avant le terme du PIC.

Le projet Bugesera SAMB du FBS a été reformulé et transformé en un projet FBS-CARITAS qui suit son cours. Les stratégies et activités du projet SAMB n'ont pas bien été intégrées dans les plans de développement de district et n'ont fonctionné que de manière isolée. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les réalisations des deux autres projets FBS car leur réalisation a été retardée par la réforme administrative du MINALOC en 2006, entre autres facteurs.

Au moins deux des trois ONG financées localement dont les dossiers ont été analysés n'ont pas pu concrétiser leurs objectifs et résultats à l'échéance du projet ¹¹⁸. L'association Huguka qui a reçu un financement sur 28 mois a pu atteindre ses objectifs après prorogation de la durée du projet. D'autres projets n'ont pas mis en œuvre certaines de leurs composantes ou n'ont pas été clairs quant au niveau de leurs activités.

Le partenariat de l'ONG belge PROTOS-UMUBANO a permis de développer un travail avec le COFORWA pour l'eau et l'assainissement, et avec l'ARDI dans le secteur de l'apiculture depuis le début 2000. En dépit de sérieux problèmes de gestion financière entre 2004 et 2006 et une forte rotation de personnel dans le secteur de l'apiculture, l'ARDI est parvenue à mettre en œuvre au moins 50% des plans d'action annuels soumis. Quelque 4000 apiculteurs professionnels complètent leurs revenus annuels grâce à des technologies modernes d'apiculture.

Le COFORWA jouit d'une grande expérience dans la construction, la réparation et l'entretien des systèmes d'eau potable. Avec le soutien du PROTOS, COFORWA a lancé des actions IEC dans le domaine de l'hygiène et l'assainissement, mais il reste encore à démontrer qu'elles aient eu le moindre impact positif sur la qualité de l'eau potable consommée au niveau des foyers. Les organismes en charge de la maintenance et de la réparation des systèmes d'eau potable ne sont pas encore financièrement viables car la population est soit exemptée ¹¹⁹ des taxes sur l'eau ou n'est tout simplement pas prête à payer pour ce service.

5.6.4 Harmonisation des interventions belges

Il n'a été trouvé aucune trace d'harmonisation des interventions des différents instruments de l'aide. L'identification des projets et le soutien aux ONG locales sont orchestrés par l'Ambassade de Belgique qui n'est pas pour sa part impliquée dans l'identification des interventions menées par les ONG internationales et jusqu'à encore récemment n'était pas non plus présente dans l'identification des projets FBS qui sont proposés à partir de et supervisés par Bruxelles. Chacun des instruments d'aide fonctionne de manière autonome même si à partir de 2006, les projets du FBS se sont vus affecter un correspondant à l'ambassade de Kigali.

Et pour ce qui est du PIC 2004 et 2007, le financement bilatéral des projets du centre de développement rural semble se limiter à un soutien au RADA dans le secteur agricole. On peut dire à ce titre qu'il y a clairement une évolution des efforts d'harmonisation et une meilleure intégration et appropriation des projets par le MINAGRI. Avant 1994, la Belgique fournissait de l'assistance technique dans le secteur semencier sans homologue rwandais pour relayer l'action

¹¹⁸ HUGUKA, Urumuri Rw'Urukundo, Cicodeb SDA-Iriba Fondation Nzambazamaiya Veneranda.

¹¹⁹ 40 % de la population sont considérés comme trop pauvre pour pouvoir payer des impôts sur les services de première nécessité tels que l'eau et la santé (entretien avec des représentants de PROTOS au Rwanda).

alors qu'avec le projet ASSR (1997-2002) on trouve 8 assistants techniques belges avec 8 homologues nationaux travaillant sous un régime de co-gestion. Par la suite (2005 -2009), le projet AFSR impliquera deux assistants techniques belges (au RADA et à l'ISAR) avec une meilleure collaboration avec les partenaires nationaux en mode de co-gestion et deux nouveaux projets verront ensuite le jour dans le cadre du RADA, sans Assistance Technique Belge mais avec de nouveaux partenaires nationaux.

Cela signifie qu'un chef de projet Assistant Technique belge mettra en œuvre trois projets avec trois responsables d'intervention nationaux. Cette évolution vers un moindre recours aux AT marque un progrès en ce sens que le financement du développement est désormais utilisé de manière plus efficace et rationnelle. Il reste néanmoins la question de savoir dans quelle mesure cet assistant technique sera mandaté pour assurer de l'assistance technique au RADA plutôt que de veiller à la conformité de l'administration de projet avec des procédures.

5.6.5 Conclusions

Il n'y a qu'une faible adéquation entre la transposition des politiques générales belges et rwandaises de développement rural en projets concrets et la justification de ces projets par rapport à ces différentes politiques. D'une part, la DGCD prépare des notes de stratégie qui ne sont pas mises en pratique, et de l'autre, on peut émettre des doutes quant à leur pertinence en la présence de bonnes politiques sectorielles rwandaises et d'une meilleure harmonisation côté bailleurs de fonds.

Les interventions de projets souffrent de dispersion et il faudrait plus de collaboration entre les différents ministères compétents.

Le consultant émet des doutes sur la supposition émise selon laquelle les interventions qui découlent des politiques des ministères compétents dans les matières concernées contribuent efficacement à la mise en place d'une stratégie d'intervention de développement rural globale et cohérente. Il est conseillé d'utiliser le nouvel EDPRS rwandais afin d'orienter les futures dépenses de l'APD belge dans le secteur du développement rural.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité des projets du PIC 2004-2006 et du FBS, car certains n'ont pas encore commencé et les autres vont bientôt faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours.

Le soutien direct aux ONG nationales peut devenir un instrument d'aide plus efficace pour autant que l'Ambassade de Belgique l'utilise comme un outil stratégique afin de renforcer et responsabiliser les nouveaux acteurs sur le terrain des politiques en matière de développement rural, en prenant soin de bien identifier et de formuler ces interventions.

Nous ne voyons aucun signe d'efforts en vue d'utiliser ces instruments d'aide disponibles pour qu'ils se renforcent mutuellement. L'harmonisation devrait bientôt faire des progrès avec l'aide bilatérale concentrée au sein du MINAGRI et un seul assistant technique en provenance de Belgique. Reste la question du mandat de cet AT. Sera-t-il spécifiquement en charge de l'administration de projet ou source de conseils techniques pour le RADA ?

5.7 Principales contraintes et opportunités

Les principales contraintes pesant sur les interventions belges sont tout d'abord les changements climatiques et les périodes de forte sécheresse. Ces conditions entravent la production de nouvelles variétés de semences et leur multiplication, la disponibilité de l'eau potable car les sources se tarissent, et par suite la disponibilité d'énergie hydroélectrique. Une autre contrainte-clé est la difficulté pour les agriculteurs d'accéder à des crédits de type formel. Dans les années passées, la Belgique n'a pas su libérer rapidement des fonds pour la Banque Rwandaise de Développement ou pour les institutions de micro-finance (voir chapitre 7 sur le programme du secteur privé).

La réforme administrative territoriale réalisée par le MINALOC en 2006 a pris de court toutes les agences donatrices et a sérieusement retardé les projets du FBS. Bien qu'elle ait bénéficié d'un accueil favorable parmi la communauté des bailleurs de fonds, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de cet effort de décentralisation. La mise en œuvre des Plans de Développement des Districts est largement contrariée par les interventions programmées au niveau national, qui absorbent beaucoup de temps et de ressources humaines au détriment de leur application aux niveaux district et plus bas, et au détriment de la mise en œuvre des activités des Districts. Le MINALOC s'est clairement engagé dans la lutte contre la pauvreté en allouant une partie disponible du Fonds de Développement Communautaire aux foyers les plus vulnérables (politique d'*Ubudehe*). Les jugements critiques portés par la communauté internationale sur les aspects de gouvernance (voir 5.5.2) et autres questions sensibles (justice sociale dans la formalisation de l'accès à la propriété des terres, bonne gouvernance, égalité des sexes et pauvreté) qui restent à mettre en pratique par le MINALOC, ralentissent la coordination des donateurs dans cet axe de travail. Le ministre en fonction cherche en tout cas à accélérer le processus de décentralisation et le MINALOC fait preuve d'un engagement très fort sur le papier tandis que les agences donatrices aident à fournir en pratique des résultats tout en portant un regard vigilant sur cette évolution.

L'environnement institutionnel dans le secteur agricole offre de nombreuses opportunités. Suite aux nombreuses réformes initiées par le Ministère et la rédaction du Plan Stratégique pour la Transformation de l'Agriculture (PSTA) qui bénéficie du soutien des organisations, syndicats et fédérations de producteurs, les stratégies et domaines d'intervention spécifiques tendent à se clarifier pour les donateurs. Le rôle important qu'est appelé à jouer le secteur privé dans l'agriculture est de plus en plus reconnu par le Gouvernement du Rwanda. L'idée de lancer une démarche sectorielle (SWAP) dans l'agriculture et le secteur du développement rural a été applaudie par des organismes comme le DFID, le FIDA, la Banque Mondiale et aussi par les Pays-Bas. La Belgique se prépare aussi à apporter son appui à cette approche sectorielle.

Les politiques nationales en matière de d'eau et d'assainissement encouragent la privatisation de ce secteur. Cela impliquerait que des entreprises commerciales privées puissent prendre part aux procédures d'appels d'offres publics pour la réhabilitation et la construction de systèmes d'approvisionnement en eau potable. Le COFORWA est en train de réexaminer son statut juridique en vue de ce processus de privatisation. Bien qu'il jouisse d'un avantage comparatif de par ses plus de 30 ans d'expérience dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et ce même dans les zones lointaines et montagneuses, le COFORWA ne peut pas participer aux appels d'offres nationaux en sa qualité d'organisme à but non lucratif enregistré comme tel au Rwanda. Il doit par conséquent modifier son statut pour devenir une société commerciale. A noter qu'à la suite des réformes, les districts auront désormais accès aux fonds du FDC pour l'investissement

dans les services de distribution de l'eau mais que la gestion, l'entretien et les réparations devront être financées par les redevances des consommateurs. L'autre question de poids qui reste à régler est de savoir comment financer l'entretien et les réparations des systèmes d'alimentation en eau potable dans les zones rurales où des fractions importantes de la population sont dispensées de payer les taxes sur l'eau. A ce jour, aucune solution concrète n'a été trouvée à cette contrainte institutionnelle.

Le projet ARDI peut représenter une source d'enseignements en matière de création de possibilités de revenu rural hors exploitation.

5.8 Mécanismes de gestion

5.8.1 Généralités

Dans le secteur du développement rural, la mise en œuvre de l'APD belge tous instruments d'aide confondus est orientée projet. A l'exception du soutien direct aux ONG locales qui est décidé par et sous le contrôle de l'Ambassade, le soutien par le FBS et à travers les ONG belges se décide à Bruxelles.

Tous les acteurs interrogés pour cette étude ont critiqué l'approche classique basée sur les projets qui exigent que les Assistants Techniques passent trop de temps sur l'administration et la gestion du projet au détriment de l'Assistance Technique stricto sensu. Les procédures de coopération bilatérale belge sont considérées comme dépassées en comparaison avec d'autres organismes d'aide, qui apportent leur assistance technique à la demande du Gouvernement du Rwanda plutôt que sous la forme d'une composante automatique de l'assistance bilatérale. Aux termes du troisième contrat de pilotage les prises de décisions sur les interventions bilatérales sont de plus en plus centralisées au niveau de Bruxelles ce qui va à l'encontre du processus de décentralisation en cours au Rwanda, et est contraire à la pratique d'autres organismes bailleurs de fonds sans parler de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement¹²⁰. Bien que la Belgique puisse se targuer de bons résultats sur la base des indicateurs de prévisibilité des allocations d'aide, et selon une analyse coordonnée des pays, elle est en retard sur d'autres donateurs bilatéraux de type aide-programme (par fonds commun de bailleur ou sectoriel). La Suède, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont de ce point de vue en avance sur la Belgique, le Canada, le Japon, les Pays-Bas, la Suisse et les USA¹²¹.

Tous les acteurs ont également cité les lenteurs de procédures techniques et administratives précédant l'approbation et la mise en œuvre des projets ce qui constitue un obstacle majeur à une coopération efficace au développement. Dans le cadre des deux premiers contrats de pilotage, la durée moyenne nécessaire à la signature d'un Accord Spécifique et pour conclure la phase d'identification était estimée à 15 mois. Il fallait ensuite ajouter 7 mois pour finaliser la phase de formulation et un accord officiel de mise en œuvre entre la CTB et la DGCD¹²².

¹²⁰ Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au développement, l'Appropriation, l'Harmonisation, l'Alignement des stratégies, les Résultats et la Responsabilisation Mutuelle, Paris, 2005.

¹²¹ 2006 Enquête sur le Suivi de la Déclaration de Paris, Chapitre sur les Pays: Le Rwanda. Indicateur 9. Tableau 27.6

¹²² Source : Ambassade

Parmi les orientations positives, on notera la volonté de la Belgique d'envisager le financement par fonds commun de bailleurs (basket fund) et même des contributions au SWAP dans le secteur agricole. Parallèlement se dessine une tendance à réellement réduire le nombre d'Assistants Techniques ou chefs de Projets belges dans les années à venir car les projets agricoles seront regroupés en une seule Unité de Gestion de Projet.

5.8.2 Gestion du cycle projet

a. Identification et formulation de la coopération bilatérale

Pendant le premier contrat de gestion, les projets bilatéraux commençaient par une longue phase d'identification et de formulation avec l'aide de la CTB et l'appui de l'ambassade. Avec le deuxième contrat de gestion, le Gouvernement du Rwanda s'est vu confier la charge de l'identification, après quoi la CTB entreprenait une longue phase de formulation de concert avec les partenaires rwandais et l'ambassade. Le comité de pilotage local mixte réunissant la CTB, l'ambassade et les partenaires locaux a ensuite approuvé la formulation et la proposition financière avant de soumettre le dossier à Bruxelles avec un accord spécifique.

Sous le troisième contrat de gestion, la CTB reste en charge de la phase de formulation, l'ensemble du dossier de projet est d'abord approuvé par un comité de contrôle qualité composé de personnel de la DGCD et, si nécessaire, d'autres experts, et présidé par la CTB à Bruxelles. Après approbation par la DGCD, le dossier, accompagné du procès-verbal du comité de contrôle qualité, est envoyé aux partenaires rwandais et au comité de pilotage local mixte qui donnera son avis à la CTB à Kigali. L'ambassadeur à Kigali et le ministre du MINAFET signeront l'accord spécifique et la convention de mise en œuvre.

Nous avons constaté un déclin du rôle décisionnaire du comité de pilotage local mixte sous le troisième contrat de gestion.

b. Mise en œuvre de la coopération bilatérale directe

L'ambassade qui était membre du comité de pilotage local mixte pour la mise en œuvre des projets dans le cadre des premier et second contrats de pilotage, cessera d'en faire partie à compter de la fin de la phase de formulation sous le troisième contrat de gestion en 2007.

Les partenaires rwandais ont apprécié la flexibilité dont a fait preuve le comité de pilotage local mixte sous les premier et second contrats de gestion. Cette capacité à adapter les projets a pour corollaire que le produit de nombreuses ressources utilisées durant l'identification et la formulation puisse être ajusté lors de la mise en œuvre. S'il est vrai que cette flexibilité présente l'avantage de pouvoir adapter un projet à des nouvelles circonstances, l'inconvénient est qu'on peut douter de l'efficacité et de l'efficacite de la phase d'identification et de formulation, très demandeuse en ressources dans le cadre de ces contrats de gestion.

Ces évolutions récentes des contrats de gestion ont pour conséquence que l'Ambassade perd son rôle pendant la mise en œuvre des projets, et on peut aussi craindre une plus grande distance dans les relations entre la CTB et l'Ambassade, ce qui aura pour effet que le dialogue de formulation des politiques sera moins bien nourri par l'expérience pratique sur le terrain.

c. Suivi et évaluation (interne et externe) de la coopération bilatérale

Sous les premier et second contrats de gestion, l'Ambassade de Belgique participait aux comités de pilotage projets. Jouissant d'une certaine flexibilité et d'un potentiel d'adaptation des projets à la mise en œuvre, les partenaires pouvaient ainsi s'adapter aux environnements changeants. La plupart des projets de la CTB font l'objet d'une évaluation externe à mi-parcours qui alimente le dossier du PIC suivant.

A la fin de la phase de mise en œuvre du projet, la CTB soumet un rapport final au comité de pilotage local et en rend compte à Bruxelles.

Le second contrat de gestion stipule que la CTB doit prendre part à des évaluations externes. Dans le secteur du développement rural nous n'avons pas trouvé d'indications de projets de la CTB ayant fait l'objet d'évaluation externe en fin de projet (ASSR). Il n'est par conséquent pas aisé d'en tirer des leçons pour les éventuelles collaborations à venir.

d. Gestion du cycle de projet des autres instruments de l'aide

Les projets du FBS sont soumis à des évaluations externes à mi-parcours et en fin de projet. Les projets du FBS sont gérés selon l'agence chargée de la mise en œuvre, autrement dit, les trois projets du FBS au Rwanda suivent des procédures de gestion différentes.

La gestion du cycle de projet pour le soutien direct aux ONG locales n'a pas été très probante et a manqué de bons mécanismes d'identification. L'ambassade suit les projets à travers des visites de terrain. Certains projets font l'objet d'un audit¹²³.

Le cycle de projet pour les ONG internationales est géré par ces ONG elles-mêmes, sous l'autorité de la DGCD. Nous n'avons trouvé aucune indication que la DGCD ou ces ONG internationales demandaient des évaluations externes à mi-parcours et en fin de projet.

5.8.3 Gestion du cycle Programme

Les cycles du PIC (en 2004 et en 2006) ont offert au Rwanda et à la Belgique une excellente plate-forme pour discuter de la coopération bilatérale, des réussites et échecs des programmes antérieurs et tirer les leçons et conclusions nécessaires pour des futures collaborations. Ces discussions ont fait apparaître comme points forts l'engagement pluriannuel pour le financement en fonction des secteurs-clés, qui permet au Gouvernement du Rwanda d'améliorer sa planification dans le secteur du développement rural, ainsi que l'approche participative – basée sur la demande – appliquée dans l'allocation du financement bilatéral à des domaines-clés désignés par la DGCD. Cependant, la Belgique n'a pas su en tirer parti pour lancer un dialogue de politique générale qui lui aurait permis à elle-même et au Gouvernement du Rwanda d'identifier les interventions en phase avec les orientations des deux pays en termes d'agriculture et de sécurité alimentaire. Les documents du PIC montrent que le dialogue se situe au niveau des projets plus que des politiques d'orientation. Ils manquent d'objectifs clairs pour le développement rural tant du côté du Gouvernement du Rwanda que pour la Belgique, et ils donnent l'impression de représenter une liste de projets ou d'interventions devant être réalisés par la Belgique.

¹²³ Evaluation du Système de Financement Direct d'Organisations Non Gouvernementales Locales, D2.3/2005, rapport final, 2005.

Dans le même sens, nous avons observé un hiatus dans la note stratégique de la Belgique sur l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire et sa transposition dans le contexte rwandais (voir aussi 5.6.1). Il s'ensuit un manque de cohérence des interventions belges au Rwanda dans ces domaines. Un programme PIC conjoint entre Belgique et Rwanda dans le secteur du développement rural donnerait l'espoir d'un éventuel troisième mandat pour le FBS.

Bien que nous reconnaissons la nécessité d'autonomie des ONG locales et belges par rapport à leurs gouvernements respectifs, le soutien aux ONG locales nationales et ONG internationales doit être évalué sous l'angle des politiques d'orientation des gouvernements belge et rwandais. L'ambassade de Belgique devrait clairement jouer un rôle dans l'identification des interventions les plus pertinentes pour les ONG nationales et belges dans le secteur du développement rural.

5.8.4 Conclusions

Les mécanismes d'aide belge pourront être améliorés en :

- Délégant suffisamment d'autorité à l'Ambassade de Belgique pour concevoir une stratégie de développement rural adaptée au contexte du Développement Rural rwandais et à l'intervention des autres donateurs. Ceci permettrait de tracer des objectifs et stratégies d'intervention clairs et endossés par les Gouvernements du Rwanda et de la Belgique.
- Concevant un système d'évaluation cohérent au niveau des divers instruments de l'aide (bilatérale, FBS, ONG nationales et internationales ainsi que les interventions multilatérales). Ce système d'évaluation a pour objectifs d'accroître la responsabilisation de l'Assistance Officielle au Développement de la Belgique vis à vis de son propre parlement et du Gouvernement du Rwanda ainsi que tirer les enseignements des expériences passées pour améliorer la formulation de nouvelles politiques belgo-rwandaïses de développement rural qui puissent clairement édicter des objectifs globaux et spécifiques à mener dans ce secteur. Ce système d'évaluation doit aussi permettre à l'Ambassade de Belgique d'engager un dialogue de politique générale avec le Gouvernement du Rwanda et les autres agences donatrices.
- Renforçant le rôle de l'Ambassade de Belgique dans l'harmonisation des différents instruments de l'aide pour mieux optimiser la contribution de chacun de ces instruments dans le cadre d'une politique belgo-rwandaïse de développement rural.
- Allégeant les procédures administratives pour l'identification, la formulation et la mise en œuvre des projets et réexaminer les rôles et responsabilités des personnels de la CTB pour favoriser une approche d'Assistance Technique plutôt que des responsabilités de gestion de projet.

5.9 Efficience des Résultats

5.9.1 Efficience des instruments de l'aide

En termes d'efficience, l'utilisation des divers instruments de l'aide pour le développement rural a donné des résultats mitigés.

Les projets de la CTB pré-PIC 2004 n'ont pas été d'une grande efficience si l'on compare les entrants avec les résultats et effets obtenus. Bien que le projet ASSR ait compté six AT belges, pratiquement aucun résultat n'a été obtenu si ce n'est une première édition de la Politique Nationale d'industrie semencière (2003) et la production des semences de base dans les centres nationaux de semences et les prémisses d'un système national de qualité et de contrôle des semences. Ce manque d'efficience est sans doute essentiellement lié à l'approche projet plutôt orientée sur les aspects techniques et investissements. Le projet AFSR quant à lui place une plus grande priorité sur les aspects de développement de capacités humaines et institutionnelles et en cela présente un plus grand potentiel d'efficience si l'on assume qu'il est plus efficace d'impliquer des producteurs privés dans la multiplication des semences en tant qu'entreprises professionnelles et spécialisées que de continuer à multiplier les semences par le truchement de centres publics de semences, comme c'était le cas avec le projet ASSR. Le nouveau projet fonctionne aussi sur la base de contrats avec obligation de résultats et il est mieux intégré au sein du MINAGRI.

L'efficience des projets bilatéraux a indubitablement souffert des longues procédures d'identification et de formulation et des retards accusés dans le recrutement et l'installation des AT belges. Il s'est par exemple écoulé entre 6 et 12 mois entre la fin de la phase de formulation de l'ASSR et le lancement effectif des projets AFSR, mais pour le projet de vulgarisation agricole il a même fallu plus de 24 mois. A l'évidence, vu la lenteur des processus, à la date du lancement effectif du projet, l'environnement institutionnel aura déjà changé. Autre exemple, les autres agences donatrices (Pays-Bas) et des organisations de la société civile apportent aujourd'hui un soutien concret aux cultivateurs de pommes de terre pour la multiplication de leurs semences, alors que l'ISAR ne produira sa première variété de semence de pomme de terre améliorée qu'en 2008.

Le projet PADL-Gicumbi-Rulindo (FBS-FENUE-PNUD) pourrait être optimisé à condition de réduire les effectifs impliqués (il y a aujourd'hui 12 experts nationaux et 1 expert international) et de favoriser l'intégration et l'appropriation de ce projet au niveau du district. A cet égard, le projet PADL-Gakenke est plus efficace mais il a souffert des changements de personnel CTB (3 AT en 24 mois).

Le rôle des AT est toujours plus axé sur les activités de gestion de projet plutôt que l'Assistance Technique en termes de développement de capacités organisationnelles et institutionnelles. Les AT passent plus de 80 % de leur temps de travail sur les activités de gestion de projet. Les AT associés aux projets de l'AFSR et PADL-Gakenke s'efforcent d'inverser cet équilibre dans l'Assistance Technique mais leur charge de travail leur rend la tâche difficile.

Les graves difficultés financières et de gestion témoignent de l'échec de l'ARDI en termes de critères de performance organisationnelle requis pour bénéficier d'un financement direct accordé aux ONG locales.

L'assistance technique et organisationnelle du PROTOS est vitale pour le COFORWA qui a actuellement besoin de se réorienter dans le contexte actuel de privatisation du secteur de l'eau et de l'assainissement. Tant le COFORWA que l'ARDI ont souffert de l'instabilité du personnel.

Le soutien direct aux ONG nationales n'a pas été suffisamment efficace pour la réalisation des objectifs spécifiques des projets financés (voir aussi 5.7.3 et 5.5.1) et pour aboutir aux résultats escomptés tant au niveau projet que programme¹²⁴.

5.9.2 Conclusions

L'efficacité des instruments de l'aide belge pourra être améliorée par les actions suivantes.

- L'identification et les périodes de formulation des projets bilatéraux prennent trop de temps et doivent être révisées. Au moment du lancement effectif des projets, l'environnement institutionnel initial peut avoir changé considérablement ce qui demande de nouvelles évaluations.
- Toute discussion sur un éventuel nouveau mandat du FBS doit inclure la nécessité d'accroître l'efficacité du FBS en termes de coûts de personnels externes et d'une meilleure intégration des projets FBS pour l'administration au niveau du district. Les politiques de développement rural entérinées dans le cadre du PIC devraient former la base d'un éventuel troisième mandat du FBS et pour ses interventions.
- Le rôle de l'Assistance Technique belge doit être réorienté vers l'aide technique, et le soutien au développement institutionnel et de capacités aux niveaux de la politique et de la stratégie nationales.

5.10 Impact des Programmes

5.10.1 Résultats

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact du programme de développement rural dans son volet sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté. Les dépenses effectives du PIC 2004-2006 sont estimées à environ 15 % de l'ensemble des engagements bilatéraux dans ce secteur. L'ASSR pré-PIC n'a fait que contribuer à la rédaction du Projet de Politique Nationale sur les Semences (2003), la production de semences dans les Centres Nationaux de Semences et les prémisses d'un système national de qualité et de contrôle des semences sans pour autant faciliter l'accès des agriculteurs aux semences améliorées¹²⁵. On prévoit que l'ISAR livre ses premières variétés de semences de pomme de terre améliorées pour la saison 2008 B ou 2009 A alors qu'elles manquent cruellement aux agriculteurs rwandais depuis 1997.

¹²⁴ Evaluation du Système de Financement Direct d'Organisations Non Gouvernementales Locales, D2.3/2005, rapport final, 2005.

¹²⁵ Entretiens avec des partenaires rwandais dans le Rapport Final Projet, 2002.

Il en va de même pour les deux projets du FBS à Gicumbi-Rulindo et Gakenke, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours. Le premier projet CARITAS n'est pas parvenu à livrer les résultats escomptés et a donc fait l'objet d'une reformulation en 2005.

Il n'y a pas eu d'impact significatif du soutien aux ONG locales. La plupart des initiatives soutenues ne sont pas financièrement viables. Plus prometteuses sont les interventions du journal agricole HUGUKA qui sert de plus en plus aux différentes parties prenantes à relayer les informations aux exploitants agricoles. Ce journal n'est néanmoins pas viable financièrement et l'organisation HUGUKA manque de capacité organisationnelle.

On estime que l'ARDI améliore les revenus de quelque 4000 apiculteurs professionnels de l'ordre de 40 000 – 100 000 FRW par an (90 000 FRW par personne et par an étant le seuil de pauvreté)¹²⁶.

L'accès à l'eau potable a lui aussi été facilité mais sans effet évident sur la situation sanitaire générale de la population rurale et par conséquent sur la main d'œuvre.

5.10.2 Conclusions

Ces dernières années, les ONG belges ont collaboré avec leurs partenaires locaux pour faciliter l'accès à l'eau potable et la création de revenus hors exploitation agricole. Les nouveaux projets de la CTB et le projet FBS-CTB de PADL-Gakenke semblent porter la promesse d'une contribution aux politiques de développement rural du Rwanda et de la Belgique car ces projets fonctionnent dans un environnement institutionnel favorable et parce que leur approche d'Assistance Technique est plus focalisée sur le développement de capacités organisationnelles et institutionnelles.

5.11 Thèmes transversaux

5.11.1 Egalité des sexes

Sous cet angle, l'idée dominante dans tous les projets analysés est qu'il s'agit d'orienter toutes activités vers les hommes et les femmes. Ceci implique que partout où il est fait une distinction entre hommes et femmes dans les rapports et entretiens la formulation mette clairement en avant les femmes comme principal groupe bénéficiaire. Aucun projet n'a formulé des objectifs hommes/femmes dans l'optique d'améliorer le statut ou le pouvoir de négociation des femmes au niveau du foyer ou de la société en général.

Les rapports de formulation du FBS et le rapport de formulation de vulgarisation agricole de la CTB sont plus explicites quand ils évoquent l'objectif de réduire les disparités hommes/femmes pour l'accès aux services publics, aux facteurs de production et aux marchés. Le projet ARDI compte 30 % de femmes parmi sa population d'apiculteurs. Traditionnellement, l'apiculture au Rwanda est une activité essentiellement masculine, réservée surtout aux vieux et transmise

¹²⁶ Rapport de mission de la visite du projet apicole avec l'ARDI, Van den Bussche Edward, Ing Landbouw zoötechnicus, membre d'Umubano, Avril 2007

d'une génération à l'autre. Les projets d'eau et d'assainissement ainsi que ceux d'électricité rurale ciblent les populations dans leur ensemble.

Le projet AFSR avec le MINAGRI ne fait pas de distinction entre les agriculteurs hommes et femmes comme groupe bénéficiaire ultime mais ambitionne de promouvoir une génération de cultivateurs pour la multiplication de semences moderne.

5.11.2 Economie sociale

La redistribution des richesses et l'accès aux ressources (ou pour être plus précis – l'amélioration explicite de la situation économique des foyers les plus vulnérables) est traitée de manière explicite dans les projets du FBS. L'instrument primordial dans ces projets est l'utilisation d'une partie des fonds du FDC pour la mise en œuvre de la politique d'*Ubudehe* qui a pour objectif de distribuer des fonds aux foyers les plus vulnérables en vue de promouvoir des activités propres à générer des revenus. L'instrument du FDC a aussi été conçu de telle manière que les villages, cellules et secteurs les plus pauvres d'un district donné puissent recevoir plus de fonds pour leurs besoins d'infrastructure. Parmi les autres instruments utilisés explicitement on notera le système HIMO, qui permet de faire appel à des gens démunis pour des travaux de construction et l'aménagement de cultures en terrasses afin de promouvoir la création d'activités génératrices de revenus hors exploitation agricole, chose extrêmement importante pour les foyers ruraux qui ne disposent pas assez de terres cultivables.

Le secteur des semences est avant tout ciblé sur les agriculteurs présentant des compétences entrepreneuriales susceptibles d'investir dans la modernisation de l'agriculture. De ce point de vue aucun objectif spécifique n'est établi en termes de distinction hommes/femmes et par rapport aux foyers les plus démunis. L'accès de ces derniers aux services agricoles est en partie assuré par leur appartenance à des coopératives agricole et par les ONG. Parmi les entités qui se sont enregistrées auprès du MINAGRI avec l'intention de devenir des multiplicateurs de semences officiels on trouve précisément certaines coopératives agricoles et des ONG qui sont toutes deux les mieux à même d'améliorer l'accès aux semences améliorées pour les foyers les plus pauvres.

Le projet PROTOS a été déployé dans une région lointaine et montagneuse et de ce point de vue contribue à un meilleur accès à l'eau potable et une répartition de l'accès à l'eau plus généralement.

Presque aucun des projets repris dans le tableau de l'APD du développement rural et ceux analysés dans ce domaine n'œuvrent dans des questions sensibles telles que l'accès à la terre pour les foyers défavorisés¹²⁷. Si l'APD de la Belgique est consacrée à la propriété foncière, ce problème n'est alors pris en charge que par le mécanisme d'aide des ONG locales et internationales, et n'entre pas dans le cadre du dialogue bilatéral. A l'heure actuelle, le Gouvernement du Rwanda met en œuvre un plan visant à enregistrer officiellement la propriété foncière. Les agriculteurs mal informés risquent d'éprouver des difficultés dans le dédale de formalités. Les syndicats et fédérations de producteurs ont indiqué que l'enregistrement foncier officiel était une bonne mesure mais la population rurale est dans l'ensemble mal informée.

¹²⁷ Selon l'ambassade, l'organisation d'agriculteurs IMBARAGA a reçu des fonds grâce au mécanisme de soutien des ONG locales dans ce but en 2006, mais le tableau de l'APD mentionne qu'elle est destinée à la mise en place du PSTA. Le consultant n'a trouvé nulle trace d'un financement belge pour le "Réseau des Citoyens" dans la liste des projets APD.

Dans la pratique, les personnes les mieux informées pourront s'adjuger l'accès à la propriété terrienne alors que les autres s'en verront exclus tels que les foyers défavorisés. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le programme MINITERE (dans le cadre du MINALOC) peine à préserver la justice sociale dans l'attribution des terrains, ce que regrettent les organismes donateurs.

5.11.3 Environnement

Le projet de l'ARDI a réussi à engager le dialogue avec les utilisateurs de pesticides afin de mettre fin à leur utilisation pendant la saison de floraison de nombreuses cultures. Tous les districts ont à ce jour accepté cette initiative au niveau national. Dans le secteur apicole, la protection de la biodiversité est un facteur vital mais très difficile à conserver au Rwanda dans les zones rurales à très forte densité de population.

Le projet Gakenke et le PADL permettent de lutter contre l'érosion et accroître la fertilité des sols arables par les investissements qu'ils font dans les aménagements de terrasses. Ceci contribue non seulement à améliorer l'environnement mais aussi à dynamiser la production agricole. On estime que seuls 23,4 % des terres des zones cultivées sont plus ou moins exemptes de risque d'érosion, 37,5 % exigent une préparation avant de pouvoir être cultivées tandis que 39,1 % des terres présentent un haut risque d'érosion. Ces interventions, ainsi que la promotion du petit élevage au niveau des foyers sont très propices à préserver la fertilité du sol. Aucune stratégie particulière n'a été identifiée dans le secteur semencier (CTB), mais ce sujet transversal est intégré dans le rapport de formulation pour le projet de vulgarisation agricole.

5.11.4 Conclusions

Les thèmes transversaux sont aujourd'hui mieux intégrés dans les projets du FBS que ceux de la CTB. Le projet ARDI a produit des effets dans le domaine de l'environnement.

6 Education

6.1 Généralités

Le soutien à l'enseignement s'est constitué sur la base d'une série d'interventions variées fondées sur l'expérience de la coopération belge de l'avant-guerre et répondant à l'évolution des priorités du Gouvernement du Rwanda. Si les premières interventions de la période après-guerre reposaient sur l'apport de contributions matérielles (bâtiments et matériaux), par la suite l'accent fut porté sur le développement de compétences et de capacités, et plus récemment sur des mécanismes de renforcement pour garantir la qualité de l'enseignement (gestion des écoles, élaboration des programmes scolaires et soutien au budget de l'éducation nationale). Il apparaît dans ce domaine que la stratégie a su évoluer et qu'elle implique à la fois des acteurs bilatéraux directs et indirects. Les niches d'intervention respectives des acteurs dans le domaine de l'éducation sont définies dans la Note Stratégique de Coopération Sectorielle mais dans le cas du Rwanda on note des divergences qui conduisent à certains chevauchements sans distinction claire quant à la valeur ajoutée relative des divers mécanismes de coopération. Des progrès ont été accomplis en termes de soutien budgétaire Sectoriel pour l'enseignement et cela permettra à la Belgique de mieux agir aux côtés des autres donateurs pour assurer une qualité pérenne de l'enseignement.

6.2 Portefeuille sectoriel

Conformément à ses intentions déclarées dans le programme Vision 2020, le développement des ressources humaines et l'enseignement sont au cœur de la vision générale de développement du Gouvernement du Rwanda ¹²⁸. En tête des priorités on trouve les services éducatifs pour les sciences et technologies ainsi que les NTIC qui sont essentiels pour pérenniser et consolider les acquis attendus en termes d'enseignement élémentaire et de développement agricole, fondements de la transformation économique. Le premier dossier stratégique pour la réduction de la pauvreté¹²⁹ contient des priorités détaillées pour ce secteur avec en tout premier lieu le projet EFA (« Quality Basic Education for All »). Un lien y est établi entre l'importance de l'enseignement primaire et la facilité d'accès au niveau secondaire, facteur de motivation importante pour que les parents investissent dans l'enseignement primaire de leurs enfants. Il a été fixé pour objectif d'assurer neuf ans d'enseignement élémentaire avec la nécessité de renforcer l'efficacité du financement du secteur tertiaire. De nombreuses stratégies précises dont on remarquera plus tard qu'elles forment le socle des projets éducatifs financés par la Belgique ont déjà été décrites par ailleurs (par exemple, l'élaboration des programmes et la fourniture des manuels scolaires pour traiter l'aspect qualitatif, la formation des enseignants par le télé-enseignement, la réduction des dépenses sur les bourses d'étudiants à l'étranger, augmentation du financement ciblé pour les écoles à partir des fonds centraux, amélioration de la formation technique et professionnelle).

¹²⁸ Novembre 2002

¹²⁹ Juin 2002

Depuis le génocide, avec le passage des secours d'urgence à l'aide au développement, plusieurs donateurs se sont engagés à fournir une aide budgétaire générale. Dans le cas du DFID, ce fut le cas dès 1999 en dépit de la faiblesse des institutions centrales et de l'engagement militaire du Rwanda en RDC. Le plan de développement national, essentiellement subventionné à partir du budget national et quelque peu dispersé avec ses programmes et projets spécifiques commença à prendre forme. Les mécanismes de coordination et d'harmonisation ont été renforcés (avec un élan particulier à partir de 2003) en vue de soutenir un effort collectif pour une vision nationale afin de coordonner toutes les formes d'aide et d'assistance au développement tout en veillant à réduire le coût des transactions.

Depuis 2001, la mise à disposition de fonds d'aide budgétaire du DFID a été conditionnée à la réalisation de progrès en matière de la gestion des finances publiques et sur la gouvernance (66%), dans le domaine de l'éducation (33%), en parallèle avec l'effort de suivi sur le SIDA. Ceci a constitué une importante force de changement dans le secteur de l'éducation et a indubitablement donné un élan durable à l'approche dite sectorielle du SWAP (Sector Wide Approach), le cadre de dépenses à moyen terme qui est maintenant en place ainsi que le développement de capacités pour les processus d'élaboration et de planification des politiques au sein de ce ministère. Le plan stratégique pour le secteur de l'éducation (PSSE) fut élaboré en 2003 et c'est dans ce cadre qu'ont été (et sont encore) développées un certain nombre de politiques sectorielles telles que la directive pour l'enseignement et la formation technique et professionnelle (EFTP) qui est actuellement à l'étude au ministère. Le PSRP (document stratégique sur la réduction de la pauvreté) reconnaît qu'il subsiste un problème sérieux de politique sur le rôle du secteur privé comme potentielle source d'emplois pour les jeunes diplômés et les stagiaires déjà formés et qu'il reste beaucoup à faire pour combler les lacunes entre éducation et emploi.

Le Rwanda a connu plus d'activité dans les domaines de l'alignement et de l'harmonisation que la plupart des pays de taille ou d'historique d'aide similaire¹³⁰ et le secteur de l'enseignement est le plus souvent cité comme étant celui où l'harmonisation des aides gouvernementales est la plus évoluée avec des cadres clairement dessinés pour évoluer vers les objectifs définis à moyen et long terme. On prévoit généralement que le Rwanda devrait atteindre les objectifs OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) et ainsi instaurer l'enseignement primaire universel. D'ici 2015, tous les enfants, aussi bien les garçons que les filles, seront probablement en mesure de suivre le cursus complet d'enseignement primaire, et les conditions sont effectivement réunies pour le permettre¹³¹.

Dans l'éducation, le programme sectoriel a donné lieu à d'importants changements de politiques forts d'implications pour les pauvres. L'enseignement primaire obligatoire et gratuit, introduit en 2003, a permis d'élargir l'accès, et la mise à disposition des subventions par habitant directement accordées aux écoles a renforcé leur pouvoir d'achat et directement soutenu le processus de nouvelles inscriptions. Les inscriptions nettes d'enfants ont augmenté spectaculairement et l'on voit déjà des signes d'amélioration des taux de réussite.¹³²

Des progrès considérables ont été accomplis dans la définition et la réalisation d'un plan sectoriel satisfaisant et l'on voit d'ores et déjà se développer une véritable approche sectorielle (SWAP). En 2005, cette dernière n'avait pas encore mobilisé suffisamment de financements

¹³⁰ Independent Evaluation of Rwanda PSRP1 (2002-2005) Feb 2006

¹³¹ République du Rwanda – Objectifs de développement du Millénaire, rapport d'état des lieux des Nations Unies (UN MDG Status Report 2003)

¹³² Evaluation indépendante du PSRP1 Rwanda (2002-2005) février 2006

externes pour le Plan Stratégique du Secteur de l'Education (PSSE)¹³³ lorsque cette étude fut rédigée en vue de préparer l'aide à ce secteur. Selon cette étude, le Gouvernement du Rwanda est confronté à des difficultés persistantes en termes de prévisibilité du budget et, dans l'ensemble, trop de petits projets qui ne reflètent pas les priorités et démontrent une absence de contrôle de l'Assistance Technique. Côté donateurs, il existe des divergences de vues sur le rôle de l'enseignement supérieur (les dépenses effectives continuent de privilégier l'éducation tertiaire sur le primaire¹³⁴) et certains souffrent de contraintes politiques dans l'établissement des engagements prévisibles à long terme nécessaires si le Rwanda veut pouvoir atteindre ses objectifs dans l'éducation. Pour répondre à ce contexte, un cadre a été élaboré pour un soutien conjoint au Secteur de l'Education et il a permis d'attirer de nouveaux financements, processus auquel la Belgique a contribué depuis la fin 2006.

Dans la période précédant la guerre, l'Education fut une composante importante des dépenses de la coopération belge au développement pour le Rwanda. Il faut néanmoins noter que cette coopération comportait un volet technique militaire qui consommait de l'ordre de 30-50% du montant total alloué à l'éducation. Parmi les autres acteurs, la coopération universitaire comptait pour 5%, les ONG 5-10%, VVOB & APEFE (agences techniques) 10-15% et les écoles belges (au Rwanda) 10-15%. La plupart des ressources servaient à subventionner l'Assistance Technique sous la forme de mise à disposition d'enseignants.

Le profil des dépenses de coopération belge pour l'éducation au Rwanda n'a cessé d'augmenter depuis 1994. Ne figurant pas encore au rang des cinq principaux secteurs subventionnés par l'aide en termes de volume global en 1998-1999, l'éducation y figure pour la première fois en 2000 au cinquième rang pour ensuite atteindre le 3^{ème} rang des dépenses en 2004. Cette étude a toutefois fait apparaître que l'enseignement ne constituait pas une grande priorité pour la Belgique avec seulement 5 M€ alloués dans la préparation du nouveau PIC (2004) et encore, seulement sur l'insistance des partenaires rwandais. Il fut remédié à cet état de choses en octobre 2006 avec la mise en place de l'actuel PIC (2007-10) et des engagements atteignant au total 11,9 M€ et 13 M€ respectivement pour l'enseignement et la formation sur la période 2007-10.

La politique belge d'éducation a suivi la même tendance depuis 1981, privilégiant les dépenses à travers des acteurs indirects plutôt que des mécanismes de soutien directs¹³⁵ et le Rwanda n'échappe pas à cette règle. La coopération dans le domaine de l'éducation a été mise en œuvre exclusivement via des mécanismes de coopération bilatérale directs et indirects, la plus grosse proportion étant déboursée au profit de la coopération bilatérale indirecte durant la période 2002-2006. Aucune subvention de l'enseignement n'a transité par des mécanismes multilatéraux pas plus qu'il y a eu des financements pour des ONG locales. Le volume et la nature des dépenses sur les projets d'éducation sur la période 2002-2006 sont récapitulés à l'Annexe 7.

Ceci démontre que sur la période de 2002-2006, la coopération belge a consacré 20,25 M€ (19% de la dépense totale) à l'éducation. La plus grande partie de ce montant - 11,25 M€ (56%) - a été versée à travers des mécanismes bilatéraux indirects et mis en œuvre par des acteurs non

¹³³ Amélioration du soutien externe au secteur de l'éducation, Mick Foster et al (février 2005)

¹³⁴ Février 2006

¹³⁵ Note stratégique pour l'Education et la Formation, septembre 2002

étatiques et des organismes paragonnementaux¹³⁶, et surtout le VVOB, une agence flamande dispensant une Assistance Technique dans les domaines de l'éducation et la formation technique et professionnelle, par l'APEFE son équivalent francophone et via des ONG ou universités belges. Par ailleurs, quelque 41% ont été attribués à des projets mis en œuvre par la CTB pour le compte du gouvernement du Rwanda. On notera au passage que 12% de ce total a permis de subventionner des bourses d'études ou autres pour des Rwandais – en Belgique et au Rwanda. Moins de 0,75 M€ ont été déboursés via des liens directs entre les provinces et communes belges et leurs homologues rwandais.

Ce travail a permis d'étudier en détail un échantillon de projets réalisés par chaque type d'acteur à travers des analyses documentaires et des enquêtes de terrain, pour arriver à des conclusions sur la mise en œuvre et l'impact de la politique éducative au Rwanda. A l'exception des projets menés par les universités belges¹³⁷, tous ceux impliquant des dépenses sur 2 ans ou plus ont été analysés. Ces projets sont présentés dans le tableau des dépenses (Annexe 7) et détaillés sous la forme d'études de cas à l'annexe 8.

Il importe de noter à ce stade qu'en dépit de la distinction établie entre les mécanismes de coopération bilatérale directs et indirects, ceux qui sont utilisés comme principal véhicule pour les fonds indirects (soit l'APEFE et le VVOB) fonctionnent de manière très comparable à la CTB. A titre d'illustration, le VVOB a signé un accord au niveau pays avec le MINAFET (Affaires Etrangères) comme s'il s'agissait d'un mécanisme de coopération bilatérale directe et ce faisant se distingue structurellement d'une ONG. L'organisme fonctionne avec les ministères techniques rwandais pour renforcer les capacités sous la forme d'aide-projet, chaque projet ayant son propre comité de pilotage composé de représentants de tous les partenaires. Toute distinction entre ces mécanismes directs et indirects semble ainsi ne reposer que sur les montants globaux de l'aide, les coûts unitaires de l'assistance technique et les procédures employées pour l'identification et l'approbation des projets.

Sur la période examinée (2002-2006) la coopération bilatérale directe a évolué vers une aide budgétaire sectorielle et la CTB devrait faire évoluer son rôle vers la fourniture d'assistance technique aux mécanismes de soutien sectoriel tout en s'inspirant de leurs acquis. La collaboration en cours avec la SFAR (Student Financing Agency for Rwanda), une institution indépendante de financement pour les étudiants qui gère les bourses avec tous les donateurs, se poursuivra pourvu que soit adoptée la recommandation d'une évaluation préalable sur la poursuite des bourses d'études. La réussite de l'effort d'aide budgétaire sectorielle pour l'éducation ne signerait pas nécessairement l'arrêt de tous les autres mécanismes d'aide actuellement exploités par la coopération belge. Diverses opinions se sont exprimées sur l'opportunité de le faire ou non, tant parmi les parties prenantes rwandaises que belges. En fait, dans le domaine de l'éducation, trois acteurs majeurs coopèrent de manière comparable avec l'Etat rwandais. Si la justification de conserver trois acteurs (au lieu d'un seul), est la valeur ajoutée par la spécialisation et l'expertise propres à l'APEFE et au VVOB, cela devrait alors conduire à un plus grand effort d'harmonisation entre les acteurs belges. Si l'on veut maximiser l'impact général, il faudrait se prévaloir d'un mécanisme permettant d'évaluer la pertinence de programmes complémentaires, et de moindre envergure, par rapport à leur éventuelle

¹³⁶ Organisme administratif qui est nominalemant indépendant mais dépend de subsides gouvernementales

¹³⁷ La présente évaluation n'a pas permis d'obtenir plus d'informations sur ces dernières en dépit de demandes répétées

contribution supplémentaire au corps principal de la coopération bilatérale directe dans le domaine éducatif.

6.3 Groupes et populations bénéficiaires

Les projets belges de coopération bilatérale directe ont mis l'accent sur le rétablissement et le renforcement de l'infrastructure et des mécanismes de base nécessaires à promouvoir une éducation de qualité et, à cette fin, les projets ont donc visé les niveaux de l'enseignement primaire et secondaire. Les premières interventions dans le domaine de la formation des enseignants du primaire et du secondaire et la remise à niveau des manuels scolaires étaient destinées plus particulièrement au Ministère de l'Éducation, le personnel enseignant et l'administration des écoles, et l'objectif annoncé a été atteint. Les bénéficiaires ultimes devaient être les écoliers/collégiens inscrits qui seraient ainsi intégrés dans le système éducatif. Sur cette période, le taux d'inscriptions net est passé de 72,1%¹³⁸ à 92%¹³⁹ bien que les derniers chiffres pour les taux de réussite dans le primaire datent déjà de 2004 et qu'ils soient plus modestes avec une progression de 42 à 51%.¹⁴⁰

Au niveau du secondaire, le taux d'inscription (Tronc Commun et deuxième partie du secondaire) s'est amélioré de 6,5% en 2002 pour atteindre 9,1% en 2005¹⁴¹. Il va sans dire qu'il reste beaucoup à faire pour faciliter l'accès au système scolaire et y retenir les élèves à tous les niveaux et pour que les écoliers, en nombre croissant, ressentent les effets des efforts consacrés dans ce secteur.

La communauté dans son ensemble a aussi pu en bénéficier via les emplois créés pour la construction des écoles mais comme ces programmes pour l'emploi n'ont pas été réalisés, les femmes n'ont pas pu en bénéficier plus spécialement comme initialement prévu. Les autorités locales ont pu y gagner des entrants matériels (salles de cours) dans leurs districts mais l'avantage escompté en termes de développement d'une capacité locale durable a été sapé par le grand éventail de responsabilités confié au personnel des collectivités locales (ce qui les a empêchés de se concentrer sur la formation et les leçons des processus de planification de projet et d'appels d'offres). Il faut ajouter à cela le fait qu'un certain nombre des effectifs impliqués sur ces projets a été embauché de l'extérieur (pour obtenir des résultats concrets mais sans effet à long terme après le projet).¹⁴² Des étudiants ont pu individuellement bénéficier du programme de Bourses d'Etude, tout comme leurs institutions-employeurs dans la mesure où leur réintégration a été rapide et que des stratégies cohérentes ont été adoptées pour combler les lacunes de compétences.

On peut se féliciter qu'un bon nombre de diplômés de l'enseignement technique et des formations professionnelles (issus du CFJ) ont été employés dans le secteur privé (industrie du bâtiment et autres petites entreprises et commerces) durant la période 2002-6 bien qu'aucune donnée formelle n'ait été recueillie. Les diplômés d'écoles agrovétérinaires interrogés ont indiqué que le volet pratique de leur formation s'est amélioré mais qu'il reste difficile de trouver

¹³⁸ Indicateurs de développement du Rwanda, 2001

¹³⁹ Chiffres définitifs pour 2005; source "Education Self-Review for the EDPRS" juin 2006

¹⁴⁰ Deux méthodes, employées par la Banque Mondiale et l'UNESCO, mènent à cet éventail de chiffres.

¹⁴¹ Chiffres définitifs, source « Education Self-Review for the EDPRS », juin 2006

¹⁴² Entretien avec l'équipe des co-dirigeants du CREP

un emploi formel, ou les moyens de gagner sa vie comme prestataire de ces services dans le privé. Les données chiffrées montrent que seuls les niveaux inférieurs reçoivent des offres d'emploi (<20%).¹⁴³

6.4 Pertinence en termes de réduction de la Pauvreté et de Développement

Dans de nombreux foyers rwandais, les chefs de famille sont illettrés (43%)¹⁴⁴ et il en va encore plus ainsi là où ce rôle est dévolu à une femme et pour les foyers ruraux. Ce faible niveau d'instruction et d'alphabétisation constitue un frein pour d'autres initiatives de développement et souligne d'autant la nécessité de continuer l'effort sur les taux d'inscription et de réussite dans les écoles. Par ailleurs, il ne faut surtout pas relâcher l'effort pour l'accès à l'éducation pour les filles et pour les familles d'origine rurale. La population du Rwanda est jeune et ceux qui sont âgés de 25 ans et moins comptent pour 67% du total¹⁴⁵. Par conséquent, l'enseignement restera une priorité incontournable si l'on veut que les générations à venir puissent contribuer à la croissance économique, et en bénéficier eux-mêmes.

La stratégie pays de la DGCD pour le Rwanda¹⁴⁶ a fixé des priorités pour la coopération bilatérale directe en matière de santé publique et a rétabli le respect de la Loi, sans exclure la possibilité d'actions isolées dans le domaine de l'éducation. Sans préciser la nature des projets de coopération bilatérale directe, cette stratégie stipule que ces projets doivent en général être en phase avec la politique sectorielle et traiter les priorités du PSRP, et il semble que ce fut le cas. Tous les projets relatifs à l'éducation peuvent être localisés dans le cadre du PSRP et le rôle-clé de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté ne fait aucun doute. Cependant, le résultat final est un mélange éclectique de projets qui traitent les différents niveaux primaire, secondaire, supérieur et hors institutions scolaires et avec des exemples de divers acteurs (ONG, agences techniques et CTB) tous impliqués dans un même domaine technique (par exemple, l'élaboration des cursus scolaires) mais sans qu'il apparaisse une quelconque compétence particulière. La mission n'a pas eu l'impression que le portefeuille des activités avait été développé d'une manière programmatique pour tirer le plein potentiel des ressources limitées et s'appuyer sur les expériences passées (et les forces de la coopération belge) dans le secteur de l'éducation.

Les parties rwandaises ont félicité la Belgique d'avoir su faire montre de 'flexibilité' en révisant les objectifs des projets. Ainsi, par exemple, il est positif de noter que le projet pilote du VVOB pour la gestion des écoles secondaires va bientôt être étendu à l'ensemble des écoles primaires du Rwanda, mettant ainsi l'accent sur un enseignement primaire de qualité pour tous. De plus, on dénombre moins d'exemples où la flexibilité (abandon de tous les objectifs socio-économiques et environnementaux au sein du programme de construction d'écoles) aurait entraîné une dilution de tous les aspects qui ont une incidence plus immédiate sur la réduction de la pauvreté.

¹⁴³ Essai d'installation d'un service de Proximité VSF, mars 2006

¹⁴⁴ Enquête sur la Condition des Foyers en 2002

¹⁴⁵ Source, Données du recensement de 2002

¹⁴⁶ Décembre 2002

6.5 Cohérence de l'action entre toutes les parties prenantes

Dans le contexte de l'éducation, l'Etat est nécessairement le principal prestataire et les partenaires de la coopération belge ont tous été des structures d'état que ce soient les Centres de Formation des Jeunes (CFJ) pour les élèves à la sortie de l'école primaire, le Centre de Formation Professionnelle (CFP) pour ceux qui ont accompli les trois premières années du secondaire et/ou autres instituts de formation professionnelle telles que les écoles de formation d'infirmières et de vétérinaires.

Le Ministre de l'Education et ses structures (L'Institut d'Education de Kigali et le service chargé de l'élaboration des programmes scolaires) ainsi que l'Université Nationale du Rwanda à Butare ont tous bénéficié de projets de coopération. La coopération belge n'a cependant pas du tout été active dans le domaine de l'alphabétisation des adultes dans le cadre de son portefeuille d'activités et n'a pas non plus travaillé avec les ONG locales qui sont pourtant souvent des acteurs-clés pour ce type de service. Il convient toutefois de noter qu'au Rwanda ces dernières ne sont pas spécifiquement focalisées sur l'effort d'alphabétisation et travaillent plutôt au niveau du développement de la communauté, le premier thème ne formant qu'un volet parmi d'autres dans leur travail.¹⁴⁷

Même si la DGCD guide ce processus de programmation en exigeant des ONG impliquées qu'elles s'attachent à développer des programmes régionaux et des plans à long terme¹⁴⁸, elle n'est cependant pas perçue comme inspirée par une stratégie cohérente privilégiant des interventions de type programme à long terme. Ainsi trouve-t-on des projets opérant dans le même secteur et parfois même avec les mêmes partenaires locaux et qui sont néanmoins financés de manière indépendante ; et si l'on note des cas où une collaboration s'est établie entre ces organismes c'est plus le fait de réseaux informels et d'une démarche collaborative entre les membres de ces ONG sur le terrain que le fruit d'une invitation à le faire de la part de la DGCD en raison de synergies qu'elle aurait pu remarquer (par exemple le cas du soutien apporté à l'Ecole Agrovétérinaire par l'APEFE et VSF). A contrario, on regrettera par exemple de retrouver la CTB, l'APEFE et le VVOB collaborant au sein du CNDP sur l'élaboration des programmes scolaires quand on peut douter de la valeur ajoutée ou de spécialisation particulière des agences prises individuellement et en l'absence d'un moyen clair d'harmoniser les approches et conditions de travail. Les acteurs indirects seraient très favorables à un effort d'harmonisation entre les acteurs belges mais ont le sentiment qu'il incomberait à la DGCD d'en assumer la direction.

Des restrictions légales explicites empêchent les acteurs indirects d'investir des fonds via une aide sectorielle puisqu'on exige d'eux de rendre compte *directement* auprès de Bruxelles de l'utilisation de ces fonds. On pourrait cependant espérer un plus grand degré d'harmonisation technique pourvu qu'un dialogue puisse se nouer entre la DGCD à Bruxelles, responsable du contenu du programme des acteurs indirects, et l'Ambassade/CTB qui élaborent le contenu des programmes bilatéraux directs. Même si les acteurs individuels s'assurent de la mise en phase de leurs projets avec la programmation nationale (s'appuyant à cette fin sur le plan stratégique sectoriel de l'éducation), l'absence d'un moyen d'harmoniser les interventions entre les acteurs belges pourrait entraîner une perte de connaissances sur le secteur, des redondances dans les

¹⁴⁷ Comme le CAURWA par exemple

¹⁴⁸ La politique de la DGCD vis à vis des ONG a été établie dans un plan quinquennal 1998–2002 puis 2003–2007, ce dernier les encourageant à travailler en consortium.

actions et pour l'acteur local la confusion occasionnée par une multiplication d'acteurs suivant des démarches différentes (cf. le cas du CNDP).

6.6 Liens avec les autres parties prenantes

Les parties rwandaises ont régulièrement reconnu le DFID (département du Développement International) comme étant le chef de file des acteurs nationaux dans le secteur de l'éducation mais la Belgique est aussi reconnue pour son rôle, aux côtés des Allemands et des Japonais, la Banque Mondiale et la Banque de Développement Africain. L'engagement de la Belgique dans les discussions sur la spécialisation et l'harmonisation des donateurs a été amorcé par de nouveaux membres dans l'équipe de l'ambassade qui bénéficiaient d'une expérience préalable dans l'application d'un SWAP. Il en va généralement de même dans d'autres missions de coopération, et ce avec une diversité d'expérience qui peut être la source de différences dans la compréhension des donateurs sur la meilleure manière de soutenir l'action des gouvernements nationaux pour anticiper les services-clés et y pourvoir de cette manière.

La coopération belge n'est pas réputée avoir ouvertement poursuivi des objectifs « d'influence » en termes de stratégie et de dialogue d'orientation des politiques. Il faut tout d'abord noter que des membres de l'Ambassade et du VVOB ont pris part au groupe de travail sur le secteur de l'éducation et qu'ils ne jouissent pas de la même autorité pour adopter des positions sur les politiques. Le VVOB n'a pas ces dernières années pris part à ces discussions¹⁴⁹. Il a même été rapporté que ses intervenants n'égalent pas l'expertise technique des spécialistes du DFID pour le secteur de l'éducation et que par déduction ne se sont pas imposés comme des acteurs de premier plan. Quant à la question d'argent : bien que la Belgique ait répondu à l'appel du Gouvernement du Rwanda pour un endossement à long terme de ses priorités dans le secteur de l'éducation et qu'elle ait apporté un soutien sous la forme d'un mécanisme budgétaire harmonisé, il semble que l'annonce en ait été faite dès 2005 mais que le premier transfert de fonds n'a pas eu lieu avant la fin de 2006. Cela n'a pas été sans laisser quelque amertume polie des deux côtés (Gouvernement du Rwanda et les autres partenaires de financement).

La coopération belge n'a pas fait de progrès remarquables en termes d'harmonisation même si une contribution en aide budgétaire sectorielle pour l'éducation a eu lieu depuis, elle est accompagnée d'un certain nombre d'interventions de type projet, et financées directement par Bruxelles peu ou prou sans autre consultation ou coordination avec les personnels de la coopération dans le pays sur leur nature et leur adéquation aux besoins. Même si les acteurs indirects ne jouent pas un rôle cohérent ni ne pèsent sur le dialogue technique d'orientation des politiques au sein du groupe de travail sur l'Education (ESWG), ils disposent néanmoins d'une solide expérience du terrain propre à nourrir un tel dialogue.

La participation de la Belgique au mécanisme pour l'harmonisation de l'aide (aide budgétaire sectorielle) a été hésitante et elle a manqué ou n'a pas devancé plusieurs occasions de dialogue. Par exemple, bien que la Belgique participe maintenant à l'aide budgétaire sectorielle, elle n'a pas rejoint le Groupe d'Harmonisation de l'aide budgétaire en tant qu'observateur comme l'ont fait les Pays Bas.¹⁵⁰ Ce groupe est fort de 6 membres à part entière, et des donateurs susceptibles de contribuer à l'aide budgétaire générale qui est la modalité privilégiée par le

¹⁴⁹ Bien que depuis cette évaluation on rapporte qu'ils ont recommencé.

¹⁵⁰ Entretien avec le conseiller du DFID, Groupe d'Harmonisation pour le Soutien au Budget

Gouvernement du Rwanda et aussi utilisée pour maîtriser les mécanismes de suivi des importants subsides acheminés à travers cet outil. Dans ce cadre sont menés des examens d'aide budgétaire sectorielle au sein de l'architecture de l'aide budgétaire générale. Depuis 2006, le personnel de l'Ambassade a pris place à la table du dialogue d'orientation des politiques qui contribue à l'aide budgétaire sectorielle, prenant la direction des discussions sur la Santé et siégeant à titre d'observateur dans d'autres secteurs.

A un niveau subsidiaire, des contributions sont parfois faites à l'occasion de débats d'orientation de politiques plus détaillées. VSF et l'APEFE ont par exemple été tous deux reconnus par les parties rwandaises comme ayant été précieux dans les débats d'orientation qui ont finalement abouti à la rédaction de la EFTP (politique sur l'Education et la Formation Technique et Professionnelle) qui est en passe d'être adoptée par le conseil des ministres. A l'opposé, ces trois acteurs indirects (VVOB, VSF et l'APEFE) travaillent avec des institutions qui produisent des diplômés dont les perspectives d'emploi sont compromises par l'absence de Politique de l'Emploi et de validation formalisée des qualifications professionnelles acquises, mais aucun de ces partenaires ne s'est engagé dans le dialogue d'orientation de cette politique. Certes, l'APEFE s'est fait remarquer par une certaine passivité dans la décision politique qui a provoqué le retour du CFJ dans le giron du MINIFOTRA en tant que ministère spécialisé.

On a cependant noté que ces acteurs adoptent tous une démarche projet (à travers des partenariats avec des petites institutions spécifiques) alors qu'elles gagneraient en efficacité si elles adoptaient une approche programmatique. Dans le cadre du partenariat avec le CFP Kavumu, où le VVOB reste responsable de la coordination, l'adhésion de la CTB est perçue comme un plus pour l'aide belge sur ce modèle et comme facilitant le dialogue conjoint au niveau national avec le ministère de tutelle (MINIFOTRA) qui nourrit l'ambition d'ouvrir un tel centre dans chaque province.

6.7 Efficacité du niveau des résultats

Les taux de réussite scolaire en fin du cycle primaire restent en deçà de la moyenne subsaharienne mais l'accès à l'enseignement (à tous les niveaux du système) s'est amélioré sur la période du PSRP¹⁵¹. Les mesures en faveur des pauvres ont permis un plus large accès à l'enseignement primaire et le pourcentage de filles à ce stade dépasse désormais 50%. Par ailleurs les liens entre le PSSE, le MTEP, le budget national et les dépenses effectives au budget se sont progressivement améliorés entre 2003-2005.¹⁵²

Au vu de ce qui précède, il ressort clairement que s'il y a eu d'indéniables progrès, la grande inconnue est qu'il n'y a eu que peu d'engagements fermes au financement de l'éducation au-delà de 2007.¹⁵³ Il va donc sans dire que tout effort que manifesterait la Belgique en vue de s'aligner avec le SWAP et dialoguer avec les autres donateurs dans ce secteur, comme le recommande la Note Stratégique sur le Secteur de l'Education, est susceptible d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement au niveau des résultats de programmes et des engagements pris dans le cadre du PIC 2007 - 2010. Cette Note sera signée en 2008 et apportera 8 M€ en soutien au secteur de l'éducation. Il est de toute évidence trop tôt pour se faire une idée

¹⁵¹ 2002-2006

¹⁵² Auto-évaluation du secteur de l'Education, juin 2006

¹⁵³ Idem

de la contribution belge au Programme conjoint de Soutien au Secteur de l'Éducation (PCSSE), qui se tient tous les ans depuis 2003.

Toutes les études (des projets de tous les acteurs) disponibles ont été passées au crible pour voir dans quelle mesure les objectifs de niveau projet ont été menés à bien et sont en bonne voie au niveau résultats et ambitions. Les données sont hétérogènes – les rapports de suivi annuel ne sont pas systématiquement remis; certaines données des revues à mi-parcours ont été remises en cause par les agences d'exécution; et les programmes qui n'avaient atteint aucun de leurs objectifs initiaux et avaient été substantiellement revus n'ont pas proposé d'analyse externe des raisons de leur échec.

Selon une évaluation interne menée par la CTB et le partenaire national dans sa troisième année d'exécution¹⁵⁴, le programme de construction d'écoles (CREP) aurait réalisé des progrès satisfaisants au regard de ses objectifs. En juin 2007, l'avancement en termes de construction du nombre de salles de classe était en bonne voie (76% d'une cible rehaussée suite à des réductions de coûts) mais au prix de révisions majeures au détriment du développement de capacité locale et autres objectifs sociaux. Selon un commentaire verbal, une évaluation externe (juin 2007) aurait souligné des mauvaises performances générales et suggéré que les fonds gagneraient à être réorientés via le mécanisme d'aide budgétaire. Le soutien à l'élaboration des programmes scolaires et autres achats de matériaux était jugé satisfaisant, et en particulier par les partenaires rwandais lorsqu'ils étaient en mesure de se procurer leur propre assistance technique.

Deux instruments de l'aide différents ont été mis au service du développement – la coopération bilatérale à travers les acteurs directs et indirects. Aucun résultat ou comparaison financière n'ont été présentés dans le cadre des évaluations à mi-parcours obtenues et aucune évaluation de l'efficacité financière ou des coûts unitaires comparatifs n'a été faite.

Des remarques générales ont été formulées sur les différences d'impact potentiel entre ces deux types d'acteurs par plusieurs personnes interrogées. Entre autres, on notera la tendance chez les acteurs indirects à travailler sur une gamme de projet étroite, des partenaires au niveau du district n'ayant que peu de poids sur les budgets dévolus, mais sur les projets pilotes une expérience du terrain bien établie. Il y aurait matière à bâtir sur ces cas de réussites individuelles mais les acteurs techniques belges n'ont pas nécessairement prévu de le faire ou ne sont pas dotés des ressources pour le faire.

A l'inverse, l'agence de coopération bilatérale directe (CTB) a la capacité et le mandat pour produire des programmes de coopération de haut niveau qui traitent les principales priorités sectorielles. L'agence n'a cependant pas saisi l'opportunité de passer à la vitesse supérieure en termes de déploiement national ou en termes d'influence politique lorsqu'elle est chargée de l'exécution des projets/programmes. Elle s'est contentée de rejoindre un projet concluant sans l'enrichir d'une autre échelle ou d'un impact durable.

6.8 Principaux freins et opportunités

On pourrait tirer meilleur parti de la Note Stratégique pour la Coopération Belge au Développement en matière d'Éducation et de Formation (septembre 2002), qui fournit des orientations claires. L'objectif d'ensemble de la coopération bilatérale en matière d'éducation

¹⁵⁴ Rapport d'Évaluation et de Suivi 2006

et de formation est de contribuer au développement socio-économique et à la lutte contre la pauvreté dans le pays partenaire. Dans ce cadre on distingue plusieurs volets qui méritent une attention particulière et notamment la nécessité de prendre une part active dans le dialogue politique et participer aux mécanismes de coopération internationale adossés à un SWAP. De ce point de vue, le Rwanda est bien avancé et pourtant la Belgique tarde à jouer sur toute la largeur du terrain qu'elle s'était depuis longtemps engagée à occuper. On notera toutefois que la CTB va embaucher un expert sectoriel pour l'éducation qui siègera à la DFID et sera présent pour les aspects techniques du dialogue pour le secteur de l'éducation.¹⁵⁵ A ce jour les acquis d'expertise technique n'ont pas été pérennisés sous la forme de politiques. La Belgique reste timide dans les forums du dialogue politique et la distinction faite entre exécution (CTB et autres acteurs) et défense de la cause ou dialogue d'orientation (DGCD) demeure un frein.

C'est en fait un frein que ne ressentent pas les acteurs qui ont une compréhension technique des réalités d'un secteur (comme c'est le cas de l'APEFE pour la formation technique et professionnelle) puisque leur rôle est précisément d'influencer le développement d'une politique de l'emploi formel, dont l'absence a depuis longtemps pénalisé les perspectives d'emploi des techniciens qu'ils forment. La formation technique et l'apprentissage spécialisé sont des niches qu'a traditionnellement occupées la Belgique. Il y a matière à créer de meilleures synergies entre les apports techniques dans ce cadre et le développement économique dans le secteur rural. La formalisation d'une telle vision pourrait inspirer une démarche plus programmatique de l'aide au sein de la coopération belge elle-même. Ce serait l'occasion de vraiment explorer cette question transversale de l'économie sociale qui a été occultée jusqu'à présent.

Les interventions financées par la Belgique pourraient bénéficier d'une meilleure synergie (comme ce fut le cas entre l'APEFE et VSF dans ce domaine) et les interventions pilotes qui ont réussi mériteraient qu'on y distingue plus nettement le rôle des divers acteurs lorsque la CTB, forte de son envergure et de sa réputation, s'implique dans des initiatives pilotées par des acteurs indirects.

6.9 Mécanismes de gestion : efficacité de la gestion

Le soutien aux projets belges bilatéraux directs est extrêmement lent à se mettre en place et très minutieux dans son administration. Ceci est source de frustrations que n'ont pas manqué de citer la direction générale de l'enseignement technique et le MINEDUC, entité de construction des écoles. Des missions ont été menées conjointement pour identifier les besoins des projets, dans leur conception et leur planification mais ce n'est pas propre à la coopération belge. De par son volume d'Assistance Technique, la Belgique est parfois perçue comme ayant un intérêt à contrôler le projet, mais l'argument positif est qu'elle apprend mieux par son implication directe. Cependant on a souvent regretté le temps nécessaire à l'embauche et au déploiement des assistants techniques qui nuit à l'exécution des projets. La CTB, tout comme les acteurs indirects, est impliquée dans l'élaboration des programmes scolaires. En dépit de demandes répétées pour obtenir des informations sur ce travail, notre mission n'a reçu aucune information financière qui nous permettrait de comparer les rapports coût /efficacité relatifs ni de déterminer s'il y avait des différences substantielles en termes d'approche.

¹⁵⁵ Bien qu'un soutien sectoriel pour l'éducation ait été convenu dès octobre 2006, cette personne n'était toujours pas attendue à son poste avant août 2007.

L'accent sur la communication entre les acteurs indirects et la DGCD à Bruxelles d'une part et avec le personnel de la DGCD au Rwanda à l'Ambassade d'autre part donne l'impression à certains des partenaires que le travail mis en œuvre via les mécanismes de coopération indirecte est moins prioritaire pour la Belgique. Il en va sans doute de même pour la coopération d'autres pays (par exemple, pour le Royaume-Uni et ses ONG opérant hors du cadre d'un accord de programme pays) à moins que les réseaux interpersonnels locaux et les flux d'information ne soient solides. Le plus grand risque pour une gestion globale efficace de toutes les ressources combinées semble provenir de la séparation des responsabilités en termes de décisions de financement et le manque de concertation entre la DGCD à Bruxelles et le personnel en place à Kigali. Il est évidemment très plausible que la main droite (à Kigali) ne sache pas ce que fait la gauche (à Bruxelles) pour ce qui est de tous les mécanismes autres que la coopération bilatérale directe et que cela soit cause de dispersion des efforts.

L'aide budgétaire en phase avec la politique sectorielle est le mécanisme privilégié pour le Gouvernement du Rwanda en raison de son efficacité – à réduire les coûts de transport, à éviter une trop lourde gestion liée à la multiplication de projets et à placer le fonctionnement de l'Assistance Technique sous le contrôle du partenaire national (MINEDUC). On notera que malheureusement, encore en 2005 il restait « trop de petits projets qui ne reflètent pas les priorités du Gouvernement du Rwanda et qui sont d'un coût tel qu'ils mettent en péril leur avenir. »¹⁵⁶ L'aide belge à l'éducation semble en grande partie tomber dans cette catégorie dans la mesure où durant la période 2002-2006, elle se composait d'une telle pléthore de projets divers dans les universités, le primaire, le secondaire et l'enseignement technique avec les services-clé de l'éducation du ministère central (comme le KIE et le CNDP) et des instituts individuels comme partenaires et qu'elle manquait d'une politique sectorielle globale pour articuler une telle variété.

6.10 Impact des Programmes

La plupart des résultats atteints par les projets dans ce secteur peuvent être pérennisés par leur inclusion dans le cadre de la politique menée par le MINEDUC. Une exception notable à cela est l'impact du travail sur l'élaboration du cursus pour la formation technique et professionnelle qui pourrait souffrir du transfert de responsabilité au MINIFOTRA¹⁵⁷. Le CNDP, organisme responsable de l'élaboration des cursus scolaires au sein du MINEDUC ne voyait lui-même pas comment l'éviter.

Cette évaluation a constaté que dans la mesure où le financement bilatéral direct est orienté via l'aide budgétaire sectorielle, la responsabilité de son utilisation pour la définition d'un ensemble cohérent de priorités conformément au Programme de Soutien au secteur de l'Education incombera au Gouvernement du Rwanda avec en particulier le MINEDUC et le MINIFOTRA. Les acteurs indirects pourront encore apporter un concours précieux en fonction de leur historique et leur expertise particulière, et l'incidence de leurs interventions devra être évaluée sous l'angle de leur contribution aux mêmes priorités sectorielles.

¹⁵⁶ Financement de l'étude "Improving Provision and Management of External Support to Education Feb 2005" (pour une meilleure mise disposition et gestion de l'aide externe à l'éducation)

¹⁵⁷ Décision politique récemment prise par le Gouvernement du Rwanda

6.11 Thèmes transversaux

Au vu de cette étude il n'apparaît pas que les projets éducatifs tiennent compte de certains aspects transversaux tels que l'égalité hommes-femmes, le SIDA, l'environnement et le développement socio-économique. Seul dans un cas de projet de construction d'écoles (le programme CREP) a-t-on constaté un effort de prise en compte de ces thèmes à la conception de ce projet même si par la suite ils furent sacrifiés au bénéfice des objectifs de résultats «concrets» (rapidité de construction des salles de cours).

7 Le secteur privé

7.1 Portefeuille du secteur

7.1.1 Contexte général

L'économie rwandaise continue de reposer essentiellement sur l'agriculture et en particulier les cultures vivrières, ce qui rend la croissance extrêmement vulnérable aux intempéries. La part de l'agriculture dans l'économie n'a pas évolué de manière significative (43-45%) sur la période 2002-2006, ce qui indiquerait que l'économie du Rwanda n'a pas connu de changements structurels majeurs depuis. Même si la reprise de l'activité de production a contribué à restaurer certains indicateurs sociaux à leur niveau d'avant la guerre, la pauvreté reste omniprésente. La pression sur la terre est forte avec une densité de population de 317 habitants/km² soit 600 personnes/ha de terre arable alors que la croissance démographique est estimée à 2,9% (4,4 millions d'habitants en 1975, contre 8,4 en 2004, et une prévision de 10,06 millions en 2015). Il est donc indispensable de générer des ressorts économiques en dehors du secteur agricole en renforçant le secteur privé.

La politique de développement du Rwanda a placé le secteur privé au cœur de la croissance économique et de sa stratégie de lutte contre la pauvreté dans le cadre de son document Vision 2020 et du plan PSRP1. Le tableau ci-dessous présente les cibles fixées par Vision 2020 et le PSRP1 par rapport à la croissance réelle du PIB sur la période 2002-2005 et ce faisant montre que la croissance est en deçà des objectifs fixés et qu'il est vital de stimuler ce secteur.

Tableau 7 : Comparaison de la croissance réelle par rapport aux prévisions du PIB (%) 2002-2005¹⁵⁸

	2002	2003	2004	2005	Moyenne 02-04	Moyenne 02-05
Scénario PSRP 1	7,3	6,1	6,2	-	7	
Vision 2020	6,89	6,89	6,89	6,89	6,89	6,89
Croissance réelle du PIB	10	0,7	4,4	6	5	5,6
Part de la croissance de l'agriculture	15	-4,5	1,4	5,8	3,7	4,2

¹⁵⁸ PSRP1, Vision 2020 & estimations du MINECOFIN

7.1.2 Evolutions dans le secteur privé

Le secteur privé rwandais a subi des changements importants sous l'impulsion explicite de l'Etat et du Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme avec la mise en place des cadres institutionnel et juridique appropriés pour les initiatives liées au secteur privé.

Parmi les donateurs associés à l'évolution de ce secteur privé, on notera la Banque Mondiale, l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement, les Pays-Bas (SNV), la Suède (SIDA), l'Allemagne (GTZ) et les Etats-Unis (USAID) qui mènent ce groupe d'action pour le secteur privé.

7.1.3 FRSP (fédération rwandaise du secteur privé)

La FRSP (Fédération rwandaise du secteur privé) est la structure centrale autour de laquelle s'organise le secteur privé. Fondée en 1999 par la fusion de l'ex- Chambre de Commerce et d'Industrie et l'organisation patronale rwandaise (Rwanda Employers Association), elle regroupe divers métiers (neuf chambres ou associations) et son principal but est de représenter les intérêts de l'ensemble du secteur privé par des activités de lobbying et de défense d'intérêts visant à dynamiser la part du secteur privé dans la croissance et le développement économique.

Représentée dans divers districts à travers le pays, la FRSP a ouvert des Centres de Service au Développement des Entreprises (BDS) dans chacune des quatre provinces du pays. Ces centres ont bénéficié du soutien financier de l'Union Européenne et du Gouvernement du Rwanda pour leur rôle central qui est de fournir de la formation, de l'information commerciale et faciliter l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises tout en encourageant les partenariats entre sociétés locales et étrangères.

7.1.4 Le cadre institutionnel

Le Gouvernement du Rwanda a créé un cadre institutionnel, qui continue d'être soutenu par plusieurs agences donatrices, pour améliorer le climat de travail des entreprises et faciliter la production industrielle et le commerce au Rwanda. Les institutions publiques majeures suivantes partagent cette responsabilité de l'amélioration de l'environnement des affaires au Rwanda et œuvrent de concert avec le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme :

La **Rwanda Investment and Export Promotion Agency (RIEPA)** : cette institution publique pour la promotion des investissements et de l'exportation fut initialement créée en 1998 avec pour ambition d'encourager les investissements locaux et étrangers. Son mandat fut élargi en 2005 pour inclure la promotion des exportations. Tout en relayant un certain nombre de mesures incitatives contenues dans le Code des Investissements, l'Agence facilite également les investissements de l'extérieur en prêtant son concours aux investisseurs étrangers pour les formalités d'installation dans le pays. Elle a pour ambition de contribuer au développement économique du Rwanda en attirant les investissements au Rwanda et en promouvant ses exportations.

Le **CAPMER (Centre d'Appui aux Petites et Moyenne Entreprises)** est un organisme para-étatique dont les membres fondateurs sont le Gouvernement du Rwanda représenté par le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme; l'Institut de Science et de Technologie de Kigali; la Fédération rwandaise du secteur privé (FRSP), les ONG et organisations internationales représentées par l'ONUDI et l'association néerlandaise d'aide au développement

(SNV). Le CAPMER fut lancé en octobre 2002 et il constitue une structure permanente d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME).

Cet organisme se veut être un centre d'excellence offrant ses services pour le développement des entreprises aux PME du Rwanda, qui sont appelées à jouer un rôle central dans la réussite du projet Vision 2020 et il sert aussi de centre d'information et de point de référence. Pour y parvenir, cette institution s'efforce de : promouvoir une culture entrepreneuriale par une formation à la gestion d'entreprise et la diffusion d'informations, faciliter l'accès aux services de conseil et de gestion organisationnelle, faciliter l'accès au financement par la préparation de plans de développement et d'aider les PME à négocier des crédits avec les institutions financières, développer l'accès aux marchés locaux et internationaux par des études de marché et la participation à des foires et expositions; enfin d'autres activités connexes telles que le développement de capacités, la promotion des femmes dans l'entreprise et le développement de partenariats.

Le **Bureau Rwandais des Normes (BRN)**, cet organisme public de normalisation a été créé en 2002 pour gérer toutes les activités associées au développement de normes, d'assurance qualité et aux poids et mesures dans le pays. C'est la seule institution habilitée à définir des normes au niveau national et toutes les sociétés, d'Etat ou privées, doivent lui soumettre leurs normes pour homologation. Son principal objectif est d'améliorer la qualité des produits au Rwanda par une application plus efficace de la normalisation, l'assurance qualité, la métrologie et les essais.

L'**Office National de Gestion de l'Environnement**, cette institution publique est responsable de la protection de l'environnement et en particulier de délivrer des homologations d'analyse environnementale aux entreprises et industries dans le cadre de la protection de l'environnement.

Un **Secrétariat à la Privatisation** a été fondé en 1997 au sein du Ministère de la Planification Economique pour prendre acte de la volonté de privatisation du Gouvernement dans le contexte du transfert progressif d'entreprises vers le secteur privé. Son travail et ses activités sont soutenus par la Banque Mondiale dans le cadre du projet sur le développement des entreprises et de la compétitivité. Dès juin 2007, sur les 104 entreprises figurant dans le programme de privatisation, 70 avaient déjà été privatisées, 20 avaient été retirées de la liste pour des raisons diverses et les 14 restantes étaient en cours de privatisation.

Fonds pour le Refinancement et le Développement de la Microfinance (FOREDEM/BRD). Cet organisme a été fondé en 2002 et fonctionne de manière autonome sur le plan financier et administratif comme fonds de la Banque Rwandaise de Développement (BRD). Il a pour mission de fournir des services financiers et connexes à ses clients qui sont des coopératives agricoles et des institutions de micro finance (IMF). Son objectif est de lutter contre la pauvreté en renforçant les capacités des institutions de micro finance, des organisations professionnelles et des autres organismes partenaires de la communauté en promouvant la micro finance dans le secteur rural et en appuyant les chaînes de financement. A la fin 2006, le FOREDEM avait obtenu des lignes de crédit de la BRD pour les équipements de rinçage des grains de café, en soutien au ROPARWA (réseau des organisations d'agriculteurs rwandais), pour fournir des entrants agricoles, des produits de semences et soutenir la micro finance.

7.1.5 Cadre juridique et réglementaire.

Une loi a été adoptée et mise en application le 17/12/2005 pour promouvoir et faciliter les investissements et exportations tout en aidant à alléger le poids des contraintes réglementaires

(lenteur, paperasserie administrative et pressions fiscales). Un comité a été mis sur pied afin d'examiner toutes les lois et les codes régulant les affaires au Rwanda (Code du Commerce, Codes des Impôts et Taxes, Code de la Douane et autres législations commerciales).

Le secteur privé au Rwanda est dynamique et évolue de manière généralement bien organisée. Bien qu'il soit encore à ses débuts et manque d'expérience, il est déjà vivace et un certain nombre d'initiatives ont été prises par des opérateurs économiques en vue de diversifier le secteur et attirer les investissements étrangers pour répondre aux défis que pose ce secteur. Le Gouvernement du Rwanda est partie prenante dans ce processus par la mise en place des cadres institutionnel, juridique et réglementaire pour renforcer la contribution du secteur privé à l'économie nationale.

Au nombre de ces initiatives il a récemment créé le Groupe d'Investissement du Rwanda (RIG), une société fiduciaire mixte d'Etat et privée dans laquelle le Gouvernement est fortement impliqué. Des fonds ont été investis à hauteur de 250M \$US dans un projet de centrale électrique au méthane pour solutionner la pénurie d'énergie qui forme un obstacle à la production pour toutes les entreprises qui souffrent régulièrement d'interruptions de courant.

7.1.6 Présence et actions de la Belgique dans le secteur privé du Rwanda

a. Création de la REIC (société d'investissement dans les entreprises du Rwanda) par la société BIO :

La société BIO, une société belge d'investissement pour les pays en voie de développement, permet d'apporter des fonds à des institutions financières et des fonds d'investissement. Elle sert à acheminer les fonds de la DGCD à cette fin. Cette société investit aussi dans les PME et assure le financement d'opérations d'Assistance Technique ciblées ainsi que des subsides pour réaliser des études de faisabilité.

Au Rwanda, BIO a été associée aux travaux de la commission mixte en mai 2004 et elle fut invitée par la Banque Mondiale à collaborer avec eux et le Ministère des Finances du Rwanda pour établir un fonds d'investissement en vue de soutenir les PME dans le cadre du Projet de développement des Entreprises et de la Compétitivité (CEDP) financé par l'Association Internationale de Développement et la Banque Mondiale. La REIC devait être financée par des apports en capitaux (2-3M \$US) complétés par un prêt de fonds du CEDP alloués à la REIC par le Gouvernement du Rwanda (4 M \$US). BIO devait fournir du capital pour l'investissement et un montant complémentaire d'Assistance Technique.

En juin 2005, la REIC était juridiquement constituée et une partie de ses besoins en capitaux avait été libérée. L'accord de crédit fut signé entre le Ministère des Finances et le Président de BIO et il fut organisé une table ronde pour présenter ce nouveau dispositif aux acteurs du secteur privé. Selon ses propres prévisions, la REIC estimait pouvoir investir des montants moyens de l'ordre de 250 000 \$US dans quelque 25 entreprises en fonction du taux de rotation du fonds et de la capacité d'absorption du marché.

La documentation présente des lacunes qui nous ont empêché d'établir de manière irréfutable la suite des événements et précisément ce qui a conduit à la mise en sommeil de la participation belge à ce dispositif d'investissement puis en fin de compte au retrait de BIO. Nous avons dans une large mesure puisé nos informations dans les entretiens, source qui manque de cohérence dans la mesure où certains imputent l'échec du projet à des responsabilités différentes.

Le texte de l'accord de prêt n'a pas pu être localisé¹⁵⁹ bien qu'il semble que BIO se soit à l'origine considérée comme la principale source de capitaux investis et par conséquent comme le principal actionnaire et ainsi devant disposer d'un intérêt majoritaire pour contrôler le fonctionnement du fonds. La coopération allemande (KfW) a exprimé son intérêt à participer au fonds sans jamais pour autant prendre les décisions susceptibles de le concrétiser. Par la suite, le Gouvernement du Rwanda a indiqué son souhait d'ouvrir la possibilité pour les investisseurs rwandais de participer au fonds de capital et d'emprunt de la REIC avec des participations pouvant varier de 55% à 90%. Dans l'un et l'autre cas, BIO perdait toute participation majoritaire, si telle était son intention, mais cela ne semble pas avoir été le cas puisque BIO était désireuse d'être présente en Afrique centrale et qu'elle fit une nouvelle proposition aux termes de laquelle sa participation au capital serait plafonnée à 10% (200 000 \$US) et serait ajouté un co-financement de 3 M \$US sur lesquels BIO serait activement impliquée pour les prises de décision finales.

Le Conseil des Ministres du Rwanda a consenti à ce *modus operandi* (novembre 2005) et c'est à ce moment que fut introduit un nouvel actionnaire, non rwandais, la Marathon Corporation Ltd. Au bout du compte, BIO a considéré qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'informations claires sur cette société pour continuer de collaborer avec la REIC et c'est finalement en juin 2006 qu'elle prit la décision de s'en retirer, en s'assurant de manière raisonnable de pouvoir récupérer la valeur des actions de la REIC qu'elle avait déjà achetées.

Il subsiste à ce jour des divergences d'opinion sur le fait que BIO ait eu ou non suffisamment d'informations à disposition pour répondre à ses demandes sur d'autres actionnaires éventuels (nous notons qu'il n'a été fait état de cette préoccupation qu'à l'égard de la société Marathon et non pour tous autres investisseurs rwandais potentiels). Cette affaire a suscité un certain ressentiment avec l'impression pour les partenaires rwandais que BIO a péché dans sa communication et par manque de transparence. L'ambassade a été incapable d'intervenir comme médiatrice ou de résoudre ce problème d'une quelconque manière dans la mesure où ses demandes d'information répétées sont restées sans suite jusqu'au jour où elle a appris le retrait de BIO sans en avoir jamais été formellement notifiée ni encore moins informée des raisons de ce retrait.

Ceci a engendré une situation délicate où l'on perçoit de la part d'un des canaux de l'investissement des fonds d'aide belges qu'il se distancie de l'Ambassade sur le terrain, à ce point qu'aucune des parties n'est à même de résoudre les contraintes opérationnelles et l'objectif d'investissement pour le développement du secteur privé via les PME s'est finalement conclu malheureusement.

Après le retrait de BIO, la REIC a été restructurée en 2007 par les autorités rwandaises sous la forme d'une société à capital mixte dont l'actionariat est partagé entre la BRD (25%), la Caisse de Sécurité Sociale Rwandaise –CSR (25%), la Banque de l'Habitat du Rwanda –BHR et une société du nom de MALTON (25%). Au moment de notre évaluation, cette dernière société était encore en cours de constitution. BIO a depuis pris part à un certain nombre d'autres activités au Rwanda (qui n'apparaissent pas dans la base de données de la DGCD pour l'Aide et qui n'ont pas fait l'objet d'évaluation de notre part) – entre autres participation à un fonds d'investissement alternatif pour les PME (Grofin) avec des investisseurs sud-africains qui ont mis fin à leurs activités en 2007, et trois autres projets d'investissement dans des PME pour les secteurs de la production du thé, de la tannerie et du ciment qui ont reçu une "autorisation de principe".

¹⁵⁹ La copie n'a pu être trouvée au Ministère des Finances

b. Le rôle d'AQUADEV- ADFinance au Rwanda

AQUADEV a déployé un programme de micro finance au Rwanda dont le principal objectif est d'améliorer le bien-être des populations les plus vulnérables par un soutien technique, institutionnel et financier au secteur de la finance décentralisée. Cette aide institutionnelle à la micro finance vise à combattre la pauvreté parmi ces populations qui n'ont pas accès au secteur bancaire et ce par une meilleure couverture de leurs besoins financiers et en assurance grâce à une consolidation de l'industrie de la micro finance.

AQUADEV-ADFinance est présent au Rwanda depuis 2001 avec pour mission d'agir en tant que pôle national de compétences pour les projets de micro finance qui servent un intérêt collectif. ADfinance est la section rwandaise de AQUADEV mais ne jouit pas d'un statut juridique à part entière, son nouveau nom faisant partie d'une stratégie de sortie pour AQUADEV, une ONG étrangère transférant ses responsabilités à l'organisation locale AD Finance Rwanda. A ce jour, aucun calendrier n'a été établi pour ce transfert mais il est envisagé comme étant la deuxième phase du projet devant être financé par le Fonds Belge de Survie.

Ses activités couvrent trois fonctions, à savoir:

- Le soutien technique et institutionnel aux partenaires : en renforçant la capacité des IMF partenaires en les aidant à mettre en place des structures organisationnelles et de gestion (mandat de représentants élus, formation du personnel, informatisation).
- Conception d'outils et de services spécifiques au secteur pour aider les IMF à mener à bien leur mission : avec un soutien financier de la Belgique, AQUADEV a développé un logiciel dédié aux IMF (Adbanking), ainsi qu'un certain nombre de modules de formation qui font l'objet de remises à jour régulières pour mieux répondre au contexte local et au profil des bénéficiaires.
- Rôle d'observatoire central de la micro finance : il s'agit là d'effectuer une veille sur l'évolution de la micro finance au Rwanda. A cette fin, AQUADEV-ADfinance a créé la première base de données centralisant toutes les informations sur ce secteur (identification des IMF, coordonnées, nombre de clients, taux de collecte, taux de pénétration, sources de financement, etc.).

L'approche méthodologique du programme ADfinance est fondée sur le soutien aux structures émergentes (sous diverses formes juridiques), qui offrent des services financiers aux populations pauvres en zones urbaines et rurales. Ce programme a pour vocation de pérenniser le travail de ces structures au long terme en les aidant à se professionnaliser, en identifiant leurs réels besoins et en encourageant une démarche plus participative pour trouver des solutions en vue de leur développement durable. Dans le contexte de ce soutien institutionnel, ils procèdent à une évaluation préliminaire pour s'assurer que l'institution demandeuse remplit un certain nombre de critères établis par AQUADEV- ADfinance tels que taille, bonne gouvernance, etc.

Dans les premiers temps, les actions de AQUADEV n'ont pas pu être déployées avec toute leur efficacité de par l'absence d'une politique nationale de la micro finance. L'absence de cadres juridique et réglementaire a permis à des IMF et Coopératives affaiblies de continuer à opérer, situation à laquelle il a été remédié avec les nouvelles réglementations mises en place par la Banque Nationale du Rwanda en 2002, suite auxquelles plusieurs institutions financières ont dû cesser leurs activités.

En outre, la qualité de certaines interventions, telles que le programme d'informatisation, n'a pas pleinement satisfait leurs bénéficiaires, par exemple la COOPEDU qui a jugé le logiciel « AD banking » mal adapté et dépassé, si bien qu'ils ont dû revenir à des opérations manuelles et abandonner le logiciel en dépit de l'intervention d'AQUADEV (la première phase du projet a été menée entre 2002 et 2005). Il convient toutefois de noter qu'on a constaté une amélioration technique graduelle dans le fonctionnement du logiciel après sa mise à niveau, comme en ont témoigné les utilisateurs de l'Union des Banques Populaires et d'autres IMF subventionnées. A noter aussi l'aide apportée par AQUADEV aux IMF dans l'élaboration des dossiers d'agrément conformément à la nouvelle réglementation de la BNR dans le domaine de la micro finance, ce qui n'était pas un objectif de départ mais dicté par le contexte.

7.1.7 Volumes de financement affectés au développement du secteur privé

L'annexe 9 récapitule l'aide publique au développement (APD) belge consacrée au secteur privé même si, comme on l'a noté plus haut, certains investissements supplémentaires dans le secteur rural ciblent aussi le développement de secteurs non-étatiques comme les éléments de micro finance de plusieurs projets bilatéraux. Ceci met d'autant plus en valeur le faible niveau d'investissement même si la politique de coopération belge a reconnu la nécessité de stimuler la croissance économique nationale par le développement du secteur agricole et une diversification de l'économie informelle.

Les investissements sont limités à deux mécanismes : micro finance via l'ONG belge AQUADEV depuis 2003 avec un changement dans la source des fonds de la DGCD vers le Fonds Belge de Survie (FBS) et une longue période de transition de 2005 à 2006 avec cette phase du projet qui vient seulement d'être concrétisée par un lancement (juin 2007)¹⁶⁰. Le second est l'action avortée en 2005 en faveur des Petites et Moyennes Entreprises et Industries (SME/SMI) initiée avec la création de la REIC par BIO. Le montant de 656 946 € représente les premières dépenses engagées pour ce projet. En 2006, un remboursement de 612 946 € a été fait au profit de BIO suite à sa décision de se retirer du projet laissant un solde de 44 000€ dû par la REIC à BIO.

En résumé, les interventions de la Belgique dans le secteur privé se sont confinées à un soutien institutionnel et technique aux IMF puisque aucune autre initiative n'a été envisagée en soutien des PME depuis l'échec de l'initiative de BIO. Les principaux bénéficiaires ont été les IMF partenaires de AQUADEV; la mission n'a pas réussi à vérifier si l'accès à leurs services pour des populations rurales et urbaines plus démunies avait effectivement augmenté. Par exemple, le nombre d'utilisateurs du Duterimbere/COOPEDU a augmenté sur la période mais dans la mesure où cette organisation est soutenue par plusieurs autres partenaires techniques ou financiers (comme les Pays-Bas), l'attribution reste à confirmer.

7.2 Pertinence en termes de lutte contre la pauvreté et de développement

Le projet de création de la REIC tel qu'envisagé par BIO était en phase avec les orientations données dans le programme Vision 2020 pour ce qui concerne le développement du secteur privé, levier crucial pour la croissance économique, pour réduire la pauvreté et développer le

¹⁶⁰ La nouvelle phase de ce projet est restée paralysée pendant plus de deux ans faute de conformité avec les normes de la BRD.

pays. Le développement des PME vise à dynamiser la production, créer des emplois et lutter contre la pauvreté et puisque l'économie du Rwanda demeure majoritairement tributaire de l'agriculture il était logique d'encourager les opportunités en dehors de ce secteur en aidant les PME et les industries de production, ce qui était au cœur de la mission de la REIC.

Le projet AQUADEV est tout à fait pertinent pour la lutte contre la pauvreté. Le Rwanda reste l'un des plus pauvres pays au monde, pointant au 159ème rang sur les 177 de l'Index du Développement Humain¹⁶¹. Si à l'échelle nationale 56,9% de la population vit sous le seuil de pauvreté¹⁶² ce phénomène reste dans sa grande majorité rural avec plus 90% des pauvres vivant dans les zones rurales. Dans ce contexte, le soutien technique aux IMF offrant des services financiers populations urbaines et rurales les plus défavorisées répond à de réels besoins et priorités. Mais si le projet s'avère pertinent sur le papier, il n'en demeure pas moins que dans sa réalisation, son incidence réelle et sa durabilité, le projet nous pose de sérieuses questions qui nous font douter de l'utilité réelle de cette intervention.

7.3 Cohérence de l'action entre toutes les parties prenantes

La Belgique ne figure pas parmi les donateurs présents dans le secteur privé et ne participe pas non plus au groupe de travail sur le développement du secteur privé (cluster), par manque de ressources humaines suffisantes pour participer à tous les « clusters ». Le cas de BIO (voir plus haut) relève d'une action isolée des autres acteurs dans ce secteur. Il est plus que probable dans ce cas, ainsi que dans un projet potentiel d'usine de farine de maïs, que la communication entre BIO et l'Ambassade ait été en cause, illustrant par là le manque de concertation des acteurs belges dans ce secteur. L'échec du projet de création de la REIC est perçu par certains comme preuve de l'incohérence et du manque de souplesse de BIO par rapport aux orientations gouvernementales pour la création d'un fonds d'investissement en faveur des PME et l'on en vient à mettre en doute la sincérité de l'intention d'investir.¹⁶³

Les acteurs du monde de la micro finance ont souffert du manque de politique nationale dans ce domaine, qui a perduré de 1994 à 2002 avec pour conséquence que tout soutien procuré se faisait dans un contexte de grande fragilité. L'absence de cadre juridique et réglementaire ainsi que le mauvais climat de remboursement généré par une ONG qui longtemps accordait du 'crédit' sous la forme d'assistance sans obligation de remboursement dans la période d'urgence après 1994, ont constitué autant d'obstacles aux IMF et ont été préjudiciables à la cohérence des actions dans ce secteur. Les cadres juridiques maintenant en place devraient favoriser une meilleure harmonisation de la démarche même s'il semble que certains acteurs ignorent, ou feignent d'ignorer, ces principes directeurs.

7.4 Liens avec les autres intervenants

La coopération et le contact entre les acteurs du secteur privé et l'Ambassade de Belgique ont pris des formes variées sans jamais pour autant aboutir. Des contacts formels et informels ont été établis avec le FRSP et le CAPMER avec l'Ambassade; il fut même un temps où un

¹⁶¹ Rapport sur le Développement Humain, 2004

¹⁶² Point sur la Pauvreté, rapport de décembre 2006

¹⁶³ Informations obtenues de la BRD et de l'Ambassade

ambassadeur avait développé tout un réseau de contacts avec le secteur privé mais aucune de ces voies ne s'est concrétisée dans des partenariats. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Belgique a organisé de nombreuses visites mais sans résultat tangible sur le terrain.

Il semble que le projet de création de la REIC ait souffert d'un problème de communication avec les autorités, l'Ambassade de Belgique et d'autres institutions susceptibles de prendre part au projet et qu'il n'y ait eu aucun lien avec les autres parties prenantes.

Dans le domaine de la micro finance, AQUADEV a pris part à un processus de consultation en vue d'établir une politique nationale de micro finance et de déployer ses activités dans ce cadre. L'organisme a été sollicité par le CAPMER pour prendre la responsabilité du volet micro finance du soutien aux IMF et aux Coopératives. AQUADEV entretient des contacts professionnels avec le SNV¹⁶⁴, qui est aussi actif dans ce domaine et les deux parties partagent la même approche sur ce secteur. Il y a cependant eu moins de coopération entre AQUADEV et FOREDEM(BRD)¹⁶⁵, et il n'est pas évident d'y voir des synergies systématiques entre les divers intervenants. L'association professionnelle de la micro finance (Professional Association of Microfinance) au Rwanda a été créée en juin 2007 en remplacement du Rwanda Microfinance Forum mais n'était toujours pas en service au moment de notre évaluation.

7.5 Efficacité au niveau des résultats

On doit se rendre à l'évidence que le projet de BIO de créer la REIC a été un échec car en dépit de plusieurs alternatives proposées, aucun moyen acceptable de continuer n'a été trouvé et l'objectif de créer un dispositif d'investissement n'a donc pas été atteint. La présence de la Belgique dans le commerce et les échanges continue de décliner, ses intérêts majeurs datant d'avant la guerre (Sabena, Hôtel Mille Collines, Rwanda). La création de la REIC avec BIO, si elle avait réussi, aurait offert des perspectives d'évolution plus positives.

Quant à AQUADEV, l'efficacité de ses actions a été limitée par le faible niveau de maîtrise de la situation dès le début (absence de législation pour la micro finance) mais fut aussi pénalisée par les faibles compétences techniques notées en termes d'Assistance Technique et la pénurie de ressources humaines (un seul spécialiste informatique disponible au sein d'AQUADEV) sans parler du manque d'experts nationaux dans ce domaine.

7.6 Principales contraintes et opportunités

7.6.1 Contraintes

Au départ, après le génocide, le secteur privé n'était pas bien organisé et c'est pourquoi la fédération du secteur privé du Rwanda (FRSP) a été créée en décembre 1999. Dans ce contexte, l'absence d'un plan stratégique global pour le développement du secteur privé, sur lequel l'aide aurait pu s'aligner, fut un obstacle sérieux en termes de coordination et d'harmonisation des efforts de la part des donateurs dans ce secteur. L'absence de plan sectoriel reflétait aussi un manque de focalisation sur les réelles priorités, une coordination insuffisante des agences de mise en œuvre et une absence de cibles ou d'indicateurs clairement définis.

¹⁶⁴ SNV : Organisme Néerlandais pour le Développement

¹⁶⁵ FOREDEM : Fonds de refinancement et de développement de la micro finance

En dépit de l'évolution du secteur privé en termes organisationnels et de l'émergence de cadres institutionnels, juridiques et réglementaires, le secteur privé souffre encore de contraintes importantes en termes d'infrastructure (routes et voies de desserte en zone rurale, électricité, équipements pour zones industrielles, etc.) et en termes d'environnement commercial. Nous citerons au passage la lenteur des formalités de douanes, le manque de financement à long terme, les taux d'intérêts élevés, la charge fiscale jugée excessive, l'accès difficile aux informations et l'absence de mesures permettant de renforcer les capacités de ceux déjà en activité.

Les actions des ONG dans le domaine de la micro finance après le génocide ont privilégié une approche d'assistance au crédit qui a engendré des mauvaises habitudes dans la population, ce qui appelait donc un changement de mentalité. Ce type d'évolution étant par nature un effort de longue haleine, on a l'impression que le projet a souffert de cette situation qui se prolongeait¹⁶⁶. Le manque de cadre réglementaire pour la micro finance au niveau national a aussi été un réel obstacle pour les acteurs de ce secteur. Par défaut, l'attention s'est reportée sur la mise en place des éléments d'une politique de micro finance aux dépens des actions initialement prévues.

7.6.2 Opportunités

On notera ici qu'il existe des opportunités commerciales au Rwanda que d'autres pourront peut-être saisir et faire fructifier. Les grandes sociétés à dominante belge datent pour la plupart d'avant la guerre et cela peut laisser à penser que la Belgique n'est pas ou peu intéressée à développer le commerce et les liens avec ce pays. On sait néanmoins que ce n'est pas le cas car la Belgique a pris plusieurs mesures pour animer ses activités en soutien du secteur privé et il est clair que c'est indispensable pour stimuler et promouvoir un développement économique durable.

Le document Vision 2020 comporte un chapitre sur le secteur privé qui constitue la référence pour tout projet de coopération dans ce domaine de développement. La loi¹⁶⁷ afférente à la promotion et à la facilitation des investissements et des exportations offre un cadre pour encourager les investissements dans le pays.

Les investisseurs étrangers et les investisseurs belges en particulier devraient cibler des secteurs d'investissement en fonction de leur propre expertise dans ces secteurs.

L'évolution récente du cadre institutionnel visant à structurer le secteur privé offre aux donateurs une bonne occasion de s'impliquer dans le renforcement de ce cadre et de s'affirmer comme acteurs du développement de ce secteur, ambitionnant ainsi de contribuer à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique du Rwanda selon sa Vision 2020.

La présence d'un représentant fiable du secteur privé, en l'occurrence le FRSP, une fédération décentralisée et bien organisée, constitue un atout majeur pour tout investisseur ou partenaire du développement. Les besoins en termes de développement de capacité, d'infrastructures, et de nouvelles technologies de l'information sont une opportunité d'investissement pour les sociétés manufacturières et les prestataires de services étrangers. Une bonne compréhension de ce secteur et une confiance dans les partenaires choisis sont les pré-requis indispensables pour que toute activité soit couronnée de succès. Le secteur privé n'est pas le seul dans ce cas mais nous

¹⁶⁶ Bien qu'il convienne de noter qu'il y a eu par le passé d'autres exemples réussis de programmes de microcrédit au Rwanda depuis le génocide. Il conviendrait donc d'examiner la compétence et l'approche de AQUADEV en la matière.

¹⁶⁷ No. 26/2005 daté du 17/12/2005

insistons sur ce point car dans ce petit secteur privé du Rwanda, il peut se trouver que des sociétés aient des liens solides avec des individus influents ou des représentants de l'Etat.

7.7 Mécanismes de gestion

Le développement du secteur privé requiert des mécanismes de soutien direct par le renforcement du cadre institutionnel ou le soutien direct technique ou financier, tel qu'il est apporté par les autres donateurs présents dans ce secteur. BIO ne semble pas être un partenaire particulièrement remarquable pour ce type d'actions. Le mécanisme d'intervention utilisé par cet organisme, éludant toute forme de supervision de la part de l'Ambassade de Belgique au Rwanda, s'est avéré inapte dans la mesure où tout arbitrage devient dès lors difficile en cas de conflit d'intérêts ou autres problèmes.

Le mécanisme d'intervention élaboré par AQUADEV- AD Finance demande à être examiné de plus près en termes de stratégie de sortie pour qu'une structure locale plus vigoureuse et autonome puisse émerger dans son sillage. Puisque l'entité ADfinance n'a aucun statut juridique, ses interventions seront toujours considérées comme une contribution provisoire susceptible de disparaître avec le départ d'AQUADEV, ce qui menace la pérennité du projet. Il importe de convenir d'une stratégie de sortie permettant d'accélérer le processus de développement de capacités techniques pour les personnels locaux de AD Finance Kigali et que son autonomie juridique et financière soit reconnue. AQUADEV a pris acte de cette nécessité et a confirmé que c'était dans ses intentions mais sans pour autant établir un calendrier à cette fin.

7.8 Efficience des résultats

Le processus de création de la REIC a engendré des frais de déplacement et autres dépenses sans résultats positifs immédiats à opposer en regard. Par conséquent, le montant correspondant, qui reste à rembourser (voir plus haut), signifie que les fonds ne génèrent pas d'intérêts, d'où pertes financières ou manques à gagner pour une institution financière. De ce point de vue, le projet n'a pas su être efficient.

7.9 Impact des Programmes

L'échec, ou pour le moins l'expérience négative de BIO a laissé un sentiment de méfiance et un manque de confiance parmi les autres institutions financières du Rwanda, et en particulier pour la Banque Rwandaise de Développement (BRD). Il semble assez probable que le soutien aux actionnaires rwandais serait difficile à obtenir si BIO devait continuer à exercer ses activités au niveau local.

A l'opposé, en vertu de son implication de longue date dans ce secteur, où AQUADEV a relevé divers défis au fur et à mesure de leur survenance, cette organisation a su capitaliser sur ses acquis passés et rehausser son image, par exemple en mettant à jour le logiciel (nouvelle version) actuellement exploité par l'Union des Banques Populaires, d'autres IMF et coopératives partenaires (on aura noté les progrès réalisés dans la deuxième phase du projet). Ainsi grâce aux efforts conjugués des acteurs du secteur de la micro finance et de la nouvelle politique de la Banque Nationale du Rwanda (BNR) dans ce domaine, il a été possible de

susciter un changement de mentalité progressif parmi la population par une augmentation échelonnée des taux de remboursement pour les IMF. Il n'en reste pas moins que l'impact social des actions d'AQUADEV sur les communautés les plus défavorisées tarde à se faire sentir.

Il convient de souligner le fait qu'aucune présence des investisseurs belges n'est remarquée dans les cercles d'affaires rwandais. Dans le passé deux investisseurs belges majeurs s'étaient manifestés : Belgolaise/Fortis Bank avec la Bank of Kigali et Rwandex, très actifs dans le domaine des exportations. Mais dès lors que Fortis Bank a décidé de revendre ses actions à la Bank of Kigali, il est très probable que le volume de transactions de Rwandex en souffrira du fait que les facilités financières dont elle bénéficiait de la Bank of Kigali étaient manifestement liées à la présence d'un investisseur belge. Ceci traduit encore une fois l'absence de toute stratégie et politique d'intervention de la part de la Belgique dans le secteur privé, et par voie de conséquence l'impact négatif avec la disparition de plusieurs investisseurs belges dans le secteur privé du Rwanda.

7.10 Thèmes transversaux

Les questions relatives à l'égalité homme/femme, au SIDA et à l'environnement ne sont pas prises en compte dans le projet formulé par AQUADEV, même si certaines des institutions de micro finance (IMF) soutenues soient en prédominance gérées par des femmes (ex. COOPEDU). Les critères de sélection des partenaires ciblent les IMF sans autres distinctions en termes de catégories ce qui laisse à penser que c'est un résultat aléatoire et non le fruit d'une volonté conçue dans le projet. Nous n'avons pas non plus trouvé d'indications qu'était traité le cas critique des délais de remboursement allongés pour les foyers atteints de VIH ou des foyers monoparentaux. Ces réalités sociales doivent être prises en compte dans les programmes de crédit si l'on veut pouvoir éviter des taux de défaut de remboursements élevés.

7.11 Conclusions

Dans le cadre de la coopération pour le développement du Rwanda, la Belgique a privilégié un certain nombre d'interventions dans des secteurs-clés figurant dans le Programme de Coopération 2004-2006 - Santé, Gouvernance, Education, Développement Rural ainsi que certains secteurs "transversaux". Ce PIC précise que le soutien pourra promouvoir un environnement favorable au développement des acteurs du secteur privé dans l'un de ces domaines premiers d'intervention. Le développement du secteur privé est donc relégué au rang des questions secondaires; s'il apparaît des opportunités de soutenir la prestation de services par le secteur privé dans le cadre d'un des secteurs prioritaires il pourra être encouragé mais dans l'optique programmatique c'est foncièrement différent d'une approche résolument orientée vers le développement du secteur privé en tant que tel, par des actions expressément choisies en vertu de la déclaration de Vision 2020 c'est à dire soutenir le secteur privé en vue du développement économique.

Ce choix délibéré a des incidences négatives et se traduit notamment par le manque de visibilité de la Belgique dans ce secteur ainsi que la quasi-absence des investisseurs privés belges dans le pays.

Il est manifeste que certains secteurs soutenus par la Belgique, comme l'éducation et le développement rural présentent des corrélations avec le secteur privé, par exemple on sait que tous les diplômés ne seront pas embauchés dans le secteur public, et que la production agricole demande en aval des phases de transformation et de marketing où ils seront précieux. Cette situation souligne l'interdépendance sectorielle et la Belgique devrait donc prêter une attention particulière au secteur privé dans le contexte de ses programmes dans le pays pour soutenir son développement économique et y combattre la pauvreté.

8 Examen de la gestion de l'aide belge

Bien que le mandat de la présente évaluation n'incitait pas spécifiquement l'équipe à procéder à une étude détaillée de la gestion de l'aide belge, puisque cela fait déjà l'objet d'une autre étude complète par ailleurs¹⁶⁸, il appelait néanmoins à en éclairer certaines spécificités et la manière dont elle est organisée et utilisée pour soutenir le développement au Rwanda.

Les cadres dans lesquels s'organise la coopération belge au Rwanda sont suffisamment clairs pour offrir de bonnes orientations de programmation. Le contexte et les priorités nationales sont clairement édictés dans les cadres du PSRP. Il existe des mécanismes fonctionnels ("clusters") permettant à tout partenaire de développement d'harmoniser ses interventions avec celles des autres acteurs. Par ailleurs, la coopération belge s'articule autour d'une stratégie générale, et plus spécifiquement pour le Rwanda ainsi qu'autour d'un certain nombre de politiques (techniques) et de notes d'orientation traitant les thèmes transversaux. Les orientations stratégiques sont mêmes si complètes et rassemblent une si large panoplie d'approches possibles que bien souvent la réalité des projets semble modeste en comparaison.

Par exemple, bien que la stratégie de développement rural belge reconnaisse la nécessité de travailler avec une variété d'acteurs différents dans un secteur donné - producteurs, organisations de marketing et sources de crédit pour mettre en place une chaîne solide allant du producteur au marché, et s'appuyer sur les acquis de ce secteur pour assurer le développement économique et la sécurité alimentaire générale – il faut bien admettre que depuis de nombreuses années les projets se sont cantonnés au secteur des semences et divers partenariats éclectiques sous la houlette d'acteurs indirects. La Stratégie Belge pour l'Education et la Formation¹⁶⁹ fait référence au fait que la coopération bilatérale directe investit plus dans l'enseignement tertiaire que primaire, que les acteurs indirects APEFE et VVOB se focalisent à raison sur le niveau de l'enseignement secondaire et insistent aussi sur l'importance de l'enseignement élémentaire comme pré requis à la lutte contre la pauvreté. Si cela semble recouvrir un certain nombre de questions en termes d'accès, d'égalité des sexes et d'intégration, en revanche on ne voit pas mieux où l'effort belge gagnerait à être orienté sauf à dire en termes généraux qu'il faut veiller à l'harmoniser avec les autres priorités nationales.

Pendant la période de 2002-2006, nous n'avons trouvé que peu d'indications d'une volonté de coordonner les efforts de tous les acteurs belges pour qu'ils soient harmonisés au sein du SWAP, aspect que soulignait aussi ce document de stratégie. Pour preuve l'éventail hétérogène d'interventions à tous les niveaux de l'enseignement, de l'élémentaire au tertiaire, et avec tout autant de diversité dans les partenaires qui ne représentent pas un portefeuille cohérent de programmation complémentaire s'appuyant sur différents acteurs belges. Au contraire, on y voit un ensemble de projets qui trouvent plus ou moins leur place sous le large parapluie de la

¹⁶⁸ Examen du programme Bolivien, Evaluation de la Coopération bilatérale directe (1999-2005) et l'Examen du CAD par les Pairs (OCDE)

¹⁶⁹ Septembre 2002

stratégie pour le secteur de l'Education au Rwanda. Certains acteurs indirects¹⁷⁰ conviennent que plus d'harmonisation entre les acteurs belges donnerait un impact général plus puissant mais s'en remettent à la DGCD pour en prendre l'initiative.

Même si les politiques édictées¹⁷¹ suggèrent que l'appropriation locale, le développement de capacités locales, les mécanismes de financement à long terme et l'égalité des sexes sont importants, ces thèmes ne résonnent pas dans plusieurs des projets analysés en détail qui semblent être enfermés dans un sas sans lien avec les réalités du secteur ni répondre à leurs objectifs spécifiques. Nous avons déjà souligné la très faible présence de thèmes transversaux dans tous les secteurs.

La stratégie de la coopération belge permettrait l'intervention d'une grande variété d'acteurs et de moyens de financer les priorités sectorielles établies. En dépit de la présence historique de la Belgique au Rwanda, du nombre d'assistants techniques et parfois de la compréhension politique qu'elle manifeste, il ne semble pas que cela se traduise avec les meilleurs effets dans un programme d'actions de coopération au sein d'un secteur donné. La vision générale de la stratégie de coopération belge est aussi courageuse que son programme est prudent. Bien qu'il existe un dialogue entre les représentants de la diplomatie belge et les acteurs de la coopération belge au développement dans certains secteurs, il n'en va pas de même dans tous les secteurs. Les liens entre les acteurs du secteur de la justice sont forts, ce qui semble se matérialiser par une approche du secteur plus complète et programmatique où les actions menées par les ONG complètent et ajoutent de la valeur au travail avec le Gouvernement du Rwanda. Si le dialogue entre les acteurs du domaine de la santé est actif, il pourrait être plus complet, en particulier comme on l'a dit entre la CTB et la DGCD. Dans le secteur rural, nous n'avons trouvé que de rares liens établis ce qui se traduit par une mauvaise compréhension de la situation générale.

Malgré cette observation positive sur le dialogue interne dans certains secteurs, les actions ne sont pas suffisamment maîtrisées pour optimiser la qualité des actions et la qualité du dialogue avec les partenaires rwandais. La Belgique a pris une initiative courageuse, suite à une analyse approfondie et bien documentée, en apportant son soutien très en amont d'une nouvelle forme de justice communautaire de masse baptisée 'Gacaca', et vaguement inspirée d'une formule traditionnelle. La Belgique a su acquérir beaucoup d'expérience dans sa mise en œuvre grâce aux liens étroits établis avec la couche des acteurs bilatéraux directs et indirects dans les domaines de la justice et de la gouvernance; dont certains sont impliqués dans le contrôle très important des impacts de la Gacaca. Force est de constater que des doutes sérieux sont nourris à l'égard des retombées éventuelles de cette Gacaca – par exemple, sur un plan purement pratique, la Gacaca devait traiter l'arriéré de cas liés au génocide mais en fait on remplit plus les prisons qu'on ne les vide. Les survivants devaient recevoir une forme de compensation de justice – alors qu'en réalité, nombreux sont ceux qui disent se sentir menacés et se retrouver « les perdants du processus politique ». La communication entre les acteurs de la coopération au développement belge en matière de justice est extrêmement importante et il existe un dialogue entre les acteurs de la diplomatie et ceux du développement à la coopération. Malheureusement, cela ne semble pas donner lieu à un dialogue de qualité durable avec les partenaires rwandais sur plusieurs indicateurs-clés. S'il existe effectivement un dialogue d'orientation entre les partenaires rwandais et les assistants techniques du programme de la justice, il est perçu comme se situant au niveau des individus et non comme un outil du dialogue d'orientation de l'aide entre les institutions œuvrant pour les objectifs de gouvernance inscrits dans les « Objectifs du

¹⁷⁰ Notamment le VVOB

¹⁷¹ Stratégie de Pays pour le Rwanda

Millénaire pour le Développement ». De même, si nous savons qu'un dialogue s'est tissé en coulisse, son intérêt potentiel se perd au profit d'autres donateurs et la Belgique n'est pas perçue comme ayant pris la direction des travaux sur la gouvernance et le respect de la Loi.

De même, la Belgique s'est depuis longtemps impliquée dans le développement rural. Avant la guerre, la Belgique avait placé un grand nombre d'experts de terrain dans les zones rurales et jouissait d'une réelle expérience technique en agronomie et sur les questions de vulgarisation agricole. Cependant, d'autres acteurs politiques ont le sentiment que la Belgique ne tire pas les intérêts de ce capital d'expertise qu'elle pourrait apporter autour de la table des dialogues d'orientation et des exercices de planification sectorielle. Si la perte de cette expertise est liée au départ de certains individus on peut alors en conclure que l'institutionnalisation de l'apprentissage au sein de la coopération belge souffre de graves lacunes.

Nous n'avons pas, dans le cadre de notre mission, trouvé d'indications d'un dialogue dans ce secteur entre les acteurs ONG et la CTB. Donc, en dépit des déclarations d'intentions en soutien aux travaux liés à la lutte contre la pauvreté persistante, les liens, qui pourraient contribuer à une meilleure qualité des actions ne sont pas établis. Un autre exemple est le fait qu'on n'a pas su s'appuyer sur les acquis de l'investissement substantiel dans l'économie informelle via les ONG locales pour l'élaboration d'autres stratégies ciblant l'économie rurale. On aurait pu ainsi espérer atteindre l'objectif stratégique de transformer les gains macro-économiques en meilleures conditions de vie pour la population et parallèlement renforcer la gouvernance. On notera au passage que les travaux menés par le FBS et ses divers partenaires sont absolument cruciaux pour une bonne compréhension de la réalité et des avantages à travailler via une administration décentralisée pour partager le développement de la bonne gouvernance avec les pauvres qui sont pour la plupart situés en zones rurales.

Dans le domaine de la santé, le dialogue entre les acteurs a été mieux géré sous la direction de la Belgique au sein du cluster, mais même dans ce cas, dans la mesure où le financement de certaines de ces ONG a cessé en 2005, on a depuis perdu certains de leurs acquis. On s'attendrait en général à trouver une valeur ajoutée potentielle de la part des acteurs indirects (ONG, universités, ...) qui peuvent former des partenariats avec des acteurs sectoriels non-étatiques et avec le gouvernement à plusieurs niveaux, et qui de plus fonctionnent habituellement avec des coûts unitaires plus faibles. Une programmation complète dans tout secteur donné peut donc s'appuyer sur les forces et capacités respectives des acteurs directs et indirects. A titre d'exemple, l'utilisation des bourses d'étude attribuées via le financement pour les universités belges en complément de la coopération bilatérale directe dans le secteur des études.¹⁷² Un autre cas est l'intérêt potentiel pour la CTB à répéter les réussites dans les projets de formation technique et professionnelle en montant d'un cran sur le plan de la stratégie et de la planification pour déployer ces projets à l'échelle nationale.

D'autres aspects importants - comme l'orientation politique, la qualité des institutions, l'accès des citoyens aux services publics de base, l'implication des populations bénéficiaires dans l'élaboration des programmes de lutte contre la pauvreté, les droits de l'homme et la position et le rôle des femmes ayant un impact sur la pauvreté et le développement durable- devraient être pris en considération dans la programmation d'une batterie d'interventions pour atteindre ces buts. En deux mots, si l'on peut s'attendre à ce que les acteurs indirects soient étroitement associés aux projets avec les partenaires particuliers comme c'est le cas au Rwanda, il semble que de ce point de vue, la plupart des secteurs souffrent d'un mélange quelque peu hétérogène

¹⁷² Voir l'Etude de cas Education en annexe – Programme de bourses d'étude

sans valeur ajoutée évidente ce qui ne nous a laissé aucune impression d'une utilisation complémentaire et bien réfléchi des différents mécanismes disponibles.

En termes très généraux, certains secteurs semblent travailler mieux que d'autres. C'est surtout le cas lorsque les ressources sont déployées en quantités suffisantes et qu'il y a justification à avoir des interventions différentes avec une certaine complémentarité et que divers acteurs peuvent apporter leur brique spécifique à l'ensemble. Ces éléments pointent vers une approche programme plutôt qu'une mosaïque de projets. Nous en avons conclu que le travail sur la santé, la justice et dans une certaine mesure l'éducation était plus efficace que dans le développement rural et le secteur privé.

Il est extrêmement difficile, voire impossible, de faire une estimation quantifiée des éléments de la coopération belge (type d'action, type d'instrument, dialogue politique, Assistance Technique, secteurs) qui sont susceptibles d'avoir le plus fort impact. Il est tout d'abord difficile d'obtenir et d'utiliser des données exactes sur le volume de fonds alloués et effectivement déboursés via les divers mécanismes. Parfois les montants prévus divergent substantiellement des montants effectivement versés et débordent du calendrier initial. Deuxièmement, en l'absence de documents d'évaluation de fin de projet systématiquement collectés il est impossible de se faire un tableau cumulatif de l'impact des diverses interventions et de les comparer.

La Belgique n'est pas seule à être incapable d'expliquer où elle détient un avantage comparatif et d'en montrer des preuves – c'est une question qui occupe d'autres donateurs et en fait aussi le Gouvernement du Rwanda. Cependant, la gestion des différentes formes d'aide à partir de différents lieux (DGCD Belgique – CTB Belgique – et DGCD Kigali) rend encore plus difficile de se constituer une vision d'ensemble de ce qui s'est avéré le plus efficace (acteur et/ou approche) pour le Rwanda. Etant donnée la relation privilégiée qu'entretient de longue date la Belgique avec le Rwanda, le degré d'intérêt que prête le public belge aux politiques et les montants de l'aide apportée à ce pays, ce questionnement mériterait d'être fait sérieusement.

Nous noterons également qu'il est parfois plus facile d'identifier les résultats par rapport aux effets et à l'impact sur des projets plus modestes, comme l'effet des programmes ONG sur une population ciblée. Dans les programmes plus importants, le suivi des résultats se trouvait souvent dans la phase finale, par exemple de nouvelles institutions avaient été développées au sein du MINIJUST sans pour autant clairement identifier qu'ils se traduisaient par un accès à la justice pour la population.

Bien que le troisième contrat de gestion régissant les relations entre la DGCD et la CTB soit entré en application après la fin de la période analysée, notre équipe a déjà eu des échos des inquiétudes sur sa mise en œuvre. Nous les décrivons en détail dans le chapitre 2 : Stratégie de l'Aide. La collaboration entre les acteurs pour la gestion de la coopération bilatérale au Rwanda – Gouvernement du Rwanda, DGCD et CTB – a été excellente à ce jour en termes de flexibilité dans la réallocation des budgets qui n'ont pas été dépensés ou pour répondre à l'émergence de nouvelles circonstances. Si les décisions initialement prises dans le pays avec les Comités Partenaires et maintenant transférées à la DGCD Bruxelles, contribuent en quoi que ce soit à amoindrir le sens de l'appropriation nationale cela sera contre-productif. La plus sérieuse préoccupation est que les changements apportés aux phases administratives entre l'identification du projet ou programme et leur réalisation devraient vraiment raccourcir ce processus et l'accélérer. Il est donc vital d'établir un suivi continu du temps nécessaire pour la mise à disposition des fonds engagés dans le cadre des PIC successifs, qu'ils contribuent dans les délais

prévus à l'effort de développement au Rwanda et par conséquent aident le Gouvernement du Rwanda à budgéter son Plan de Développement National.

Le tableau ci-dessous récapitule les réalisations perçues dans la manière dont l'aide belge a été réorganisée et gérée depuis 1994 et les questions en suspens.

Tableau 8 : Tableau récapitulatif des Réalisations du programme de Coopération belge au Rwanda et questions en suspens

<i>Réalisations</i>	<i>Questions en suspens</i>
<p>Promotion d'une approche programmatique</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La stratégie belge est complète et globale ✓ Le PIC définit les principaux volumes d'aide sur un calendrier de 4 ans ✓ Forum clair pour la négociation de l'utilisation précise des fonds bilatéraux ✓ Présence institutionnelle ; accent sur la présence à long terme et le développement de capacités dans les secteurs de la Santé et de la Justice ✓ Les acteurs indirects sollicitant des fonds de la DGCD encouragés à présenter des programmes plutôt que des projets <p>Réactivité et flexibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Participation aux mécanismes-clés du Gouvernement du Rwanda pour la planification du développement national ✓ Evolution en bonne voie vers une programmation de l'aide plus cohérente dans certains secteurs ✓ Flexibilité au sein des enveloppes du PIC permettant des négociations sur les objectifs et partenaires <p>Collaboration accrue</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A ce jour, le suivi conjoint (DGCD/ Gouvernement du Rwanda/CTB) s'est fait de manière sereine et constructive ✓ Le FBS s'est aguerri au travail avec le Gouvernement décentralisé ✓ La coopération belge prête plus attention à l'efficacité de l'aide de manière plus réfléchie et conjointement avec d'autres (Déclaration de Paris) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Politiques sectorielles facultatives et sans spécialisation ou niche d'intervention pouvant traduire l'expertise ou la valeur ajoutée belge ✓ Certaines décisions importantes de financement prises à Bruxelles sans contribution du programme du pays ✓ L'approche projet reste privilégiée ✓ Le soutien budgétaire a donné lieu à des inquiétudes sur les futures stratégies et volumes de financement pour d'autres mécanismes d'aide ✓ Persistance de projets isolés ou mosaïques de projets mal liés entre eux <ul style="list-style-type: none"> ✓ Niveaux de participation variables dans les Clusters et autres forums conjoints ✓ Qualité d'animation variable dans la planification sectorielle ✓ Frilosité face aux nouvelles approches ✓ Délais très longs entre conception et exécution pour la coopération bilatérale <ul style="list-style-type: none"> ✓ L'implication des AT dans la gestion des projets nuit à l'appropriation locale et les empêchent de se consacrer à l'apport technique ✓ Incohérence dans la collaboration avec le secteur des ONG – meilleure harmonisation entre coopération bilatérale directe et indirecte dans certains secteurs que dans d'autres ✓ L'environnement des orientations politiques sous-exploité pour infléchir la tendance vers l'approche programme plutôt que projets ✓ Les questions transversales sélectionnées sont cruciales et pourtant pas assez visibles

<p>Meilleur courbe d'apprentissage</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La DGCD a encouragé les agences à passer d'une vision projet à celle d'une programmation plus intégrée ✓ Les relations entre donateurs et récipiendaires sont promues à travers un dialogue et des échanges d'expérience ont lieu dans cet exercice d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Budget d'aide fragmenté par l'utilisation de trop de canaux et mauvaise harmonisation entre les acteurs belges ✓ Analyse insuffisante des niches, lacunes et forces ✓ Absence d'une de preuves (pas d'évaluations de fin de projet) pour étayer les aspects du point précédent ✓ Accent sur les processus et les résultats (immédiats) plutôt que les effets (plus long terme) ✓ Absence d'évaluation de l'impact
---	---

9 Conclusions générales sur la stratégie

9.1 Analyse d'ensemble selon les critères d'évaluation

9.1.1 Pertinence

En tant que cadre de développement général, le PSRP est jugé foncièrement pertinent pour le Rwanda, et toutes les interventions de la coopération belge peuvent être rattachées à des buts du PSRP, et à des stratégies sectorielles le cas échéant. Ces objectifs généraux résonnent néanmoins plus ou moins selon la manière dont la Belgique elle-même adopte une réflexion sectorielle sur un programme particulier. Par exemple, les interventions sur le respect de la Loi et la justice établissent clairement le lien avec les priorités sectorielles en trouvant un juste équilibre et des bons liens avec les interventions de la coopération bilatérale directe et d'autres mécanismes d'aide. Dans le domaine de la santé on commence à gagner en cohérence interne mais il reste des contradictions avec l'approche d'autres intervenants dans ce secteur (cf. 3.8 sur l'approche contractuelle). Le développement rural ressort comme étant le moins pertinent en tant que programme d'actions dans la mesure où l'on vient à peine d'élaborer un cadre stratégique sectoriel viable et que la Belgique avait au préalable mis en place un attirail d'actions hétérogènes dans ce secteur qu'elle définit de façon très lâche.

C'est au Gouvernement du Rwanda qu'il incombe de juger ce que devraient être ces objectifs de la coopération bilatérale directe en vertu du processus de la Commission Mixte et du modèle de co-gestion mis en pratique par la Belgique. Il n'en va pas de même pour les autres mécanismes de l'aide et la responsabilité de la programmation des interventions qui répondent le mieux aux besoins du Rwanda et sa population reste principalement entre les mains des maîtres d'ouvrage et partenaires qu'ils ont choisis. La DGCD a les moyens d'influencer ces objectifs de par les décisions de financement qu'elle est amenée à prendre et les orientations qu'elle peut donner à d'autres acteurs dans le cadre de sa stratégie de coopération globale au Rwanda. Jusqu'à présent, les choses sont restées assez ouvertes comme le démontrent les projets promus dans le cadre du programme intérieur ou pour des motifs individuels plutôt clairement justifiés par les politiques et l'expérience institutionnelle. Une meilleure concertation avec la DGCD au Rwanda pourrait susciter l'émergence d'un ensemble de projets qui apportent une valeur ajoutée par leur impact conjugué.

Bien que le processus du PSRP ait été jugé universel et que les questions de gouvernance aient été examinées, sa pertinence globale souffre d'une analyse plutôt limitée des vulnérabilités particulières auxquelles sont confrontées les franges les plus pauvres de la population. Au Rwanda, la question ne se pose pas seulement en termes de disponibilité des services mais également sous l'angle de l'équité et de l'accès pour tous, et il ne pourrait donc être que bénéfique pour le programme d'aide global de la Belgique de faire réaliser cette analyse par des acteurs indirects et qu'ils en assurent le suivi, en contrepoint aux décisions générales prises par les gouvernements (tant au Rwanda qu'en Belgique).

9.1.2 Efficacité et efficience

La coopération belge s'est avérée efficace au niveau de ses effets dans le secteur de la santé, plus régulièrement au niveau projet mais aussi parfois au niveau sectoriel pour l'animation et l'élaboration d'un Plan Stratégique et d'une Politique Nationale de la Santé. Le secteur de la justice a connu un net renforcement de ses capacités et de ses institutions mais il lui reste encore à faire du chemin pour que la population en général puisse jouir d'une justice plus rapide dans ces effets ; par ailleurs il demeure un certain nombre d'inquiétudes sur la sensibilité aux conflits des effets du processus de justice transitoire Gacaca en termes d'attitudes sociétales.

Pour l'éducation, s'il est aisé de démontrer les progrès globaux au niveau sectoriel en termes d'accès à l'enseignement, les effets des projets individuels de la coopération belge sont très variables. Dans le développement rural, l'efficacité globale a été médiocre avec un bon nombre de projets (qu'ils soient menés par des acteurs directs ou indirects) dans l'incapacité d'atteindre les résultats et objectifs fixés. Ce secteur a aussi particulièrement ressenti l'impact des retards, voire reports, d'exécution même si l'aspect positif est que le volet complémentaire sur la micro finance a été concluant. Les autres initiatives dans le secteur privé ont été inefficaces.

C'est peut-être en raison de la nature facultative de ses politiques, que la coopération belge ne prête pas suffisamment attention à ce qu'elle sait le mieux faire – bien qu'elle reste engagée de manière relativement longue dans un secteur particulier et même sur un projet particulier. Le processus M&E (suivi & évaluation) est généralement bien accepté et bien intégré aux projets et programmes individuels, mais il n'a pas permis de donner une vision claire des zones (et des raisons) où la coopération belge est efficace. Dans l'état actuel des choses, les réussites ne sont pas répétées et l'Ambassade serait dans l'impossibilité de démontrer quelles parties de ses politiques ont pu être exécutées de manière concluante. Par exemple, la Belgique semble capable d'occuper une niche dans la formation technique ou professionnelle en s'inspirant du système en vigueur dans les collectivités pour la formation professionnelle en Belgique et au Rwanda, mais au lieu de le faire elle se disperse dans la construction d'écoles, l'élaboration du « tronc commun » sans références passées dont elle pourrait se prévaloir de manière évidente dans ces domaines. Mais pour recentrer le débat, disons surtout qu'il s'agit d'améliorer l'efficacité de l'aide par une meilleure spécialisation et plus de focalisation.

Dans l'ensemble, le volume d'aide versé au bénéfice du Rwanda pourrait être optimisé par plus d'intégration entre les programmes des divers acteurs belges. C'est ainsi la logique qui sous-tend l'appel en faveur d'une harmonisation des différentes organisations belges dans chaque secteur comme indiqué dans le document Stratégie de l'Education et de la Formation, et démontré par l'approche adoptée sur le terrain dans le secteur de la justice. Nous présumons que l'invitation de la DGCD à privilégier les programmes par rapport aux projets d'acteurs indirects se fonde sur des preuves qu'une programmation intégrée qui traite les éléments comme maillons d'une même chaîne est plus susceptible d'avoir un impact durable, opinion à laquelle nous souscrivons volontiers.

On en trouve une illustration a contrario dans les phases préliminaires du travail sur la formation professionnelle VSF pour les vétérinaires agricoles. Ayant concentré leurs efforts sur la qualité de la formation sans une attention équivalente sur l'emploi des diplômés et les questions de rétention, l'objectif général d'amélioration de la sécurité alimentaire familiale et de la création de revenus pour les propriétaires de bétail s'est trouvé compromis. On trouve une situation comparable pour les diplômés d'autres instituts de formation professionnelle et ce serait l'occasion pour divers acteurs belges impliqués (APEFE, VVOB et VSF) de faire

collectivement avancer les discussions sur la politique de l'emploi des Ministères concernés. Une programmation conjointe permettrait ainsi d'améliorer l'efficacité de projets qui ne sont pas liés pour l'instant mais dont l'efficacité est compromise par cette même faiblesse de la politique.

Bien que les clusters sectoriels plus larges offrent la possibilité de travailler sur cette harmonisation, ces groupes de travail ne donnent pas à la Belgique une place d'acteur majeur. S'il est possible d'arriver à plus de cohérence entre les actions des divers acteurs belges et une programmation plus efficace, cela demanderait néanmoins plus de concertation entre la DGCD Bruxelles et le terrain avant de prendre des décisions de financement. Il semble que l'encouragement donné aux ONG à soumettre des programmes régionaux aille dans le bon sens pour les inciter à se faire une vision de la manière dont les défis du développement du Rwanda sont influencés par sa place au sein de la région. Un processus similaire de développement des synergies dans le cadre des programmes financés par la DGCD aurait pu développer le même type de vision quant à la manière de conjuguer les efforts collectifs pour traiter les priorités nationales.

9.1.3 Durabilité

Au bout du compte, l'impact des contributions belges au développement du Rwanda sera d'autant mieux pérennisé qu'il y aura appropriation au niveau local, comme le met en avant la Stratégie Pays pour le Rwanda. Au Rwanda, bien que parfois initié ou guidé par des influences externes, le Gouvernement du Rwanda a montré un fort degré d'appropriation de son PSRP, sa budgétisation et son suivi ainsi que la gestion de l'aide. Il existe des mécanismes et des structures bien définis qu'on peut mettre à profit pour assurer une meilleure adéquation du portefeuille d'aide de la Belgique aux priorités rwandaises telles que définies ici.

Notre évaluation n'a cependant constaté qu'un degré limité de responsabilisation et d'appropriation parmi les populations pauvres et rurales. Les personnels travaillant sur les programmes financés par la Belgique (par exemple certains employés d'ONG ou de la coopération) ont également identifié ce problème et émis des doutes quant à la manière dont ces documents articulent vraiment les priorités des populations les plus vulnérables au Rwanda. Ceci est une préoccupation légitime et la Belgique a trouvé des moyens pour faire usage de ses relations historiques et ses partenariats non gouvernementaux pour mettre en avant la nécessité de donner une orientation spécifiquement « en faveur des pauvres » à l'analyse générale. Il est clair que le PSRP ne sera pas réalisé, révisé avec exactitude et contrôlé de manière honnête si des acteurs non gouvernementaux ne sont pas aussi impliqués. Notre étude a par exemple montré qu'en travaillant plus avec les acteurs du secteur privé il serait possible de rendre plus durables les acquis autrement fragiles de la formation technique et professionnelle, du secteur de la production agricole, de la fourniture d'eau salubre et plus généralement de la santé.

On a pu voir que les contributions belges avaient, projet par projet, des niveaux d'impact variables. Certains ont très bien réussi à fournir les effets attendus et ensuite à s'appuyer sur les acquis de l'expérience pour informer et influencer les politiques (par exemple le soutien aux autorités de la santé des districts pour décentraliser les services et en faciliter l'accès par la mise en œuvre d'une politique de financement avec obligation de performances). D'autres ont été plus isolées, avec un impact local sans valeur ajoutée en termes de programme ou sans contribution significative aux besoins sectoriels (programme de construction d'écoles primaires qui a fini par livrer des salles de classe sans améliorer les capacités au sein des collectivités locales concernées).

9.2 Valeur ajoutée de la coopération belge

La Belgique a prouvé au fil des années qu'elle restait un partenaire fidèle du Rwanda, et même si le volume total de l'aide effective en 2006 est inférieur à celui d'autres pays donateurs, il a augmenté depuis la fin de la guerre. La Belgique est considérée comme un partenaire fiable même si quelque peu conservateur et dont la stratégie d'aide est souple et gérée avec flexibilité. La Belgique a ainsi pu financer des équipements, des postes de personnel et des entrants de projets à des moments où d'autres donateurs cessaient de le faire.

La Belgique est vue comme moins encline à expérimenter et son programme d'aide comme soumis à moins de dirigisme que celui d'autres pays donateurs. La coopération belge a pris des engagements à long terme dans divers domaines (secteur des semences, investissements dans les secteurs de la justice et de la santé) et le seul nombre des assistants techniques déployés devrait se traduire par un personnel de coopération largement bien informé.

Il est important de noter que cette expertise du terrain et cette familiarité avec l'histoire et les programmes du Rwanda a permis à la coopération belge de traverser les phases récentes de l'histoire de ce pays (la phase de reconstruction et diverses crises politiques) et d'adapter ses programmes aux changements rapides qui se dessinaient en matière de politiques. C'est particulièrement flagrant pour le secteur de la Justice où la continuité a pu être maintenue et la Belgique a su jouer d'un habile mélange de dialogue critique avec les autorités et de soutien – vital- au Ministère tout en faisant un gros travail dans la société civile, bénéficiant il faut le dire d'un accès incomparable aux informations de ce secteur.

Il est possible de mieux tirer parti des leçons de ce travail en interne et de la valeur ajoutée externe dont la coopération belge peut se prévaloir par sa position. Le dialogue avec les autres acteurs (en interne avec la DGCD et les acteurs de l'exécution, et entre la Belgique et d'autres acteurs) devrait être consolidé au point de devenir une pratique standard, systématique et quasi « routinière ». Des évaluations systématiques de fin de projet, sans coût additionnel, pourraient alimenter l'analyse de la niche occupée par la Belgique dans les divers secteurs individuels – et ce plus sous l'angle de la performance que de la persistance. L'unité de finance externe du MINECOFIN n'a eu aucun problème à citer la Belgique comme acteur majeur dans le secteur de la Santé quand on sait le temps et le volume de fonds que ce pays a consacré à ce secteur. Malheureusement, on n'a pu trouver trace d'aucune appréciation de l'impact général des interventions belges en comparaison des autres, ou tout du moins pour leur propre mérite.

Il serait possible d'établir des passerelles entre l'expérience pratique, très large au Rwanda, et le dialogue d'orientation des politiques qui se poursuit autour de la coopération belge. La Belgique semble souvent avoir des apports précieux à faire mais ne le fait que du bout des doigts. Outre la possibilité de participer au dialogue d'orientation de par sa participation aux mécanismes de soutien au budget, la Belgique pourrait chercher à s'engager à d'autres niveaux de ce dialogue, au sein de tous les "clusters" où les acteurs belges sont présents (tels que le développement rural et le secteur privé – non perçus par les autres, pas encore fait ici) et dans certains groupes de travail spécifiques comme celui qui a élaboré la politique du EFTP (déjà fait).

Les diverses formulations visant à libérer les AT des tâches administratives pour les consacrer aux aspects techniques sont positives. Notre évaluation a fait apparaître que tout le temps ainsi

libéré de la gestion permettra de générer du conseil technique de qualité et un suivi de l'impact sur les utilisateurs finaux pour mieux étayer l'analyse des bonnes pratiques (ou leur efficacité). Ces éléments pourront ainsi à leur tour alimenter le dialogue d'orientation sur les politiques.

9.3 Questions et enseignements

La relation historique entre la Belgique et le Rwanda s'est manifestée dans les dimensions personnelle et technique et a été influencée par les événements antérieurs que n'ont pas partagés certains des autres pays donateurs. Une grande partie de la population belge, bien informée, est sensibilisée à la politique d'aide et au partenariat avec le Rwanda. Dans l'ensemble, le climat entre les deux pays se nourrit d'un mélange d'intérêt personnel et d'influence qui est tangible dans les cas de collaborations entre des communes individuelles ou des professeurs d'université – par exemple aussi dans les tentatives de l'ambassadeur de créer un engagement entre les syndicats rwandais et les organisations du secteur privé.

La stratégie de l'aide n'est pas uniquement dictée par les antécédents liés à des questions techniques et informés par un corpus d'éléments d'évaluation. En fait, si d'un côté notre évaluation tente de répondre à ce besoin, il y a dans l'ensemble peu à apprendre des évaluations disparates qui ont été menées et il importe donc de pouvoir systématiser et consolider cette fonction d'évaluation au sein de la DGCD.

La Belgique peut se targuer d'avoir bâti son action sur les bases du travail effectué dans divers secteurs avant la guerre et d'avoir continué après (secteur rural, éducation -même si les dépenses de formation militaire ont été interrompues- et santé). Sur la période couverte par notre évaluation, les ressources ont été réparties assez largement (bien que des ressources supplémentaires aient aussi été allouées) plutôt que d'adopter une stratégie focalisée sur un nombre limité de secteurs. Ainsi, après une priorité exclusivement donnée aux secteurs de la santé et de la justice, le développement rural au sens le plus large du terme a également été intégré dans l'effort, ainsi que l'éducation à tous les niveaux du primaire au tertiaire en passant par le secondaire et enfin les investissements dans le secteur privé. Mais au-delà, dans certains cas des acteurs multiples se retrouvent impliqués sans nécessairement qu'ils puissent aider à apporter une contribution cohérente pour les agences opérant dans des niches complémentaires¹⁷³.

Cette constatation corrobore l'analyse antérieure de la Commission Parlementaire sur l'efficacité de l'aide publique belge (1997), reprise ensuite dans l'évaluation de la coopération bilatérale directe (2005) sur la fragmentation de l'aide. Cela semble être le fait de la multiplicité des acteurs impliqués dans les prises de décision à différents niveaux avec pour conséquence une dispersion des efforts et des effets par suite des ressources limitées. La présente évaluation ne confirmerait pas l'opinion, prônée par des membres de la DGCD, que la multiplicité des canaux et secteurs est un élément incontournable. La source du financement (financement public) et l'objectif d'un développement optimal, ne justifieraient par telle diversité.

¹⁷³ Tel est le cas pour l'utilisation du VVOB, de l'APEFE et de la CTB dans les mêmes parties du secteur de l'éducation

Nous n'avons trouvé aucune indication d'une stratégie régionale, bien que le Rwanda avec ses voisins le Burundi et la RDC soient les pays consommant la plus grande proportion de l'assistance belge au développement dans le monde. Tous sont considérés comme des Etats fragiles, dotés de liens historiques avec la Belgique et entre eux, et de nombreuses questions seraient pertinentes dans une approche régionale : développement économique, commerce et position du Rwanda dans la communauté de l'Afrique Orientale et le COMESA, ou les progrès de la démocratie, le respect de la Loi et les conflits potentiels pour ne citer que celles-là. Une programmation régionale gagnerait aussi à prendre en compte les aspects d'approvisionnement en énergies durables, les pressions démographiques et les mouvements transfrontaliers. Certains financements ont été affectés à des projets régionaux via des agences multilatérales (recherches sur la culture de la banane, grippe aviaire et programmes de démobilisation).

Nous n'avons pas eu connaissance d'exemples où les leçons d'autres expériences dans la région semblaient informer la programmation de l'aide belge au Rwanda. Par exemple, le thème transversal du VIH a des implications plus larges pour la région – dans les cas des mouvements massifs répétés de populations et les échanges commerciaux réguliers transfrontaliers. Les gens des zones frontalières iront aussi plus volontiers là où ils ont plus facilement accès à des traitements médicaux de qualité (accès et coûts du traitement en avec une thérapeutique antivirale). Faute de stratégie régionale, nous ne voyons pas comment résoudre correctement ces problèmes.

Le Rwanda a lui-même fait montre d'un fort degré d'appropriation des nouveaux mécanismes de l'aide et ne manque pas d'exprimer son insatisfaction lorsque des moyens approuvés pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide ne sont pas respectés ou adoptés sans réserve. Le faible taux de réalisation des budgets et autres formes de soutien bilatéral est susceptible de contrarier les relations autrement bonnes entre la Belgique et le Rwanda. Nous avons fait au Rwanda des constatations similaires aux résultats de l'évaluation de l'aide budgétaire au Mozambique, au Niger et en Uganda, illustrant par là dans la coopération belge un manque de vision stratégique partagée sur l'utilisation de l'aide budgétaire et la centralisation des décisions à Bruxelles nuit à son utilité. Il est aussi difficile de prédire à long terme la nature de l'aide budgétaire. Alors que l'intention de fournir de l'aide budgétaire a été annoncée en 2004 mais n'a pas été mise en œuvre avant 2007, les engagements de financement à titre indicatif du PIC (2007-2010) font état d'un soutien sectoriel à l'éducation, la santé et la justice mais au plus tard jusqu'à 2008. Au delà, le solde de l'enveloppe du PIC est attribué ailleurs.¹⁷⁴ Cette Evaluation de l'aide budgétaire (2005-2007) recommande d'intégrer l'aide budgétaire comme modalité dans les négociations du PIC, pour utilisation là où il convient en fonction des objectifs de la coopération sectorielle. Elle suggère aussi d'abolir la limite actuellement en vigueur qui stipule qu'un maximum de 50% du volume total de l'aide bilatérale directe puisse être allouée à l'aide budgétaire et rend plus explicite dans le PIC la valeur ajoutée attendue dans les cas où l'aide budgétaire doit encore être complétée par d'autres mécanismes d'aide (qu'ils soient de coopération bilatérale directe ou autres). Ces recommandations sont appropriées dans le cas de l'aide budgétaire au Rwanda et si elles devaient être adoptées, elles pourraient garantir une meilleure prévisibilité à long terme.

¹⁷⁴ Et ceci en dépit du protocole d'accord entre le Gouvernement du Rwanda et les partenaires du développement pour le soutien au secteur de l'éducation au Rwanda, qui n'expire qu'en décembre 2010, et qui fait partie du dossier final rédigé par une mission conjointe DGCD-CTB pour la contribution belge au Soutien Sectoriel Conjoint pour l'Education (SSCE).

10 Recommandations

Ces recommandations sont regroupées par types d'acteurs et secteurs d'intervention. Elles découlent des constats de la présente évaluation, et tournent autour de trois points centraux :

- La coopération belge a su capitaliser sur une présence de longue date dans ce pays, et la diversité des agences d'exécution, pour intervenir dans toute une série de secteurs très pertinents et en étroite collaboration avec les autorités du Rwanda. Cela lui donne un degré de réactivité qu'elle doit chercher à préserver.
- La multiplicité des structures et le rythme de la mise en œuvre n'ont pas permis à l'assistance belge et aux synergies d'être aussi visibles qu'elles auraient pu l'être. On pourrait y remédier en réduisant le nombre de canaux d'intervention et en faisant un effort sur le suivi des effets et de l'impact, en association avec les autres donateurs.
- L'ambassade devrait devenir le centre nerveux pour l'accélération de la mise en œuvre, avoir plus de marge décisionnelle et un suivi technique plus appuyé. Il sera ainsi possible d'assister le processus d'harmonisation et d'appropriation dans le pays.

Ces points sont développés ci-dessous.

10.1 DGCD Bruxelles :

1. Les évaluations systématiques de fin de projet doivent être réalisées et leurs constatations alimenter les analyses d'impact de tous les projets et programmes. Un meilleur suivi/évaluation permettrait de dire avec plus de certitude où et en quoi la coopération belge est efficace. Cela comprendrait des mécanismes particuliers pour capter les perceptions des utilisateurs finaux, l'accès aux effets et leur appropriation par cible de population et un suivi d'indicateurs sociétaux plus larges et directement liés aux effets des programmes. Ce type d'expérience pourrait être répété en démontrant quelles sont les parties des politiques plus universelles qui ont pu être mises en œuvre – avec leur impact – et ainsi justifier les raisons du positionnement de niche de la Belgique dans tel ou tel secteur. Les notes de Stratégie Sectorielle doivent capitaliser sur les acquis organisationnels et refléter les leçons de la coopération belge susceptibles d'informer l'approche des politiques dans certains domaines.
2. Concevoir un système de suivi et d'évaluation complet adossé sur des indicateurs, avec une orientation sectorielle et s'efforçant d'identifier les effets et l'impact, éventuellement en s'inspirant de l'évaluation conjointe pour les stratégies sectorielles dans les cas où les contributions d'autres donateurs sont aussi

substantielles. On peut imaginer une initiative spécifique qui serait le financement de centres de recherche locaux, conjointement avec d'autres donateurs, ce qui se fait de plus en plus dans d'autres pays pour le suivi des questions d'intérêt commun. Cela permettrait d'échanger les enseignements des diverses expériences sur les programmes sectoriels et des divers acteurs concernés. Ce suivi-évaluation (M&E) pourrait servir à se constituer une vision plus claire de la valeur ajoutée de la coopération belge en général, et plus précisément pour certains mécanismes en place, et ainsi mieux comprendre les points forts que la Belgique peut cultiver pour elle-même. Ces enseignements pourraient alimenter le dialogue d'orientation sur les politiques avec le Gouvernement du Rwanda et les autres agences donatrices, ainsi que la programmation des actions dans des secteurs spécifiques.

3. Les acteurs indirects étant encouragés à évoluer vers une programmation régionale lorsqu'ils demandent des fonds de la DGCD, la DGCD elle-même devrait articuler le même type de vision sur la manière dont les différentes gammes d'interventions qu'elle soutient au Rwanda peuvent s'intégrer collectivement pour traiter les priorités nationales. Le choix des canaux d'aide devrait être fait de manière plus explicite et plus spécialement dans les cas où le même partenaire local collabore avec plusieurs acteurs belges. Ces actions devraient être complémentaires et les programmes s'appuyer sur les forces et l'expertise de niche des agences concernées.
4. Harmoniser et réduire le nombre des diverses interventions dans chaque secteur du développement pour parvenir à une approche plus programmatique pour de meilleures complémentarités entre les diverses interventions, ce qui signifierait que l'ensemble serait supérieur à la somme de ses composantes. Décentraliser les décisions au bénéfice du terrain ou au moins favoriser une meilleure concertation avec celui-ci pour minimiser l'hétérogénéité des projets en résultant, puisque certaines décisions sont prises à Bruxelles et d'autres à Kigali. Il serait possible d'y parvenir en rendant les documents stratégiques et de programmation plus spécifiques et à caractère obligatoire (par exemple par une évaluation des résultats attendus, et un suivi des ajustements nécessaires à l'évolution des circonstances), en identifiant les processus de prise de décision et en favorisant l'inclusion de certains acteurs dans ces décisions (en particulier le personnel de la DGCD en place à Kigali), et enfin en réduisant le nombre des instruments spécifiques et des lignes de budget œuvrant hors des stratégies générales (telle que la prévention de conflit).
5. Le troisième contrat de gestion régissant la coopération bilatérale directe promet d'accélérer les jalons administratifs entre les étapes de l'identification et de l'exécution des projets. Son application devrait faire l'objet d'un suivi attentif pour s'assurer qu'il aboutit bien à ce résultat.
6. Dans toute discussion sur un éventuel renouvellement du mandat du FBS, il faut aborder l'accroissement de son efficacité en termes de réduction du coût du personnel externe et une meilleure intégration des projets du FBS au niveau de l'administration du district.
7. Renforcer le rôle de la DGCD Kigali dans l'harmonisation des différents instruments de l'aide pour garantir une contribution optimale de chaque instrument

dans la politique de développement belgo-rwandaise. L'appropriation par le pays devrait conduire à une décentralisation des décisions couvrant un large éventail de canaux d'exécution. La DGCD Kigali devrait systématiquement être invitée à commenter les évaluations de demandes des ONG internationales et le soutien des NU, et évaluer la valeur ajoutée du soutien international par rapport au soutien national direct. En parallèle, il conviendrait d'estimer le soutien direct aux ONG nationales sous l'angle de leur contribution au renforcement et à la responsabilisation des organisations de la société civile dans leur dialogue sur les politiques nationales et les contributions à la formulation des stratégies avec les divers ministères rwandais.

8. La coopération belge devrait saisir toutes les occasions de travailler avec les donateurs partageant son approche en raison du fort environnement de politiques et de planification qui règne au Rwanda et qui est néanmoins sujet à de nombreuses réformes dont le rythme ne cesse de s'accélérer. La Belgique se trouve par nature proche des services du Développement de la Commission européenne à Bruxelles, elle est aussi au cœur des prises de décision politiques de l'UE et est très respectée au Rwanda. Elle ne capitalise néanmoins pas sur sa tradition d'engagement dans ce pays et sa capacité à l'influencer. Dans tous les cas possibles, elle devrait engager des spécialistes techniques sectoriels pour mener ce chantier et mieux tirer parti des forums de coordination des gros donateurs et de l'UE. La DGCD Kigali devrait prendre une position claire dans le dialogue d'orientation en s'inspirant mieux des enseignements des évaluations techniques pour documenter les orientations proposées par les acteurs politiques (ceux impliqués dans le dialogue d'orientation). La Belgique devrait estomper la distinction qu'elle pratique entre les décisions politiques (influence) et techniques (exécution), dans la mesure où les premières dépendent des informations et des éléments d'imbrication qui découlent des secondes.
9. L'expérience de la participation au mécanisme d'aide budgétaire sectorielle pour l'Éducation devrait fournir des enseignements à partir de la mise en œuvre détaillée de ce mécanisme pour transférer cette compréhension et ces acquis sur le SWAP, la planification et la budgétisation aux secteurs de la Santé et de la Justice. Il importe que cette participation et ces enseignements prennent en compte tant les aspects politiques que techniques et il faudrait éviter qu'ils ne tombent dans une sorte de vide si une distinction est faite entre ces fonctions entre la DGCD et la CTB.

10.2 CTB

10. L'accélération des formalités administratives dans l'identification, la formulation et l'exécution des projets, et une révision du rôle et des responsabilités des AT de la Belgique en faveur des activités d'Assistance Technique au lieu des tâches de gestion de projet. Ceci pourrait être réalisé par une prise de décisions plus inclusive, identifiant les principales étapes de la programmation et réduisant leur nombre pour l'exécution. On pourrait aussi y arriver en complétant la responsabilisation financière et administrative par un contrôle de la qualité

technique (suivi et évaluation), limitant ainsi le risque de dépenses indésirables sans créer une perte de responsabilité à partir de procédures plus efficaces.

11. La CTB devrait résolument changer de dimension en termes d'impact ou de couverture nationale lorsqu'elle reprend des projets qui ont été lancés par des acteurs indirects (comme ce fut le cas dans le secteur de la Justice et moins visiblement pour l'Education). Par 'changer de dimension' nous entendons que la CTB devrait apporter un plus grand volume financier, plus de continuité dans le temps et de proximité politique avec les autorités pour relayer et démultiplier les effets obtenus à travers la coopération indirecte bilatérale et multilatérale. L'aide publique au développement (APD) y gagnerait en pertinence et en durabilité. Il ne s'agit pas pour nous de dévaloriser le très valable travail de pilote effectué par certains acteurs indirects mais on ne peut nier que par de plus gros volumes de coopération bilatérale directe il serait possible de traiter les problèmes à un niveau ou une échelle plus large qui permettrait de bien différencier le profil des agences.

10.3 Acteurs Indirects

12. La collaboration avec les acteurs indirects doit être maintenue en raison de leur aptitude à travailler de concert avec la société civile et les populations, à rester dans une perspective favorable aux pauvres et continuer à mettre plus l'accent sur les groupes bénéficiaires et au sein de ces derniers sur les groupes les plus prioritaires, au sein de chaque secteur, comme identifiés dans la programmation sectorielle. L'exemple des ONG internationales dans le secteur de la Justice peut nous servir de modèle à cet égard. Le ciblage plus poussé des populations devrait reposer sur une identification détaillée des effets escomptés au sein de ces groupes de population par les partenaires de la Belgique (ONG locales et internationales mais aussi coopération bilatérale et multilatérale). Plus d'insistance devrait être mise sur les mécanismes de suivi et la formulation des rapports. Le financement des projets et l'allocation des tranches doivent être fonction de l'aptitude des partenaires de la coopération belge à toucher les bénéficiaires.

10.4 Recommandations spécifiques sectorielles

13. Dans le secteur de la santé, la coopération belge devrait encourager et soutenir le MINISANTE pour rassembler et analyser de manière efficace et efficiente les données nécessaires à l'optimisation des ressources et une planification efficace. Le manque de base de justification solide des prises de décision et de la planification a été cité comme une des faiblesses dans les systèmes de santé. Il manque de données-clés de suivi et démographiques et l'Etude démographique et de veille sanitaire (EDVS) de 2005 a dû ainsi se contenter d'estimations pour certaines données cruciales comme le taux de mortalité maternelle. A l'inverse, il existe des systèmes très sophistiqués pour télécharger les données collectées vers l'amont dans des bases de données virtuelles mais il n'y a ni la volonté ni les effectifs pour collecter et saisir ces données.

14. L'absence d'une stratégie unifiée de financement de la Santé fait peser une menace sur le système de santé lui-même dans son ensemble et certains vont jusqu'à craindre que la pérennité financière des systèmes d'assurance maladie communautaires soit précarisée. Il serait donc opportun pour la DGCD de jouer de son influence et de sa position stratégique pour encourager le Gouvernement du Rwanda et le MINISANTE à élaborer une stratégie financière durable et réaliste pour le secteur de la santé et qui intègre un scénario optimiste et un autre pessimiste tel que recommandé dans l'évaluation de 2005. Il faut là aussi qu'il y ait consonance avec les politiques existantes en faveur des pauvres.
15. Il persiste un risque sérieux que les fonds et initiatives affectés au VIH et au SIDA faussent le système aux dépens des soins et de la prévention d'autres maladies. La coopération belge est consciente du risque que représentent pour les services ces importantes injections ponctuelles de ressources destinées à juguler l'épidémie. Même si ce n'est pas aisé, la coopération belge continuera de rappeler au Gouvernement du Rwanda et aux autres donateurs la nécessité de réfléchir sur les priorités et de continuer à prêter l'attention nécessaire aux causes primaires de la morbidité et de la mortalité, c'est à dire les maladies associées à la diarrhée, les infections des voies respiratoires et la malaria.
16. Pour le secteur de la Justice et du Respect de la Loi, la Belgique devrait continuer d'alimenter les ONG d'un flux constant de ressources et maintenir le soutien octroyé par l'Ambassade, qui intervient à un moment critique. Il lui faudrait remettre à niveau ses systèmes de suivi et d'évaluation comme prévu dans le premier document de programmation pour le programme bilatéral direct et encourager la CTB à intégrer dans une plus grande mesure les actions de l'Assistance Technique et du dialogue d'orientation.
17. 17. Dans le secteur du développement rural il serait particulièrement bienvenu de déléguer suffisamment d'autorité à l'Ambassade de Belgique pour la conception d'une stratégie de développement pour l'assistance belge. C'est la nature même des questions locales qui le dicte, et l'importance du dialogue d'orientation entrepris avec d'autres donateurs, ainsi que les effets des négociations pour un SWAP agricole. La Belgique devrait continuer de collaborer avec le MINALOC et le MINAGRI, aux niveaux de l'assistance technique et du dialogue d'orientation. Une délégation suffisante d'autorité à l'Ambassade de Belgique contribuerait à élaborer une stratégie de développement rural correspondant au contexte rwandais du développement rural et aux interventions des autres donateurs. Il faudrait qu'il en résulte des objectifs et des stratégies d'intervention clairs qui soient conjointement endossés par le Gouvernement du Rwanda et la Belgique.
18. La coopération belge pourrait assez aisément faire usage des différents instruments de l'aide, potentiellement complémentaires, pour soutenir le secteur du développement rural de manière plus efficace et stratégique avec plus de synergies pour le plus grand bénéfice du développement rural général au Rwanda. Une telle vision de la coopération jouerait la carte de la complémentarité des acteurs sans pour autant compromettre leur indépendance. Dans la situation actuelle, la note stratégique belge sur l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire n'est utilisée comme fil conducteur dans aucun mécanisme d'aide au Rwanda. Le PSTA rwandais tient lieu

de ligne directrice dans le cadre des interventions bilatérales avec le Ministère de l'Agriculture, mais les autres mécanismes d'acheminement de l'aide ne sont pas évalués par rapport à cette politique rwandaise. Il n'existe aucun cadre politique global de développement rural ni en Belgique ni au Rwanda en raison de la complexité sur le plan institutionnel d'établir une telle politique. Nous avons également noté qu'actuellement l'ambassade ne peut jouer de rôle de coordination qui irait dans le sens des notes stratégiques rwandaises sur le développement rural et le PSTA, étant donné les limites de sa mission consultative dans la formulation de projets du FBS et d'ONG belges. L'ambassade de Belgique devrait jouer un rôle clair en orientant également les interventions du Fonds Belge de Survie, des ONG nationales et internationales dans le secteur du développement rural.

19. La Belgique devrait privilégier l'adéquation de ses interventions dans le développement rural pour un accès sécurisé et équitable à la propriété foncière, l'accès aux crédits agricoles et les investissements hors exploitation agricole à travers la BRD, poursuivre ses efforts pour les mesures contre l'érosion des sols et améliorer le contexte des petites et moyennes entreprises ainsi que la ventes des produits du secteur rural.
20. Dans l'Education, la programmation devrait avoir pour objectif de réaliser une meilleure harmonisation entre les acteurs belges. Les acteurs indirects ont tendance à travailler sur des projets de petite envergure, les partenaires au niveau district n'ont qu'une faible influence sur les budgets dévolus, mais sur les projets pilotes ils bénéficient d'une solide implantation et d'une expérience bien informée. Il y aurait intérêt à capitaliser sur ces cas de réussites individuelles mais les acteurs techniques belges n'ont pas forcément l'intention de le faire, ou en tous cas n'ont pas les ressources nécessaires pour le faire. A l'opposé, l'agence pour la coopération bilatérale directe (CTB) en a la capacité et le mandat pour réaliser des programmes de coopération de haut niveau qui prennent en compte les priorités sectorielles majeures. L'agence devrait sans équivoque viser un 'changement de braquet' soit en termes de déploiement national soit en termes d'influence politique lorsqu'elle est chargée de l'exécution des projets/programmes. Ce n'est pas toujours clairement le cas.
21. La Belgique a traditionnellement occupé la niche de la formation technique et des apprentissages de métiers et elle pourrait en tirer de meilleures synergies entre les entrants techniques dans ce domaine et le développement de l'économie du secteur rural. Une telle vision doit être élaborée pour mieux contribuer à une approche programmatique de l'aide dans le cadre de la coopération belge elle-même et se prévaloir de cette opportunité pour vraiment explorer la question transversale de l'économie sociale qui a été laissée de côté jusqu'à présent.
22. Si la politique de la coopération belge n'est pas de se spécialiser dans des secteurs-clés mais plutôt de maintenir la diversité de ses interventions actuelles, tous les acteurs du secteur privé (directs et indirects) devraient alors prendre part au groupe de travail sur le secteur privé pour alimenter une bonne compréhension de ce secteur, être capables de voir les opportunités dès qu'elles apparaissent et développer une stratégie d'intervention mieux alignée sur les priorités sectorielles et les efforts des autres intervenants. La coopération belge devrait agir pro-

activement pour consolider les acquis dans les autres secteurs en soutenant les initiatives du secteur privé qui comblent les lacunes (comme les chaînes rurales d'approvisionnement et de marketing, et l'emploi hors du secteur étatique). Cet examen a montré par exemple comment en travaillant de plus près avec les acteurs du secteur privé on peut aider à pérenniser les fragiles acquis réalisés dans la formation technique et professionnelle, le secteur de la production agricole, l'approvisionnement en eau salubre et le système de santé.

11 Management response DGCD - CTB



À l'attention de Monsieur Dominique DE CROMBRUGGHE
Évaluateur spécial de l'aide au développement

Objet : **Évaluation de la coopération belge au Rwanda 1994 - 2006.**
Management Response commune à la Direction Générale de la Coopération au Développement et à la Coopération Technique Belge.

Monsieur l'Évaluateur spécial,

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) et la Coopération Technique Belge (CTB) ont décidé de répondre conjointement à l'évaluation de la coopération belge au Rwanda durant la période 1994-2006. Nous avons veillé à ce que la réponse soit succincte et synthétique - contrairement à la présente évaluation.

En effet, cette évaluation est trop longue : 166 pages de texte auxquelles s'ajoutent pas moins de neuf annexes totalisant 35 pages, et dont la pertinence n'est pas toujours évidente. La présente évaluation contient d'interminables passages descriptifs et aperçus historiques et manque donc de focalisation. On y juge trop souvent la politique gouvernementale rwandaise plutôt que la coopération belge. Le chapitre introductif "Résumé" ne contient pas vraiment d'*executive summary*. Celui qui se bat avec le texte et parvient finalement aux résultats après 152 pages, et aux recommandations après 159 pages, reste sur un sentiment d'insatisfaction.

Notamment parce que la présente évaluation a des attentes irréalistes à propos de l'impact de la coopération belge. Un exemple. La Belgique soutient avec d'autres différents bailleurs le développement de l'État de droit au Rwanda. Voici le contenu de l'un des résultats de la présente évaluation : "Au sein du secteur juridique, il y a eu un renforcement manifeste de la capacité et des attitudes, mais cela n'a pas encore conduit à la justice pour la population générale" (p. 153).

Si l'aide belge au secteur juridique au Rwanda a en effet conduit à un renforcement manifeste de la capacité et des attitudes, alors notre mission est accomplie. La justice pour la population générale rwandaise est une mission pour le gouvernement rwandais et non pas pour la coopération belge. Cet exemple est illustratif pour l'entièreté de la présente évaluation.

En outre, il est à remarquer que la présente évaluation ne contient pas moins de vingt-deux recommandations, qui se répètent et se chevauchent souvent, et où il n'y a pas de disposition prioritaire. En comparaison : l'excellente évaluation de la Coopération belge bilatérale directe 1999-2005 contenait onze recommandations ; la tout aussi excellente évaluation de l'aide humanitaire belge 2002-2006 en contenait dix. Les deux évaluations constituent des documents d'appui politique importants. La DGCD et la CTB ont donc également investi beaucoup de temps et d'énergie dans la réponse et le suivi de ces évaluations. Notamment dans leurs réponses à l'évaluation de l'aide bilatérale directe, la DGCD et la CTB ont donné suite de manière détaillée aux différentes recommandations. Comme vous le savez, la DGCD et la CTB ont depuis lors déjà pris différentes initiatives, par exemple en ce qui concerne la simplification et la réduction du cycle du projet. Il est évident que la présente évaluation n'est pas au courant de cela. Le plan pour l'harmonisation et la mise au point de l'aide belge a visiblement également échappé à l'attention des évaluateurs.

Les évaluations peuvent donc exercer une fonction de levier importante pour la politique. Selon nous, la présente évaluation n'y parvient pas. Ce rapport est plutôt un assemblage de rapports partiels et d'évaluations de secteur. On n'y tend pas suffisamment vers une analyse générale. Les recommandations sont trop nombreuses, trop vagues, n'ont pas de focus stratégique et sont insuffisamment pertinentes pour l'avenir. La présente évaluation n'apporte que peu de choses en comparaison avec l'évaluation de la coopération belge bilatérale directe, sauf lorsqu'il s'agit du manque de coordination entre les différents acteurs de la coopération belge.

Par ailleurs, des différents passages de la présente évaluation, il ressort que les évaluateurs n'ont pas précisément compris le fonctionnement de la coopération belge. Ainsi, ils ne sont pas suffisamment familiarisés avec la distinction entre les investissements, les ordonnancements et les dépenses de crédits. Même en ce qui concerne la relation entre la DGCD et la CTB, ils ne sont pas arrivés plus loin que quelques considérations générales, correspondant de moins en moins à la réalité. L'organisation de la coopération belge est en effet complexe. A l'avenir, cela vaudrait peut-être la peine de confier de tels devoirs d'évaluation à des bureaux plus familiarisés avec le contexte belge.

Finalement, à notre avis, une réflexion doit être faite concernant la période analysée. La présente évaluation a examiné la période s'étalant de 1994 à 2006. Cette période commence immédiatement après le génocide rwandais et se termine juste après l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion entre l'État belge et la CTB. La période considérée est trop diversifiée pour permettre de parvenir à des conclusions unanimes. Durant cette période de douze ans, la coopération belge a complètement changé d'aspect et de contenu. Le Rwanda de l'année 2006 n'a plus non plus beaucoup à voir avec le pays tel qu'il était en 1994.

Nous ne cachons pas que la présente évaluation met quand même le doigt sur certains points douloureux. Concernant la durée du cycle du projet et les relations entre la DGCD et la CTB, nous faisons référence aux réponses respectives de la DGCD et de la CTB quant à l'évaluation de la coopération bilatérale directe.

Nous reconnaissons la pertinence des remarques à propos de la fragmentation des moyens et du manque de synergie entre les différents canaux et acteurs de la coopération belge. Cette fragmentation et ce manque de synergie font augmenter les frais de transaction de notre aide et pèsent en effet sur son efficacité. Comme vous le savez, le Ministre de la Coopération au Développement a annoncé sur ce plan plusieurs initiatives lors des États généraux de la coopération belge qu'il a organisés à la mi-mai 2008. Une plus grande synergie entre les différents canaux et acteurs est une des priorités du plan de management de la DGCD, dont vous avez reçu copie fin mars 2008.

Recevez l'assurance de nos sentiments distingués,

Carl MICHIELS
Directeur général
Belgian Technical Cooperation

Peter MOORS
Directeur général
Coopération au développement

12 Annexes

Annexe 1 : Tableau d'évaluation reprenant les principales questions posées par les TdR

Annexe 2 : Sources d'informations - bibliographie et personnalités interviewées

Annexe 3 : Résumé de l'APD pour le Rwanda 1998-2006

Annexe 4 : Activités et résultats des projets de justice

Annexe 5 : Volume et nature des dépenses pour le développement rural

Annexe 6 : Description des principales stratégies de développement rural

Annexe 7 : Dépenses pour les projets éducation

Annexe 8 : Etudes de cas du secteur éducation

Annexe 9 : Résumé des investissements de l'APD pour le secteur privé

Papier 100% recyclé blanchi sans chlore