EXERCICE DE REVUE SPECIAL DE MISE EN ŒUVRE DE PROJET
– SPIRE –

EVALUATION FINALE

PROGRAMME D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DE GICUMBI ET DE RULINDO - PADC-GR
Rwanda

Décembre 2011

EVALUATION TEAM	
Chef d'équipe	**Rémi STOQUART,** consultant international
Membres de l'équipe	**Douglas HINDSON,** consultant international **Alexis DUKUNDANE,** consultant national
UNCDF Evaluation Unit Officer	

UNCDF Exercice de Revue Spécial de mise en œuvre des Projets (SPIRE)
Evaluation finale: Programme d'appui au développement communautaire de Gicumbi et de Rulindo - PADC-GR, Rwanda

---

© UNCDF (2011), tous droits réservés.

Le présent rapport ne reflète pas nécessairement l'avis du FENU, celui de son Bureau Exécutif ou de celui des Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui ne reflète que l'avis de ses auteurs.

Design: UNCDF Partnerships Unit

TABLE DES MATIERES

1. L'EVALUATION: PRINCIPAUX ENJEUX 1
1.1. CONTEXTE DE L'EVALUATION 1
1.2. ETENDUE ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION 1
1.3. MÉTHODES DE L'EVALUATION ET LIMITES 2

2. CONTEXTE DU PAYS 4
2.1. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE 4
2.2. ENVIRONNEMENT POLITIQUE & INSTITUTIONNEL 5
2.3. PAUVRETÉ ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE 7

3. RESUME DU PROGRAMME 9
3.1. DESCRIPTION DU PROGRAMME 9
3.1.1. Logique d'intervention du programme 9
3.1.2. Contexte général dans lequel s'insère le programme 10
3.1.3. Stratégie d'intervention et changements majeurs dans la mise en œuvre 11
3.2. SITUATION ACTUELLE DU PROGRAMME 11
3.2.1. Etat financier 12

4. RESULTATS DE L'EVALUATION 14
4.1. UNE CONCEPTION INITIALE QUI PREND EN COMPTE LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS MAIS QUI MANQUE DE COHÉRENCE INTERNE 14
4.1.1. Un diagnostic de qualité qui prend en compte les politiques et stratégies nationales 14
4.1.2. Mais une conception qui manque de cohérence interne 16
4.1.3. Manque de clarté et de vision partagée sur les objectifs du Programme 19
4.2. UNE CONTRIBUTION INDÉNIABLE DU PROJET AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS AU NIVEAU DES AUTORITÉS LOCALES 21
4.2.1. Le PADC/GR a beaucoup contribué à l'amélioration des capacités institutionnelles des administrations locales 21
4.2.2. Encore de réelles faiblesses institutionnelles dans les deux Districts 25
4.3. UN APPUI SUBSTANTIEL AU PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE DES BESOINS MAIS ENCORE DES INSUFFISANCES DE SUIVI ET DE GESTION 25
4.3.1. Un processus participatif complet et ambitieux pour la planification des investissements 26
4.3.2. Faible contribution du projet dans la mobilisation et gestion des ressources du District 27
4.4. UNE AMÉLIORATION DES REVENUS DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES ET UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES ECONOMIQUES ET SOCIAUX DE BASE 30
4.4.1 Une amélioration des revenus des ménages bénéficiaires les plus pauvres et vulnérables 30
4.4.2 Une amélioration de l'accès des pauvres aux services économiques et sociaux basiques 32
4.4.3 Les Agences de Développement Economique Local (ADEL) fournissent des services financiers aux petits producteurs, avec de premiers résultats encourageants 33
4.5. QUELQUES ELÉMENTS DE DURABILITÉ GARANTIS MAIS DE NOUVELLES MESURES POUR CONSOLIDER LES ACQUIS SONT ENCORE NÉCESSAIRES 35
4.5.1 Les subventions agricoles et les investissements dans les infrastructures économiques ont créé une base ; garantir leur pérennité nécessite davantage de mesures 35
4.5.2 Des conditions pour le maintien des infrastructures sociales et économiques publiques substantiellement assurées 36
4.5.3 Les Districts sont en mesure de gérer les infrastructures mises en place par le Programme, ont les capacités de gestion financière et de planification participative mais ne prennent pas en charge les frais de fonctionnement de l'ADEL 37

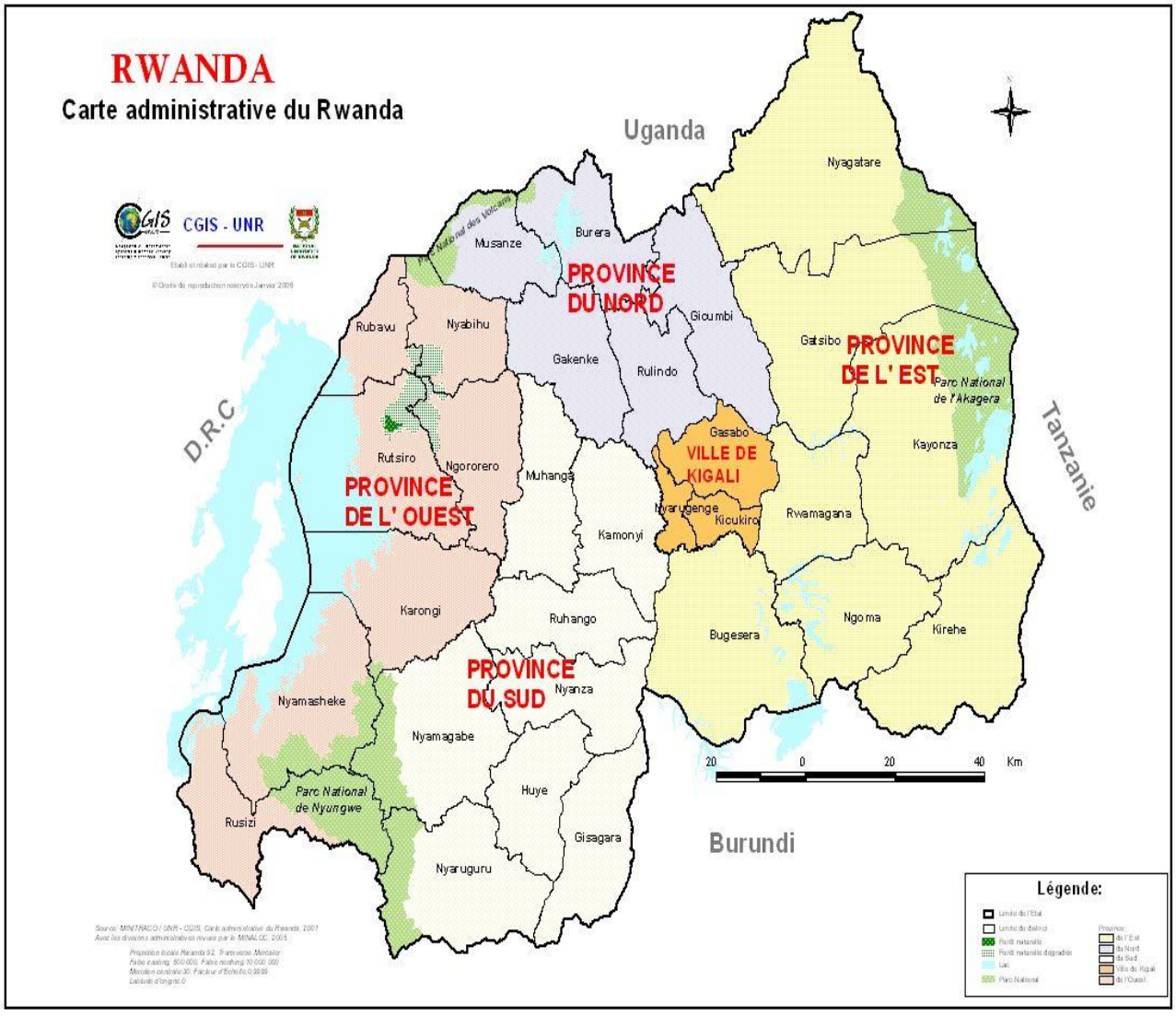
4.5.4 Aucune stratégie de sortie prévue dans le ProDoc, ni préparée à l'heure de l'évaluation finale *38*
4.6. UNE GESTION DU PROGRAMME EFFICACE ET APPRÉCIÉE MAIS DES TURBULENCES DANS LA PROGRAMMATION DES ACTIVITÉS 39
4.6.1. L'UGP a rempli sa mission et a fait preuve de flexibilité dans sa gestion *39*
4.6.2. L'UGP a pâti de changements de cap souvent mal expliqués aux bénéficiaires, conséquence du manque de vision partagée entre le FENU et le FBS/FBSA *40*
4.6.3. Une méthode de travail entre l'équipe UGP et le Bureau Régional du FENU à revoir *41*
4.7. UN PARTENARIAT EFFICACE ENTRE LE PADC-GR ET LES AUTORITÉS ; LE PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS LIMITÉ AU FBS / FBSA ET AU PNUD 43
4.7.1 De bons partenariats avec les autorités gouvernementales et le PNUD ; les partenariats avec le FBS / FBSA manquant de vision commune *43*
4.7.2 Le projet n'a pas suffisamment encouragé les synergies avec d'autres bailleurs *44*
4.8. L'INFLUENCE DU PROGRAMME SUR LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION : UN PROGRAMME APPRÉCIÉ MAIS PEU DÉTERMINANT SUR LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION DU PAYS QUI FÊTE DÉJÀ SES 10 ANS 45
4.8.1. Un programme peu innovant dans un contexte de réforme accélérée *46*
4.8.2. Quelques tentatives d'innovations *46*
5. CONCLUSIONS 49
6. LECONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS 51
6.1. CIRCONSCRIRE LE CHAMP D'INTERVENTION AUTOUR DE MODES D'INTERVENTION CLAIRS 51
6.2. UNE ASSISTANCE TECHNIQUE RÉGIONALE A REVOIR 52
6.3. QUELLE STRATÉGIE DE SORTIE POUR LE PADC-GR ? 53
ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE 55
3. Statut actuel du projet (sur base des Project Budget Balance d'Atlas) *61*
ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE 69
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 71
ANNEXE 4: CADRE LOGIQUE DU PADC-GR 77
ANNEXE 5: PLUS D'INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE SPIRE 82
ANNEXE 6: MATRICE D'EVALUATION ADAPTEE AU PADC-GR 85
ANNEXE 7 : INFORMATIONS ADDITIONNELLES 102
ANNEXE 8 : MANAGEMENT RESPONSE MATRIX 107
ANNEXE 9 : PLANIFICATION LOCALE ET PROCESSUS DE BUDGETISATION 109
ANNEXE 10 : REALISATIONS DU PROJET PADC-GR : 2005-2009 (SOURCE : UGP) 112
ANNEXE 11: RESUME DE L'EVALUATION MID-TERM 123

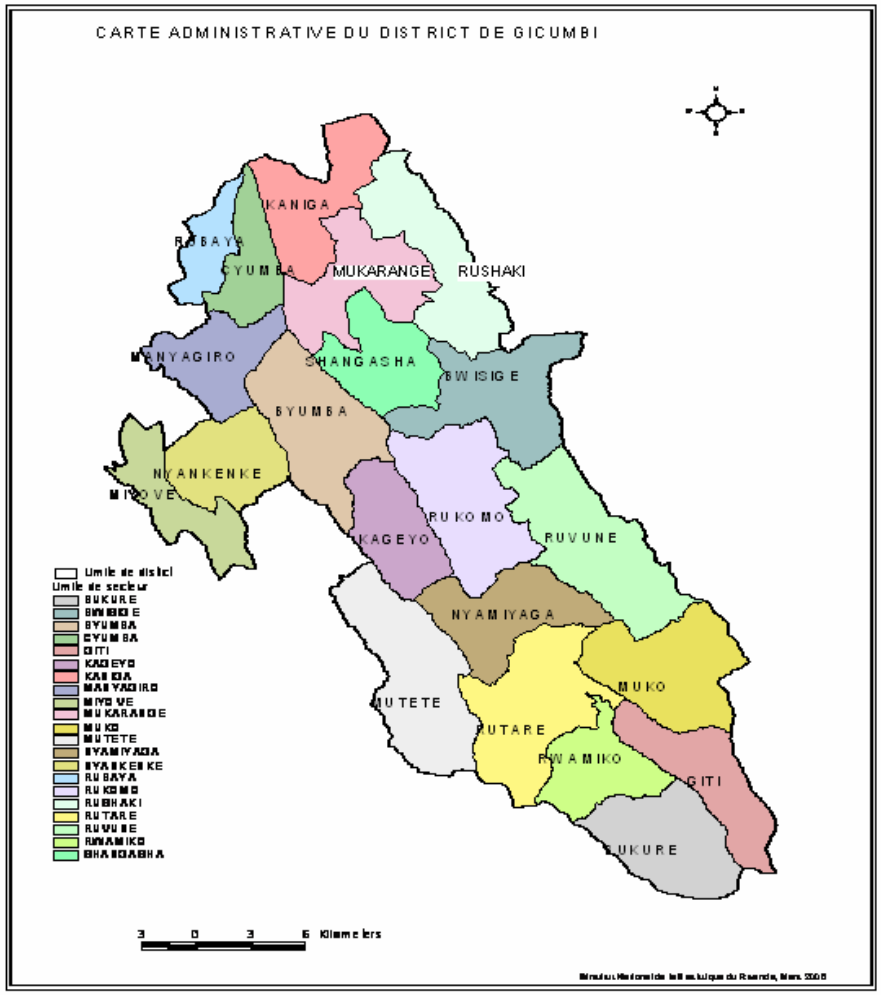
LISTE DES TABLEAUX

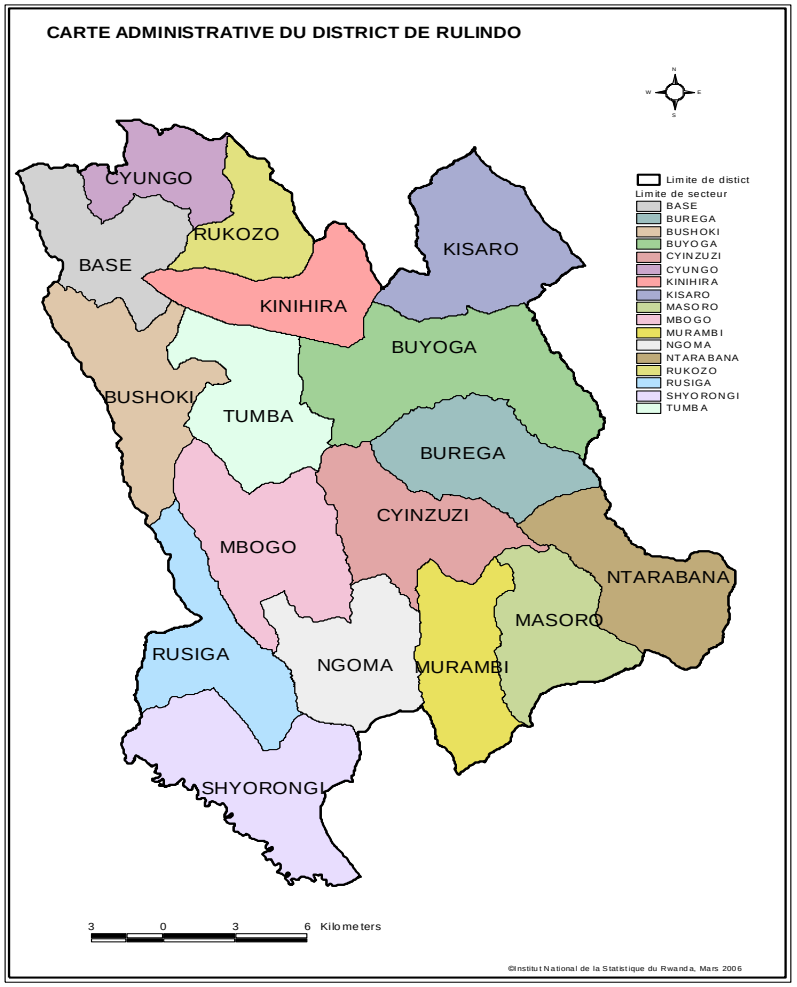
TABLEAU 1: SCHÉMA DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU RWANDA 6
TABLEAU 2: FACTEURS CLÉS DE PAUVRETÉ ET D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU RWANDA 7
TABLEAU 3 : HISTORIQUE DU PADC-GR 9
TABLEAU 4 : DÉCOUPAGE ADMINISTRATIF DE LA ZONE DU PROJET 10
TABLEAU 5 : CONTRIBUTIONS DES PARTENAIRES DU PADC (DE 2004 À 2010) 12
TABLEAU 6 : PÉRIODE DE DÉCAISSEMENT * 13
TABLEAU 7 : DÉPENSES PAR LIGNES BUDGÉTAIRES SIMPLIFIÉES (2004-2010) EN USD 13
TABLEAU 8 : CADRE LOGIQUE DU PADC-GR 14
TABLEAU 9 : INCOHÉRENCES DU CADRE LOGIQUE 17
TABLEAU 10 : LE PADC-GR ET LES QUESTIONS TRANSVERSALES : GENRE ET ENVIRONNEMENT 18
TABLEAU 11 : RÉPARTITION DES FORMATIONS PAR TYPE, CIBLE ET GENRE 24
TABLEAU 12 : CYCLE DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION DU GOUVERNEMENT LOCAL 27
TABLEAU 13 : INVESTISSEMENTS PADC, PAR TYPE D'ACTIVITES 2005-2009 (USD) 31
TABLEAU 14 : TÉMOIGNAGES DES FAMILLES SUR L'IMPACT DES MESURES DE SOUTIEN DIRECT 31
TABLEAU 15 : INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DE 2005 À 2010 32
TABLEAU 16 : LES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL (ADEL) 34
TABLEAU 17 : RÉSULTATS REPORTÉS DES SOUTIENS AUX PETITES ENTREPRISES OFFERTS PAR L'ADEL À GICUMBI 34
TABLEAU 18 : SOURCES DE REVENUS DE RULINDO (LOCALES ET NATIONALES), 2006-2008, USD 37
TABLEAU 19 : RECOMMANDATIONS DE PARTENARIATS STRATÉGIQUES DE LA MISSION D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS : DES RECOMMANDATIONS PEU SUIVIES PAR L'ÉQUIPE DE PROJET 44
TABLEAU 20 : CRITÈRES D'ÉVALUATION DES DISTRICTS : DU PADC-GR AU NIVEAU NATIONAL 47
TABLEAU 21 : CRITÈRES D'ÉVALUATION DES DISTRICTS : DU PADC-GR AU NIVEAU NATIONAL 48

DONNEES GEOGRAPHIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DE BASE

Superficie du Pays:	26 338 Kilomètres carrés
Population du pays	10 055 976 (est. juillet 2010)
Capitale du pays:	Kigali
Peuple:	Principaux groupes ethniques: Hutu (Bantu) 84%, Tutsi (Hamitic) 15%, Twa (Pygmy) 1%
Langues utilisées:	Kinyarwanda, Anglais et Français
Religion:	Catholique (56,5%), Protestante (26%), Musulmane (4,6%), Coutumière (0,1%), Aucune (1,7%) (2001)
Localisation du projet:	Province du Nord, Districts de Rulindo et Gicumbi
Source:	*The World Factbook- www.cia.gov/library/publications/the-world. factbook/geos/rw.html*




CARTE ADMINISTRATIVE DU DISTRICT DE GICUMBI
KANIGA
RUBAYA
KYUMBA
MUKARANGE
RUSHAKI
MANYAGIRO
SHANGASHA
BWISIGE
BYUMBA
NYANKENKE
MIYOVE
RUKOMO
KAGEYO
RUVUNE
NYAMIYAGA
MUTETE
MUKO
RUTARE
RWAMIKO
GITI
BUKURE
Limite de district
Limite de secteur
BUKURE
BWISIGE
BYUMBA
CYUMBA
GITI
KAGEYO
KANIGA
MANYAGIRO
MIYOVE
MUKARANGE
MUKO
MUTETE
NYAMIYAGA
NYANKENKE
RUBAYA
RUKOMO
RUSHAKI
RUTARE
RUVUNE
RWAMIKO
SHANGASHA
3 0 3 6 Kilometers


CARTE ADMINISTRATIVE DU DISTRICT DE RULINDO
CYUNGO
RUKOZO
KISARO
BASE
KINIHIRA
BUYOGA
BUSHOKI
TUMBA
BUREGA
CYINZUZI
MBOGO
NTARABANA
MASORO
RUSIGA
NGOMA
MURAMBI
SHYORONGI
Limite de district
Limite de secteur
BASE
BUREGA
BUSHOKI
BUYOGA
CYINZUZI
CYUNGO
KINIHIRA
KISARO
MASORO
MBOGO
MURAMBI
NGOMA
NTARABANA
RUKOZO
RUSIGA
SHYORONGI
TUMBA
3 0 3 6 Kilometers
©Institut National de la Statistique du Rwanda, Mars 2006

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ADC	Agents de Conseil de Districts
ADC	Agents de Développement Communautaire
ADEL	Agence de Développement Economique Local
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AL	Autorité Locale
AGR	Activités Génératrices de Revenus
CDF	Community Development Fund
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEPEX	Central Public Investments and External Finance Bureau
CTP	Conseiller Technique Principal
CTB	Coopération Technique Belge
CPP	Comité de Pilotage du Programme
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
DCDP	Decentralization and Community Development Program
DEL	Développement Economique Local
DFID	Department for International Development (Coopération britannique)
DIP	Decentralization Implementation Programme
EDPRS	Economic Development and Poverty Reduction Strategy
FBS/FBSA	Fonds Belge de Survie / Fonds Belge de Sécurité Alimentaire
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GdR	Gouvernement du Rwanda
GTZ	Coopération Technique Allemande
JAF	Joint Action Forum
MINALOC	Ministère de l'Administration Locale
MINECOFIN	Ministère de l'Economie et des Finances
MOC	Maîtrise d'Ouvrage Communale
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NDIS	National Decentralisation Implementation Secretariat
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAA	Plan d'Action Annuel
PADC-GR	Programme d'appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo
PDD	Plan de Développement du District
PDL	Programme de Développement Local
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODOC	Document de Projet (du PADC-GR)
RALGA	Rwandese Association of Local Government Authorities
RIG	Rwanda Investment Groups
SNU	Système des Nations Unies
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UGP	Unité de Gestion du Programme
UNDAF	Programme Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Pays:	**Rwanda**
Titre du Programme (long):	**Projet d'Appui au Développement Communautaire des Districts de Gicumbi et de Rulindo (PADC/GR)**
Titre du Programme (court):	PADC-GR
No du Programme:	Rwa04c01
Code ATLAS du Programme (par bailleur): FENU PNUD BSF/BSFA One UN	 00034446 00041147 00040560 00062107

Détails Financiers (par bailleur) au 28 Juin 2010

	Décaissé à ce jour million US$	Total prévu million US$	% décaissé
FENU	2.536.913	2.953.228	85,9%
PNUD	1.061.514	1.307.434	81,2%
BSF/BSFA	4.369.311	5.083.313	86,0%
One UN	86.758	146.165	59,4%
GdR	194.000	194.000	100,0%
Total Général	8.248.496	9.684.140	85,2%

Agence d`Exécution:	PNUD/FENU
Agence de mise en œuvre:	Ministère de l'Administration Locale (MINALOC)
Date d'approbation du projet:	16/12/2004
Durée du Projet:	5,5 ans
Amendements du Projet:	Août 2006, avril 2008 et février 2009
Date d'Evaluation:	Juin 2010
Autres projet du FENU en cours dans le pays:	Projet d'Appui à la Stratégie de Mise en Œuvre de la Politique Nationale de Microfinance (BIFSIR), *En cours de démarrage*
Projets précédents du FENU :	Aucun
Précédentes évaluations :	Evaluation à mi-parcours du PADC/GR en juillet 2007

RESUME EXECUTIF

1. RESUME DU PROGRAMME

i. Le PADC-GR, a démarré en janvier 2005 et dispose d'un budget total de 9 684 000 USD. Le partenaire-bailleur principal du FENU a été le FBS / FBSA, qui a contribué à hauteur de 52% du financement total. Le PNUD a fourni 14% et le GdR 2%. En ce qui concerne les investissements, 2/3 proviennent du FBS/FBSA et 1/3 du FENU.

ii. L'ambition du Programme était d'encadrer la décentralisation via l'appui au développement local. Ce programme comprend **quatre produits opérationnels**, à savoir :

- **Produit 1 :** Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire
- **Produit 2 :** Un système efficace et transparent de planification, de financement et de S&E du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux
- **Produit 3 :** Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives)
- **Produit 4 :** La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté ;
- Les **produits 5 et 6** consistent en l'appui technique local et l'appui de la part du siège.

2. CONTEXTE

iii. Le PADC-GR a démarré ses activités dans une Province (la Province de Byumba) en danger alimentaire, dans un contexte où les Districts émergeaient en tant qu'autorités locales autonomes Le Programme a connu une évolution certaine de ses activités : changement du périmètre d'intervention après la réforme territoriale de 2006, modification de l'attribution des fonds (aux cellules et aux secteurs), réorientations du Programme vers des investissements à caractère public. A noter qu'aucune de ces modifications n'ont été notifiées dans les trois amendements du PADC-GR, ceux-ci étant plus des ajustements techniques[1]. Le processus de décentralisation, qui vient tout juste de fêter ses dix ans, avance à un rythme extrêmement rapide avec une efficacité impressionnante. Le corpus législatif est en place et rentre déjà dans sa phase 3 (2009-2015) de capitalisation et d'optimisation des acquis.

iv. Même si les réformes en cours n'ont pas encore débouché sur les changements structurels nécessaires pour faire reculer encore plus significativement la pauvreté, **le Rwanda est considéré comme l'un des pays d'Afrique le plus à la pointe des réformes économiques** et l'Etat met un accent particulier sur des programmes sociaux ambitieux, plus particulièrement autour du programme « Vision 2020 » et du *Economic Development and Poverty Reduction Strategy* (EDPRS). Une **légère amélioration de la situation des ménages est à noter puisqu'en 2002, environ 60% des ménages se situaient au dessous du seuil de pauvreté contre 56% en 2006**. Mais la pauvreté varie fortement selon les régions.

3. L'EVALUATION: BUT, ETENDUE, CALENDRIER & METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

v. La méthode d'évaluation utilisée pour évaluer les Programmes de Développement Local (PDL) à mi-parcours se fonde sur une approche spécifiquement développée par SPIRE. L'approche vise à **confronter la théorie de développement sous-tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre**. Les résultats sont élaborés à partir d'un travail d'analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (15 jours dans le cas présent). À partir du Cadre des Ressources et des Résultats originels du PADC-GR, la Matrice élaborée comprend huit

[1] Le Document de Programme a été signé en décembre 2004 ; le 1er amendement a été signé en septembre 2006, après la réforme territoriale ; le 2ème en avril 2008, pour intégrer une composante commune entre les FENU / PNUD et UNIFEM concernant l'égalité des sexes ; et le 3ème en février 2009 pour permettre l'extension du projet jusqu'à juin 2010 et pour légèrement modifier le Comité de Pilotage suite à la restriction de support technique en avril 2008. La modification du périmètre d'intervention a fait l'objet du premier amendement. Pour les autres ajustements, un amendement n'aurait pas été nécessaire, ne touchant pas au cadre logique ou au budget global. Le type des investissements n'étaient pas spécifié dans le prodoc.

questions et plus de 50 sous-questions. Cette Matrice est commune à tous les projets qui seront amenés à être évalués lors de cette première phase. Elle a été élaborée dans le cadre de SPIRE et adaptée par la mission en fonction du contexte propre au Rwanda en prenant en compte les TDR spécifiques à la mission. La compréhension de la conception du programme par l'équipe et ses premières constatations et recommandations sont approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les usagers des services créés, sous forme d'entretiens (dont la matrice d'évaluation constitue le cadre), de discussions en « *focus group* » et par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing.

vi. Il est à noter que l'équipe n'a pas pu rencontrer des représentants du Fonds Belge pour la Securité Alimentaire durant l'évaluation. Vu l'implication importante du Fonds Belge dans la conception et la mise en œuvre du projet, il serait important de considérer les conclusions du rapport sous cette lumière.

4. EVALUATION GENERALE

vii. Rapide passage en revue des quatre produits opérationnels qui permet de donner une situation claire de l'état d'avancement du Programme :

- ***Produit 1 : Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire.*** Le PADC-GR a indéniablement contribué au renforcement des capacités institutionnelles des deux Districts de Gicumbi et Rulindo par le biais de formations aux niveaux de la Province, du District et du Secteur avec la mise en place d'un vivier de formateurs. Il a par ailleurs contribué à améliorer les capacités des acteurs locaux en gestion financière et maîtrise d'ouvrage. En dépit du bon niveau de qualification des techniciens, de leur dynamisme et de leur bonne volonté, les deux Districts souffrent encore d'un *turnover* du personnel très important et d'un niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) encore très faible.
- ***Produit 2 : Un système efficace et transparent de planification, de financement et de S&E du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux.*** Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire [guide national de planification communautaire, appui technique et financier aux deux Districts dans leur PDD (Plan de Développement du District) et son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord] des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrats de performance. Néanmoins, quelques problèmes subsistent encore, notamment: (i) la faible capacité des Districts dans le suivi régulier de la mise en œuvre des Plans élaborés; (ii) des lacunes dans la planification stratégique et gestion optimale des infrastructures; (iii) le faible niveau de mobilisation des fonds additionnels et la gestion des finances publiques, (iv) le faible niveau d'implication de la communauté dans le suivi de la mise en œuvre des investissements ainsi que (v) l'absence d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules et (vi) un exercice de formulation des PDD qui définit les priorités communautaires mais où les besoins des ménages n'apparaissent pas. A noter que le FENU (conseiller technique) était au courant de la qualité imparfaite des plans de développement des districts (PDD) et les processus y relatifs, mais le projet était confronté au dilemme suivant : comment modifier un plan développement local sans pour autant décrédibiliser le processus initial de planification ?
- ***Produit 3 : Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives.*** Les investissements dans les infrastructures économiques et les subventions agricoles du PADC–GR ont aidé les familles bénéficiaires à rétablir une production de subsistance et à démarrer la commercialisation des excédents, ce qui crée une base pour la pérennité économique. Cependant, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les activités de Développement Economique Local (DEL) seront pleinement durables. Les futures opérations et la maintenance des infrastructures sociales et économiques sont assurées, grâce à la création de structures de gestion et grâce à l'encaissement des redevances d'utilisation des équipements. La viabilité financière des Districts dépend encore des transferts du gouvernement national, qui couvrent plutôt bien les dépenses de fonctionnement. Tout nouvel investissement en infrastructure dépend du Community Development Fund (CDF), lui-même fortement tributaire des contributions des bailleurs.

- ***Produit 4 : La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté.*** Grâce au partenariat entre le FBS / FBSA et le PNUD, le FENU a triplé sa contribution à l'investissement. Le PADC–GR a établi de solides relations de travail avec les autorités nationales et locales basées sur des apports financiers et techniques dans le cadre du Programme Vision 2020 (*Umurenge*), sans pour autant que soit mise en place une logique de pilotage et de réplication au niveau national[2]. Le résultat – modeste - a été atteint.

5. PRINCIPAUX RESULTATS DU PROGRAMME

Conception du PADC-GR

viii. En tant que tel, le diagnostic développé dans le Prodoc était d'une très bonne qualité, mettant très clairement l'accent sur le développement communautaire et pressentant les évolutions structurelles à venir comme la montée en puissance des pouvoirs locaux, la nécessité de la planification communautaire, ou encore le rôle essentiel du CDF. En revanche, la conception interne du PADC-GR manque de cohérence, avec un produit 3 qui mêle moyens et buts, une absence de ligne directrice claire dans les priorités du Programme, le tout entraînant un manque de clarté et de vision sur les objectifs du PADC-GR. **Cette incohérence programmatique** (qui n'a d'ailleurs pas été relevée lors de l'évaluation à mi-parcours) **est fondamentale et a eu de lourdes conséquences sur la gestion et la mise en œuvre du programme,** donnant l'impression d'une compréhension changeante des objectifs du programme, particulièrement dans la mise en œuvre du Fonds de Développement Local (FDL). Ainsi, la discussion sur la nature des investissements et le débat sur les biens communautaires/biens publics doit se comprendre à la lumière des incohérences dans la conception du Programme. **Enfin, la conception du PADC-GR n'a pas assez pris en compte l'existant, à savoir un programme national de décentralisation cohérent et consistant. De fait, la création du FDL n'apportait rien de novateur au dispositif existant.**

ix. La divergence d'appréciation entre le FENU et le FBS/FBSA sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre l'insécurité alimentaire semble avoir cristallisé les relations de travail autour de problèmes de définition des termes, de mésententes sur les stratégies mises en œuvre autour d'un Programme pourtant originellement validé et signé par le bailleur principal qu'est le FBS/FBSA. La mission n'a pas été en mesure d'appréhender la conception du FBS/FBSA sur la sécurité alimentaire, faute de discussion ouverte avec les représentants du FBS/FBSA sur place. De fait, la mission n'a pu que faire des suppositions – basées sur la lecture de la documentation disponible ainsi que sur les information retirées des entretiens avec les autres partie prenantes - sur ce que pouvait être leur approche.

Ces divergences supposées seront analysées en partie 3.1.

Renforcement des capacités nationales et locales

x. Le PADC/GR a indéniablement contribué au renforcement des capacités institutionnelles de la province du Nord et des deux Districts (Gicumbi et Rulindo), notamment à travers: (i) la fourniture des équipements de base au niveau District et Secteur, (ii) l'appui technique et financier au niveau des Districts et de la Province et (iii) l'appui à la mise en place et opérationnalisation des «Espaces de concertation » au niveau local. Le projet a, par ailleurs, apporté son appui à l'amélioration des capacités des acteurs locaux en gestion financière et maîtrise d'ouvrage, par sa contribution : (i) au développement des outils de gestion des dépenses publiques nettement améliorés (ii) à la promotion d'une plus grande transparence dans les rendus de compte, (iii) à la mise en place d'un vivier de formateur et (iv) à l'organisation d'une série de formations en cascade. Ainsi, près d'une cinquantaine de personnes au niveau des deux Districts et leurs secteurs respectifs ont directement bénéficié desdites formations et plus de 10 000 personnes au niveau des cellules en ont été les bénéficiaires indirects sur des thèmes aussi variés que la Planification, Programmation et Budgétisation, la Gestion des Finances Publiques et Passation des Marchés, Bonne Gouvernance et Décentralisation, etc.

[2] Cela n'empêche pas que des résultats important aient été atteint, comme l'approbation et la diffusion du manuel PEM au niveau national, ainsi que la précision des responsabilités sectorielles (attendue en 2010-2011)

xi. Ainsi, même si les deux Districts manifestent encore quelques faiblesses en matière de programmation des investissements, de budgétisation et de gestion des finances publiques, au vu de leurs niveaux de performance dans les différentes évaluations des contrats de performance ainsi que de l'amélioration progressive de la qualité et de la régularité de leurs documents de programmation et de leurs rapports financiers au CDF, au MINALOC et au MINECOFIN, force est de constater qu'ils ont amélioré leurs capacités dans le processus de programmation et de suivi de la mise en œuvre de leurs contrats de performance et dans la gestion des finances publiques.

xii. En dépit du bon niveau de qualification des techniciens, de leur dynamisme et de leur bonne volonté, les deux Districts souffrent encore d'un *turnover* très important du personnel et d'un niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) encore très faible.

Appui au processus de planification

xiii. Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire à travers: (i) sa c*ontributi*on à l'élaboration du guide national de planification communautaire; (ii) son appui technique et financier aux deux Districts, en 2007 pour développer leur PDD; (iii) son appui à l'élaboration des différents outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives (PDD, CDMT, Plan d'Action Annuel -PAA, contrats de performance et budget annuel) ; (iv) son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord, des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrat de performance.

xiv. Néanmoins, quelques problèmes subsistent encore, notamment: (i) la faible capacité des Districts dans le suivi régulier de la mise en œuvre des Plans élaborés; (ii) des lacunes dans la planification stratégique et gestion optimale des infrastructures; (iii) le faible niveau de mobilisation des fonds additionnels et la gestion des finances publiques, (iv) le faible niveau d'implication de la communauté dans le suivi de la mise en œuvre des investissements ainsi que (v) l'absence d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules et un exercice de formulation des PDD qui définit les priorités communautaires mais où les besoins des ménages n'apparaissent pas.

Une nette amélioration de l'accès des populations à des services de qualité

xv. À l'issue du PADC-GR, et après 5 années d'activité, **ce sont pas moins de 16 salles de classes, 2 centres de santés construits ou réhabilités, 215 ha de terrasses radicales et 355 km de terrasses progressives aménagées sur 11 sites différents, 3 marchés, 2 centres de collecte de lait, 3 abattoirs et 2 unités de transformation construits ou réhabilités.** À cela s'ajoute l'achat par le Programme de près de 5 000 têtes de bétail (dont 1 852 vaches, 1 090 chèvres, une centaine de moutons et 1 752 porcs) et de nombreux intrants agricoles et cultures (fourragères, pommes de terre, blé, haricot volubile, etc.).

xvi. **Le PADC–GR a contribué à réduire l'insécurité alimentaire ainsi que la pauvreté auprès des ménages bénéficiaires grâce à des mesures de soutien direct** augmentant la productivité agricole, y compris la construction de terrasses radicales, l'achat de bovins et d'intrants agricoles. La mission n'a pas eu accès à des données chiffrées permettant d'étayer ce constat[3] mais les très nombreux entretiens directs avec les bénéficiaires font très clairement apparaître cette tendance (cf. partie 4.4).

xvii. **Dans le relief escarpé propre aux deux Districts et aux sites visités par l'équipe d'évaluation, l'amélioration de l'approvisionnement en eau a eu un impact majeur sur la vie des femmes et des enfants responsables de la collecte de l'eau**, réduisant de manière importante le temps et les efforts nécessaires pour garantir cette ressource de base (leur permettant dans certains cas de gagner deux heures par jour et libérant les femmes et enfants d'efforts physiques importants). En outre, les mesures de soutien direct aux populations bénéficiaires (achats d'intrants, de têtes de bétail, construction de terrasses radicales) ont durablement modifié la qualité de vie des populations concernées (cf. Partie 4.4) et ont très nettement augmenté les revenus des populations (possibilités de s'offrir des mutuelles de santé pour les membres de leur famille, d'acheter plus régulièrement des

[3] La mission a tenté avant et durant le séjour de réunir des données statistiques. Deux obstacles majeurs l'en ont empêchée: (i) le redécoupage administrative des Districts de 2006 ne permettant pas de comparer les informations sur un même territoire; (ii) l'absence de système de Suivi-Evaluation fonctionnel et le fait que l'UGP n'a jamais collecté ces données de son propre chef.

vêtements et de manger de façon plus équilibrée et régulière, cf. tableaux 10 et 12). Néanmoins, on peut regretter l'absence de données chiffrées permettant de vérifier ce constat en termes statistiques au niveau des deux Districts d'intervention.

xviii. Répondant de manière pragmatique au changement d'approche du bailleur à mi-parcours, le projet a redéployé ses ressources pour aider les Districts à améliorer l'environnement des DEL grâce à des investissements dans les infrastructures économiques complétant le soutien direct aux ménages, et établissant ainsi une base de développement à plus long terme. Le PADC–GR a rapproché certains services sociaux des utilisateurs grâce à des investissements dans l'approvisionnement en eau potable et accessible, et dans la construction d'écoles et de dispensaires. Les Agences de Développement Economique Local (ADEL), structures non gouvernementales initiées dans le cadre du PADC/ GR suite aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours, avec pour mission d'accompagner et d'appuyer la dynamique de développement économique au sein des deux Districts. offrent des services aux petites et micro entreprises, mais il est encore trop tôt pour juger de leur ratio coût – efficacité, ou de leur durabilité (cf. partie 4.4 et tableau 14 dans le corps du rapport).

Une amélioration de la sécurité alimentaire reconnue par les bénéficiaires et les élus rencontrés

xix. Même s'il est difficile de mesurer l'impact exact du PADC-GR sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, faute de données compilées et d'un système de suivi évaluation, il est indéniable que le Programme a contribué à une agriculture améliorée et intégrée (semences choisies, intrants, tec.), poussant les agriculteurs au changement afin de sortir de l'agriculture traditionnelle pratiquée jusque là, qui ne donnait que peu de résultats (cf. partie 4.3).

Durabilité

xx. Les investissements dans les infrastructures économiques et les subventions agricoles du PADC–GR ont aidé les familles bénéficiaires à **rétablir une production de subsistance et à démarrer la commercialisation des excédents,** ce qui crée une base pour la pérennité économique. Cependant, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les activités de DEL seront pleinement durables. Les futures opérations et la maintenance des infrastructures sociales et économiques sont assurées, grâce à la création de structures de gestion et grâce à l'encaissement des redevances d'utilisation des équipements. La viabilité financière des Districts dépend des transferts du gouvernement national, qui couvrent plutôt bien les dépenses de fonctionnement. Tout nouvel investissement en infrastructure dépend du CDF, lui-même fortement tributaire des contributions des bailleurs. Aucune stratégie de sortie du PADC-GR n'est prévue dans le Prodoc et aucune stratégie claire de la sorte n'a été formulée par l'équipe du PADC–GR en fin de programme.

Gestion du Programme

xxi. La gestion du programme est cohérente avec les procédures nationales, particulièrement grâce à l'utilisation du Fonds de Développement Local (FDL) via les procédures nationales du CDF. **Le Programme a suivi sa feuille de route en conformité avec les activités prévues dans le PRODOC**, et à bien des égards bien au-delà, si l'on considère les nombreuses activités qui sont venues se greffer sur le PRODOC original. L'UGP a fait preuve de flexibilité, en dépit de changements de cap souvent mal expliqués aux bénéficiaires, conséquence du manque de vision partagée entre le FENU et le FBS/FBSA. En dépit d'une capacité limitée de monitoring des activités par l'Unité de Gestion du Programme (UGP) et d'une maîtrise imparfaite de la chaine de résultats attendus du PADC-GR, l'équipe a su s'adapter aux nombreuses évolutions du contexte.

xxii. Enfin, **la méthode de travail entre l'UGP et le Bureau Régional du FENU est à revoir**. Ainsi, il semble nécessaire de clarifier la façon dont le FENU conçoit l'appui technique régional : s'agit-il d'un contrôle ou d'un conseil ? Qui est responsable pour la mise en œuvre du programme, et quel est le rôle de chacun des partenaires (Gouvernement, FENU, PNUD, bailleurs) ? Le FENU a joué un rôle important dans la mise en œuvre – aurait-il dû limiter son rôle au seul conseil ou laisser la responsabilité pour la mise en œuvre au Gouvernement? Quelle marge de manœuvre laisser aux

équipes locales avec un personnel local qui n'avait pas tous les outils méthodologiques en main et qui, de ce fait, maîtrise imparfaitement les outils méthodologiques et approches du FENU?

xxiii. **L'impression qui prédomine est que le FBS/FBSA n'a jamais été convaincu du montage du PADC-GR et que cette « faute originelle » a pesé tout au long de sa mise en œuvre**. Le paradoxe, c'est que ce programme a pourtant été signé par le FBS/FBSA. Cette faute provient avant tout d'un cadre logique incohérent qui a cherché à intégrer les questions d'insécurité alimentaire dans le cadre générique du PDL de manière infructueuse, mêlant objectifs immédiats et résultats (cf. partie 4.1 et tableau 8)

Qualité des partenariats

xxiv. Grâce au partenariat entre le FBS / FBSA et le PNUD, le FENU a triplé sa contribution à l'investissement. Le PADC–GR a établi de solides relations de travail avec les autorités nationales et locales basées sur des apports financiers et techniques dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), sans pour autant que soit mise en place une logique de pilotage et de réplication au niveau national. Le partenariat avec le FBS / FBSA a été pour le moins délicat, faute de vision commune sur l'approche et les objectifs du projet. En revanche, les relations du PADC-GR avec le PNUD étaient excellentes, le PNUD ayant compris l'avantage comparatif du FENU sur le développement local. Les opportunités d'exploiter des synergies avec d'autres partenaires (comme par exemple sur les méthodes de construction de terrasses radicales ou d'infrastructures) n'ont pas été saisies.

Quelle influence du PADC-GR au Rwanda ?

xxv. Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte (la décentralisation est un processus long et semé d'embuches), quelques constats sont d'ores et déjà visibles. **Si la valeur ajoutée théorique du projet, tel que formulé dans le PRODOC repose dans ses modèles PDL et DEL pilotes,** dans un contexte où la décentralisation en est à ses prémisses, apportant innovation et permettant la réplication de ses meilleures pratiques au niveau national, **le PADC-GR n'a pas réussi son tir d'essai**. A dire vrai, le modèle PDL n'a pas, dans ce cas précis, été pleinement développé : le degré d'innovation tant dans le financement que dans la fourniture d'infrastructures et de services sociaux est demeuré limité. Un projet réellement novateur, tant dans sa formulation que dans sa mise en œuvre, devrait pouvoir trouver sa place dans une politique de décentralisation en cours, par exemple en cherchant à affiner les mécanismes de coordination de l'aide dans ce secteur. Dans le contexte du Rwanda, avec une politique de décentralisation claire, dynamique et efficace, menée depuis déjà dix ans, le PADC-GR a pris le train en marche et a dû lui-même s'adapter à ces changements et a exercé une influence limitée sur les procédures nationales (l'élaboration du manuel de gestion des dépenses publiques ensuite adopté par le Gouvernement comme la référence nationale au niveau des districts ; processus d'évaluation des contrats des performances des Districts ; ADEL). **La raison principale de ces résultats mitigés provient, nous le verrons, d'un cadre logique qui manquait de clarté et qui n'a pas été en mesure de choisir de façon claire les priorités de développement.**

xxvi. Cependant quelques tentatives d'innovations sont à souligner : (i) le processus d'évaluation des contrats des performances des Districts (avec la définition de critères objectifs répliqués au niveau national) ; (ii) le guide de planification de développement communautaire développé par le projet qui a servi de base au document national ; (iii) l'ADEL qui est une tentative pertinente mais pour laquelle il est encore trop tôt pour juger de sa pérennité (rapport coût/efficacité et faibles capacités financières des Districts pour les prendre en charge) et (iv) le projet du filet social et le volet de micro finance qui n'ont été introduits que vers la fin du projet pour être aussitôt abandonnés.

6. CONCLUSIONS

xxvii. Le PADC-GR est vu comme un programme appuyant le développement communal au Rwanda et ayant atteint ses objectifs.

xxviii. Le PADC-GR a à son actif un bon bilan. Le Programme a bel et bien contribué à améliorer l'accès des populations des districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base, pour le moins au travers des équipements financés (marchés, centres de collecte de lait, unités

de transformation, réhabilitation ou construction de salles de classes, près de 5 000 têtes de bétail achetées). L'inconvénient, c'est que la dispersion des activités a nui à la clarté du but initial du projet et qu'à l'issue de celui-ci, il est bien difficile de mesurer l'impact réel des investissements réalisés.

xxix. Dans le contexte du Rwanda, où la politique de décentralisation est fortement portée par le Gouvernement, avec un rythme très accéléré de réforme, la valeur ajoutée du programme a été faible, et le positionnement du FENU gagnerait à être revu pour mieux coller aux objectifs du pays et à son *modus operandi*. En d'autres mots, la difficulté pour le FENU est de concilier visibilité et impact sur le terrain. Si le choix de la zone d'intervention PADC-GR a été fait par le Gouvernement (la Province de Byumba venant en troisième position en termes de pauvreté et étant dépourvue de partenaires de développement) en 2003, la situation a depuis évolué. Dans un contexte où la plupart des bailleurs se tournent progressivement vers l'appui budgétaire sans cibler un territoire en particulier, un Programme comme le PADC-GR pose *a posteriori* un problème d'équité territoriale pour le Gouvernement alors que les besoins en équipement au Rwanda transitent par le CDF, comme expliqué précédemment. Le modèle PDL du FENU semble beaucoup plus adapté dans des contextes de décentralisation naissante (comme au Burundi par exemple) où la notion de Programme pilote pour une réplication à l'échelle nationale prend alors tout son sens.

xxx. En termes stratégiques, la difficulté pour le FENU est de créer des synergies entre les différents produits ou modèles proposés, que ce soit le développement communautaire, la micro finance, le DEL ou encore le volet offre des ADEL.

7. LEÇONS APPRISES & RECOMMANDATIONS

xxxi. Les difficultés de mise en œuvre du PADC-GR devraient permettre de guider les interventions futures du FENU au Rwanda. En guise d'illustration, une attention plus soutenue devrait être portée sur la conception même d'un éventuel programme à venir, que les résultats immédiats et que les objectifs à atteindre soient mieux définis et partagés entre partenaires techniques et financiers et autorités bénéficiaires. En outre, un effort devra être mené pour mettre en place des partenariats stratégiques durables avec d'autres PTF. De nombreuses propositions ont été faites en ce sens par la mission d'évaluation à mi-parcours (partenariat avec le PAM, la Coopération Suisse, allemande ou belge) mais sont restées sans effet. Pourtant l'effet d'entraînement d'un programme comme le PADC-GR prendrait tout son sens en croisant les efforts.

xxxii. De même, les modalités de l'assistance technique apportée par le Bureau Régional méritent d'être revues, comme en témoignent les nombreux dysfonctionnements observés dans l'historique du PADC-GR. La déconcentration du FENU au niveau régional n'a pas de sens si les Bureaux Régionaux ne sont pas en mesure d'apporter l'expertise nécessaire et le suivi pour que les projets PDL fonctionnent comme prévu. Ainsi, il semble nécessaire de clarifier la façon dont le FENU conçoit l'appui technique régional : s'agit-il d'un contrôle ou d'un conseil ? Quelle marge de manœuvre laisser aux équipes locales?

xxxiii. **Un modèle qui perd de son avantage comparatif**. À travers les nombreux entretiens effectués par la mission est apparue l'impression désagréable que le FENU suivait la politique menée avec retard. **Ce n'est pas tant la valeur ajoutée intrinsèque du FENU qui est ici en jeu, mais bien plus la conception spécifique du PADC-GR qui n'a pas, aux yeux des partenaires, permis de définir une ligne claire d'intervention**. Il n'y a pas lieu de piloter une approche PDL telle que celle menée au Rwanda s'il n'y a pas de place pour une telle intervention. Là encore, les incohérences dans la formulation du PADC-GR ont fortement pesé sur la politique d'appui menée par le FENU au Rwanda.

xxxiv. **Les difficultés de mise en œuvre du PADC-GR montrent que le modèle PDL du FENU est en danger s'il ne se rénove pas**, sa forme conventionnelle étant souvent adaptée par d'autres bailleurs sous des formes diverses. Le FENU se doit de mener une réflexion en profondeur pour intégrer les activités de DEL, GRN et de sécurité alimentaire dans le modèle actuel du PDL, autant de domaines d'innovation potentielle s'ils sont bien intégrés. Il faudrait aussi que le FENU questionne la nature de ses interventions futures afin de conserver son avantage comparatif et sa légitimité. Pour avancer dans cette réflexion cruciale (et néanmoins passionnante), il convient de se doter d'une expertise locale et régionale de grande qualité.

1. L'EVALUATION: PRINCIPAUX ENJEUX

1.1. CONTEXTE DE L'EVALUATION

1. L'évaluation finale du **Programme d'Appui au Développement Communautaire des Districts de Gicumbi et de Rulindo (PADC-GR)** fait partie de l'exercice de revue spécial de mise en œuvre de projet (SPIRE) 2010-11. L'initiative SPIRE a deux finalités :

1) Assurer la conformité du FENU avec les exigences mandataires d'évaluation précisées dans sa politique d'évaluation pour la période 2009-2010, et
2) Développer / expérimenter une méthode d'évaluation efficace pour mener à bien des évaluations à mi-parcours et finales qui soient à la fois crédibles, efficaces, indépendantes et menées de la façon la plus efficiente possible.

2. L'évaluation finale du PADC-GR a de fait deux objectifs distincts, le premier étant d'évaluer le PADC-GR en tant que tel au regard de son *PRODOC* (Document de Programme) et tel qu'il a été mis en œuvre au regard des résultats attendus et des produits figurant dans le *Cadre des Résultats et des Ressources* (CRR ou cadre logique); le second objectif étant de mesurer les progrès du PADC à l'aune de la stratégie du FENU dans son *Document de Politique Générale* visant à l'accomplissement des objectifs du Millénaire.

3. La méthode d'évaluation utilisée pour évaluer les projets PDL se fonde sur une approche spécifiquement développée par SPIRE. L'approche vise à **confronter la théorie de développement sous-tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre**. Les résultats sont élaborés à partir d'un travail d'analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (15 jours dans le cas présent). La compréhension de la conception du programme par l'équipe et ses premières constatations et recommandations sont approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les usagers des services créés, sous forme d'entretiens (dont la matrice d'évaluation constitue le cadre), ainsi que par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing.

1.2. ETENDUE ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION

4. Le cadre d'évaluation SPIRE et la matrice d'évaluation (cf. annexes 5 et 6) fournissent un modèle devant servir à toutes les évaluations pays qui seront menées lors de cette initiative. Ce modèle précise le cadre méthodologique et conceptuel d'évaluation des Programmes de Développement Local (PDL). Ce modèle, adapté au contexte spécifique du Rwanda et du contenu du projet, crée une passerelle permettant au FENU de comparer des résultats des PDL dans les différents pays qui seront concernés par l'initiative SPIRE, d'évaluer les progrès par pays au regard des objectifs de la Politique Générale du FENU et de tirer des enseignements pour les formulations de stratégies à venir.

5. La méthodologie SPIRE comprend les phases suivantes :

a) Etablir les hypothèses de développement sous-tendant le programme ;
b) Construire (ou reconstruire) la logique d'intervention qui dérive de l'hypothèse de développement;
c) Construire un cadre d'évaluation basé sur les effets attendus de l'intervention;

6. Construire une matrice d'évaluation reliant les questions d'évaluation (QE) avec les indicateurs de performance, les outils d'évaluation et les sources d'information.

1.3. METHODES DE L'EVALUATION ET LIMITES

7. **L'évaluation suivant la méthodologie SPIRE est une reconstruction a posteriori du cadre logique. L'ambition est de confronter les produits (outputs), les résultats intermédiaires et finaux aux réalisations du PADC-GR sur le terrain. Certaines contraintes méthodologiques quant à l'appréciation du projet méritent d'être rappelées:**

- La méthode proposée pour l'évaluation du projet a été élaborée durant le premier trimestre 2010. Elle repose sur une ***Matrice d'Evaluation*** **comportant huit questions centrales, assorties de 47 sous-questions**. De fait, cette approche est postérieure à la conception du projet PADC-GR. Ceci dit, dans la pratique, les questions du *Cadre logique* et des TdR originels de l'évaluation s'intègrent parfaitement dans la *Matrice d'Evaluation* qui a nécessité des adaptations mineures effectuées avec l'équipe du projet au début de la mission.
- **Une particularité du PADC-GR repose dans la conception même du Programme**, alliant les modèles de PDL (Programme de Développement Local), DEL (Développement économique Local) du FENU mais de façon inaboutie (cf. partie 4.1) et d'autres problématiques telles que sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Comme nous le verrons, **l'absence de vision partagée entre les différents acteurs** (partenaires techniques et financiers, Autorités Locales et Gouvernement du Rwanda) a rendu difficile la délimitation du champ d'analyse et la compréhension des multiples virements de bord du PADC-GR quant à l'utilisation du FDL, fonds d'investissement transitant par le CDF. L'équipe du projet a clairement choisi de traiter ces questions de façon pragmatique autour du développement socio-économique (question 4 de la Matrice) ;
- **Validation tardive de TdR.** La mission n'a disposé des TdR finaux que trois jours avant le début de la mission, ce qui a considérablement réduit les possibilités de préparation du travail en amont. De plus, l'équipe n'a pas pu rencontrer des représentants du Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire durant l'évaluation. Vu l'implication importante du Fonds Belge dans la conception et la mise en œuvre du projet, il serait important de considérer les conclusions du rapport sous cette lumière.
- **Enfin, des informations essentielles n'ont été portées à la connaissance de l'équipe d'évaluation qu'une semaine après son arrivée sur place** (comptes-rendus des Comités de Pilotage, rapports annuels, guides méthodologiques). *À* l'avenir, il serait utile que le Bureau Régional du FENU s'assure que les documents de base soient portés plus tôt à la connaissance de l'équipe d'évaluation. L'équipe du PADC-GR n'avait pas à la disposition de l'équipe les données compilées sur les investissements réalisés, leur portée par type de population et d'activités, autant de documents qui auraient dû être préparés **au préalable dans le cadre de la capitalisation du PADC-GR, à moins de quinze jours de la clôture officielle du Programme (fin juin 2010).** Ce manque de préparation de l'UGP a été préjudiciable au bon fonctionnement de la mission. Des entretiens téléphoniques avec la seconde conseillère technique et le responsable du Bureau Régional à Johannesburg ont été réalisés afin de mieux cerner les difficultés et de mieux comprendre l'historique du Programme. Enfin, il est à noter que les informations financières, recoupées et claires ont été difficiles à obtenir, faute d'un système de suivi financier à jour.

8. Pour mémoire, les huit questions qui sont ressorties de la Matrice adaptée au contexte du pays sont les suivantes (cf. partie 4 du présent rapport):

QE 1	La conception du Programme correspond-elle aux objectifs du développement du pays et à la logique d'intervention des partenaires?
QE 2	Le PADC-GR a-t-il contribué à améliorer les procédures et à accroître les capacités au niveau des Autorités Locales?
QE 3	Le PADC-GR a-t-il contribué à améliorer la planification du développement local?
QE 4	Les investissements du FDL ont-ils amélioré les opportunités d'un développement socio-économique ?
QE 5	Les résultats du PADC-GR sont-ils pérennes?
QE 6	Quelle efficacité du PADC-GR aux niveaux local et national ?
QE 7	Le Programme pilote a-t-il été étendu et répliqué (synergies et partenariat) ?
QE 8	Des approches propices à l'évolution des politiques ont-elles été mises à l'essai (policy making et innovation) ?

9. **L'équipe du projet a fait preuve d'une grande disponibilité.** Le coordonnateur et les deux Conseillers Techniques au niveau des Districts n'ont pas ménagé leur temps et leurs efforts pour répondre aux besoins de l'équipe d'évaluation. Le bureau du PNUD a aussi grandement facilité le travail de la mission en termes logistiques et nous tenons à les remercier vivement.

10. **La mission a rencontré 68 personnes en entretien direct** (l'organisation en focus group n'ayant pas été possible, faute de mobilisation des personnes ressources par l'UGP, cf. liste des personnes rencontrées en Annexe 3):

- niveau national : une vingtaine de représentants des Ministères clés, des PTF, de l'UGP, du PNUD et du système des NU)
- niveau local : 48 personnes (Gouverneur, maires et vices-maires et plus d'une quarantaine de bénéficiaires).

11. Un atelier de démarrage a été organisé avec les seuls membres de l'équipe du PADC-GR (coordination), le MINALOC n'étant pas disponible en début de mission. Cet atelier comprenait tous les membres de l'UGP, ainsi que la chargée de Programme du PNUD. C'est à ce moment que le cadre logique du PADC a été discuté et la matrice d'évaluation réadaptée en fonction des remarques de l'équipe.

12. Enfin, un atelier de restitution s'est tenu en toute fin de mission (25 juin 2010) avec 19 participants, dont le Gouverneur et le maire de Gicumbi, le vice-maire de Rulindo (en charge des Finances et du développement économique), le DG du Développement Communautaire et des Affaires Sociales au MINALOC, le coordinateur du NDIS, la directrice du CDF et son Inspecteur des Finances, l'attachée de coopération à l'Ambassade de Belgique et le représentant du PADL-Gakenke (Coopération Belge)[4].

[4] Voir en Annexe 3 l'intégralité des personnes présentes à la reunion de debriefing.

2. CONTEXTE DU PAYS

2.1. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE[5]

13. Les comptes nationaux révisés du Rwanda font état d'une **hausse du revenu par habitant, à 492 USD en 2008**, soit plus du double du niveau de 2002, qui était de 223 USD. En outre, le Rapport sur le développement humain 2009, élaboré par les Nations Unies, indique que **l'indice de développement humain du Rwanda est ressorti à 0.460 en 2007**, en légère progression par rapport à son niveau de 0.452 en 2005. En revanche, le pays a reculé dans le classement (167ème sur 182 pays) et se situe systématiquement en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Bien qu'à la 100ème place sur 135 pays pour le taux de pauvreté, il a toutefois fait considérablement reculer **la pauvreté, ramenée de 70 % en 1995 à environ 60 % en 2002**, mais il lui sera très difficile d'atteindre la cible de 23.8 % d'ici 2015. Les inégalités de revenu s'accentuent également, avec une croissance du revenu concentrée dans les zones urbaines.

14. Malgré la pénurie de statistiques, **on constate des avancées considérables : l'État continue d'investir dans des programmes sociaux,** la gratuité des neuf premières années de scolarité a débouché, d'après les chiffres fournis, sur un **taux net de scolarisation dans le primaire de 94 % en 2008[6].** On observe des améliorations dans l'accès aux services de santé : 60 % de la population vit désormais dans un rayon de cinq kilomètres autour d'une structure sanitaire. La couverture vaccinale s'établit à 95 %, les médicaments essentiels sont globalement disponibles et la prévalence du VIH/Sida diminue.

15. Le produit intérieur brut (PIB) du Rwanda a progressé de 4.5 % en 2009 et il devrait afficher une hausse modérée, de 5.1 %, en 2010. La croissance impressionnante du pays ces six dernières années tient en grande partie à de bonnes performances agricoles. Cependant, l'État s'attache à diversifier l'économie dans le cadre d'une stratégie de long terme qui a pour objectif d'étayer une expansion durable. **Avec 384 habitants/km*2* en 2008,** le Rwanda est le deuxième pays d'Afrique subsaharienne en ce qui concerne la densité de sa population, après l'Ile Maurice. De plus, **28% des Rwandais souffrent d'insécurité alimentaire malgré une amélioration de la situation dans ce domaine** (source : *Perspectives économiques en Afrique)*. Le pays reste également très dépendant de l'aide étrangère, contribution dont la part dans le budget national a dépassé 45 % en 2009[7].

16. Grâce à la politique qu'il a menée jusqu'ici, **le Rwanda** compte de belles réussites à son actif. Il **est considéré comme le pays d'Afrique à la pointe des réformes économiques**. En outre, son environnement d'affaires et ses indicateurs de gouvernance s'améliorent et, aujourd'hui, son administration publique est rationalisée et efficace. Les réformes devraient se poursuivre puisque la coalition au pouvoir conduite par le Front patriotique du Rwanda (FPR) a remporté les élections législatives de 2008. De surcroît, la stabilité macro-économique constitue l'une des grandes priorités du gouvernement actuel. Fin 2009, l'inflation en glissement annuel, qui avait brusquement culminé à plus de 22 % fin 2008 sous l'effet du renchérissement des carburants et de l'alimentation, est retombée en dessous de 6 %. Cette nette décrue s'explique notamment par la baisse des cours internationaux de ces deux catégories de produits, par la crise du crédit dans le pays et par une politique monétaire prudente.

17. Enfin, le Rwanda a ramené sa dette de 1.6 milliard USD à 485 millions USD en 2006, après avoir atteint en 2005 le point d'achèvement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés. Cependant, sa dette extérieure n'a cessé de se creuser depuis cette date : elle a atteint 700 millions USD en 2009 et devrait représenter en 2011 près du double de son niveau de 2006. **En**

[5] Le développement qui suit est une synthèse de Perspectives économiques en Afrique, http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/east-africa/rwanda/. Ce site, de grande qualité, combine l'expertise de la BAfD, l'OCDE et de la CEA-ONU ainsi que celle d'institutions africaines.

[6] La même année, l'éducation a reçu 18,5 % du budget, contre 6,9 % pour le secteur de la santé et 6,2 % pour l'agriculture.

[7] Les flux d'aide publique au développement (APD) ont été substantiels. La composante dons de l'APD équivalait à 13 % du PIB du pays en 2008 et a légèrement augmenté, à 13.6 %, en 2009. L'APD a été portée de 342 millions USD en 2000 à 500 millions USD en 2004. Actuellement, pratiquement la moitié du budget du pays est financée par l'aide extérieure.

2008, le niveau de surendettement du Rwanda est passé de haut à modéré, après l'analyse conjointe de la soutenabilité de la dette.

18. Cependant, **les réformes n'ont pas encore débouché sur les changements structurels nécessaires pour faire reculer encore plus significativement la pauvreté** et pour comprimer le niveau du chômage. En effet, la croissance globale reste largement tributaire de l'agriculture. De plus, en raison de la lenteur des créations d'emplois dans le secteur formel, **l'économie informelle a contribué, selon les estimations, à 48% du PIB en 2008. Son ampleur pèse fortement sur la mobilisation des recettes fiscales, malgré l'amélioration du recouvrement et de l'efficacité de l'administration des impôts ces trois dernières années**.

2.2. ENVIRONNEMENT POLITIQUE & INSTITUTIONNEL

19. Le système de gouvernance au Rwanda[8] avant, pendant et après la colonisation a surtout été caractérisé par une forte centralisation du pouvoir qui a fait obstacle à la participation du citoyen au processus de prise de décisions surtout dans la planification des actions de son propre développement. Cet état de fait n'a pas été sans conséquences sur la guerre et le génocide accompagné par la mort de plus de 800 000 personnes, la destruction de biens publics et privés ainsi que plus de 3.5 millions de réfugiés à l'extérieur du pays et presque le même nombre de déplacés à l'intérieur du pays en 1994.

20. Après ces événements tragiques et déplorables que le Rwanda a traversés, le Gouvernement du Rwanda s'est efforcé de chercher et d'adopter des stratégies pouvant aider le pays à sortir définitivement de cette situation aussi désastreuse que complexe qui a surtout été marquée par des tendances séparatistes au sein de la population, par la pauvreté et beaucoup d'autres problèmes relatifs. Suite aux consultations menées en 1996-1997, la décentralisation et la démocratisation du pays sont apparues comme les principales solutions pour promouvoir la réconciliation nationale.

21. Dès lors, **le processus de décentralisation s'est effectué à un rythme extrêmement rapide et avec une efficacité impressionnante**. Bref rappel des principales étapes :

- En mai 2000, adoption de la politique de décentralisation et sa stratégie de mise en œuvre. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Rwanda trois phases successives avaient été prévues : phase I (2000-2003) de mise en place et de renforcement institutionnel des structures, phase II (2004-2008) de consolidation à travers la mobilisation des ressources et le renforcement des capacités des différents acteurs du processus de décentralisation et phase III (2009 – 2015) de capitalisation et d'optimisation des acquis].
- En janvier 2001, un programme triennal de mise en œuvre de la décentralisation[9] est initié comme première phase de la mise en œuvre de cette politique dont la tâche principale était la mise en place des institutions de décentralisation et le renforcement de leurs capacités de coordination et de maîtrise d'ouvrage pour pouvoir assurer les services de proximité.
- En novembre 2001, des lois et règlements relatifs à l'établissement, au fonctionnement et au financement des unités administratives locales ainsi que la création de l'Association Rwandaise des Autorités Locales (*Rwandese Association of Local Authorities*, RALGA), du Fond Commun de Développement (ou *CDF: Commun Development Fund*) et l'Unité de gestion de la décentralisation du MINALOC)[10] ont été mis en place au courant de cette phase.
- Après les progrès de la première phase (2000-2003), avec la mise en place des différentes structures et l'établissement d'un ensemble de procédures et de mécanismes appropriés, **la deuxième phase du DIP (ou *Décentralisation Implementation Programme,* 2004-2008)** visait à favoriser la participation effective de toute la population au processus de prise de décision, de planification et de réalisation du programme de développement et à faciliter une meilleure allocation de ressources en faveur des gouvernements locaux. **Un objectif spécifique du DIP est un passage graduel d'un appui 'projet' à un appui 'programme'.** Enfin, le DIP met l'accent sur un nombre de thèmes transversaux, à savoir l'environnement, la réduction de la

[8] Stratégie Nationale de Renforcement de la Bonne Gouvernance pour la Réduction de la Pauvreté, 2001, MINALOC

[9] Dans le cadre de l'appui au processus de décentralisation au Rwanda plus d'une trentaine de programmes/projets ont été mis en œuvre ou sont mis en œuvre pour un budget avoisinant 200 milliards de francs rwandais (équivalent à près de 400 Millions de dollars américains).

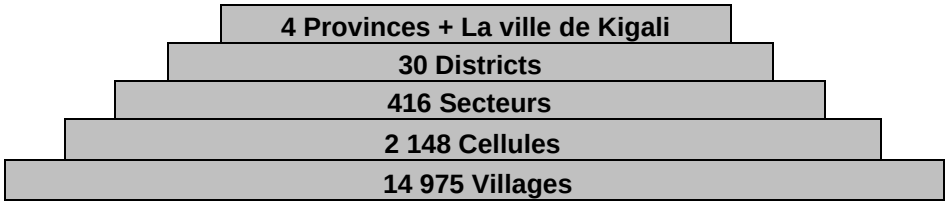
[10] Le DMU/MINALOC après 2005 a été remplacé par le Secrétariat National pour la Mise en Œuvre de la décentralisation (*NDIS: National Decentralisation Implementation Secretariat*) pour assurer la coordination de l'information, l'harmonisation des interventions dans ce domaine et le secrétariat du cluster de décentralisation regroupant tous les acteurs de la décentralisation au niveau national.

disparité entre hommes et femme, le HIV/SIDA, et le développement de la technologie information/communication, et recommande leur inclusion dans les plans de développement des gouvernements locaux.

- La politique de décentralisation se traduit, au niveau le plus bas, par un processus de planification auprès des communautés de base. Ce processus, qui utilise un concept traditionnel d'action communautaire (appelé en langue Kinyarwanda '*ubudehe mu kurwanya ubukene*'), consiste à travailler ensemble pour résoudre les problèmes.

22. Suite à la **réforme territoriale** de 2006, amorçant la 2ème phase de la décentralisation, l'organisation territoriale et administrative du Rwanda compte **quatre niveaux d'administration territoriale**, comme suit:

Tableau 1: Schéma de l'administration territoriale au Rwanda



Source: *Local Administration Reform Policy, Ministry of Local Government, Good Governance, Community Development and Social Affairs (MINALOC), Kigali, August 2005*

23. **Avec la réforme de 2006, le rôle de la Province a progressivement diminué**. Avant la réforme, la Province avait le rôle de coordination de la décentralisation et d'accompagner techniquement les actions de développement, avec un personnel déconcentré, dépendant des ministères sectoriels. Subitement, juste après la réforme, tout le personnel, même sectoriel, a été dévolu au niveau des Districts, lesquels étaient nouveaux et sans expérience. **Depuis lors, la responsabilité qui incombe aux Districts est extrêmement lourde au regard de leurs capacités.** À cela s'ajoute la pression exercée par le pouvoir central qui, fort d'une vision claire des objectifs à atteindre nationalement met une pression considérable sur les Districts chargés de la mettre en œuvre.

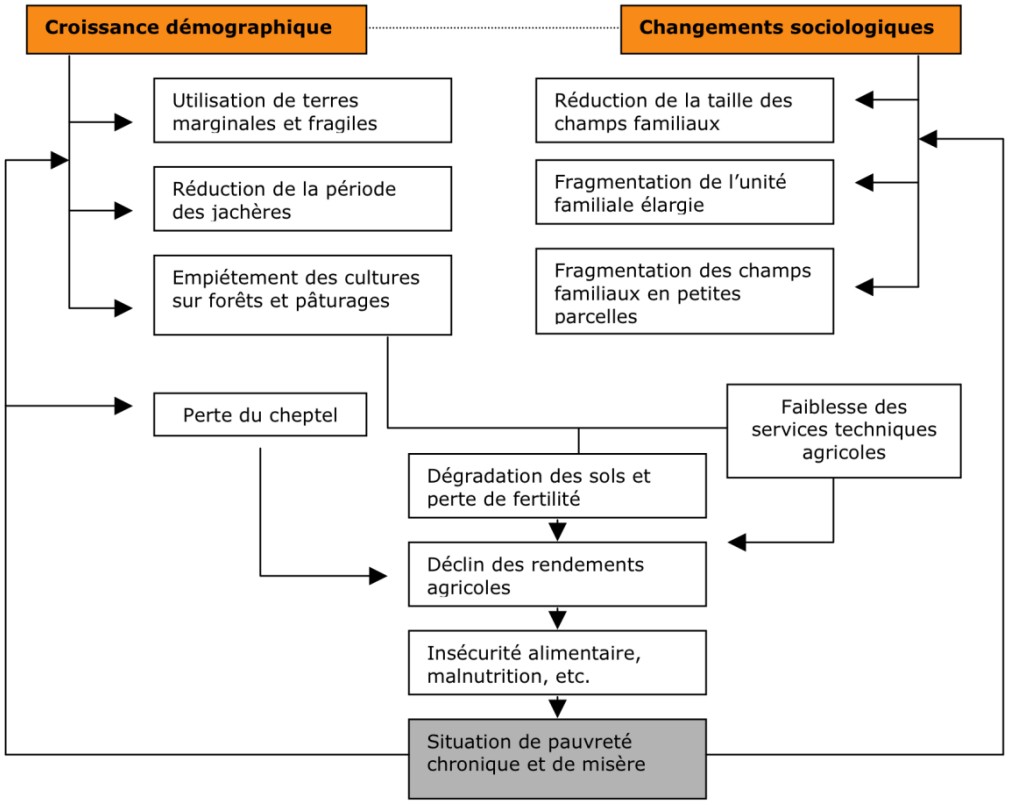
24. Le Rwanda s'efforce aujourd'hui de surmonter les obstacles à son développement. Sa stratégie à moyen terme, la **Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté** 2008-2012 (*SDERP ou **EDSPR** selon l'acronyme en anglais qui sera utilisé tout au long du rapport*), lancée par les autorités en 2007, de même que le programme à long terme « **Vision 2020 Umurenge** », définissent le cadre et les priorités de l'action publique pour le développement socio-économique du pays.

L'EDPRS marque une rupture avec le passé de deux manières : tout d'abord, le texte redéfinit les priorités nationales en matière de croissance et de développement, pour insister sur l'accélération de la croissance du PIB et des exportations et favoriser ainsi la création d'emplois ; ensuite, il **cherche à consolider et à étendre la décentralisation des dépenses publiques,** avec la mise en place de mécanismes solides de reddition de comptes. L'EDPRS reconnaît par ailleurs le rôle clé du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté, qui devient un véritable accélérateur de la croissance.

25. Les priorités stratégiques font l'objet de **trois programmes interdépendants :** Croissance durable pour l'emploi et les exportations, Vision 2020 **Umurenge (le secteur en kinyrwanda) et Gouvernance. Le premier met en avant** un programme d'investissements publics cherchant à abaisser les coûts opérationnels de la conduite des affaires dans le pays – ce qui devrait stimuler l'investissement privé. Vision 2020 Umurenge est un programme de développement rural intégré résolument décentralisé, conçu pour accélérer la lutte contre la pauvreté absolue. Le programme fixe l'ordre des priorités pour l'expansion des activités non agricoles, qui accroîtront l'efficacité des services et permettront de mieux cibler les filets de protection sociale et est actuellement testé dans 60 des secteurs (imirenge) les plus pauvres du pays (deux secteurs par District).

2.3. PAUVRETE ET SECURITE ALIMENTAIRE[11]

Tableau 2: Facteurs clés de pauvreté et d'insécurité alimentaire au Rwanda



Source : Annexe 1 du PRODOC du PADC-GR, page 56

26. Les causes de la pauvreté au Rwanda sont multiples. Tout d'abord, l'augmentation de la population ne s'est pas accompagnée de gains suffisants de productivité de l'agriculture. Par ailleurs les sols rwandais sont difficiles en raison du relief accidenté et de l'érosion, et le manque de techniques modernes freine le développement agricole du pays. Enfin, le pays ne possède aucune ressource naturelle ni d'accès à la mer, et le port le plus proche se trouve à 1 500 kilomètres de la capitale. Les coûts de transport qui en découlent et les difficultés de production cités plus haut ne permettent pas aux paysans de tirer des revenus suffisants de la terre.

27. Le Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (DSRP) précise les **principaux facteurs qui permettent de définir la situation du pauvre au Rwanda et ses conséquences sur l'insécurité alimentaire:** incapacité de résoudre un ensemble de problèmes complexes et interdépendants; (i) insuffisance de terre, de revenus ou d'autres sources permettant de satisfaire les besoins essentiels; (ii) incapacité de subvenir à ses propres besoins; (iii) faiblesse du volume des dépenses annuelles. L'état de pauvreté chronique de la majorité des ménages rwandais dépend fortement de déséquilibres écologiques, directement liés, quant à eux, aux changements de nature socio-économique et démographique. L'impact de cette chaîne d'événements a été rendu encore plus grave par la situation de guerre civile et de génocide qui a donné lieu à une véritable 'spirale' de pauvreté, puisqu'une situation de pauvreté a aggravé les effets conjoints de la pression démographique et des changements sociologiques.

28. Au niveau de la sécurité alimentaire, **la situation nutritionnelle du Rwanda s'améliore lentement**. En 2009, une analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et une

[11] Voir la definition de la FAO sur ce point: "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life". (World Food Summit, 1996)

enquête nutritionnelle du World Food Programme[12] ont mis en évidence une prévalence de 52 pour cent du retard de croissance, de 4,2 pour cent de l'émaciation et de 15,8 pour cent de l'insuffisance pondérale. Le gouvernement a pourtant mis en place une nouvelle stratégie agricole, qui inclut une distribution aux moments opportuns de semences et d'engrais, l'adoption de méthodes de production orientées vers la commercialisation et l'encouragement aux fermiers à consolider la terre. Selon un rapport récent de l'Institut National des Statistiques rédigé conjointement avec les agences des NU au Rwanda, **une amélioration notable depuis 2006 est visible :** en 2006, 7% des ménages avaient une consommation alimentaire pauvre et 28% modérée contre respectivement 4% et 17% aujourd'hui. **La question de l'insécurité alimentaire touche encore prioritairement les fermiers et les femmes, catégories les plus vulnérables**. Les communautés les plus touchées se situent dans la province du Sud avec la plus forte prévalence de femmes touchées par la malnutrition (10,1%)[13].

29. Une **légère amélioration de la situation des ménages est à noter puisqu'en 2002, environ 60% des ménages se situaient au dessous du seuil de pauvreté contre 56% en 2006**. La pauvreté varie fortement selon les régions: l'indice numérique de la pauvreté s'est nettement amélioré dans la province de l'Est et, dans une moindre proportion, dans la province du Nord et la ville de Kigali. En revanche, il s'est légèrement aggravé dans la province du Sud. Des calculs montrent que 68 % de la réduction de la pauvreté dans le pays sont à attribuer à l'amélioration de la situation dans la province de l'Est. Le creusement des inégalités, mesuré par l'indice de Gini, y est pour beaucoup : déjà importantes en 2000/01, avec un coefficient de 0.47, les inégalités se sont aggravées en 2005/06, le coefficient passant à 0.51. L'importance des inégalités de départ et l'aggravation de la situation sur la période considérée expliquent pourquoi la croissance de la consommation n'a pas eu les effets escomptés sur la réduction de la pauvreté[14].

[12] Source: http://one.wfp.org/eb
[13] Source cite par le journal Newtimes: http://www.newtimes.co.rw/index.php?issue=14071&article=22182
[14] Source: www.oecd.org/dataoecd/5/62/40571519.pdf

3. RESUME DU PROGRAMME

3.1. DESCRIPTION DU PROGRAMME

3.1.1. Logique d'intervention du programme

30. La logique d'intervention du Programme repose sur une volonté affichée de promouvoir le développement communautaire. Les moyens permettant d'atteindre cet objectif reposent sur le renforcement des Districts (Produit 1), l'amélioration de la planification du développement communautaire (produit 2) et le financement d'investissements publics prioritaires (produit 3). A noter que **la question de l'amélioration de la sécurité alimentaire, si elle est largement évoquée dans le PRODOC, ne constitue pas en soi ni un produit ni un objectif spécifique**. Elle constitue bien plus une conséquence attendue de l'intervention du PADC-GR. Ceci explique sans doute pourquoi les moyens pour combattre l'insécurité alimentaire n'ont pas, au fil du temps, fait consensus entre partenaires. Si théoriquement, l'amélioration de la sécurité alimentaire est une conséquence de l'amélioration de l'action publique, la réalité est plus complexe. Une amélioration de l'action publique peut tout aussi bien viser des groupes vulnérables en termes de sécurité alimentaire ou encore ne pas répondre directement aux besoins alimentaires. C'est notamment le cas pour les infrastructures économiques. En tout état de cause, cette question n'apparaît pas de façon prioritaire ni dans le PRODOC ni dans les plans annuels de mise en œuvre.

31. La mission a cependant pu constater que le choix des investissements correspondait à recherche de logique d'intervention *a posteriori*. Cette logique s'est en effet peu à peu dessinée au cours du temps, tout en cherchant constamment à répondre aux demandes parfois contradictoires entre les PTF et les bénéficiaires. En d'autres termes, **l'équipe du PADC-GR a souvent eu des difficultés à se positionner en raison d'intérêts ou des logiques divergentes**, mais a su garder le cap. Au fil du temps s'est ainsi dessinée une logique d'intervention que la mission a cherché à reconstruire, expliquée dans le paragraphe suivant.

Tableau 3 : Historique du PADC-GR

Date	Activité
Oct. 2003	Mission d'exploratoire du FENU pour la préparation du projet
Nov. 2004	Finalisation du document de projet du PADC-B
Déc. 2004	Approbation officielle du PADC-B
24/12/2004	Lancement du PADC-B
28/12/2004	Signature du protocole d'accord FENU/CDF par le CDF
14/02/2005	Signature du protocole d'accord FENU/CDF par le FENU
Début 2005	Recrutement du Personnel dont les ADC
Mi 2005	Annonce de la restructuration du territoire et suspension provisoire des activités du produit 3 (FDL)
12/04/2006	Amendement du protocole d'accord FENU/CDF
Sept. 2006	1ère amendement du Prodoc suite à la restructuration du territoire et le PADC-B devient PADC-GR avec un nouveau périmètre d'intervention
Février 2007	Première tripartite
Juin-Juillet 2007	Evaluation mi-parcours du PADC-GR
Mi 2007	Départ des ADC
Novembre 2007	Deuxième tripartite
Décembre 2007	Départ du premier chargé de Programme du FENU et du Conseiller Techn. Régional
Janvier 2008	Troisième tripartite
Avril 2008	2ème amendement du Prodoc dans le cadre de la restructuration de l'appui technique aux deux Districts Arrivée de la nouvelle Conseillère Technique Régionale
Fin 2008	Fin de l'opérationnalisation du MIS Arrivée du nouveau Chargé de Programme du FENU
Février 2009	Quatrième tripartite et 3ème amendement du Prodoc pour l'extension du PADC-GR du 31/12/2009 au 30/06/2010.

Avril 2009	Arrivée de l'Ingénieur Civil SAYINZOGA Apollinaire
Juin 2009	Cinquième tripartite
Juillet 2009	Départ du premier Conseiller Technique de Gicumbi et remplacement dans la foulée
Juillet 2009	Intégration de nouvelles activités: filet social, ADEL, microcrédit et GELD
Nov. 2009	Suspension des projets filet social et microcrédit. Arrêt de l'initiative GELD dans le cadre du Programme
Juin-Juillet 2010	Evaluation finale
30 juin 2010	Clôture prévue du PADC-GR

32. A noter que les trois amendements déjà évoqués plus haut (cf. note de bas de page dans le résumé exécutif) n'ont pas eu de répercussion sur le cadre logique du Programme, bien que des activités telles que le microcrédit, le GELD ou le filet social ont été introduits. On aurait été en droit d'attendre une modification substantielle des objectifs affichés au regard de ces changements qui ont nettement modifié les objectifs initiaux.

33. **Le partenariat entre le PADC-GR et le gouvernement**, tel que défini dans le Document de Programme et dans ses trois amendement,, **se basait sur une offre de soutiens financiers et techniques aux Districts** dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), **et non sur des essais-pilotes qui auraient visé une réplication nationale (c'est l'objectif premier des PDL du FENU).** EN d'autres termes, appuyer un programme national déjà existant (le cas du PADC-GR) et initier un programme pilote visant à influer sur la politique nationale sont deux objectifs bien différents et cette clarification sur les objectifs stratégiques du FENU au Rwanda n'apparaît nulle part dans les documents existants.

3.1.2. Contexte général dans lequel s'insère le programme

34. Initiative conjointe du Gouvernement de la République du Rwanda, du FENU, du PNUD et du FBS/FBSA, le PADC-GR a été formulé pour contribuer à un "développement communautaire durable au Rwanda" et améliorer l'accès des populations des Districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base. Le PADC-GR a cherché à répondre à des objectifs de développement plutôt ambitieux et couvrant un spectre d'intervention particulièrement large, allant de l'appui à la décentralisation par la mise à disposition d'infrastructures et de services de base à la lutte contre l'insécurité alimentaire.

35. Le PADC-GR a été initié à une période où la décentralisation était en construction institutionnelle et a précédé une réforme (celle de 2006) qui a profondément modifié le contexte dans lequel le Programme devait intervenir (modification du territoire d'intervention, fusion des Districts, rôle prédominant des Districts aux dépens de la Province). En outré, le processus de réforme politique avançant à un rythme extrêmement rapide, où la question sociale est peu à peu devenue prédominante (Vision 2020). Cette évolution du contexte politique est déterminante pour comprendre les changements d'orientation du PADC-GR. En effet, le Programme a fait preuve de souplesse pour s'adapter à un contexte changeant, ce qui a été unanimement apprécié.

Tableau 4 : Découpage administratif de la zone du projet

Districts	Superficies en Km^2	Nombre de secteurs	Nombre des cellules	Nombre de villages	Population	Densité (hab. /km^2)
Rulindo	567	17	71	494	261 018	448
Gicumbi	829	21	109	630	358 861	433
Total	1 396	38	180	1124	619 879	444

Source : *PDD Rulindo et Gicumbi, 2007*

36. Le Programme a été lancé en décembre 2004 et a effectivement démarré ses activités opérationnelles au début de l'année 2005. Sa clôture est prévue au 30 juin 2010.

3.1.3. Stratégie d'intervention et changements majeurs dans la mise en œuvre

37. La question de l'insécurité alimentaire était une question centrale (et le demeure dans certaines Provinces du pays) mais, à l'époque de la conception du Programme, la politique du Gouvernement n'était pas aussi clairement établie. La question des moyens à mettre en œuvre et des objectifs à atteindre manquait de clarté et a nécessité de nombreux ajustements tout au long du Programme.

38. Comme nous le verrons en partie 4.6.2, et bien que le design n'ait jamais été modifié, on peut distinguer a posteriori **deux périodes dans l'histoire du PADC-GR :**

- La période d'appui direct aux populations rurales, correspondant à la philosophie initiale du Programme, très nettement « pro-pauvre », allant de 2005 à 2008. Cette période se caractérise par une logique de solidarité individuelle et communautaire (en témoigne les choix d'investissements), très en phase avec la logique d'intervention du Gouvernement (cf. programmes VUP, Ubudehe, « *One Cow, one family* »);
- Une seconde période, à partir de fin 2008, recentrant les activités du PADC-GR sur une logique plus axée sur l'entreprenariat, le développement d'outils macro-économiques (filet social, microcrédit), autour de la notion d'appui aux équipements publics. En d'autres termes, le projet a cherché à se focaliser sur les missions des collectivités locales avec un appui local à la politique de décentralisation. Cette seconde période est, a posteriori, celle qui a le moins satisfait les bénéficiaires avec un grand nombre d'initiatives trop rapidement préparées ou imposées, donnant l'impression d'activités décousues et sans lien entre elles. Cela a d'ailleurs débouché sur un grand nombre de tentatives avortées. (cf. partie 4.6.) **Cette seconde phase semble avoir quelque peu ignoré la philosophie originelle du PADC-GR qui était de lier activités génératrices de revenus et équipements productifs.** A aucun moment dans le PRODOC ne sont fait mention de développement d'outils macro-économiques tel qu'un filet social ou un programme de microcrédit (ce terme n'est jamais évoqué dans le PRODOC). Originellement, et tel que prévu dans le PRODOC, ce double objectif était pourtant au cœur de la conception du Programme, le fonds « DevCell » étant ciblé pour financer des activités génératrices de revenus et le fonds « DevSec » des initiatives de protection, réhabilitation et gestion de ressources naturelles productives, l'amélioration de l'agriculture et les services sociaux[15].

3.2. SITUATION ACTUELLE DU PROGRAMME

39. Mise en œuvre Au regard du *Cadre Logique du Programme f*igurant dans le document de projet, le PADC-GR a largement suivi sa feuille de route[16]. Un rapide passage en revue des quatre produits opérationnels permet de donner une situation claire de l'état d'avancement du Programme :

- ***Produit 1 : Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire***

  Le PADC-GR a indéniablement contribué au renforcement des capacités institutionnelles des deux Districts de Gicumbi et Rulindo par le biais de formations au niveau de la Province, du District et du Secteur avec la mise en place d'un vivier de formateurs. Il a par ailleurs contribué à améliorer les capacités des acteurs locaux en gestion financière et maîtrise d'ouvrage. En dépit du bon niveau de qualification des techniciens, de leur dynamisme et de leur bonne volonté, les deux Districts souffrent encore d'un très important turn-over du personnel et d'un niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) encore très faible.

[15] Le PRODOC est explicite sur ce sujte (cf. pp. 33 à 35):
"La composante du FDL appelée « *Développement du Secteur* » (DevSec) correspondant à 45% du FDL total, permettra le financement des initiatives qui sont identifiées au niveau des 134 Secteurs par des '*promoteurs de micro-projets',* à savoir: les autorités des Secteurs, les associations de la société civile, les coopératives, les groupements d'intérêt commun, les groupements d'usagers des ressources naturelles, les groupements féminins, etc." (p. 33);
"La troisième et dernière composante du FDL, appelée « *Développement de la Cellule » (DevCel)* correspond à 45% du FDL total. Elle permettra le financement d'initiatives identifiées par des '*promoteurs de micro-projets*' au niveau des Cellules et/ou de groupes de Cellules homogènes, validés par les organes du Secteur et approuvées par les autorités du District. Ils concerneront des initiatives permettant d'améliorer l'économie des ménages à la fois pour la production de nourriture et de revenus et de contribuer ainsi à un aspect essentiel de la pauvreté locale ayant un impact considérable sur la sécurité alimentaire des ménages (faiblesse des revenus locaux, vulnérabilité vis-à-vis des crises alimentaires, faiblesse des actifs locaux). Les initiatives rendues possibles par DevCel sont aussi directement liées aux « *activités génératrices de revenus* » et aux « *mesures destinées aux vulnérables* » que, d'après la loi, tout plan de développement local doit comporter" (p. 35)

[16] Le Cadre logique du PADC-GR est présenté en Annexe 4 tandis que l'annexe 10 présente de manière plus détaillée les réalisations du projet.

- ***Produit 2 : Un système efficace et transparent de planification, de financement et de S&E du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux***
  Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire (guide national de planification communautaire, appui technique et financier aux deux Districts dans leur PDD et son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord, des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrats de performance. Néanmoins, quelques problèmes subsistent encore, notamment: (i) la faible capacité des Districts dans le suivi régulier de la mise en œuvre des Plans élaborés; (ii) des lacunes dans la planification stratégique et gestion optimale des infrastructures; (iii) le faible niveau de mobilisation des fonds additionnels et la gestion des finances publiques, (iv) le faible niveau d'implication de la communauté dans le suivi de la mise en œuvre des investissements ainsi que (v) l'absence d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules et (vi) un exercice de formulation des PDD qui définit les priorités communautaires mais où les besoins des ménages n'apparaissent pas.

- ***Produit 3 : Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives***
  Les investissements dans les infrastructures économiques et les subventions agricoles du PADC - GR ont aidé les familles bénéficiaires à rétablir une production de subsistance et à démarrer la commercialisation des excédents, ce qui crée une base pour la pérennité économique. Cependant, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les activités de DEL seront pleinement durables. Les futures opérations et la maintenance des infrastructures sociales et économiques sont assurées, grâce à la création de structures de gestion et grâce à l'encaissement des redevances d'utilisation des équipements. La viabilité financière des Districts dépend encore des transferts du gouvernement national, qui couvrent plutôt bien les dépenses de fonctionnement. Tout nouvel investissement en infrastructure dépend du CDF, lui-même fortement tributaire des contributions des bailleurs.

- ***Produit 4 : La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté.***
  Grâce au partenariat entre le FBS / FBSA et le PNUD, le FENU a triplé sa contribution à l'investissement. Le PADC - GR a établi de solides relations de travail avec les autorités nationales et locales basées sur des apports financiers et techniques dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), sans pour autant que ne soit mise en place une logique de pilotage et de réplication au niveau national. Si la valeur ajoutée théorique du FENU repose dans ses modèles PDL et DEL pilotes dans un contexte où la décentralisation en est à ses prémisses, apportant innovation et permettant la réplication de ses meilleures pratiques au niveau national, le PADC-GR n'a pas réussi son tir d'essai. Dans le contexte du Rwanda, avec une politique de décentralisation claire, dynamique et efficace, menée depuis déjà dix ans, le PADC-GR a pris le train en marche et a dû lui-même s'adapter à ces changements sans véritablement influer véritablement sur les procédures nationales.

3.2.1. Etat financier

40. Le FENU est parvenu à réunir l'équivalent de trois fois sa propre contribution en investissement dans le PADC–GR. Le Tableau 5 détaille les sources de financement du projet. Le partenaire-bailleur principal du FENU a été le **FBS / FBSA, qui a contribué à hauteur de 52 % du financement total.** Le PNUD a fourni 14 % et le GdR 2 %. L'initiative « One UN » a apporté un supplément de 2 % grâce à ses contributions en 2009 et 2010. Ces montants sont affectés à la promotion de l'égalité des sexes.

Tableau 5 : Contributions des partenaires du PADC (de 2004 à 2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
FENU	236.362	439.853	947.087	648.796	598.947	82.183		**2.953.228**	30%
PNUD	10.000	247.234	242.000	192.700	213.000	260.500	142.000	**1.307.434**	14%
One UN					100.900	28.582	16.683	**146.165**	2%
FBS/FBSA	217.500	331.000	366.120	1.057.000	1.611.334	1.066.034	434.325	**5.083.313**	52%
GdR					60.000	134.000		**194.000**	2%
Total	463.862	1.018.087	1.555.207	1.898.496	2.584.181	1.571.299	593.008	9.684.140	100%

Source : ATLAS

Tableau 6 : Période de décaissement *

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
FENU	84.059	356.008	871.137	639.971	525.320	60.418		2.536.913
PNUD	6.892	225.690	118.126	197.265	203.360	230.554	79.626	1.061.514
BSF/BSFA	187.500	278.806	381.858	1.131.151	1.294.791	1.003.973	91.232	4.369.311
One UN					72.318	11.899	2.541	86.758
GdR						60.000	134.000	194.000
Total	**278.451**	**860.505**	**1.371.121**	**1.968.387**	**2.095.789**	**1.366.844**	**307.400**	**8.248.496**

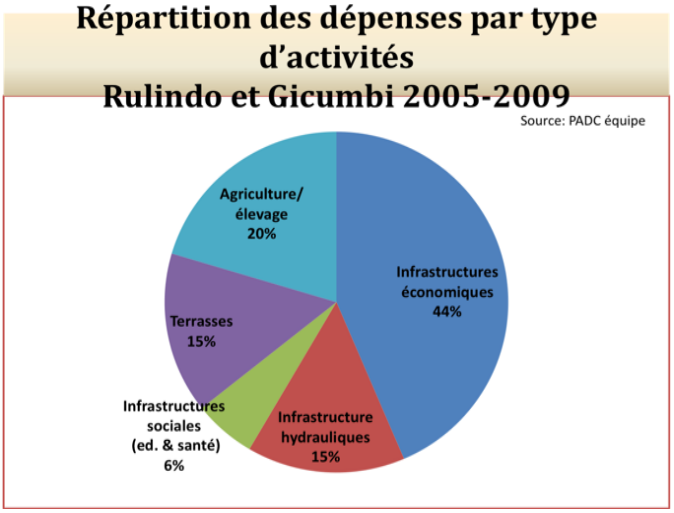
*Source : ATLAS * Il faut remarquer que les montants indiqués dans les trois tableaux présentent des chiffres partiellement différentes. Cela en dépit du fait que la source est toujours la même.*

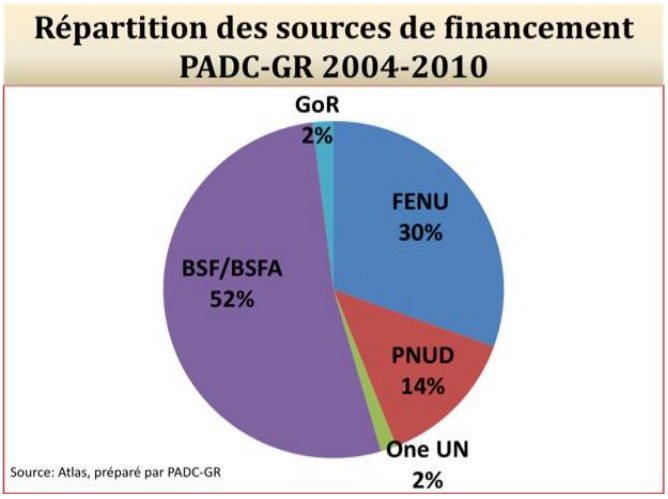
41. Le tableau 7 montre les différentes catégories de dépenses. **Le FENU a fourni un peu moins du tiers des fonds en investissement et le FBS a pris le reste en charge**. Les coûts salariaux ont été assumés en grande partie par le PNUD (Assistance Technique, coordination), tandis que les dépenses liées aux consultants internationaux et nationaux ainsi que les coûts administratifs ont été financés par les trois principaux bailleurs de fonds, le FBS / FBSA étant le principal contributeur dans ces trois catégories. Le GdR a lui participé aux frais d'exploitation et d'administration.

Tableau 7 : Dépenses par lignes budgétaires simplifiées (2004-2010) en USD

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Investissements	-	380.000	1.039.000	1.406.996	1.518.000	816.034	40.000	**5.200.030**	**63%**
Salaires	6.892	207.795	147.521	204.265	110.536	173.104	49.675	**899.788**	**11%**
Consultants internationaux	8.756		15.600	-	73.849	74.760	25.970	**198.935**	**2%**
Consultants nationaux	-	236	34.712	47.300	65.659	155.507	34.523	**337.937**	**4%**
Voyages	30.302	8.450	49.820	26.411	11.455	20.302	7.302	**154.042**	**2%**
Coûts administratifs	232.500	264.024	84.857	283.634	376.667	201.137	15.928	**1.458.747**	**18%**
Total	**278.450**	**860.505**	**1.371.510**	**1.968.606**	**2.156.166**	**1.440.844**	**173.398**	**8.249.479**	**100%**

Source : ATLAS





4. RESULTATS DE L'EVALUATION

4.1. UNE CONCEPTION INITIALE QUI PREND EN COMPTE LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU PAYS MAIS QUI MANQUE DE COHERENCE INTERNE

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 1 :
LA CONCEPTION DU PROGRAMME CORRESPOND-ELLE AUX OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DU PAYS ET A LA LOGIQUE D'INTERVENTION DES PARTENAIRES?

En tant que tel, le diagnostic développé dans le Prodoc était d'une très bonne qualité, mettant très clairement l'accent sur le développement communautaire et pressentant les évolutions structurelles à venir comme la montée en puissance des pouvoirs locaux, la nécessité de la planification communautaire, ou encore le rôle essentiel du CDF. En revanche, la conception interne du PADC-GR manque de cohérence, avec un produit 3 qui mêle moyens et buts, et une absence de ligne directrice claire dans les priorités du Programme, le tout entraînant un manque de clarté et de vision sur les objectifs du PADC-GR.

4.1.1. Un diagnostic de qualité qui prend en compte les politiques et stratégies nationales

Tableau 8 : Cadre logique du PADC-GR

But du Projet	Mettre en œuvre un développement communautaire durable au Rwanda
Objectif immédiat	Améliorer l'accès des populations des Districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base
Produit 1	Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire
Produit 2	Un système efficace et transparent de planification, de financement et de S&E du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les
Produit 3	Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives).
Produit 4	La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté
Produits 5 et 6	Appui technique local et appui de la part du siège

Source : Document de Projet

42. Dans sa conception initiale, le PADC-GR vise à « *promouvoir un développement communautaire durable au Rwanda. Son objectif immédiat est d'améliorer l'accès aux infrastructures et aux services de base de la part des populations de la Province de Byumba* ».
Tel que conçu et développé**, le PADC-GR met donc très clairement l'accent sur la promotion du développement communautaire** et sur la nécessité de résoudre les causes de la pauvreté en milieu rural. En d'autres termes, le diagnostic issu d'une part du rapport d'identification[17], d'autre part du PRODOC, montre avec acuité à quel point le milieu rural au Rwanda est le plus affecté par la pauvreté et cherche clairement à y apporter des solutions concrètes.

- En outre, **l'analyse du PRODOC anticipe les évolutions structurelles à venir, notamment :**

[17] Appuyer le processus de paix, de décentralisation et de réduction de la pauvreté, Rapport préparé par Angelo Bonfiglioli, CTP FENU, Octobre 2003, 70 pages.

- **le processus graduel de montée en puissance des pouvoirs locaux par le choix d'appuyer la Province mais surtout les Districts. L'idée d'avoir des paliers d'entrée en fonction des problèmes que l'**on souhaite résoudre (Cellules, Secteurs, Districts) était bonne et tentait de préfigurer une réforme en cours, qui aujourd'hui n'est encore qu'au seul niveau du District[18].
- **la nécessité de la planification communautaire** (*Ubudehe* ou action communautaire),
- **le rôle essentiel du CDF** (*Community Development Fund*) et la volonté de rechercher les conditions idéales pour assurer aux CL (Collectivités Locales) leur autonomie. La création du Fonds de Développement Local (FDL) par lequel transiteront les fonds du PADC-GR destinés aux Districts en est l'illustration. Le FDL avait pour ambition d'orienter les plans d'investissement des Districts soumis au Programme, transmis ensuite au CDF qui verse les fonds intégralement aux Districts. La question du choix des investissements financés par le FDL est intrinsèquement liée à celle de la conception initiale du Programme. **En effet, les incohérences dans la conception du Programme ont eu de lourdes conséquences sur les divergences de vues sur l'utilisation même du FDL ;**
- **et enfin, la question de l'*insécurité alimentaire es*t largement abordée et ses causes bien développées, sans que cela ne soit jamais posé comme un objectif en soi, mais plutôt comme un moyen parmi d'autres pour améliorer les conditions socio-économiques des populations concernées**. La question des solutions opérationnelles apportées à cette question fondamentale n'est malheureusement pas à la hauteur des enjeux et ne se retrouve pas vraiment dans la sélection des activités. Celle-ci **est noyée dans l'output 3, qui couvre un champ extrêmement large, allant des investissements publics à la diversification des économies locales, en passant par des mesures de gestion des ressources naturelles productives[19]. Néanmoins, cette chaine d'investissements relèv**e, a posteriori, d'une logique implacable : pour améliorer la sécurité alimentaire, il faut s'attaquer à ses causes structurelles en développant les investissements productifs et en facilitant l'écoulement des produits par la mise en place d'investissements tels qu'abattoirs, centres de collecte de lait ou marchés. Néanmoins, et nous le verrons, **la première étape visant à appuyer individuellement les populations via l'achat d'intrants, de vaches –en conformité avec la politique du Gouvernement- s'est avérée indispensable comme solution à court terme.**

43. **Toujours dans le seul champ du diagnostic,** le programme s'inscrit en cohérence avec les objectifs nationaux de développement du Rwanda autour de la trilogie suivante : politique de décentralisation, Vision 2020 et EDPRS[20] (cf. partie 2.2 supra). À la différence d'autr**es pays où le FENU intervient, le Rwanda a initié sa politique de décentralisation voici déjà dix ans et à un rythme extrêmement soutenu. Le PADC-GR a été conçu lors de la première phase de la Décentralisation** (cf. contexte en partie 2). **La réforme territoriale de 2006, amorçant la 2ème phase de la décentralisation a de fait largement contribué à réorienter le PADC-GR pour lui permettre de s'adapter à un contexte institutionnel nouveau** (fusion des neuf Districts de l'ancienne province de Byumba où le Programme intervenait sur deux Districts[21]). Le PADC-GR s'est donc vu contraint de revoir son architecture institutionnelle à la mi-2006. À ce titre, lors de sa formulation, les concepteurs du Programme ont cherché à capter les évolutions du contexte en cours, notamment en intégrant les réformes institutionnelles, et tout particulièrement l'accent mis sur les Districts et les secteurs.

[18] Les trois fonds initialement proposés visaient trois objectifs distincts : (i) *DevCell* (Développement des Cellules) pour les questions de sécurité alimentaire avec les ménages pour cible ; (ii) *DevSec* (Développe*ment d*es Secteurs) avec les infrastructures socio-économiques de base en vue de rapprocher les différents services *à la p*opulation et enfin (iii) *DevDistrict* (Développement des Districts) pour la planification et le suivi. Dans cette logique, l'identification des besoins devait *se faire a*u niveau des Secteurs, conception prématurée car la réforme a consacré le rôle de la Province dans son rôle de suivi-évaluation et le seul District pour l'opérationnalisation du développement.

[19] Output 3 : « Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives) ».

[20] Le PADC-GR a été formulé pendant que le PSRP touchait à son terme mais il a été exécuté au moment où le Gouvernement concevait l'EDPRS. Le programme a notamment appuyé les Gouvernement locaux à réaliser les programmes définis dans les plans de développement du District qui sont l'émanation de l'EDPRS et de la Vision 2020.

[21] À noter que les deux Districts vont au-delà du territoire qui était couvert par les 9 anciens districts de l'ancienne Province de Byumba, et même certaines parties de l'ancienne Province de Byumba sont en dehors des deux Districts couvert aujourd'hui.

44. La conception du PADC-GR se conforme entièrement à la *Déclaration de Paris* à la fois en ce qui concerne le suivi de la politique nationale (tout particulièrement avec l'EDPRS et la Vision 2020[22]) qu'en ce qui concerne le mode de déboursement en faisant transiter les fonds du FDL à travers le CDF (*Community Development Fundy)*, fonds financier du MINALOC.

45. Néanmoins, comme l'ont rappelé les dirigeants du MINALOC rencontrés, **la préférence du Gouvernement du Rwanda** (GdR) **et les orientations vont nettement vers l'appui budgétaire direct ou, à la rigueur, vers l'appui budgétaire sectoriel. Approches pilotes et support budgétaire ne sont pas forcément incompatibles, mais le PADC-GR est devenu dans les faits un simple appui financier transitant par les deux Districts et non pas une initiative pilote.** Cela pose, pour le GdR, la question de la distribution équitable des ressources à l'échelle du territoire. Au moment de la conception du PADC-GR, certains bailleurs apportaient déjà une partie de leur contribution au Gouvernement en appui budgétaire direct (DFID, Union européenne, Suède, Pays-Bas, Banque mondiale). Le fait que les fonds apportés par le FENU soient ciblés sur deux Districts (et non pas intégrés au fond du CDF) contraint celui-ci à faire une entorse à ses modalités de distribution spatiale des fonds au niveau national, sans que ces contraintes n'aient vraiment de raison d'être. Cela pose très nettement la question du rôle du FENU dans un pays comme le Rwanda où **l'approche projet n'a pas la préférence du Gouvernement**. Faute de mieux, et au regard des besoins énormes en termes de financement, il continue de s'en contenter, mais avec réserve.

46. Par rapport au système des Nations Unies (SNU), le projet s'inscrit pleinement dans **l'initiative pilote « One UN »**[23] visant à harmoniser les activités des différentes agences UN au Rwanda, notablement avec l'alignement des buts du PADC-GR avec l'UNDAF et l'intégration institutionnelle de celui-ci via l'Unité de Gestion Publique (*Public Management Unit*) du PNUD[24]. En outre, le PADC-GR a obtenu des fonds UN pour un programme mis en œuvre par les Nations unies dans cinq pays d'Afrique, la promotion de l'Egalité des Genres dans le Développement Local (GELD : Gender Equality in Local Development) pour sensibiliser les acteurs locaux au niveau des Districts et des Secteurs, bien que ces activités n'aient que partiellement vu le jour, les fonds n'étant apparemment plus disponibles[25]. Enfin, des efforts de rapprochement ont été entrepris avec le Programme *Decentralization and Community Development Program* (DCDP) de la Banque mondiale et les initiatives du FBS/FBSA à Gakenke, sans que cela n'ait abouti à des partenariats concrets de travail.

4.1.2. Mais une conception qui manque de cohérence interne

47. Si le diagnostic est de qualité, **la conception interne du PADC-GR manque de cohérence interne et les réponses opérationnelles ne sont pas en lien avec le diagnostic**. **Plusieurs points illustrent cette absence de cohérence :**

- **Un cadre logique qui manque de cohérence : les indicateurs de résultats, d'effets et d'impact ne se distin**guent pas clairement et ne sont pas forcément en lien avec les objectifs affichés[26]. Plus préoccupant, **la chaine d'intervention manque de logique** comme l'atteste le tableau 8 ci-dessous. En effet, l'objectif immédiat est beaucoup plus un produit à proprement parler qu'un objectif en soi. De la même manière, le produit 3 (« *les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires surtout en matière d'infrastructures de*

[22] Les priorités de la Vision 2020 sont la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, le renforcement de capacités institutionnelles et la formation d'un capital social, une gestion durable des ressources naturelles ; la bonne gouvernance et une plus grande efficacité et transparence du secteur public ; l'amélioration de la performance des secteurs privé et public ; l'accent sur les TCI ; le développement d'infrastructures économiques ; le transport, l 'énergie, l'eau ; le développement rural et la transformation agricole.

[23] L'approche pilote « One UN » intègre les quatre « One », à savoir « Un programme », « Un cadre budgétaire unique », « Un leader » et « Un Bureau » (UNDAF 2008-12, Rwanda, Juin 2007).

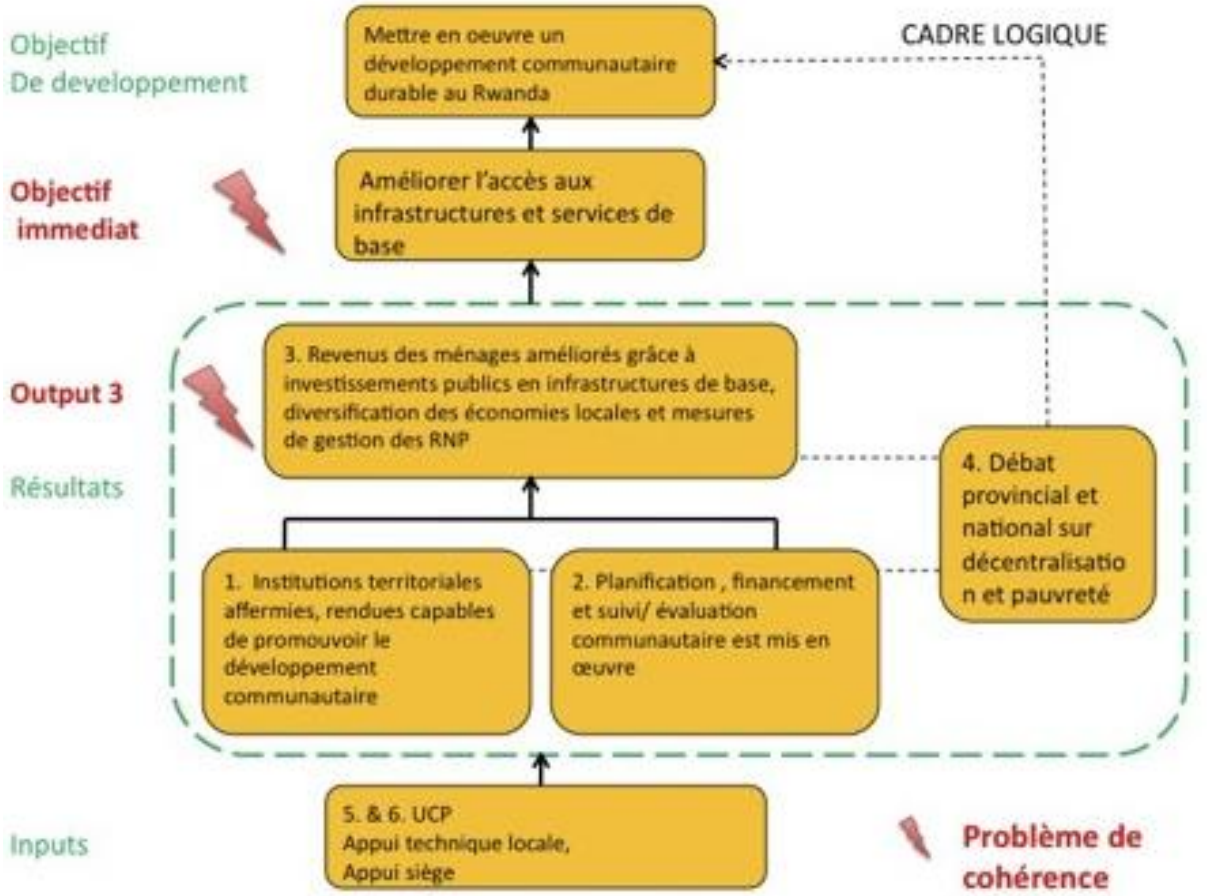
[24] Le projet répond tout particulièrement aux objectifs UNDAF : 1. Bonne Gouvernance ; 2. Education pour une économie fondée sur le savoir ; 3. Gestion des Ressources Naturelles ; 4. Partage des bénéfices de la croissance économique et réduction de la vulnérabilité aux chocs socio-économiques.

[25] D'après les informations recueillies, des sessions de sensibilisation sur le genre ont eu lieu mais n'ont pas abouti à des investissements spécifiques orientés sur le Genre. Les fonds "One UN" prévus à cet effet, de 86 758 USD, ont été dépensés à hauteur de 59 %.

[26] Ainsi, l'objectif de développement ("Mettre en œuvre un développement communautaire durable au Rwanda") comporte les IOV (Indicateurs Objectivement Vérifiables) suivants : (i) proportion de ménages au-dessous du seuil de la pauvreté; (ii) taux de couverture des besoins alimentaires des ménages, (iii) taux annuel d'augmentation du recouvrement des taxes locales; (iv) % des fonds locaux utilisés pour la maintenance des infrastructures économiques et de services sociaux. Ces indicateurs n'ont pas, comme on peut le constater, un lien direct avec le développement communautaire durable.

base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives ») pourrait constituer l'objectif de développement et se trouver à un niveau supérieur en termes d'objectif. En d'autres termes, il y a un chaînon manquant dans cette architecture et il manque des objectifs intermédiaires. On ne sait pas comment atteindre les effets attendus du fait que **ce produit 3 mêle des moyens et des buts.**

Tableau 9 : Incohérences du cadre logique



- Le PADC-GR ne correspond à aucun modèle préétabli du FENU. En effet, ce n'est ni un Programme de Développement Local (PDL), ni une approche intégrée de Développement Economique Local (DEL), même si le PADC-GR a cherché (avec un succès mitigé) à incorporer des éléments des deux. Les quatre résultats du PRODOC sont plutôt classiques par rapport à l'approche du FENU mais l'interaction entre ceux-ci n'apparaît pas clairement. En outre, la conception du Programme intégrait la dimension de Gestion des Ressources Naturelles (GRN), sans que celle-ci ne soit non plus intégrée aux dimensions sociales et économiques. En conclusion, **bien que le modèle ait cherché à répondre aux besoins spécifiques du pays, cela a été fait sans ligne directrice claire, rendant dans la pratique extrêmement difficile d'atteindre les objectifs initiaux affichés**.
- Théoriquement, la démarche des PDL repose sur une approche pilote, testée sur un territoire et ultérieurement répliquée au niveau national. Dans le contexte du Rwanda, où la réforme était antérieure à la formulation du PADC-GR, cette démarche n'était pas nécessaire. En d'autres termes, une initiative pilote n'entrait pas dans un bon *momentum*. D'ailleurs, sur le terrain, les élus locaux rencontrés ne voient pas le PADC-GR comme un projet pilote mais comme un fonds d'investissement supplémentaire aux fonds alloués par le CDF. En d'autres termes, si le FENU a l'ambition d'intervenir dans des processus déjà en cours, il serait utile d'adapter son *modus operandi* en fonction de l'état d'avancement de ces réformes. Au Rwanda, rien n'empêchait le FENU d'appuyer le processus de décentralisation autour des réformes en cours (création du CDF, fiscalité locale), le tout avec un ciblage local. Mais cela aurait nécessité des échanges

réguliers entre l'expérience menée localement et la politique mise en place nationalement via ateliers d'échange, missions de terrain conjointes entre le Programme et le Ministère en charge de la décentralisation sur les deux Districts. Autant dire une formulation du Programme fort différente…

- Con*cernant* les activités relatives au DEL, là non plus la logique interne d'intervention n'a pas complètement été clarifiée au départ. Comment développer concrètement les activités génératrices de revenus (AGR) ? Quelle stratégie choisir pour améliorer les conditions de vie des populations rurales ? Comment créer des synergies entre les différents produits du PADC-GR ? entre le développement communautaire, la micro finance, le DEL en tant que tel ? Il est clair que dans le cas du PADC-GR, cette articulation n'est pas clairement formulée et il conviendrait à l'avenir de s'assurer que la théorie du changement du FENU et que la chaine de résultats induite intègre ces deux objectifs. Enfin, **la question de la sécurité alimentaire apparaît en filigrane** mais n'est ni l'objectif de développement, ni l'objectif immédiat. Ce n'est qu'une des activités du produit 3. Cela n'est pas, selon la mission d'évaluation, incohérent car les activités proposées répondent bien à la volonté clairement affichée de résoudre cette question, parmi d'autres. Cette question est dons diluée dans un produit 3 qui a beaucoup plus d'ambition que de régler la seule question de l'insécurité alimentaire. Mais l'histoire du Programme montre que les succès sur cette question sont bien plus dépendants d'une pression des autorités locales et de la capacité d'adaptation de l'UGP que de la conception initiale du PADC-GR même.

Tableau 10 : Le PADC-GR et les questions transversales : genre et environnement

Le programme n'a pas intégré la question du genre en tant que telle. Le PRODOC n'y fait référence qu'à trois reprises (composition de l'UGP et la référence à deux indicateurs dans le cadre logique précisant le besoin d'informations chiffrées sur le genre).
Tout semble indiquer que cette insertion s'est faite ex-post sans réelle réflexion préalable avec l'inclusion du programme GELD (voir plus bas). Cette situation est d'autant plus préoccupante que le « renforcement des femmes et l'égalité du genre » constitue l'un des OMD et l'un des trois axes stratégiques du FENU et que 59% du budget « One UN » du PADC-GR a été dépensé sans impact clair sur ce sujet. C'est dans cette logique que des ateliers de formation de haute qualité technique sur le GELD (*Gender Equity for Local Development*), peut-être même trop haute, parachutés de New York aux dires des partenaires rencontrés (le Gouvernement et l'équipe UGP avaient le même avis), ont été organisées à deux reprises avec un objectif avoué et enthousiasmant d'aider, en phase pilote le projet à intégrer la dimension « genre »dans les PDD dès 2009. Sans que l'équipe du Projet ne soit informée des raisons, toutes ces initiatives ont été abandonnées et le personnel du Projet a été informé que le programme GELD allait relever du MINECOFIN. Ceci a évidement était fait dans le contexte du pays ; la question du genre au Rwanda était liée à la lourdeur des travaux ménagers, le temps de travail de la femme par rapport a l'homme, le manque d'instruction dû à l'insuffisance des infrastructures scolaires et frais scolaires, l'exclusion des femmes dans la prise des décisions. Ainsi, dans la planification et le choix des investissements, la représentativité d'au moins 30% de femmes était obligatoire. Le programme a distribué les intrants et fertilisants, amélioré les adductions d'eau pour réduire la distance, car ce sont essentiellement les femmes qui puisent l'eau.
Le programme évoque, dans sa conception initiale, la question de **la « gestion des ressources naturelles productives »** sans que cette question ne soit pas plus explicitée que cela. Deux activités ont été engagées : le terrassement et la plantation de parcelles boisées. La question de la GRN est développée dans le PRODOC avec une analyse détaillée des odes opératoires pour la mise en place de terrasses (radicales et progressives). L'UGP a d'ailleurs mis l'accent sur ces questions avec la plantation de fourrages en abord des champs cultivés et les chantiers de terrasses radicales ou progressives, privilégiant clairement la lutte contre l'érosion des terrains. En effet, la construction de terrasses radicales s'inscrit clairement dans les « ressources naturelles productives ».

48. **Dans la pratique,** la distinction entre les trois fonds *DevCell, DevSec et DevDis,* évoqués plus haut (§ 39) ne s'est pas avérée concluante. Le DevDis notamment a été quelque peu détourné de son objectif initial, une partie de cet argent étant utilisée pour des activités hors-investissement (équipement des équipes de football, plan d'électrification). Le design du projet (point d'entrée pour le DevCel=cellule ; DevSec=Secteur, avec 90% du FDL pour les deux), s'est avéré **inapplicable du fait de l'environnement institutionnel du moment** (les cellules et les secteurs n'ayant dans les faits pas de capacité de planifier leurs besoins), des rôles et responsabilités de ces 2 entités et du fait de la « centralisation du processus de Développement Local » au niveau du District. En effet, les choix

d'investissement sont opérés par les seuls Districts et ce sont eux qui fixent les priorités de développement, rendant caduques les outils que sont le DevCell et le DevSec.

49. **Avec le Fonds de Développement Local (FDL), l'offre a en fait orienté la demande (le ciblage des fonds du FENU a en quelque sorte orienté le choix des investissements par les Districts) et l'on peut regretter l'absence de corrélation entre les activités[27], les besoins de la population et les priorités nationales**. Si l'équipe du PADC-GR, de par l'utilisation de ces fonds distincts, avait contribué à alimenter la réflexion sur une meilleure territorialisation des flux financiers aux collectivités en alimentant le débat national, cette logique aurait fait sens. Le hiatus ne repose donc pas sur l'utilisation des règles nationales versus une expérimentation locale. **C'est bien plus le fait que le design du PADC-GR n'a pas assez pris en compte l'existant, à savoir un programme national de décentralisation cohérent et consistant. De fait, la création du FDL n'apportait rien de novateur au dispositif existant.** Cela a d'ailleurs plutôt compliqué la tâche du CDF en charge de faire transiter les fonds (problèmes d'équité territoriale et de gestion administrative d'un fonds supplémentaire).

4.1.3. Manque de clarté et de vision partagée sur les objectifs du Programme

50. Le projet avait pour ambition de réduire la pauvreté socio-économique et alimentaire grâce à une combinaison d'investissements socio-économiques et un appui direct aux ménages par la fourniture d'intrants, de semences et de programmes déclinés nationalement, tels que « *One cow, one family* ». Des résultats pour le moins ambitieux mais réalisables au niveau du territoire concerné. Les résultats à un niveau plus large dépendent de la pérennité des investissements mis en place, de l'effet de levier financier et de la réplicabilité des actions menées ailleurs dans le pays.

51. Ces résultats n'étaient pas démesurés au regard des moyens mis en place et du territoire concerné. **Le problème réside plutôt dans la façon d'opérer pour atteindre ces buts qui n'ont, à l'évidence, jamais vraiment été partagés p*ar les différents a*cteurs**. Dans la mesure où la mission n'a pas pu rencontrer les représentants de l'Ambassade a Kigali, elle ne peut que constater la **divergence des appréciations sur les moyens à mettre en œuvre**. **Cette situation a forcé la mission à émettre des hypothèses, à évaluer les attentes du partenaire principal** sans avoir eu la possibilité de clarifier les points de tension.

52. Sans préjuger des incompréhensions qui sont survenues en cours de projet (abordées en partie 4.6 en *infra*), force est de reconnaître que le document n'indique pas clairement les objectifs de chaque partenaire individuellement, ni leur rôle ou leur influence sur le déroulement des activités. Ainsi, pour le Gouvernement, **le Programme «*One Cow, one family* » ne relève pas d'un investissement privé mais d'une dynamique communautaire**, ce type de biens ne profitant pas à un seul individu mais bel et bien à une communauté (comme démontré plus loin dans le rapport). Les élus locaux et les bénéficiaires rencontrés n'ont-ils pas déclaré à plusieurs reprises à la mission : **« Une vache, ce n'est pas un simple animal dans notre culture, c'est une usine ! »** ou encore : « une vache, c'est 60 USD par mois et deux emplois créés (cf. partie 4.4 pour de plus amples détails sur ce point).

53. Certains observateurs et élus rencontrés sur place ont fait état d'une **« guerre de mots »** sur ces questions, ce qui relève **de problèmes de définition des termes** (« sécurité alimentaire », « biens communautaires », investissements structurels »), de **mésententes sur les stratégies mises en œuvre** (FENU vs GdR vs FBS/FBSA) et sur une **absence de clarté sur les objectifs intermédiaires**. Ainsi, cette distinction entre biens privés et publics reste toute théorique : des investissements publics tels qu'abattoirs ou centres de collecte de lait profitent avant tout au secteur privé et, de la même manière, des équipements communautaires, bien que privés, profitent à la collectivité. La politique structurelle au sein de l'Union européenne (LEADER, Politique Agricole Commune) se fonde aussi parfois sur des subventions directes aux bénéficiaires, avec de l'argent public, sans que personne n'y voit à y redire. Pourquoi cela devrait-il en être autrement dans un pays en développement ?[28]

[27] L'approche DEL, par exemple, si elle avait été mieux conceptualisée et intégrée avec le reste des activités prévues, aurait pu constituer une importante opportunité d'innovation à travers le FDL.

[28] D'ailleurs, la plus grande partie des bailleurs de fonds présents au Rwanda appuie largement cette politique de soutien au développement communautaire (DFID, SNV, Union Européenne, Suède), sans que cette distinction biens privés/biens publics ne constitue un obstacle quelconque à leur appui.

54. Pour revenir à la question de la sécurité alimentaire, **l'approche pragmatique du Gouvernement (et donc celle du PADC-GR) semble pourtant bien correspondre aux besoins**, avec un processus par étapes, adapté à une population dont les besoins sont variés : des personnes peuvent avoir besoin d'un appui immédiat, d'autres d'un « coup de pouce » d'où l'approche en quintiles du Programme national *Ubudehe.* En effet, **renforcer les conditions socio-économiques en milieu rural est une politique qui s'effectue par étapes :** dans un premier temps, il fallait lutter contre l'insécurité alimentaire (ce que le PADC-GR a d'ailleurs fait) pour ensuite travailler, dans un second temps, sur le renforcement des conditions économiques de ce relèvement agricole (politique de filière, assurer les débouchés des produits agricoles, politique de microcrédit). Aux yeux de la mission, l'opposition entre lutte contre l'insécurité alimentaire et investissement structurant n'a pas lieu d'être car rien n'empêche d'intervenir sur les deux volets. Comme l'a rappelé un élu rencontré sur le terrain : « A quoi cela sert de créer une école si les élèves ont le ventre vide ? ». Concernant cette seconde phase, le PADC-GR a modestement apporté sa contribution à ce relèvement, suivant les besoins exprimés localement et suivant la stratégie nationale de Développement Economique et de réduction de la pauvreté. Mais la fin annoncée du PADC-GR et les errements du FENU sur la stratégie à mener ces deux dernières années (preuve en est la mise en place du filet social, finalement retiré un an après ou encore le choix de mettre en place un système de microcrédit, finalement limité à la seule dimension « demande ») n'ont que partiellement permis de voir aboutir cette seconde étape, dont les effets ne pourraient de toute façon pas se mesurer en si peu de temps.

À noter que ni les deux Districts ni le MINALOC n'ont partagé ce revirement (fin des subventions directes), et regrettent de ne pas avoir été informés des raisons de fonds de ce changement ; ils regrettent aussi que ces questions n'aient pas été débattues puis tranchées lors des Comités de pilotage. Les bénéficiaires du PADC-GR semblaient être plutôt les spectateurs distants de ces incompréhensions, sans être invités à en débattre.

4.2. UNE CONTRIBUTION INDENIABLE DU PROJET AU RENFORCEMENT DES CAPACITES AU NIVEAU DES AUTORITES LOCALES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 2 :
LE PADC-GR A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LES PROCEDURES ET A ACCROITRE LES CAPACITES AU NIVEAU DES AUTORITES LOCALES?

Le PADC/GR a indéniablement contribué au renforcement des capacités institutionnelles de la province du Nord et des deux Districts (Gicumbi et Rulindo), notamment à travers: (i) la fourniture des équipements de base au niveau District et Secteur, (ii) l'appui technique et financier au niveau des Districts et de la Province et (iii) l'appui à la mise en place et opérationnalisation des «Espaces de concertation » au niveau local.

Le projet a, par ailleurs, apporté son appui à l'amélioration des capacités des acteurs locaux en gestion financière et maîtrise d'ouvrage, par sa contribution dans : (i) le développement des outils de gestion des dépenses publiques nettement améliorés (ii) la promotion d'une plus grande transparence dans les rendus de compte, (iii) la mise en place d'un vivier de formateurs et (iv) l'organisation d'une série de formations en cascade. Ainsi, près d'une cinquantaine de personnes au niveau des deux Districts et leurs secteurs respectifs ont directement bénéficié desdites formations et plus de 10 000 personnes au niveau des cellules en ont été les bénéficiaires indirects sur des thèmes aussi variés que la Planification, Programmation et Budgétisation, la Gestion des Finances Publiques et Passation des Marchés, Bonne Gouvernance et Décentralisation, etc.

Même s'il n'est pas facile d'isoler le niveau de contribution du PADC-GR, au vu de la qualité de leurs rapports financiers au CDF, au MINALOC et au MINECOFIN ainsi que de leurs niveaux de performance dans les différentes évaluations des contrats de performance, force est de constater que les deux districts ont amélioré leurs capacités dans le processus de programmation et de suivi de la mise en œuvre de leurs contrats de performance et dans la gestion des finances publiques.

En dépit du bon niveau de qualification des techniciens, de leur dynamisme et de leur bonne volonté, les deux Districts souffrent encore d'un turnover très important du personnel et d'un niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) encore très faible.

4.2.1. Le PADC/GR a beaucoup contribué à l'amélioration des capacités institutionnelles des administrations locales

55. Dans le contexte des multiples changements dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Rwanda auxquels se sont ajoutées les différentes réformes administratives au niveau central et décentralisé et la restructuration du territoire de 2006 (le cadre organique du District a changé plus de quatre fois sur la période du projet), **le PADC/GR a indéniablement pu contribuer au renforcement des capacités institutionnelles de la Province du Nord et des deux Districts** (Gicumbi et Rulindo). Son appui a principalement consisté en:

- La fourniture, en 2006 et 2007, d'équipements informatiques et autres équipements de base des Districts et Secteurs (motos, ordinateurs avec leurs accessoires dont les imprimantes ainsi qu'un appui financier pour les autres besoins spécifiques en fourniture et équipement de base au niveau des Districts et secteurs)[29]; Après la restructuration du territoire et la réforme administrative de 2006 les nouveaux districts et secteurs qui n'avaient pas de moyens et sans équipements de base ne pouvaient être en mesure d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Il a donc fallu commencer par leur fournir quelques équipements de base dans le cadre du renforcement de leurs capacités. Il aurait donc été inutile de dispenser de formation sur les outils de gestion qu'ils ne pouvaient pas utiliser.
- L'encadrement des techniciens en charge de la planification des deux Districts (Rulindo et Gicumbi) et des appuis techniques et/ou financiers ponctuels au fonctionnement des Conseils et

[29] Après la restructuration du territoire et la réforme administrative de 2006 les nouveaux districts et secteurs qui n'avaient pas de moyens et sans équipements de base ne pouvaient être en mesure d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Il a donc fallu commencer par leur fournir quelques équipements de base dans le cadre du renforcement de leurs capacités. Il aurait donc été inutile de dispenser des formations sur les outils de gestion qu'ils ne pouvaient pas utiliser.

aux commissions spécialisées (commission économique du conseil de district, CDC du niveau district et secteur, commission de passation des marchés des Districts, etc.) à travers les experts du projet et les Agents de Conseil de Districts (ACD) ou Agents de Développement Communautaire (ADC), dénomination qui sera privilégiée dans ce rapport;

- L'appui, conformément aux recommandations du MINALOC depuis 2006, à la mise en place et l'opérationnalisation des « Espaces de concertation » comme les Groupes d'Investissement au niveau local (Mini-RIG)[30] et le Forum d'Action Conjointe (JAF)[31] pour renforcer les capacités de coordination, harmonisation, synergies, opportunités d'interventions et transparence des interventions dans les deux Districts. En 2007, les séances de formation/sensibilisation de 1 283 membres du secteur privé de Gicumbi et 716 membres de Rulindo ont eu comme résultat la création du Groupe d'Investissement de Gicumbi (GIG), tandis qu'à Rulindo les bénéficiaires ont seulement mis en place leur association. Avant l'Instruction ministérielle du MINALOC, c'est le PADC-GR qui assurait le leadership de cet organe dans les deux Districts. Depuis 2008, conformément à ladite instruction ministérielle, le JAF est présidé par le Vice-Maire en charge des Finances et du Développement Economique et les AT du PADC-GR en assurent la vice-présidence;
- La mise en place et l'opérationnalisation de la Cellule provinciale d'appui à la planification et au suivi évaluation des contrats de performance des Districts à travers le document d'autoévaluation des Districts et l'élaboration des critères d'évaluation des performances des Districts[32], en particulier, liés aux contrats signés par les maires des Districts et le Président de la République du Rwanda. Cette action favorise l'harmonisation des procédures d'évaluation des performances des Districts au niveau provincial, avec des perspectives d'alimenter les débats au niveau national.
- La forte contribution du PADC-GR dans le renforcement des capacités des AL par des formations mais un faible accompagnement dans leurs tâches quotidiennes respectives.

56. Les capacités de l'ensemble des représentants des acteurs locaux surtout dans le domaine de la gestion administrative et dans la maîtrise d'ouvrage au niveau des Districts, secteurs et cellules ont été améliorées sous l'appui du projet à travers des actions de formation. Même s'il n'est pas facile d'isoler le niveau de contribution du PADC-GR, au vu de la qualité de leurs rapports financiers au CDF, au MINALOC et au MINECOFIN ainsi que de leurs niveaux de performance dans les différentes évaluations des contrats de performance, force est de constater que les deux districts ont amélioré leurs capacités dans le processus de programmation et de suivi de la mise en œuvre de leurs contrats de performance et dans la gestion des finances publiques. L'attribution directe au PADC-GR de ce processus de renforcement n'est pas évidente en raison des nombreuses actions de formation des agents des différents districts par le gouvernement central notamment à travers le MINALOC et le MINECOFIN. A cela se sont ajoutés les appuis du CDF aux districts en matière de développement des dossiers techniques des investissements (études techniques) et sur le système de rapportage sur la mise en œuvre des investissements. En outre, le système de signatures des contrats de performances (IMIHIGO) des districts, au début de chaque année avec le Président de la République ainsi que leurs évaluations trimestrielles (par la primature) ont beaucoup contribué à ce processus. Il importe de souligner que les deux districts se sont souvent placés parmi les cinq premiers au niveau national (sur les 30 districts du pays).

57. Toutefois, **faute de mesures d'accompagnement appropriées et du *turnover* élevé du personnel** (beaucoup plus élevé dans le District de Gicumbi que dans celui de Rulindo), **l'impact de ces formations sur la performance du personnel est encore très faible** surtout dans les services de gestion budgétaire et ceux de suivi évaluation des investissements. Là encore, la mission a pu

[30] Les Groupes d'Investissement au niveau local, souvent appelés Mini-RIG par opposition aux RIG (*Rwanda Multisector Investment Groups*) qui sont d'envergure nationale, sont des organisations/sociétés/entreprises mixtes d'investissement qui réunissent différents membres du secteur privé local à personnalité physique ou morale visant la promotion de l'investissement et de l'exportation à travers la valorisation des ressources économiques locales.

[31] Le Forum d'Action Conjointe (JAF : Joint Action Forum) est un organe mis en place par l'instruction ministérielle du MINALOC No 04/07 du 15/07/2007, qui réunit les différents Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au niveau District et au niveau Secteur. Il se réunit au moins une fois par trimestre et autant de fois que de besoin pour faciliter l'échange d'expérience et d'information en vue d'harmoniser les différentes interventions et financements de développement socioéconomique ainsi que la coordination et synergie entre ses PTF, dans un but d'efficience.

[32] Les critères d'évaluation générale des Districts ont été développés et utilisés par le PADC/GR, ce qui a inspiré la Province du Nord (en 2008) et ensuite le niveau national (en 2009) pour le développement des critères d'évaluation des contrats de performance des Districts.

observer une nette différence de situation entre Gicumbi (où la capacité de suivi de gestion budgétaire est très faible) et Rulindo (avec une situation nettement plus enviable). Les interventions du PADC-GR ont naturellement plus facilement porté leurs fruits dans un contexte stable avec un personnel encadré. Le mode d'accompagnement du PARDC-GR aux Districts, basé sur des sessions collectives courtes (et non pas sur des formations individualisées permettant de mesurer les progrès individuels réalisés) a tendance à limiter la portée de l'accompagnement et son efficacité.

58. **Dans ce cadre le PADC-GR a mené les principales actions suivantes[33]:**

- En 2005, avant la réforme administrative et la restructuration du territoire, une formation pour une durée de trois jours par District/ville a été dispensée au profit de 157 techniciens, dont 27% de femmes, des anciens Districts/ville de l'ancienne Province de Byumba, sur la gestion financière des administrations locales contenue dans le Manuel de procédures de gestion financière et comptable des administrations locales au Rwanda[34];
- L'étude sur l'état des lieux des formations qui avait été lancée en 2005 et suspendue à cause de la réforme administrative, puis reprise en avril 2006 pour vérifier auprès des agents des deux Districts et de leurs Secteurs respectifs, le niveau de leur formation de base, de leur formation et expérience professionnelle et identifier avec eux les besoins en formation et en renforcement de capacités.
- La formation des formateurs pour permettre au PADC-GR et aux deux Districts de disposer en permanence d'un vivier de formateurs prêts à être déployés sur le terrain pour des formations en cascade dans les échelons administratifs inférieurs (Secteurs et Cellules)[35]. Quelques effets positifs se sont déjà faits sentir dans la préparation des dossiers techniques de planification/budgétisation et dans le processus de passation des marchés. Ainsi, à Rulindo, qui s'est classée deuxième dans l'évaluation des contrats de performance dans la province du Nord, les dossiers techniques ont été livrés à temps. Les dossiers techniques des investissements des FDL 2009 et 2010 approuvés par le projet ont été présentés au CDF dans les délais. La situation est beaucoup moins enviable à Gicumbi qui a dernièrement connu un *turnover* élevé de personnel et a donc accusé un grand retard dans la préparation des dossiers techniques des investissements des FDL 2010.
- En plus de la formation des formateurs, les bénéficiaires de ces formations étaient essentiellement constitués des agents focaux du Programme au niveau de chaque Secteur (les agronomes des secteurs), de trois membres du Conseil de Districts (commission économique) et des Agents de Développement Communautaire (ADC)[36]. Les secrétaires comptables des Secteurs, des agents de l'unité Finance du district ainsi qu'un agent de l'unité planification et développement économique du District ont également participé à la formation sur les procédures de gestion financière et comptable des administrations locales.
- Alors que les différentes formations susmentionnées ont été dispensées par des experts en la matière en compagnie des techniciens des ministères techniques concernés, la formation sur la passation des marchés publics a été quant à elle organisée en collaboration avec l'ancien NTB (actuellement *Rwanda Public Procurement Authority* ou RPPA) et le projet (DCDP) de la Banque Mondiale œuvrant également dans le district de Gicumbi ;
- En outre, une formation des élus chargés de contrôler les actions du Comité Exécutif local et la gestion du District et les techniciens professionnels du District sur cinq modules, à savoir: (i) la Gestion financières des administrations locales, (ii) la Passation des marchés publics, (iii) la Planification, budgétisation et le suivi évaluation du développement de District, (iv) le Leadership et développement communautaire, (v) la bonne gouvernance et décentralisation ;

[33] Pour de plus amples détails sur les formations réalisées, cf. les tableaux récapitulatifs des activités de l'UGP, et notamment des formations en annexe 10.

[34] Ledit manuel a été élaboré en avril 2003 par le Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC) en collaboration avec le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN).

[35] Le vivier de formateurs constitué de 47 personnes [38 formateurs (1/Secteur), et les 9 ADC] a été formé/ recyclé pendant 3 jours pour chaque thème. Cette formation des formateurs a porté sur les principaux thèmes suivants relatifs à la gestion des administrations locales: (i) la planification, programmation et budgétisation ; (ii) le suivi-évaluation ; (iii) le manuel de passation des marchés publics ; (iv) le manuel de gestion financière ; (v) la bonne gouvernance et décentralisation.

[36] La commission économique du Conseil de district est constituée des élus tandis que les ADC étaient des agents du PADC qui devaient fournir un appui technique au district.

Tableau 11 : Répartition des formations par type, cible et genre

Tableau quantitatifs des formations des acteurs locaux de 2005 à 2010

Thèmes de formation		District de Rulindo			District de Gicumbi		
		Prévus	Présents		Prévus	Présents	
			Total	Dont femmes		Total	Dont femmes
Gestion financière		27	23	8	27	24	10
Passation des marchés		27	23	7	27	26	11
Planification, Budgétisation & S/E		27	27	9	27	30	12
Leadership et développement communautaire		27	24	7	27		
Formation HIMO	Aménagement pistes et ponts	51	51		63	63	
	Aménagement des terrasses						
	Aménagement et gestion des forêts						
	Gestion des infrastructures hydrauliques						
Total		159	148	31	171	143	33

Tableau quantitatifs des formations des formateurs de 2005 à 2010

Thèmes de formation (Formation de formateurs)	District de Rulindo			District de Gicumbi		
	Prévus	Présents		Prévus	Présents	
		Total	Dont femmes		Total	Dont femmes
Passation des marchés publics	22	17	5	26	23	7
Planification/budgétisation & S/E	22	17	5	26	28	11
Gestion financière	27	26	12	31	30	
Total	71	60	22	83	81	18

Source : Unité de gestion du Programme

- Les formations mentionnées ont été répliquées par les membres du vivier des formateurs, au niveau des secteurs et cellules des deux Districts. Au niveau des secteurs 380 personnes ont participé aux 10 sessions par thème (10 personnes par secteur formées pendant 1 jour) et plus de 10 000 personnes au niveau des cellules ont été formées (10 élus par cellule en 190 sessions soit 5 sessions/Secteurs). Néanmoins, toutes ces formations beaucoup plus basées sur des sessions collectives courtes, qui n'ont pas été suivies par des mécanismes d'encadrement/accompagnement individualisées permettant de mesurer les progrès individuels réalisés en fonction de différentes responsabilités et tâches n'ont eu que des effets très globaux et limités ;
- Egalement, plus de 114 chefs de chantiers HIMO, soit 3 personnes par secteur pendant 3 jours en 4 sessions (respectivement en technique d'aménagement et d'entretien des terrasses radicales et progressives, d'aménagement des pistes et ponts, d'aménagement et de gestion des infrastructures hydrauliques et d'aménagements agricoles et forestiers) ont été formés et ont reçu un encadrement technique. Ces formations ont contribué au processus de participation de la population bénéficiaire dans la gestion et entretien de quelques infrastructures communautaires réalisées à travers la mise en place des comités des utilisateurs de ces infrastructures (comme par exemple les infrastructures hydrauliques). Quant aux travaux d'aménagement des terrasses radicales, qui sont très important pour les populations des deux districts qui sont essentiellement agricoles et dont les sols sont fortement menacés par l'érosion, ces formations ont permis de mettre en place des coopératives de techniciens en aménagement et entretien des terrasses radicales. Ces coopératives qui aident les populations bénéficiaires dans les travaux d'entretien périodique convenable des terrasses et ont même pu exporter leur savoir faire dans d'autres districts où elles sont parvenus à gagner des marchés relatifs aux travaux d'aménagement et de valorisation des terrasses radicales;
- Par ailleurs, à travers les ADEL, initiative traduisant la recommandation de l'évaluation à mi-parcours vers « l'accès inclusif au capital » (voir partie 4.4.3 et tableau 15), près de 150 membres des groupements d'entrepreneurs et artisans locaux ont été sur l'entreprenariat et l'élaboration du plan d'affaires, ainsi que plus de 150 membres des groupements d'entrepreneurs et artisans locaux sur la gestion des coopératives, des associations et le développement communautaire. Ces formations ont contribué au processus de participation de la population bénéficiaire dans la gestion et entretien de quelques infrastructures communautaires réalisées à travers la mise en place des comités des utilisateurs de ces infrastructures (comme par exemple les infrastructures hydrauliques). Quant aux travaux d'aménagement des terrasses radicales, qui sont très important pour les populations des deux districts qui sont essentiellement agricoles et dont les sols sont fortement menacés par l'érosion, ces formations ont permis de mettre en place des coopératives de techniciens en aménagement et entretien des terrasses radicales. Ces coopératives qui aident les populations bénéficiaires dans les travaux d'entretien périodique convenable des terrasses et

ont même pu exporter leur savoir faire dans d'autres districts où elles sont parvenus à gagner des marchés relatifs aux travaux d'aménagement et de valorisation des terrasses radicales.

4.2.2. Encore de réelles faiblesses institutionnelles dans les deux Districts

59. La restructuration du territoire de 2006 et les réformes administratives qui ont suivi ont mis à la disposition des administrations locales des techniciens en majorité jeunes, dynamiques avec un très bon niveau de qualification et souvent de très bonne volonté. Toutefois, compte tenu du niveau de responsabilité de ces administrations, de la vitesse des multiples changements administratifs que ces administrations locales ont dû subir (plus de quatre changements sur la période du projet), les deux Districts manifestent encore de réelles faiblesses institutionnelles : (i) le *turnover* élevé de personnel (en raison de conditions de travail difficiles, des problèmes de logement pour les fonctionnaires) et (ii) le niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) restent encore très faibles par rapport à leur niveau de responsabilités. Malgré qu'il était prévu que le projet puisse aider les deux Districts à réaliser une étude sur la fiscalité locale, il n'a même pas pu les aider à mettre à jour l'étude sur les potentialités fiscales et budgétaires qui avait était réalisée sous le financement de la coopération des Pays Bas dans les anciens districts (avant la restructuration du territoire de 2006).

60. Ainsi **d'importantes actions de renforcement des capacités administratives, techniques et financières sont encore nécessaires** à ce niveau, et ce d'autant que le *turnover* élevé de personnel (nettement plus marqué dans le District de Gicumbi que dans celui de Rulindo) a limité la portée des formations apportées par le PADC-GR, et la mémoire institutionnelle de ces formations s'est dissipée avec le temps[37].

61. Enfin, **ces formations n'ont pas toujours été accompagnées d'un encadrement de proximité approprié afin de permettre aux bénéficiaires de mieux les intégrer dans leurs activités quotidiennes**. Les maires ont regretté que les formations réalisées soient trop orientées sur les besoins immédiats du Programme[38]. Egalement, au regard du niveau très faible des recettes propres des deux Districts (atteignant difficilement les 5 % du budget total du district), le Programme aurait dû **prévoir un appui à l'amélioration du système de collecte des recettes** et organiser des formations et un accompagnement des services concernés en mobilisation des recettes (internes et externes) des deux Districts. Ceci aurait constitué un signe fort, dessinant la montée de l'autonomie des Autorités Locales (AL) afin qu'ils ne dépendent plus seulement des transferts du Gouvernement central et de quelques bailleurs.

4.3. UN APPUI SUBSTANTIEL AU PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE DES BESOINS MAIS ENCORE DES INSUFFISANCES DE SUIVI ET DE GESTION

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 3 :
LE PADC-GR A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT LOCAL?

Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire à travers: (i) sa contribution à l'élaboration du guide national de planification communautaire; (ii) son appui technique et financier aux deux Districts, en 2007, pour développer les Plans de développement des Districts (PDD); (iii) son appui à l'élaboration des différents outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives (PDD, Cadre de Dépenses à Moyen Terme - CDMT, Plans d'Action Annuels - PAA, contrats de performance et budget annuel) ; (iv) son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord, des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrat de performance.

Néanmoins, quelques problèmes subsistent encore, notamment: (i) la faible capacité des Districts dans le suivi régulier de la mise en œuvre des Plans élaborés; (ii) des lacunes dans la

[37] Il s'agit notamment de : (i) l'appui à la mise en place d'une stratégie efficace de rétention du personnel, (ii) l'appui à la mise en place d'un système efficace de formation/accompagnement technique de proximité des différents techniciens dans leurs postes respectifs avec des outils appropriés pour le suivi et l'évaluation régulière de l'impact des formations dispensées sur les performances des bénéficiaires.

[38] Ainsi, à Gicumbi, aux dires du maire, les formations en cartographie géo-référencée (GPS) ont permis de localiser les équipements du PADC-GR mais pas ceux à l'échelle de l'ensemble du District, ce qui, selon lui, ne renforce pas les capacités du District.

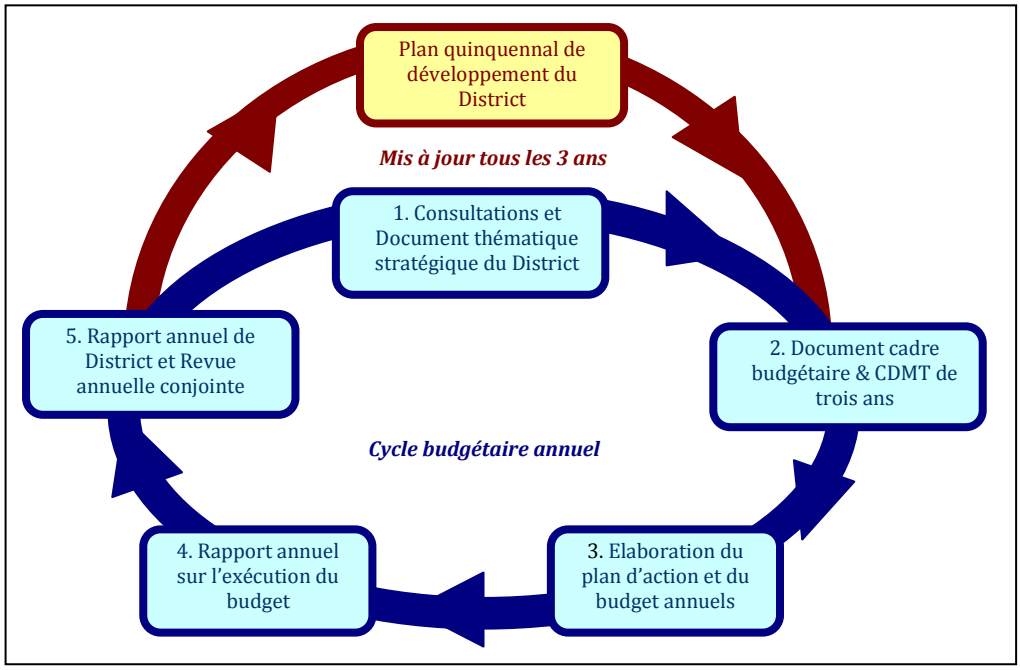
planification stratégique et la gestion optimale des infrastructures; (iii) le faible niveau de mobilisation des fonds additionnels et la gestion des finances publiques, (iv) le faible niveau d'implication de la communauté dans le suivi de la mise en œuvre des investissements ainsi que (v) l'absence d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules avec un exercice de formulation des PDD qui définit les priorités communautaires mais où les besoins des ménages n'apparaissent pas.

4.3.1. Un processus participatif complet et ambitieux pour la planification des investissements

62. Le PADC/GR a fourni un **appui substantiel au processus de planification communautaire** à travers les actions suivantes :

- La synthèse des monographies des anciens Districts/ville de l'ancienne Province de Byumba, qui a donné l'état de lieux sur la population, les infrastructures, les services, les cultures agricoles, les activités économiques, la productivité et l'accès des populations aux infrastructures et aux services de base. Ces données sont malheureusement devenues caduques à cause de la réforme administrative et restructuration du territoire de 2006;
- L'appui aux anciens Districts/ville de l'ancienne Province de Byumba dans la mise en œuvre rapide de la planification ascendante qui, associé au contexte de la réforme territoriale et l'élaboration rapide des plans d'action annuels/contrats de performance, a conduit à une agrégation de microprojets. L'évaluation à mi-parcours a montré que ces choix étaient très peu stratégiques. S'ils correspondaient à des besoins certes prioritaires pour les populations pauvres, cette suite de microprojets ne s'intégrait pas dans un contexte de développement holistique et cohérent avec les orientations nationales et n'offrait pas de vision de développement économique pour les Districts);
- **L'appui aux planifications annuelles auprès des deux Districts :**
  - actualisation des Cadres de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et élaboration de nouveaux plans d'action annuels des anciens Districts/ville de l'ancienne Province de Byumba qui couvraient la période de juillet à décembre 2005 (juste avant la restructuration du territoire qui a été effective en janvier 2006);
  - appui aux deux nouveaux Districts (Rulindo et Gicumbi) dans le processus de préparation des Plans d'Action Annuels - PAA/budget/contrats de performances 2006 et 2007 pour y intégrer les dotations du Fonds de Développement Local (FDL);
  - appui aux deux Districts dans l'élaboration de leur CDMT de 2006 à 2008 et leurs plans d'investissement annuel et budgets de 2006 et de 2007 (ce qui devait faciliter pour les deux Districts l'identification des investissements à réaliser dans le cadre du projet avant le développement de leur PDD 2008-2012);
- L'appui technique du projet dans le développement du **guide de planification communautaire**, qui a servi de base à l'élaboration du « Guide National de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda » (MINECOFIN/MINALOC, 2007) ;
- L'appui aux deux Districts à la mise en œuvre effective d'un processus participatif de planification "ascendante" dans l'élaboration des PDD (Plans de développement des Districts), de manière harmonisée avec le Guide National de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda. Ce processus a abouti à la forte mobilisation des populations à partir des villages (*Imidugudu*), a favorisé la création d'interactions entre les différents niveaux administratifs du District et a contribué à porter le niveau décisionnel plus près de la base, voire à favoriser une atmosphère de paix et de réconciliation sociale. En témoigne le niveau de participation de la population au niveau des villages (IMIDUGUDU) lors de la première phase d'élaboration des PDD en 2007 (la phase de Collecte des données de base). Même si la population rencontrée a manifesté sa satisfaction quant à son niveau de participation pendant cet exercice, cette participation ne s'est limitée qu'à cette première phase. La population n'a donc pas été consultée dans le choix des investissements prioritaires à financer et n'a pas été suffisamment impliquée dans le suivi de leur mise en œuvre.

Tableau 12 : Cycle de planification et de budgétisation du Gouvernement local



Source : Document Guide du Processus de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda, MINECOFIN/MINALOC, Janvier 2007

- L'appui technique et financier dans l'exercice proprement dit **d'élaboration des outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives** (PDD, CDMT, PAA, les contrats de performance et budget annuel 2008, 2009 et 2010). Même s'il n'est pas facile, voire impossible, d'isoler la part du projet dans l'amélioration des capacités des Districts à planifier leurs investissements et à gérer leurs finances publiques, il est à remarquer que les irrégularités aussi bien dans l'allocation que dans la gestion des FDL (identifiées par le Community Developement Fund dans son rapport 2007) ont fortement diminué comme l'atteste le rapport d'audit effectué depuis lors. L'amélioration de la qualité de leurs rapports financiers au CDF, au MINALOC et au MINECOFIN ainsi que leur niveau de performance dans les différentes évaluations des contrats de performance des Districts en sont des preuves tangibles. De même, les dossiers techniques relatifs à la planification des investissements ou au processus de passation des marchés ont connu une nette amélioration comme en témoignent les rapports d'évaluation des marchés et l'amélioration de la qualité et de la régularité de la préparation des dossiers techniques de planification des investissements du FDL 2009 et 2010.
- En outre, (à l'exception de Gicumbi qui a connu un retard préjudiciable), le District de Rulindo a été très régulier dans la préparation des dossiers techniques de planification des investissements du FDL 2009 et 2010.
- L'appui aux deux Districts à la réalisation d'une étude socio-économique et à la saisie au niveau district des données sur la pauvreté recueillies dans le cadre du processus "UBUDEHE[39]". Cette action n'a malheureusement pas été suivie par la mise en place d'un système de collecte et d'analyse systématique de ces données qui aurait contribué de façon déterminante au suivi régulier de la mise en œuvre des outils de planification du District.

4.3.2. Faible contribution du projet dans la mobilisation et gestion des ressources du District

63. Le produit deux du ProDoc prévoit que le projet devait aider les deux District à définir et mettre en œuvre un système efficace et transparent de planification, mais aussi de financement du développement communautaire, d'où les gouvernements locaux doivent avoir pas seulement les

[39] Le Programme UBUDEHE est un programme intégré de réduction de la pauvreté centré sur l'Approche communautaire participative surtout dans la planification et le financement des projets de développement local au niveau des IMIDUGUDU/villages

capacités de planification mais aussi les capacités de mobilisation des ressources nécessaires, ainsi que les capacités de gestion des ressources mobilisées.

64. Le projet a pu fournir son appui technique et/ou financier à la cellule provinciale de planification et de suivi et évaluation des contrats de performance des Districts et aux organes des deux Districts en charge de la gestion et/ou contrôle du Développement Economique Local (Conseil de district, commission économique du conseil de district, CDC, services techniques en charge de la gestion des finances et ceux en charge de la planification, etc.).

65. **Néanmoins, la contribution du programme dans ce domaine résulte plutôt limitée, et les deux Districts ont encore des lacunes importantes, notamment:**

- Une très faible capacité dans le suivi de la mise en œuvre des Plans élaborés (pas de tableau de bord de suivi aussi bien dans la mise en place des investissements que dans le suivi des indicateurs de l'EDPRS, ODM et Vision 2020 au niveau local[40]),
- De faibles capacités dans la planification stratégique et la gestion optimale des infrastructures réalisées (comme par exemple la réalisation des études complètes de faisabilité, la gestion des contrats et l'utilisation optimale et durable des infrastructures réalisées). En effet **le choix des investissements en infrastructures réalisées semble beaucoup plus être guidé par des aspects de visibilité** du District et de disponibilité des fonds **que par leur intégration dans un contexte de développement holistique et cohérent autour d'une vision de développement économique durable des Districts**[41]. Par ailleurs, à l'exception notable des infrastructures hydrauliques où les comités de gestion sont en place, il n'y a pas de système de maintenance prévu pour un grand nombre d'infrastructures socioéconomiques construites ou en construction (en guise d'exemple pour tous les marchés construits, ne sont prévus que des commissions de perception des taxes qui ne s'assurent que du nettoyage les jours des marchés) ;
- **A Gicumbi** particulièrement, le District connaît de fortes difficultés structurelles avec un *turnover* du personnel extrêmement important et, de ce fait, le District a longtemps été en crise[42]. **Cette instabilité a eu des conséquences sur la planification des investissements, où la logique de développement est loin d'être claire**. Si d'une manière générale, le FDL ne fait pas particulièrement preuve de cohérence dans la logique des investissements (pas de chaine de résultats en tant que telle), la situation à Gicumbi reflète cette absence de logique : **si les problèmes sont bien identifiés, il n'y a pas de stratégie de filière ni de scenarios de développement en tant que tel et le focus sur les investissements est peu visible.** Le Plan de Développement du District (PDD) a été fait en deux mois par des consultants externes et la présentation a primé sur le processus. La participation des populations n'est intervenue que dans la phase de collecte des informations de base à travers l'identification des problèmes prioritaires des populations.
- À **Rulindo**, principalement en raison de la stabilité du personnel, **les choix sont plus stratégiques et visent une démarche de consolidation du Développement Economique Local (DEL).** Par exemple, les investissements de 2010 ne sont pas de nouveaux investissements mais des investissements qui viennent compléter les investissements précédents (agrandissements de sites ou réhabilitations). même si dans les deux cas, la logique d'investissement s'est clarifiée a posteriori. Les investissements complémentaires ont permis dans bien des cas de renforcer une logique de filière : filière de la transformation des produits agricoles (usine de transformation, collecte de lait et chaine du froid, abattoirs commerciaux).
- Une faible mobilisation des fonds complémentaires dans la mise en œuvre des investissements. En effet les Districts se contentent des fonds mis à leurs disposition par les quelques PTF qui interviennent dans la zone (essentiellement le PADC-GR et l'UNICEF à Rulindo et le PADC/GR et le *Decentralization and Community Development Program* de la Banque Mondiale à Gicumbi). Ils n'ont aucune stratégie de mobilisation de fonds supplémentaires alors que leurs recettes internes sont très faibles (elles atteignent difficilement 5% de toutes les recettes des deux Districts) et n'ont connu aucune amélioration significative ces trois dernières années.

[40] Voir tableau de comparaison des projections de l'EDPRS par rapport aux cibles de la Vision 2020 du Rwanda et aux Objectifs de développement du Millénaire

[41] L'exemple de l'abattoir de Gicumbi en est une bonne illustration : les travaux ont démarré sans que ne soit menées ni étude préalable ni analyse d'opportunité économique ou d'impact environnemental. Cette dernière vient à peine d'être menée vers la fin de la construction de l'infrastructure... Sur ce point, la responsabilité de l'UGP est aussi engagée.

[42] En guise d'illustration, en 2009, le District de Gicumbi est resté six mois sans Ingénieur.

- Une très faible participation dans le suivi et la mise en œuvre des outils de planification et des investissements par la communauté. **La population n'est impliquée que dans le processus d'identification des besoins** (lors de l'exercice d'élaboration des PDD), beaucoup moins dans la gestion quotidienne des infrastructures mises en place. Cette participation est loin d'être systématique : les infrastructures hydrauliques et les écoles visitées disposent de comités de gestion des points d'eau ou de comités des parents. Mais les populations rencontrées sur le terrain nous ont déclaré qu'elles n'ont jamais été consultées ni dans le choix des investissements ni dans le processus de mise en place de ces investissements[43], même si elles apprécient les choix effectués par le District et les Secteurs. Même si la population rencontrée a manifesté sa satisfaction quant à sa participation pendant l'exercice d'élaboration du PDD, cette participation ne s'est toutefois limitée qu'à ce niveau du processus et la population bénéficiaire n'a pas été consultée dans le choix des investissements prioritaires à financer et n'a pas été impliquée dans le suivi de leur mise en œuvre, sauf lorsqu'une une contribution en espèce ou en nature était sollicitée.
- Enfin, **l'exercice de formulation des PDD en cours au Rwanda définit les priorités communautaires mais les besoins des ménages n'apparaissent pas** et il n'existe pas d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules (contrairement à ce qu'avait prévu le ProDoc du PADC-GR). Les outils de planification et d'opérationnalisation et de suivi n'existent en effet qu'au seul niveau du District. Cet état de fait a constitué une réelle contrainte pour identifier les activités génératrices de revenus ou tout besoin d'ordre individuel.

[43] Cf. l'adduction d'eau et l'abattoir de Kaniga/Gicumbi ainsi que les abattoirs de Byuma/Gicumbi et de Base/Rulindo.

4.4. UNE AMELIORATION DES REVENUS DES MENAGES BENEFICIAIRES ET UN MEILLEUR ACCES AUX SERVICES ECONOMIQUES ET SOCIAUX DE BASE

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE *4 : LES INVESTISSEMENTS DU FDL ONT-ILS AMELIORE LES OPPORTUNITES D'UN DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE ?*

Le PADC–GR a contribué à réduire l'insécurité alimentaire ainsi que la pauvreté auprès des ménages bénéficiaires grâce à des mesures de soutien direct augmentant la productivité agricole, y compris la construction de terrasses radicales, l'achat de bovins et d'intrants agricoles. Les nombreux entretiens effectués par la mission en témoignent.

Répondant de manière pragmatique au changement d'approche des bailleurs (FENU et FBS/FBSA) à mi-parcours, passant de subventions directes aux agriculteurs au financement d'équipements à vocation collective, le projet a redéployé ses ressources pour aider les Districts à améliorer l'environnement des DEL grâce à des investissements dans les infrastructures économiques complétant le soutien direct aux ménages, et établissant ainsi une base de développement à plus long terme. Le PADC–GR a rapproché certains services sociaux des utilisateurs grâce à des investissements dans l'approvisionnement en eau potable et accessible, et dans la construction d'écoles et de dispensaires. Les Agences de Développement Economique Local (ADEL, cf. partie 4.4.3 et tableau 15) implantées dans ces deux districts offrent des services aux petites et micro entreprises, mais il est encore trop tôt pour juger de leur ratio coût – efficacité, ou de leur durabilité.

4.4.1 Une amélioration des revenus des ménages bénéficiaires les plus pauvres et vulnérables

66. **L'objectif du produit 3 du Programme est d'améliorer les revenus des ménages grâce à des investissements publics prioritaires,** (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et de mesures de gestion des ressources naturelles productives).

Le PADC–GR a contribué à l'augmentation des revenus des ménages et à la réduction de l'insécurité alimentaire des familles pauvres et vulnérables au travers de l'offre d'un soutien direct sous forme de provisions de terrasses radicales[44], de bovins, de petit bétail, de semences et d'engrais, en utilisant l'approche du Programme Umurenge[45] ou Vision 2020 du gouvernement. Il a contribué à l'amélioration des ressources naturelles productives par la construction de ces terrasses radicales, qui empêchent l'érosion des sols, et par le reboisement des forêts. Les tableaux 12 et 14 indiquent que 570.000 USD ont été dépensés afin de produire 215 ha de terrassements, 356 kilomètres de murs de terrasses et que 761.000 USD ont permis l'achat aux bénéficiaires de 1852 vaches, 1090 chèvres, 92 moutons and 1752 porcs, ainsi que l'achat d'intrants, de graines et d'arbres. Les bénéficiaires interviewés par la mission à Gicumbi et Rulindo (cf. tableau 13) ont témoigné de l'impact de ces dépenses sur leurs revenus et sur la façon dont cela a permis une amélioration directe de leurs revenus, améliorant de ce fait leur sécurité alimentaire et leur capacité d'investissement productif agricole.

67. L'approche adoptée par le Programme *Umurenge*, sur laquelle le PADC–GR s'est alignée, est de soutenir des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre qui créent ou mettent à niveau des actifs communautaires, pour fournir des services de développement des affaires. L'enjeu est aussi d'améliorer l'accès aux services sociaux des plus démunis, grâce à l'octroi de crédits et de subventions directes[46]. **Ces mesures de soutien sont destinées à libérer les capacités productives des pauvres et des très pauvres, à améliorer la productivité et les revenus des ménages,** à réhabiliter l'environnement productif et, à partir de là, à poser les bases de la croissance économique, de la hausse des revenus et de la réduction de la pauvreté.

[44] « Terrasse radicale » est le nom donné aux terrasses élargies, actuellement en cours de construction, qui permettent de prévenir l'érosion des sols et d'étendre les surfaces cultivables collectives sur des versants abrupts, caractéristiques des reliefs des deux Districts impliqués.

[45] GdR (2003) Vision 2020, juin, pp. 5-7.

[46] L'approche de l'Umerenge est décrite dans Stratégies de développement économique et de réduction de la pauvreté en GdR, 2008-2011, pp. 75-77 (2007).

Tableau 13 : Investissements PADC, par type d'activités 2005-2009 (USD)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
Infrastructures économiques	-	270.795	482.013	675.776	196.464	1.625.048	**44%**
Infrastructures hydrauliques	67.730	140.083	-	224.233	123.087	555.133	**15%**
Infrastructures sociales (ed. & santé)	-	-	-	-	219.105	219.105	**6%**
Terrasses	143.835	160.140	232.035	34.058	-	570.068	**15%**
Agriculture/élevage	137.849	369.317	253.414	-	-	760.580	**20%**
Total	349.414	940.335	967.462	934.067	538.656	3.729.934	**100%**

Source : Atlas

68. Le Tableau 12 ci-dessus présente les investissements des projets, par type d'activités, entre 2005 et 2009. Conformément aux activités prévues dans le produit 3, **entre 2005 et 2008 le projet s'est substantiellement focalisé sur les terrasses radicales, sur la provision de bovins dans le cadre du Programme « *One Family, One Cow* »**[47] et sur la fourniture d'intrants directs sous forme de semences et d'engrais (activités regroupées sous le terme « agriculture et élevage »), investissant un total de 35% du budget dans ces activités. Ces mesures ont porté sur les pauvres économiquement actifs, bénéficiant aux petits propriétaires terriens dont les terres ont été aménagées en terrasse, et qui ont reçu des bovins et des intrants agricoles, ainsi qu'aux paysans sans terre et aux très pauvres, à qui l'on a fourni de l'emploi salarié via le Programme « Travaux Publics à Forte Densité de Main-d'œuvre (HIMO) » pour construire des terrasses radicales.

Tableau 14 : Témoignages des familles sur l'impact des mesures de soutien direct

Situation des bénéficiaires du Programme « *One Cow, One Family* »

FLORENCE, 40 ans, 1 mari handicapé, 4 enfants (dont 2 à charge) « Avant d'obtenir la vache, je pouvais passer plusieurs semaines sans argent. Maintenant, **j'ai du fumier pour ma terrasse aménagée je vends à peu près 4 litres de lait par jour**, ce qui me rapporte 18 000 RWF (30 USD) par mois. Mon alimentation est plus riche, avec des légumes, et je peux désormais assurer deux repas par jour et acheter des vêtements et du sel pour ma famille. Ce n'est qu'après avoir eu la vache que j'ai pu prendre deux enfants à charge ».

CYPRIEN, 50 ans, marié, 4 enfants « C'est la communauté qui a fait le choix de l'attribution des vaches aux bénéficiaires. J'ai reçu une vache de race locale en 2007 et j'ai déjà donné un veau à une famille. Avant la vache, j'étais un petit producteur sans aucun revenu et il était difficile pour moi d'avoir ne serait-ce qu'un repas par jour. **Aujourd'hui, je peux nourrir ma famille deux fois par jour, essentiellement grâce aux cultures vivrières** et je vends 50 000 RWF de haricots et 34 OOO RWF de maïs par saison ».

JEAN-MARIE, 33 ans, 6 enfants (dont 2 à charge) « La communauté m'a fait bénéficier d'une vache en 2008. J'ai 50 ares en terrasse radicale et 6 ares que je suis en train d'aménager. Avant la vache, je vivais de petits boulots à l'extérieur pour nourrir ma famille et ne pouvais avoir qu'un repas par jour. Aujourd'hui, je n'ai plus besoin d'acheter de haricots ni de légumes: **je suis autosuffisant et je vis mieux**. Sur 5 kg de semence, je récolte 100 kg contre 30 kg auparavant. La vache a déjà mis à bas une fois et j'ai donné le petit à une autre famille. Je m'apprête à prêter une vache à une famille pour améliorer son quotidien ».
À noter que l'ensemble des bénéficiaires interrogés peuvent désormais **payer une mutuelle pour toute la famille**, à raison de 1 000 RWF/an/personne. Auparavant, ils étaient obligés de limiter la prise en charge d'une mutuelle à l'enfant le plus faible et le plus souvent malade de la famille.

69. **Ces mesures de soutien direct se renforcent mutuellement :** les bovins sont parqués dans des étables situées sur les sommets des collines, où ils sont nourris grâce aux récoltes de fourrage utilisées pour retenir les murs des terrasses. Les excréments des bovins sont recyclés comme engrais pour les champs en terrasses, de manière à enrichir le sol et à augmenter son rendement. En vertu d'un contrat signé par les bénéficiaires d'origine, les veaux issus de vaches offertes aux particuliers sont donnés à d'autres familles, élargissant ainsi le cercle des bénéfices économiques et aidant à

[47] Le Programme « *One Family, One Cow*» concerne l'offre de vaches à fort rendement de lait, soit locales soit issues de croisements, adaptées aux conditions et au climat du Rwanda. Les accords impliquent que les veaux issus de ces vaches soient donnés à une autre famille et que si d'autres veaux naissent, ils soient offerts à un cercle croissant de familles. L'objectif est de reconstituer le stock de bétail et, en même temps, d'aider à reconstruire la solidarité sociale au sein des communautés agricoles.

construire la solidarité sociale locale. En plus de bovins, le projet a fourni à certaines des familles les plus pauvres du petit bétail tels que des porcelets, des caprins et de la volaille.

70. L'équipe n'a pas pu mesurer l'impact quantitatif de ces mesures directes sur la pauvreté et la sécurité alimentaire en raison de l'absence de données statistiques au niveau du District, et du fait que le système de MIS du PADC-GR ne soit plus fonctionnel. Toutefois, elle a pu s'entretenir avec des familles sur le terrain (dont les témoignages sont résumés dans le tableau 10). Ces familles ont signalé des améliorations conséquentes de leurs revenus, qui leur permettent d'ouvrir des comptes en banque, d'acheter des produits de première nécessité, d'épargner en vue d'autres investissements productifs, de souscrire à des régimes d'aide médicale, de vêtir et scolariser leurs enfants, et de rénover leurs habitations.

Tableau 15 : Investissements réalisés de 2005 à 2010

District	Nbre salles de Classes	Nbre d'unité de santé	Nbre d'Ha de terrasses	Nbre d'infr. économiques	Nbre de bétail	Quantités d'intrants
				Marchés, Centre c. lait, Abattoirs Unit. Transf.	Vaches, Chèvres, Moutons, Porcs	
Rulindo	16	1	7 sites d'aménagement de terrasse radicales (115 ha)	2 marchés 1 centre de collecte de lait 1 Abattoir	1008 vaches 579 chèvres 92 moutons 1493 porcs Soit au total, 3172 têtes de bétail	**Intrants agricoles** (Bushoki,Cyungo, Rukozo) ; **Culture fourragères** (Bushoki) ; **pomme de terre, blé, oignon, piment, haricot volubile et petit pois**(ts les Sec) ; **plans d'ananas (**Bushoki,Rusiza, Base)
Gicumbi	00	1	4 aménagements de terrasses progressives de 355,6 km, et 100 ha de terrasses radicales	1 Marché 1 centre de collecte de lait 2 abattoirs 2 unités de transformation	844 vaches 511 chèvres 259 porcs Soit au total 1614 têtes de bétail	Plans de patate douce (Bukure,Rwamiko,Muko) ; semence de blé (Ruvune, Bwisige) ; oignons et mancozeb (Ruvune, Bwisige) ; arbres fruitiers (ts les sec)
Total	**16**	**2**	**215 ha + 355,6 Km**	**3 marchés 2 centres de collecte de lait 3 abattoirs 2 unités de transformation**	**1852 vaches 1090 chèvres 92 moutons 1752 porcs Total: 4786 têtes de bétail**	

Source : Unité de gestion du Programme, Juillet 2010

71. Après 2007, ces mesures de soutien direct (terrasses radicales, bovins et intrants agricoles) ont été abandonnées et l'attention du projet s'est concentrée sur la fourniture de biens publics collectifs, décrits ci-dessous, revenant en quelque sorte à la philosophie originelle du ProDoc (les fonds DevCell et DevSec avaient cette finalité).

4.4.2 Une amélioration de l'accès des pauvres aux services économiques et sociaux basiques

72. Dans le relief escarpé propre aux deux Districts et aux sites visités par l'équipe d'évaluation, l'amélioration de l'approvisionnement en eau a eu un impact majeur sur la vie des femmes et des enfants responsables de la collecte de l'eau, réduisant de manière importante le temps et les efforts nécessaires pour garantir cette ressource de base.

73. Le Tableau 12 montre qu'un total de **15% des investissements est allé à la fourniture d'infrastructures pour l'eau** durant la durée du projet. L'aménagement de l'adduction en eau courante et potable a consisté en la construction de points de captage dans les cours d'eau des vallées et, soit la distribution, soit le pompage de l'eau vers des réservoirs alimentant les fontaines de la communauté. Ces systèmes ont le double objectif de fournir de l'eau potable et de réduire le temps nécessaire à la collecte de l'eau. L'équipe d'évaluation a visité deux fontaines, l'une déjà opérationnelle et l'autre en construction[48]. Le système opérationnel fournit une eau potable et

[48] La fontaine opérationnelle fonctionne grâce à un système de captage des eaux en amont d'une vallée escarpée d'où elle est envoyée vers un réservoir et une fontaine approvisionnant les familles vivant à proximité. Le système en

accessible aux familles alentours, réduisant en moyenne d'une heure et demie par jour le temps de collecte de l'eau pour les femmes et les enfants. Le système en construction vise un impact similaire.

74. **L'investissement le plus conséquent du projet, représentant 44% de son budget, a concerné les infrastructures économiques**. Cette activité a commencé en 2006 et a régulièrement pris de l'importance au cours de la période d'implantation du projet. « Les infrastructures économiques » comprennent les marchés, les abattoirs, les laiteries et les usines de transformation alimentaire.

75. L'intérêt croissant du PADC–GR envers les infrastructures économiques s'accorde avec le but de Vision 2020 de commercialisation de l'activité agricole et de renforcement de ses filières. Il correspond aussi aux recommandations à mi-parcours qui stipulent que l'accent du projet doit être placé sur la construction de biens publics collectifs.

76. Les investissements économiques entrepris par le Programme cherchent à renforcer les mesures de soutien direct (terrassement, bovins, engrais, semences) en fournissant des possibilités de débouchés aux produits agricoles comme le lait ou la viande. Les investissements dans les infrastructures économiques sont un élément de plus en plus stratégique dans les décisions d'investissement du District et constituent un effort pour dynamiser de façon durable les débouchés économiques, y compris marchés physiques et chaînes du froid, permettant aux agriculteurs d'acheminer leurs produits vers les marchés locaux et nationaux. Les infrastructures économiques intégrées visitées par la mission (un marché à Rulindo et un abattoir à Gicumbi) étaient fonctionnels et pleinement opérationnels. S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact de ces mesures sur la sécurité alimentaire et sur la pauvreté, il est à noter que ces investissements correspondent aux critères de la FAO pour la sécurité alimentaire : disponibilité, accès, utilisation et stabilité.[49]

77. Les investissements dans les infrastructures sociales (écoles et dispensaires) ne représentaient que 6 % du total et n'ont été mis en place qu'à la fin du projet. L'équipe a visité deux écoles, l'une achevée et l'autre en construction ; elle a participé à des entretiens avec des parents d'élèves et des enseignants. A Rulindo, les établissements scolaires visités par la mission, construits selon les normes nationales, étaient en bon état, avec des classes fonctionnelles, des toilettes et l'adduction en eau. L'école qui est opérationnelle a permis d'améliorer considérablement l'assiduité des élèves dans une zone, avec des temps de parcours réduits de 5 à 10 km en moyenne pour les élèves. Le complexe d'enseignement secondaire visité par l'équipe à Rulindo, toujours en construction, accueille des enfants venus de tout le district, ce qui leur permet de ne plus avoir à se déplacer à l'extérieur. Ce complexe comprendra un centre de formation en informatique câblé par fibre optique et une bibliothèque, des facilités accessibles à l'ensemble de la communauté en dehors du temps scolaire. Ces investissements s'ajoutent à l'objectif du GdR de mettre à jour la base de compétences de sa main-d'œuvre future et de se préparer à la modernisation constante de l'économie locale.

4.4.3 Les Agences de Développement Economique Local (ADEL) fournissent des services financiers aux petits producteurs, avec de premiers résultats encourageants

78. Ces agences mises en place dans les deux Districts avec le soutien du PADC-GR appuient l'objectif du Programme Umurenge de fournir des services de développement des affaires aux petites exploitations et aux entreprises gérées par des familles pauvres. A noter que ces agences sont la traduction concrète d'une des recommandations de l'évaluation à mi-parcours de 2007 sous l'appellation quelque peu technique « d'accès inclusif au capital ».

79. **Les ADEL constituent une réponse concrète aux recommandations présentées dans l'évaluation à mi-parcours**, opérant un changement de stratégie des subventions directes jusque-là octroyées (financement de terrasses, bovins, semences et engrais) vers des mesures de soutien basées sur le marché et qui favorisent les pauvres. Une étude de faisabilité faisant suite à cette évaluation à mi-parcours a recommandé que le PADC–GR soutienne le développement de marchés

---

construction se trouve en aval d'une vallée escarpée, où se trouve déjà une fontaine, et où un panneau solaire et une pompe étaient en cours d'installation afin de faire fonctionner une autre pompe remontant l'eau le long de la pente de la colline jusqu'à un point où elle pourrait alors être envoyée vers les fontaines desservant les communautés vivant le long d'une route de desserte.

49 Les quatre priorités concernant la sécurité alimentaire concernent la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité:. FAO Policy Brief, juin et WFP et FAO, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, pp. 39-41.

de crédits en faveur des petites et micro entreprises, y compris des mesures basées à la fois sur la demande (amélioration de la gestion d'entreprise, développement de plans d'affaires et de demandes de crédits) que sur l'offre (garanties aux Institutions de Micro Finance de développer des produits pour les emprunteurs précaires). En fait, seules les mesures concernant la demande ont été acceptées par les bailleurs de fonds, ce qui explique pourquoi les ADEL y concentrent leurs actions de soutien[50].

Tableau 16 : Les Agences de Développement Economique Local (ADEL)

Mises en place depuis juillet 2009, les ADEL ont été conçues pour promouvoir l'entreprenariat et développer les activités génératrices de revenus (AGR), en essayant de **répondre concrètement aux difficultés rencontrées par les ménages agricoles dans l'accès aux services financiers.** Les ADEL visent à accompagner la dynamique du développement économique au niveau du District, tout particulièrement l'émergence de micro et petites entreprises. Leurs principales activités se concentrent sur :
(i) des formations en capacité commerciale, gestion des coopératives, élaboration de *Business Plan*, coaching et conseil, outils de gestion ;
(ii) élaboration de projets générateurs de revenus : les bénéficiaires viennent avec des idées de projet qui sont concrétisées par l'ADEL qui analyse leur rentabilité, les possibilités de remboursement des crédits, etc. ;
(iii) actions de sensibilisation : réunions, appui auprès des Districts, etc. Sous l'autorité directe du District (son Président est le vice-Maire chargé des Affaires économiques), **le coût unitaire annuel de ce service**, à ce jour entièrement porté par le PADC-GR, **est encore très élevé avec un budget annuel de 96 millions RWF, soit 160 000 USD** dont 16 millions RWF (environ 27 .000 USD) en frais de fonctionnement.

80. Les ADEL comptent trois employés par district : un directeur, un agent d'information et un chargé de *coaching*. Avec l'aide de consultants extérieurs, ils ont offert des formations en gestion d'entreprise, en formulation de plans d'affaires, en gestion de coopératives et de demandes de prêts, pour un total de 490 personnes formées, dont 39 % étaient des femmes. En outre, les coachs d'affaires ont tenu des réunions de sensibilisation sur les problématiques de l'épargne, du crédit et du diagnostic du marché. Des groupes de bénéficiaires agissant comme des promoteurs locaux du travail des ADEL ont été formés, afin d'essayer de transmettre leur propre formation à un plus large cercle de bénéficiaires. En termes de demandes de crédits, les résultats ont été décevants avec seulement un total de huit cas fructueux au cours de la période de six mois pendant laquelle les deux Districts ont été réunis. Ce mauvais chiffre s'explique par les conditions strictes appliquées par les banques pour les prêts aux entreprises. **La décision d'abandonner la demande de développement du marché pour les crédits aux entreprises (malgré les recommandations de l'étude de faisabilité) a sérieusement limité les possibilités de succès pour les demandes de crédit par les petites entreprises.**

81. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact et le ratio coût / efficacité des ADEL, les bénéficiaires interrogés lors de la mission ont fait état d'améliorations substantielles dans leurs activités commerciales et dans leurs revenus. Le tableau ci-dessous rapporte les réponses de quatre bénéficiaires ayant reçu une formation à Gicumbi et ayant réussi à obtenir des prêts avec le soutien de l'ADEL.

Tableau 17 : Résultats reportés des soutiens aux petites entreprises offerts par l'ADEL à Gicumbi

Sondés	Nombre d'enfants	Age	Activités	Impacts reportés (possibilités d'achat):
Rosalie M.	4	44	Approvisionnement en nourriture / aviculture	Uniformes et livres scolaires, mutuelle de santé
Jean de dieu T.	2	33	Approvisionnement en nourriture / aviculture	Uniformes et livres scolaires, mutuelle de santé, objets domestiques tels que vêtements, sel et savon
Alphonse M.	7	52	Cultures agricoles, élevage de chèvres	Uniformes et livres scolaires, mutuelle de santé, engrais, produits de 1ère nécessité pour la maison, réhabilitation de l'habitation
Celestin N.	5	47	Cultures agricoles, élevage de chèvre, production et vente de bière locale, concassage du sorgho	Uniformes et livres scolaires, mutuelle de santé, réhabilitation de l'habitation, autres produits de 1ère nécessité pour la maison

[50] Deux raisons ont été invoquées pour cela : tout d'abord que la participation du district dans l'offre de crédit serait transversale au secteur national basé sur l'initiative et concentré sur les Institutions de Micro Finance afin de développer des produits pour les petites et micro entreprises et, d'autre part, que l'Unité Finance Inclusive du FENU n'était pas en mesure de monter un tel programme dans des délais si courts.

82. On peut voir ici que les familles sont en position d'acheter des produits de première nécessité, des vêtements et des livres scolaires, une assurance médicale, ainsi que d'investir dans une entreprise et d'apporter des améliorations considérables à leur quotidien.

4.5. QUELQUES ELEMENTS DE DURABILITE GARANTIS MAIS DE NOUVELLES MESURES POUR CONSOLIDER LES ACQUIS SONT ENCORE NECESSAIRES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE *5 :*
LES RESULTATS DU PADC-GR SONT-ILS PERMANENTS?
Les investissements dans les infrastructures économiques et les subventions agricoles du PADC–GR ont aidé les familles bénéficiaires à rétablir une production de subsistance et à démarrer la commercialisation des excédents, ce qui crée une base pour la pérennité économique. Cependant, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les activités de DEL seront pleinement durables. Les futures opérations et la maintenance des infrastructures sociales et économiques sont assurées, grâce à la création de structures de gestion et grâce à l'encaissement des redevances d'utilisation des équipements. La viabilité financière des Districts dépend des transferts du gouvernement national, qui couvrent plutôt bien les dépenses de fonctionnement. Tout nouvel investissement en infrastructure dépend du CDF, lui-même fortement tributaire des contributions des bailleurs. Aucune stratégie de sortie du PADC-GR n'est prévue dans le ProDoc et aucune stratégie claire de la sorte n'a été formulée par l'équipe du PADC–GR en fin de programme.

4.5.1 Les subventions agricoles et les investissements dans les infrastructures économiques ont créé une base ; garantir leur pérennité nécessite davantage de mesures

83. Les mesures de soutien direct aux ménages (terrassement, achats de bovins, semences, engrais) du PADC–GR et les infrastructures économiques (marchés, abattoirs, laiteries, unités de transformation des aliments) ont créé une base sur laquelle il est possible de construire la viabilité économique, comme l'ont montré les développements en partie 4.4.2, mais des mesures supplémentaires sont nécessaires pour consolider ces acquis, comme développé plus bas.

84. La pérennité réside dans le caractère interconnecté et dans le renforcement mutuel des investissements. **Le Programme « *One Family, One Cow* » touche de plus en plus de familles et accroît les retombées positives du projet via un renforcement de la solidarité sociale**. Les vaches laitières se nourrissent de plantes fourragères qui elles-mêmes retiennent les murs des terrasses. Ces vaches produisent ensuite du fumier qui fertilise les champs en terrasses, créant ainsi un **cercle vertueux en faveur d'une productivité croissante et d'une hausse des revenus agricoles.** Les marchés physiques, laiteries, abattoirs et usines de transformation fournissent des débouchés aux produits agricoles primaires, aidant à recueillir des revenus agricoles, favorisant la création d'emplois non agricoles, ainsi que la spécialisation et une indéniable valeur ajoutée aux produits agricoles vendus sur les marchés locaux et nationaux. Le PADC-GR, en investissant dans les infrastructures économiques en complément des premiers investissements en appui direct aux ménages, a aidé à la création de conditions de développement, provoquant par là-même un cercle vertueux. Cependant, au moment de l'évaluation, il était encore trop tôt pour juger si l'impact attendu a été atteint, les infrastructures ayant été mises en place que trop récemment.

85. Par contre, la longévité des services fournis par l'ADEL n'est pas évidente. À l'heure actuelle, les services sont entièrement financés par les fonds du projet. Les Districts ne sont pas en mesure d'assumer la charge financière du maintien du personnel, des bureaux, du transport, encore moins de l'équipement des agences. Il semble difficile d'accumuler des frais d'utilisation à un niveau suffisamment élevé pour couvrir le coût total de l'ADEL car les clients sont, par définition, des opérateurs de micro et petites entreprises dans une situation précaire. L'ambition du projet de développer un système de crédit pour les micro et petites entreprises gérées par des ménages pauvres n'a pas été réalisée. Cela représente une lacune importante dans le contexte du développement économique local, empêchant le développement d'entreprises locales autonomes. Comme suggéré par le Gouverneur de la Province, il conviendrait de faire mieux connaître cette structure au niveau national afin de permettre une réplication au niveau national (dans l'idée de développer un système d'*Ubuduhe* local). Au Rwanda, les capacités de mobilisation financières

personnelles sont très faibles et l'accès au microcrédit mérite d'être répliqué de manière beaucoup plus étendue.

86. **La viabilité à long terme des activités de DEL dans les Districts dépendra des possibilités de consolidation des réalisations du PADC-GR** et de la mise en place de nouvelles mesures pour promouvoir l'avantage concurrentiel des Districts et de leurs entreprises. Cela signifie que de nouvelles améliorations des infrastructures économiques de base sont nécessaires, en particulier au niveau des routes et des systèmes de communication, pour permettre aux agriculteurs d'obtenir des informations fiables sur le marché et de pouvoir transporter leurs produits à moindre coût vers les marchés. La mise en place de filières économiques, par exemple celles des productions laitière et bovine, est un domaine qui peut permettre de renforcer durablement les économies locales. Enfin, l'absence de services de crédit appropriés pour les petites et micro entreprises constitue un frein sérieux à l'investissement productif et à la croissance. De ce fait, les instruments financiers permettant aux plus pauvres ou aux petites entreprises d'accéder à des financements n'existent pas. L'enjeu est pourtant bel et bien de développer des produits qui leur soient accessibles. Pour cette raison, il est primordial que les activités de soutien au DEL soient développées, capitalisées au niveau national et répliquées à plus grande échelle. Ces besoins peuvent aller de l'achat ponctuel d'intrants et de semences (en cas de besoin urgent), aux non moins importantes constructions ou réhabilitations d'équipements améliorant les débouchés et promouvant les filières (stockage, marketing, filières), jusqu'à la finance rurale (microcrédits, mutuelles de crédits, crédits agricoles, etc.).

Un réel impact sur le développement économique local

Appui à la création de coopératives agricoles en commun avec FENU, PNUD et FAO (Caprocyu à Cyungo)

Construction de terrasses radicales

Quelques bénéficiaires du programme national « One Cow, One Family » auquel le FENU a participé

Chantier de l'abattoir moderne à Gicumbi

4.5.2 Des conditions pour le maintien des infrastructures sociales et économiques publiques substantiellement assurées

En l'absence de données financières (l'équipe du Projet n'ayant pas fait cette compilation), la mission n'a pu que se fonder sur les visites de terrain qu'elle a effectuées, ce qui limite la portée de ce qui suit. Les coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures créées par le PADC–GR ont été garantis par la constitution de comités de gestion et par la perception de frais d'utilisation. Ce sont des réalisations considérables qui jettent les bases d'une viabilité à long terme. Ces comités gèrent les infrastructures, la mission a pu les voir fonctionner sur deux écoles, deux marchés, un abattoir et deux réservoirs d'eau.

Dans les établissements scolaires construits par le PADC–GR, des associations de parents d'élèves ont été mises en place pour gérer les affaires courantes. Le gouvernement garantit les coûts de maintenance grâce à la mise en place de bourses par capitation pour chaque élève inscrit. Ces subventions couvrent les coûts d'équipement, de fournitures scolaires et d'autres coûts d'exploitation. Les parents participent à la maintenance des équipements, comme par exemple le nivellement du terrain pour créer des aires de jeux et l'entretien courant des bâtiments et des installations. Ils peuvent

être appelés à contribuer à l'achat de matériel et d'équipement non couverts par la bourse par capitation. L'équipe a interviewé les membres de l'association des parents d'élève dans deux écoles où le système était mis en place et le système est fonctionnel.

87. Les comités de gestion s'occupant des équipements hydrauliques recueillent des honoraires des usagers de l'eau tirée aux fontaines pour financer les coûts de maintenance. Cet argent est utilisé pour l'entretien de base et la réparation des conduites et raccordements d'eau, pour les pompes et les réservoirs de stockage, assurant ainsi la viabilité de leur exploitation.

88. Des dispositions analogues ont été mises en place pour les infrastructures économiques. Les comités de gestion perçoivent des redevances sur les marchés, dont 10% font office de fonds d'entretien. Sur l'abattoir visité par l'équipe du projet, la direction a été sous-traitée à un entrepreneur privé qui facture des frais d'utilisation par tête de bétail abattu, dont une partie est mise de côté pour les coûts de fonctionnement et de maintenance. Lorsque les opérations sont sous-traitées, les autorités du District conservent un droit de surveillance afin de s'assurer que les bâtiments et les équipements, ainsi que les normes d'hygiène, sont respectés.

89. Même si la viabilité financière de la plupart des infrastructures a été assurée, une faiblesse a été identifiée par les coordonnateurs des Districts : la difficulté de trouver des techniciens qualifiés pour assurer le maintien des normes d'hygiène, notamment dans les laiteries, les abattoirs et les boucheries gérés depuis les marchés. Des projets sont en cours pour que le District embauche des techniciens compétents dans ces domaines.

4.5.3 Les Districts sont en mesure de gérer les infrastructures mises en place par le Programme, ont les capacités de gestion financière et de planification participative mais ne prennent pas en charge les frais de fonctionnement de l'ADEL

90. Les Districts arrivent à assurer une saine gestion des infrastructures mises en place par le Programme sur le long terme, sur la base des systèmes de surveillance créés et de l'intégration des coûts de gestion dans leurs budgets. Comme démontré dans les parties 4.2 et 4.3, les capacités de gestion de dépenses publiques et de planification participative ont été mises en place grâce au PADC-GR, ce qui a créé les bases permettant l'entretien des équipements mis en place. Néanmoins, un effort supplémentaire reste encore à faire pour s'assurer que le processus est irréversible. Bien que la planification participative soit désormais institutionnalisée, certaines faiblesses persistent quant à l'opérationnalisation de ces systèmes de maintenance et quant au rendu de compte aux bénéficiaires sur les choix d'investissements réalisés.

91. Les Districts restent fortement tributaires du gouvernement national pour leurs dépenses d'exploitation. Le Tableau 17 montre les sources locales et nationales de revenus pour Rulindo entre 2006 et 2008. Les recettes locales ont augmenté entre 2006 et 2007, puis ont légèrement diminué entre 2007 et 2008, tandis que les sources de revenus nationales ont presque triplé sur cette période.

Tableau 18 : Sources de revenus de Rulindo (locales et nationales), 2006-2008, USD

	2006	%	2007	%	2008	%
Locales	738.313	23%	1.758.870	28%	1.538.705	19%
Nationales	2.425.565	77%	4.602.608	72%	6.732.730	81%
Total	**3.163.878**	**100%**	**6.361.478**	**100%**	**8.271.435**	**100%**

Source: base de données du District de Rulindo

92. Pour les fonds d'investissement en nature, **les Districts se tourneront à l'avenir vers le *Community Development Fund* pour compenser l'arrêt de l'apport en capitaux du PADC–GR.** Ainsi, la viabilité financière future des Districts dépend de l'engagement continu du gouvernement central en faveur de la décentralisation et, pour l'apport en capitaux, de la volonté constante des bailleurs de soutenir le CDF. Bien qu'extérieurs au champ du projet, la réforme et le renforcement de la fiscalité locale des Districts représenteraient une étape importante vers la consolidation de la viabilité à long terme des Districts, leur permettant de créer un cercle vertueux entre la perception des recettes, les dépenses en infrastructures, les services à la population et l'amélioration du développement économique local.

93. Les Districts ne sont pas en mesure de prendre en charge le financement des ADEL. Leur avenir dépend soit d'hypothétiques autres sources nationales et de bailleurs de fonds, soit de la collecte de frais pour leurs services, soit d'une combinaison des deux.

4.5.4 Aucune stratégie de sortie prévue dans le ProDoc, ni préparée à l'heure de l'évaluation finale

94. Le ProDoc ne prévoit pas de stratégie de sortie pour le PADC–GR. Cela signifie que l'équipe du PADC–GR a été laissée sans outils pour planifier la conclusion du projet. Au moment de l'évaluation finale, l'équipe du PADC–GR a mis en place un plan d'investissement pour 2010, mais aucun accord formel n'a été préparé pour le transfert des fonctions aux acteurs locaux et nationaux. Les autres aspects importants du projet sont : la mise en œuvre de projets d'infrastructures et la poursuite des activités des ADEL. En outre, il reste au PADC–GR à remplir ses obligations de promotion et de documentation de ses réalisations, ainsi qu'à définir les défis restant à relever et les leçons à tirer pour mieux nourrir le dialogue national sur la décentralisation et sur la prestation de services. La fermeture du PADC-GR prévue dans les semaines ou mois qui viennent exige l'arrêt et la fin officiels du Programme par son comité de pilotage en s'assurant que le *modus operandi* de sortie est partagé et accepté par l'ensemble des partenaires.

4.6. UNE GESTION DU PROGRAMME EFFICACE ET APPRECIEE MAIS DES TURBULENCES DANS LA PROGRAMMATION DES ACTIVITES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 6 *: QUELLE EFFICACITE DU PADC-GR AUX NIVEAUX LOCAL ET NATIONAL ?*

La gestion de l'UGP est cohérente avec les procédures nationales, particulièrement grâce à l'utilisation du FDL via les procédures nationales du CDF. Le Programme a suivi sa feuille de route en conformité avec les activités prévues dans le PRODOC, et, au vu des nombreuses activités qui sont venues se greffer sur le PRODOC original. L'UGP a fait preuve de flexibilité, en dépit de changements d'orientations souvent mal expliqués aux bénéficiaires, conséquence du manque de vision partagée entre le FENU et le FBS/FBSA. En dépit d'une capacité limitée de monitoring des activités par l'UGP et d'une maîtrise imparfaite de la chaine de résultats attendus du PADC-GR, l'équipe a su s'adapter aux nombreuses évolutions du contexte.
Enfin, la méthode de travail entre l'UGP et le Bureau Régional du FENU est à revoir. Ainsi, il semble nécessaire de clarifier la façon dont le FENU conçoit l'appui technique régional : s'agit-il d'un contrôle ou d'un conseil ? Quelle marge de manœuvre laisser aux équipes locales avec un personnel local qui n'avait pas tous les outils méthodologiques en main et qui, de ce fait, maîtrise imparfaitement les outils méthodologiques et approches du FENU ?

4.6.1. L'UGP a rempli sa mission et a fait preuve de flexibilité dans sa gestion

95. Force est de constater que le PADC-GR a connu de multiples évolutions depuis 2005 : une zone d'intervention modifiée suite à une réforme territoriale profonde, un changement d'orientation déterminant à partir de 2007-2008 et de nombreuses pressions pour adapter nouveaux outils et activités, sans d'ailleurs que la rationalité de ces changements ne soit pas toujours claire ou n'ait été toujours clairement discutée avec les partenaires.

96. **Au premier abord, la gestion de l'UGP est cohérente avec les procédures nationales :** le PADC-GR s'est conformé aux décisions du Comité de pilotage (local) et tripartite (régional). Son équipe était à l'écoute des bénéficiaires, au premier rang desquels les maires des deux Districts. Les procédures de gestion et d'exécution du PADC-GR sont adaptées aux capacités d'exécution des Districts et les personnes rencontrées se sont montrées satisfaites sur ce point. De fait, l'utilisation du FDL via les procédures du CDF n'a pas entrainé de distorsion, les fonds étant alloués sur base annuelle à date fixe (à l'exception de l'année 2010 où des fonds pour cette année n'étaient pas initialement prévus).

97. En dépit du manque de clarté sur certains objectifs intermédiaires (cf. supra), **le Programme a suivi sa feuille de route en conformité avec les activités prévues dans le PRODOC et, à bien des égards, bien au-delà,** au vu des nombreuses activités qui sont venus se greffer sur le PRODOC original. Les premières années ont mis l'accent sur le renforcement des capacités (cf. partie 4.2 *supra*) tout en actionnant le levier FDL sur des activités de soutien direct aux bénéficiaires (cf. partie 4.4 *supra*). Sous la pression du Bureau Régional du FENU et du FBS/FBSA, l'UGP a modifié son intervention en orientant ses interventions vers des équipements publics, plus en conformité avec les nouvelles attentes des bailleurs. Ces modifications d'intervention se sont faites suite aux missions de la Conseillère Technique du Bureau Régional du FENU et ont été validées par le Comité de pilotage.

98. **L'assistance technique** prévue en appui aux Districts a aussi été revue en fonction de l'évolution du contexte institutionnel. Le PADC-GR avait mis en place 9 agents de développement communautaire (ADC) en 2005 pour passer à 7 après la réforme de 2006 répartis par secteurs. Mais après la mise en place du personnel des secteurs, le Programme s'est rendu compte que les nouveaux agents recrutés par l'Etat étaient bien mieux qualifiés que les ADC. Par contre, les deux conseillers techniques au niveau du District ont joué un rôle indéniable, étant extrêmement sollicités pour des questions dépassant largement le simple suivi du PADC-GR, épaulant l'équipe dirigeante des deux Districts sur un grand nombre de dossiers et jouant un rôle d'appui-conseil sur les principales décisions prises par le District..

99. Le PADC-GR a adapté ses plans d'action annuels à l'évolution du contexte qui a été bien **répercuté** au niveau des deux Districts d'intervention en raison de facteurs multiples :

- **facteurs exogènes au Programme** : réforme administrative de 2006, trois changements du cadre organique et du District, mouvements du personnel et *turnover* élevé à Gicumbi, changement d'approche impulsé par le FBS/FBSA et le FENU en 2008, modification du Comité de pilotage en février 2009 et extension du projet au 30 juin 2010 ;
- **facteurs endogènes :** diminution du nombre des ADC en 2006 et disparition totale en 2007, revue à mi-parcours et restructuration de l'appui technique : un CT par district en avril 2008). À noter que le PADC-GR a changé de siège deux fois et occupé 4 bureaux.

100. **Le rapportage des activités est clair mais un certain nombre de faiblesses ressortent cependant :**

- **Une faible capacité de monitoring des activités et une maîtrise imparfaite de la chaine de résultats attendus du Programme**. L'UGP ne dispose pas de tableaux présentant les taux de réalisation des activités assortis de données chiffrées consolidées (nombre de bénéficiaires atteints, effets induits des activités) et le suivi des activités est difficilement retranscrit. L'UGP a donné l'impression de ne pas pouvoir s'extraire de la gestion quotidienne du Programme pour prendre du recul sur les effets induits de leur action. Ainsi, l'absence de données chiffrées a été mise en avant lors de l'atelier de débriefing. On serait en droit d'attendre de l'équipe (coordonnateur, ingénieur, responsable financière) un travail de collecte et de présentation des principaux résultats du Programme, en tentant par exemple de répondre aux indicateurs du PRODOC.
- Conséquence du premier point, **le PADC-GR ne dispose pas d'éléments permettant de comparer la situation avant et après l'intervention et il est particulièrement difficile de mesurer l'impact des actions menées**. Ces informations ont été demandées par la mission mais n'ont pas été obtenues. Deux raisons expliquent cet état de fait : (i) le redécoupage territorial de 2006 a contribué à redéfinir non seulement la zone d'intervention du PADC-GR, mais aussi les limites administratives, rendant caduques les statistiques antérieures à la réforme ; (ii) le système de MIS n'a fonctionné que de 2005 à 2008 et rien n'a vraiment été fait pour le mettre à jour depuis lors.

101. Enfin, **l'équipe du PADC-GR n'a pas préparé de stratégie de sortie** et a donné l'impression d'être surprise par la clôture annoncée du Programme. Il est impératif que cette stratégie soit finalisée en accord avec le Bureau Régional du FENU, partagée aux niveaux central et local. Un certain nombre d'activités doivent rapidement être proposées :

- **la pérennisation, la capitalisation et la diffusion** des acquis du PADC-GR (calendrier de retrait avec activités spécifiques, objectifs et indicateurs, plaidoyer, harmonisation interventions bailleurs, etc.).
- **proposer des modalités de transfert de compétences au niveau des deux Districts** (binôme du Conseiller Technique dans chaque District, transfert du savoir et des documents du coordinateur du PADC-GR au niveau de la Province.

102. À noter que le PADC-GR a documenté ses activités en développant des outils didactiques largement diffusés pour une pérennisation et une capitalisation des acquis : brochures, documentaire qui ont été largement diffusés.

4.6.2. L'UGP a pâti de changements de cap souvent mal expliqués aux bénéficiaires, conséquence du manque de vision partagée entre le FENU et le FBS/FBSA

103. Comme nous l'avons vu précédemment, selon les personnes interrogées sur place (notamment l'équipe du management du programme) **le FBS/FBSA a questionné la logique d'intervention du FENU quant à la sécurité alimentaire**, et ce depuis le début du PADC-GR, ce qui n'a pas été sans conséquences, loin s'en faut, sur la gestion quotidienne du Programme. Ce qui est demeuré flou à la mission, c'est si le FBS/FBSA a été associé à la conception du Programme ou s'il a réagi ultérieurement pour chercher à recadrer une logique qui n'était pas partagée. Il est donc difficile de déterminer si ces divergences sont le fruit d'un constat mal partagé ou d'une gestion du Programme déficiente

104. Bref aperçu des tentatives avortées :

- **Volet microcrédit :** ce volet proposé en 2008 permettait théoriquement de mettre en pla**ce des interventions pour les plus vulnérables tout en répondant aux recommandations de**

l'évaluation à mi-parcours. Dans cette optique, un plan de microcrédit de 120 000 USD a dans un premier temps été proposé avec deux dimensions, portant à la fois sur l'offre de services et la demande. Sur l'aspect « demande », il est apparu clairement qu'il était possible d'intervenir en appuyant des services relevant du District. En revanche, concernant la dimension « offre », après consultation de l'unité *Inclusive Finance* du FENU, le rôle des Districts dans l'appui à l'offre n'a pas semblé convaincant. En outre, l'expérience du FENU a montré qu'il fallait du temps pour développer ce type de programme, au moins 18 mois. Enfin, l'i**n**troduction d'une dimension Micro-Finance dans un projet de développement local pose question. Une intervention efficace dans ce domaine repose avant tout sur une structuration du secteur au niveau national ; une intervention au seul niveau local peut certes aider à structurer quelques institutions de micro-finance sans pour autant impacter sur le mode de faire au niveau national. Contre toute attente, avec l'arrivée de la nouvelle Conseillère Technique au FENU, les deux dimensions ont finalement été réintroduites, en contradiction avec l'approche habituelle du FENU sur le domaine de l'*Inclusive Finance*, qui ne repose pas sur une approche territoriale mais nationale, en appuyant notamment les ministères concernés et la banque centrale, avec l'appui des PTF qui assurent la coordination de l'offre.

- **Filet social :** le projet de filet social avait été initié pour répondre aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours (bien que cela n'ait pas été explicitement évoqué dans le rapport). Le Bureau Régional du FENU a décidé la mise en place de cette activité avec l'accord du MINALOC, essentiellement pour chercher à satisfaire les exigences du FBS/FBSA afin que les fonds du principal bailleur ne servent pas à financer des actions individuelles. Une étude de faisabilité d'un programme de protection sociale par un transfert de fonds conditionnel aux indigents a été réalisée début 2009 dans les deux Districts de Gicumbi et Rulindo (desquels ont été soustraits les secteurs couverts par le programme VUP) qui devaient servir de pilote. Mais sur décision du Comité de pilotage, **le projet a été suspendu en Novembre 2009 et les fonds prévus pour cette action ont été transférés au FDL**. Cette initiative s'est heurtée à plusieurs obstacles : (i) pour le Gouvernement, la réflexion sur la protection sociale se fait au niveau des secteurs et non au niveau des Districts (vision 2020) ; (ii) le MINALOC s'est engagé dans ce domaine avec l'UNICEF et le DFID et ne prévoyait d'ailleurs pas de rôle spécifique pour les Districts. En outre, l'UNICEF n'était pas particulièrement favorable à la mise en place d'une activité parallèle, ne voyant pas la valeur ajoutée de tester une activité pilote alors que l'architecture nationale n'était pas arrêtée. Avec une petite initiative isolée, le FENU prenait le risque de désunion au sein de la maison UN.

105. **Ces deux tentatives avortées traduisent des choix faits dans l'urgence sans logique partagée et sans négociation préalable avec les principaux partenaires**. Nombreux sont les interlocuteurs rencontrés par la mission qui ont regretté le manque de dialogue dans ces décisions ainsi que le manque de préparation et l'absence de prise en compte du contexte spécifique du pays avant de mettre en place de tels programmes. Qui plus est, à un an de l'échéance du PADC-GR, qu'aurait-on pu attendre des effets de tels programmes sur une période aussi courte ?

4.6.3. Une méthode de travail entre l'équipe UGP et le Bureau Régional du FENU à revoir

106. Tout indique que le Bureau Régional du FENU, hautement préoccupé par les attentes du FBS/FBSA, était constamment « pris entre deux eaux », comme cela a été évoqué par les membres de l'équipe du Projet, ne sachant pas vraiment quelle orientation choisir. **Ces inquiétudes ont poussé le Bureau Régional à interférer sur les orientations du PADC-GR, jusqu'a parfois décider de l'opportunité des financements**[51]. Ces interférences posent la question de la clarification du rôle du Conseiller Régional et des Conseillers Techniques nationaux : un Conseiller Technique doit-il décider de l'opportunité des financements dans un projet ou faire confiance à son coordinateur ? Est-ce au Bureau Régional d'approuver le Plan d'Investissement Annuel (PIA), comme cela s'est fait à partir de 2009 ? Est-ce normal que ces mêmes PIA soient soumis au bailleur principal, à savoir le FBS/FBSA, pour approbation, comme cela semble avoir été le cas ces deux dernières années ?

[51] En témoigne le Plan d'Investissements 2010 où les choix du Bureau Régional sur l'opportunité des financements (figurant pourtant dans les PDD des Districts est pour le moins surprenant : comment peut-on accepter le financement d'une adduction d'eau et rejeter la fourniture d'une pompe pour alimenter les fontaines? Ou encore accepter la construction d'un centre de collecte de lait et refuser de fournir de l'énergie solaire pour la conservation du lait? (Cf. Plan d'Investissement 2010 : Energie solaire de centre de collecte de lait Rutare, socles et AEP à Rutare ; Fourniture et installation de la motopompe de Bwisige + Fourniture et installation Bwisige et Ruvune et de la turbopompe de Rutare).

107. **Ainsi, il semble nécessaire de clarifier la façon dont le FENU conçoit l'appui technique régional : s'agit-il d'un contrôle ou d'un conseil ? Quelle marge de manœuvre laisser aux équipes locales ?**

108. Enfin, le revirement du FENU sur la sécurité alimentaire n'a pas été compris par les bénéficiaires. Ceux-ci se sont étonnés qu'une activité comme l'achat de vaches, éligible au départ, ne le soit plus en **cours** de route alors qu'il s'agit là d'une politique nationale structurée et appuyée par la plupart des PTF (EDPRS et Vision 2020). À leurs yeux, le FENU aurait dû marier sa logique d'intervention avec la philosophie des Districts dans lequel il intervient et mieux communiquer sur les raisons de ce revirement. **L'évaluation à mi-parcours a émis un constat assorti de recommandations, sans que celles-ci n'aient été discutées, sans que les objectifs de développement n'aient été clarifiés et sans constat partagé**. Si une réunion tripartite a bien eu lieu pour statuer sur les recommandations du rapport, il semblerait qu'un consensus, aux dires des bénéficiaires rencontrés, n'ait pas été trouvé. En d'autres termes, les maires se sont trouvés devant le fait accompli et n'ont pas eu d'information sur les raisons du revirement du FBS/FBSA. Ils s'attendaient à ce que les orientations ou changements d'orientation soient discutés et qu'un consensus soit trouvé sur la stratégie à adopter. Comme relaté par l'un des membres de l'exécutif de l'un des Districts, « *les changements à mi-parcours du projet nous ont été imposés. Nous avons accepté parce que nous n'avions pas le choix. Nous envoyions notre Plan d'Investissement Annuel au FENU et le Bureau Régional faisait la présélection en nous indiquant les projets éligible*s ». Selon les maires, à partir de 2009, les interférences du Bureau Régional se sont multipliées de façon peu cohérente et n'ont d'ailleurs pas empêché le FBS/FBSA d'être toujours insatisfait du mode de faire du PADC-GR.

109. Au Rwanda, la dynamique de réforme est extrêmement poussée et les stratégies nationales bien élaborées, particulièrement dans le domaine de la décentralisation, allant parfois à l'encontre des pratiques des bailleurs, comme nous l'avons vu précédemment avec le programme *Ubudehe*. Aussi**, la position du FENU (et les décisions unilatérales prises par le Bureau Régional) est caractéristique de ces incompréhensions sur les évolutions rencontrées sur le terrain**. Cette situation s'est trouvée aggravée par :

- **Le manque de communication entre le FENU et les bénéficiaires directs**. L'équipe du PADC-GR était obligée de répondre aux contraintes du Bureau Régional tout en préservant les bonnes relations au niveau local. Il aurait pourtant été du ressort du FENU de clarifier l'état du Programme, ses contraintes et ses limites avec les bénéficiaires ;
- **Une approche de développement local bricolée au gré des évènements qui aurait dû rentrer dans la logique DEL en cours de formulation dans le pays** et l'absence de connaissance de ce que le FENU aurait pu proposer localement, que ce soit en termes de PDL ou DEL. En d'autres termes, l'Assistance Technique n'était pas bien informée sur la méthodologie propre du FENU et sur les avantages comparatifs à proposer et, d'autre part, le Bureau Régional ne disposait pas assez d'informations sur ce qui se faisait réellement dans le pays.
- **Un personnel local qui n'avait pas tous les outils méthodologiques en main.** La mission a constaté sur le terrain que les outils méthodologiques du FENU n'étaient pas bien maîtrisés par l'assistance technique. Il aurait été utile de prévoir des activités de renforcement des capacités du personnel du Programme, des ateliers d'échange et des formations sur les outils FENU au-delà du seul niveau du coordinateur du PADC-GR, en y intégrant les Conseillers techniques des Districts[52].
- **Enfin,** la rotation du chargé de Programme et du Conseiller Technique régional du FENU ne s'est pas passée dans les meilleures conditions, donnant le sentiment à une partie de l'équipe locale, et encore plus aux bénéficiaires, que chacun arrivait avec sa propre conception et approche du Programme. Beaucoup d'interlocuteurs rencontrés font d'ailleurs remonter le changement d'orientation du PADC-GR à ce moment précis et font état d'une coupure nette par rapport au début du Programme. Si cette appréciation est sans doute exagérée, elle n'en démontre pas moins à quel point ces modifications ont désorienté les partenaires.

[52] Un des membres du personnel du PADC-GR a affirmé: "Nous ne savons pas si nous faisons bien ou pas. Nous nous sommes débrouillés seuls, article 13 [l'article 13 résumant dans le langage parlé en Afrique centrale la débrouille]".

4.7. UN PARTENARIAT EFFICACE ENTRE LE PADC-GR ET LES AUTORITES ; LE PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS LIMITE AU FBS / FBSA ET AU PNUD

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 7 : *LE PROGRAMME PILOTE A-T-IL ETE ETENDU ET REPLIQUE (SYNERGIES ET PARTENARIAT) ?*

Grâce au partenariat entre le FBS / FBSA et le PNUD, le FENU a triplé sa contribution à l'investissement. Le PADC–GR a établi de solides relations de travail avec les autorités nationales et locales basées sur des apports financiers et techniques dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), sans pour autant que ne soit mise en place une logique de pilotage et de réplication au niveau national. Le partenariat avec le FBS / FBSA a été, nous l'avons vu, délicat. En revanche, les relations du PADC-GR avec le PNUD ont été excellentes, le PNUD ayant compris l'avantage comparatif du FENU sur le développement local. Les opportunités d'exploiter des synergies avec d'autres partenaires (comme par exemple sur les méthodes de construction de terrasses radicales ou d'infrastructures) n'ont pas été saisies.

4.7.1 De bons partenariats avec les autorités gouvernementales et le PNUD ; les partenariats avec le FBS / FBSA manquant de vision commune

110. Le PADC–GR a établi de solides relations de travail avec les autorités gouvernementales aussi bien à l'échelle nationale que locale, se forgeant la réputation de pouvoir s'adapter rapidement aux réformes de décentralisation, d'offrir un soutien efficace au renforcement des capacités et de permettre aux Districts de jouer leur rôle au niveau de leur infrastructure décentralisée et des prestations de services.

111. **Le partenariat entre le PADC-GR et le gouvernement**, tel que défini dans le Document de Programme et dans ses trois amendements (cf. Contexte au tout début du résumé exécutif), **se basait sur une offre de soutiens financiers et techniques aux Districts** dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), Une des raisons pour lesquelles le GdR voit le projet sous un jour positif vient du fait qu'il a été disposé à canaliser ses subventions en investissement par l'intermédiaire du Fonds de Développement Communautaire, d'où elles sont acheminées vers Rulindo et Gicumbi. Il est à noter toutefois que **l'affectation des fonds d'investissement du PADC–GR,** à ces deux Districts seulement, **va à l'encontre de l'esprit d'harmonisation des bailleurs**, d'autant plus que les Districts n'ont pas agi comme des pilotes pour les innovations à mettre ensuite en œuvre à l'échelle nationale.

112. **Le PADC-GR a soutenu avec succès le *Programme Vision 2020* et a permis aux deux Districts, et en particulier Rulindo de devenir des « modèles » dans le champ de la prestation de services décentralisés**, Rulindo remportant des récompenses nationales pour ses performances. Ce District a été un « modèle » dans le sens où il a bien su s'adapter aux contraintes d'un programme national préexistant, mais non dans le sens où il aurait expérimenté une nouvelle approche qui aurait ensuite pu être reproduite à l'échelle nationale.

113. **Le partenariat du FENU avec le FBS/FBSA était fondé sur une conception du programme qui cherchait à combiner les priorités de la sécurité alimentaire du FBS/FBSA avec l'approche du FENU, visant à lutter contre la pauvreté grâce à la mise à disposition d'infrastructures économiques et sociales à petite échelle et à l'appui aux organes décentralisés.** Ce partenariat a été marqué par l'absence de vision commune sur les objectifs et approches du projet, comme expliqué précédemment.

114. Suite à l'évaluation à mi-parcours de 2007, **le Programme a opéré un changement d'orientation qui a cherché à résoudre les différends sur l'approche du projet entre les partenaires**. Toutefois, cette évolution ne répondait pas aux préoccupations du FBS/FBSA et n'a été acceptée par les partenaires du gouvernement qu'avec beaucoup de réserves. En dépit de ces tensions non résolues, le partenariat a été maintenu, l'équipe du PADC–GR s'adaptant à ce changement d'orientation en se concentrant, d'une part, sur la fourniture d'infrastructures économiques et sociales à petite échelle, et d'autre part, sur la fourniture de services de développement des affaires pour les petites et micro entreprises.

115. En ce qui concerne ses relations avec le PNUD, le PADC–GR relève directement du chef de l'Unité de Gestion Publique du PNUD. Cette relation a été facilitée par l'alignement du projet PADC–GR sur les objectifs de l'UNDAF 2002-2006 de réduction de la pauvreté et de construction de la paix[53], ainsi que sur ses objectifs 2008-2012 de promotion de la décentralisation, de meilleure productivité agricole et de résultats probants concernant la sécurité alimentaire[54].

116. Il convient de mentionner également le fait que le Rwanda est un des pays-pilotes choisis par l'ONU pour son **initiative « One UN »** qui vise à établir une meilleure coordination entre les agences des Nations Unies et une concordance des soutiens de l'ONU avec les objectifs de développement des pays soutenus. L'alignement de l'UNDAF sur la vision du Programme Vision 2020 (Umurenge) du GdR et du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, combiné avec le solide appui accordé par le PADC–GR à la réalisation des objectifs du gouvernement au niveau des Districts, a contribué à assurer de bonnes relations de travail entre le projet, le PNUD et le gouvernement.

117. L 'évaluation à mi-parcours a recommandé que le projet renforce ses partenariats avec le PNUD en vue de consolider les capacités du MINALOC. Cet objectif a été atteint grâce à l'implication du coordinateur du projet au sein du MINALOC, où il a apporté l'expérience du projet dans les débats du Forum de la Décentralisation.

4.7.2 Le projet n'a pas suffisamment encouragé les synergies avec d'autres bailleurs

118. Le projet a moins bien réussi à exploiter les synergies avec les autres partenaires potentiels. L'évaluation à mi-parcours avait recommandé que le Programme prenne des mesures pour établir des partenariats dans trois domaines de synergie possibles : avec la Banque Mondiale soutenant le *Decentralization and Community Development Program* (DCDP) au niveau des méthodes de construction d'infrastructures, avec l'initiative de terrassement radical du Programme Alimentaire Mondial (PAM) et avec les efforts de la Coopération allemande visant à établir un système de Suivi-Evaluation (S&E) à l'échelle nationale.

Tableau 19 : Recommandations de partenariats stratégiques de la mission d'évaluation à mi-parcours : des recommandations peu suivies par l'équipe de projet

Recommandations de partenariats stratégiques de l'évaluation à mi-parcours pue suivies par l'équipe de projet
La mission recommande la poursuite ou la mise en place de partenariats stratégiques, en favorisant le principe de subsidiarité (comme en appelle le PRODOC), et en fonction des thèmes à développer:
Consolidation des entités locales : dans le domaine du renforcement des capacités, le MINALOC pourrait reconsidérer **l'expérience FORMADIS (Formation des Districts) de la Coopération Suisse**, qui comporte notamment le recours à un « vivier » de formateurs issus de la société civile, et chargés du suivi de l'impact des formations dispensées, en vue de son institutionnalisation.
Protection de l'environnement : en vue d'une réplication au niveau national, il serait pertinent pour le PADC-GR de **former un partenariat avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM),** qui intervient déjà dans la zone du Projet, notamment dans une perspective de sécurité alimentaire. Le Projet, en liaison avec les autorités des Districts de Rulindo et Gicumbi, pourrait également établir des liens privilégiés avec le Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines (**MINITERE) et REMA (Rwanda Environment Management Authority),** afin d'envisager des modalités conjointes d'intervention.
Planification : des échanges plus réguliers pourraient être développés d'une part avec le MINECOFIN et d'autre part avec la Coopération technique allemande qui intervient dans le domaine de la planification au niveau national et local.
Développement économique local (DEL) : **si le DEL ne peut être considéré comme un avantage comparatif du FENU et du PNUD, il s'agirait cependant pour le PADC-GR de compléter les interventions des autres partenaires,** d'une part en développant le rôle de « facilitateur » des Districts en matière de DEL (à travers notamment l'organisation de sessions de formation) et d'autre part en dynamisant le Groupe d'Investissement de Gicumbi et facilitant l'amorce

[53] ONU (2001) UNDAF 2002-2006, pp. 6-10.
[54] ONU (2007) UNDAF 2008-2012, pp. 5, résultat 1 du tableau : bonne gouvernance, renforcée et soutenue, résultat 2 : décentralisation, responsabilisation et transparence, et résultats 5 : la population rwandaise bénéficiant de la croissance économique et devenant moins vulnérable aux chocs économiques et sociaux, résultat 3 : intensification / diversification / sécurité alimentaire et résultat 4 : productivité et accès aux marchés.

d'un dialogue public-privé au niveau local autour d'initiatives concrètes.

Capitalisation : un **partenariat privilégié pourrait être développé avec la GTZ**, en qualité de chef de file des bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation, notamment en vue de favoriser l'institutionnalisation du MIS et son partage auprès des autres bailleurs de fonds.

Sécurité alimentaire : le PAM intervient déjà dans les deux Districts et le PADC-GR a eu l'occasion de collaborer notamment à l'occasion de la réalisation des terrasses. Cela pourrait être l'occasion de renforcer ce partenariat, dans une perspective d'amélioration de la sécurité alimentaire.

Réduction de la pauvreté : dans le cadre de l'initiative pilote de réduction de la pauvreté dans les trente Secteurs les plus pauvres du pays (Vision 2020 *Umurenge*), le PADC-GR pourrait **se rapprocher de l'Union Européenne**, en partageant des données de base sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.

119. Le PAM et le PADC–GR ont une approche similaire des terrasses radicales et partagent le même objectif concernant les réponses aux besoins en sécurité alimentaire relatifs à la reconstruction de la productivité agricole afin de garantir la sécurité alimentaire à long terme. Cependant, en dehors de la collaboration sur le choix des communautés à soutenir, aucun partenariat formel n'a pu être établi entre la PADC–GR et le PAM.

120. Concernant l'institutionnalisation du système de S&E du projet au sein du MINALOC : cette initiative a été soutenue par deux missions techniques venues du siège du FENU qui ont déployé des efforts considérables pour la collecte de données sur les projets d'infrastructure dans les deux Districts en 2007[55]. Les conseillers du FENU ont présenté le système de S&E aux techniciens du MINALOC et au ministre, après quoi le ministère a adopté certains des indicateurs utilisés dans leur propre système de S&E. Cependant, l'ambition d'institutionnaliser le système de S&E au sein du ministère ne s'est pas matérialisée.

121. Enfin, il semble que la recommandation visant à développer un partenariat avec le DCDP au niveau des méthodes de construction d'infrastructures n'ait pas été suivie.

4.8. L'INFLUENCE DU PROGRAMME SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION : UN PROGRAMME APPRECIE MAIS PEU DETERMINANT SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION DU PAYS QUI FETE DEJA SES 10 ANS

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A LA QUESTION EVALUATIVE 8 :
DES APPROCHES PROPICES A L'EVOLUTION DES POLITIQUES ONT-ELLES ETE MISES A L'ESSAI (POLICY MAKING ET INNOVATION) ?

Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte (la décentralisation est un processus long et semé d'embûches), quelques constats sont d'ores et déjà visibles. Dans le contexte du Rwanda, qui mène depuis déjà dix ans d'une politique de décentralisation claire, dynamique et efficace, le PADC-GR a pris le train en marche et a dû lui-même s'adapter à ces changements sans influer véritablement sur les procédures nationales. Ceci ne signifie nullement que le modèle PDL du FENU n'a pas sa place dans un environnement institutionnel où la décentralisation est en marche, mais bien plus que, pour pouvoir introduire des éléments d'innovation importants en vue de leur réplication au niveau national, il doit être adapté à un environnement fluctuant, par exemple en le déclinant de façon vraiment intégrée ou en le focalisant plus sur les possibilités d'affiner les mécanismes de coordination de l'aide dans le secteur de la décentralisation.

Cependant, quelques tentatives d'innovations sont à souligner : (i) l'élaboration du manuel de gestion des dépenses publiques (GDP), par la suite adopté par le Gouvernement comme la référence nationale en GDP au niveau des districts ; (ii) le processus d'évaluation des contrats des performances des Districts (avec la définition de critères objectifs répliqués au niveau national) ; (iii) le guide de planification de développement communautaire développé par le projet qui a servi de base au document national ; (iv) l'ADEL qui est une tentative pertinente mais pour laquelle il est encore trop tôt pour juger de sa pérennité (rapport coût/efficacité et faibles capacités financières des Districts pour les prendre en charge) et (v) le projet du filet social et le volet de micro finance qui n'ont été introduits que vers la fin du projet pour être aussitôt abandonnés.

[55] PADC-GR Bilan des Activités 2007, pp. 15-16.

4.8.1. Un programme peu innovant dans un contexte de réforme accélérée

122. Etant donné le niveau modeste de la contribution financière du FENU, sa valeur ajoutée théorique devrait être, principalement:

(i) ses modèles pilotes PDL (Programmes de Développement Local de) et DEL (Développement Economique Local). Dans le cas du Rwanda où la politique de décentralisation était déjà adoptée en mai 2000 (soit cinq ans avant le début des activités du PADC-GR) et se trouve aujourd'hui presque à la fin de sa deuxième phase de mise en œuvre, et qu'une politique de Développement Communautaire est développée depuis 2001, la proposition d'un modèle n'a plus de pertinence. Toutefois, une adaptation pertinente au contexte pourrait contribuer au processus de réduction de la pauvreté et de développement économique locale durable, notamment en s'attachant à affiner les mécanismes de coordination de l'aide dans le domaine de la décentralisation : place des autorités locales, du ministère de tutelle, rôle de l'activité interministérielle, importance du lobbying dans le domaine de la décentralisation, réflexion sur la fiscalité locale et l'autonomie des collectivités locales, autant de domaines clés où la valeur ajoutée du FENU est loin d'être négligeable.

(ii) l'innovation et la réplication de meilleures pratiques du terrain au niveau des autres projets similaires (des autres bailleurs) et

(iii) leur contribution aux changements des politiques, stratégies et procédures nationales. Ceci n'a pas été chose aisée au Rwanda où la mise en œuvre de la politique de décentralisation fête déjà son dixième anniversaire et cela à un rythme très accéléré et avec une efficacité remarquable.

123. Ayant trouvé le train en marche qui roule très vite, au lieu d'introduire de nouvelles procédures et d'influer véritablement sur les procédures nationales, le PADC-GR a lui-même dû s'adapter à ces changements rapides. À ce titre, **tous les interlocuteurs rencontrés ont loué la flexibilité du Programme et sa capacité d'adaptation**. Cependant, si le Programme avait élaboré un concept holistique de DEL en phase avec les attentes du pays et des AL bénéficiaires, son influence aurait sans doute été plus notable.

124. De nombreux interlocuteurs du Gouvernement (le CFD, le MINALOC) ont rappelé leur **attachement au principe d'équité territoriale**. Ainsi, la Directrice Générale du CDF a précisé que ***« si un bailleur vient à financer un territoire à part, cela affecte nos formules de péréquation, ce qui est contre le principe du CDF et créé des déséquilibres sur le territoire ».*** Si les différents responsables du Gouvernement rencontrés admettent que l'harmonisation des interventions des bailleurs est encore en cours (à ce jour, seules la Coopération allemande et la Coopération Hollandaise suivent les procédures nationales via l'appui budgétaire), ils proposent, si un nouveau financement du FENU devait voir le jour au Rwanda, qu'il transite par le « *basket fund* » du CDF… ce qui constituerait un changement radical de l'approche du FENU dans ses programmes pilotes.

125. Enfin, si l'allocation annuelle du FENU aux Districts s'est faite de manière fixe et régulière, certains ont regretté que les engagements du FENU ne soient pas sur plusieurs années, permettant aux Districts de faire une programmation pluriannuelle de leurs activités et d'avoir une meilleure visibilité de leur planification.

4.8.2. Quelques tentatives d'innovations

126. Il s'agit notamment :

(i) de sa **contribution à l'élaboration du guide national de planification, de budgétisation et de suivi/évaluation**. Le PADC-GR et le FENU ont fourni un l'appui technique au Secrétariat d'État du MINALOC dans la préparation du *Guide de Planification communautaire*, dont la Version préliminaire est sortie en août 2005. C'est ce document qui a servi de base au développement du *Guide national du Processus de planification, budgétisation et suivi-évaluation* élaboré par le MINECOFIN en collaboration étroite avec le MINALOC ;

(ii) du **processus d'évaluation des performances du District** avec des indicateurs objectifs, processus commencé dans la Province du Nord pour s'étendre ensuite au reste du pays (le niveau de performance des deux Districts dans l'évaluation des contrats de performance est en partie attribuable à l'appui du Programme aux différents niveaux administratifs) ;

Tableau 20 : Critères d'évaluation des Districts : du PADC-GR au niveau national

Critères d'évaluation générale des Districts développées et utilisés par le PADC/GR (Notation sur 100)	
Mobilisation de la population du District (15 points)	
1	Participation de la population aux juridictions GACACA (participation moyenne par Cellule) (5 points)
2	Participation moyenne de la population à la tenue des Conseils de District (5 points)
3	Participation moyenne de la population aux travaux communautaires (participation moyenne /village) (5 points)
Planification et suivi évaluation des activités du District (40 points)	
4	Elaboration du MTEF du District dans le temps (avant fin juin) (5 points)
5	Elaboration du plan d'investissement par le CDC et son approbation par le Conseil de District dans le temps (avant octobre) (5 pts)
6	Elaboration du plan annuel de passation de marché (PAM) avant fin du 1er trimestre (5 points)
7	Projets exécutés avec un contrat de surveillance de travaux (5 points)
8	Evaluation de chaque projet exécuté par les entrepreneurs avant réception (5 points)
9	Nombre de projets réalisés et dotés de mécanismes d'entretien et/ou de gestion (Comité de gestion, ...) (5 points)
10	Tenue de sessions d'auto-évaluation à mi-parcours en juillet et à la fin de l'année en décembre (5 points)
11	Elaboration de manière participative du plan de développement du district (au moins 30% de la population) (3 pts)
Gestion du District (25 points)	
12	Respect des règles de gestion financière des gouvernements locaux (rapport d'audit interne) (5 points)
13	Respect des procédures de passation de marchés publics (rapport d'audit interne) (5 points)
14	Mobilisation des ressources locales (plus de 80% de prévisions) (5 points)
15	Mobilisation des ressources des bailleurs de fonds (plus de 80%) (5 points)
16	Participation des ressources propres locales au budget de développement (60%) (5 points)
Equité, genre et culture de la paix et la prévention des conflits (20 points)	
17	Les critères équitables de répartition des investissements entre les Secteurs existent (5 points)
18	Prise en compte de la dimension genre dans les projets d'investissement (30 % au moins) (5 points)
19	Prise en compte de la dimension genre dans les programmes de formation (30% au moins) (5 points)
20	Taux d'exécution des requêtes de la population (80%) (5 point)
	Total des points obtenus par District:

Source : Unité de gestion du Programme

Tableau 21 : Critères d'évaluation des Districts : du PADC-GR au niveau national

Critères spécifiques d'évaluation du contrat de performance (noté sur 100)				
Travaux préparatoires et respect des procédures légales pour attribution du marché (25 pts)				
1	L'étude technique de faisabilité du projet a été effectuée (5 pts)			
2	Le DAO relatif au projet a été constitué et le marché relatif au projet est publié dans un journal public ou au moins trois entrepreneurs ont été contactés par lettre (5 pts)			
3	L'évaluation des offres a été finalisée et le rapport d'évaluation signé par les membres de la commission d'évaluation existe (5 pts)			
4	L'entrepreneur gagnant, à l'issue de l'évaluation des offres, a reçu la lettre de notification (5 pts)			
5	Le contrat de prestation de service ou de réalisation du projet est élaboré et signé entre le District et l'Entrepreneur (5 pts)			
Exécution du marché ou réalisation du projet par l'entrepreneur (50 points)				
6	6.1.	L'exécution du marché a commencé et - de 20%	Critère respecté	**5**
	6.2.	L'exécution du marché est entre 20 et 49%	Le critère précédent et celui-ci sont respectés	**15**
	6.3.	L'exécution du marché est entre 50% et 79%	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	**25**
	6.4.	L'exécution du marché est entre 80% et 99%	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	**35**
	6.5.	L'exécution du marché est totalement finie	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	**45**
	6.6.	L'exécution du marché est provisoirement réceptionnée	Les critères précédents et celui-ci sont respectés	**50**
Livraison du projet et respect des délais, du budget et la qualité du microprojet (25 points)				
7	Respect du délai du contrat signé avec l'entrepreneur (5 pts)			
8	Respect du budget du contrat signé avec l'entrepreneur (5 pts)			
9	Respect de la qualité du projet réalisée par l'entrepreneur (rapport du contrôle technique) (10 pts)			
10	La réalisation du projet est conforme aux détails inscrits dans le contrat de performance (avis évaluateurs) (5 pts)			

	Points totaux obtenus: ……
	Budget du projet: ……

Source : Unité de gestion du Programme

(iii) du versement d'une **enveloppe annuelle aux Districts**, intégrée à leur budget et **transitant par** l'outil principal d'investissement du Rwanda qu'est **le CDF** ;

(iv) de sa **contribution à la révision de la politique de développement communautaire.** Dans cet exercice, quatre experts du PADC-GR (l'assistant technique en charge du suivi évaluation, le coordinateur et un assistant technique du Programme) étaient membres de l'équipe de travail qui a appuyé le MINALOC pendant une semaine environ dans le travail de réflexion sur la révision de la politique de Développement Communautaire, finalisée en 2008;

(v) de la mise en place du MIS, qui, en collaboration avec le CDDP devait être testé dans la moitié du pays avec des perspectives d'institutionnalisation au niveau national. Malheureusement cette initiative n'a pas pu aboutir, que ce soit au niveau du PADC-GR (le MIS initial n'a pas pu être exploité après le départ du Conseiller Technique international qui s'en occupait) ou au niveau du MINALOC, faute de capacités en ressources humaines suite à la réforme administrative;

(vi) **de l'initiative sur les ADEL** et le volet de micro-finances. L'ADEL (Agence de Développement Economique local) a été initiée avec pour mission d'accompagner et d'appuyer la dynamique de développement économique au sein des deux Districts. Après 10 mois d'existence, plus de 150 membres des groupements d'entrepreneurs et artisans locaux ont été formés dans les deux Districts et déjà un cinquantaine de plans d'affaire sont en cours d'élaboration pour être soumis aux éventuelles institutions de financement et, à ce jour, seuls trois bénéficiaires ont reçu un financement. Le volet de micro-finances qui était prévu pour compléter cette première initiative d'ADEL a lui aussi été suspendu en novembre 2009 et devrait être transféré au MINECOFIN.

5. CONCLUSIONS

127. **Le PADC-GR est vu comme un programme appuyant le développement communal au Rwanda et ayant atteint ses objectifs, même si la plupart des partenaires s'accordent sur sa faible valeur ajoutée.** Les raisons, nous l'avons vu, tiennent moins de la légitimité du modèle théorique PDL que de sa mise en application concrète dans le contexte du Rwanda. En d'autres termes, le modèle PDL peut avoir une pertinence au-delà de la seule mise en place des structures décentralisées, notamment sur les mécanismes de coordination de l'aide dans ce domaine, sur les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales, sur la réforme de la fiscalité locale nécessaire à l'émergence de collectivités indépendantes ou encore sur le lobbying nécessaire à l'autonomisation progressive des collectivités locales. L'objectif du projet, tel que défini dans le PRODOC, mêlait moyens et buts et a, de fait, empêché d'atteindre des objectifs clairs : s'agissait-il d'assurer la sécurité alimentaire dans le territoire concerné ou d'appuyer le processus de décentralisation auprès des quelques communes ? Dans le contexte du Rwanda, avec une politique de décentralisation claire, dynamique et efficace, menée depuis déjà dix ans, **le PADC-GR a pris le train en marche et a dû lui-même s'adapter à ces changements sans véritablement influer véritablement sur les procédures nationales** (à l'exception notable du manuel de procédures au niveau national et de l'attribution des responsabilités de dépenses sectorielles à venir).

128. Dans cette optique, la question de fond qui se pose pour le FENU est la suivante : faut-il être à tout prix innovant dès lors que le cadre proposé par le pays bénéficiaire l'est lui-même ? Comme l'ont rappelé les dirigeants du MINALOC, l'innovation venait bien plus du Gouvernement lui-même que du Programme et si celui-ci a été bien reçu, c'est justement qu'il collait aux attentes du pays et qu'il a su faire preuve de souplesse dans son mode opératoire, en d'autres mots, suivre le train en marche. Les résultats du PADC-GR ne sont pas démesurés au regard des moyens mis en place et du territoire concerné.

129. **Le PADC-GR a à son actif un bon bilan**. Le Programme a bel et bien contribué à améliorer l'accès des populations des districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base, pour le moins au travers des équipements financés (marchés, centres de collecte de lait, unités de transformation, réhabilitation ou construction de salles de classes, près de 5000 têtes de bétail achetées). **L'inconvénient, c'est que la dispersion des activités a nui à la clarté du but initial du projet** et qu'à l'issue de celui-ci, il est bien difficile de mesurer l'impact réel des investissements réalisés. En d'autres termes, la mission a pu mesurer de façon très claire l'impact du PADC-GR sur le terrain mais n'est pas en mesure de le mesurer à l'échelle du territoire des deux Districts[56].

130. Dans le contexte du Rwanda, où la politique de décentralisation est fortement portée par le Gouvernement, avec un rythme très accéléré de réforme, le positionnement du FENU gagnerait à être revu pour mieux coller aux objectifs du pays et à son *modus operandi*. En d'autres mots, **la difficulté pour le FENU est de concilier visibilité et impact sur le terrain**. Dans un contexte où la plupart des bailleurs se tournent progressivement vers l'appui budgétaire sans cibler un territoire en particulier, un Programme comme le **PADC-GR pose *a posteriori* un problème d'équité territoriale pour le Gouvernement** alors que les besoins en équipement au Rwanda transitent par le CDF, comme expliqué précédemment. Le modèle PDL du FENU semble beaucoup plus adapté dans des contextes de décentralisation naissante (comme au Burundi par exemple) où la notion de Programme pilote pour une réplication à l'échelle nationale prend alors tout son sens.

131. Cette difficulté est accrue par le fait que le PADC-GR n'a pas développé une approche PDL en tant que telle mais un mélange de PDL, DEL et de lutte contre l'insécurité alimentaire. **D'une conception hybride entre PDL et DEL, le PADC-GR a avant tout cherché à répondre aux attentes des autorités nationales et locales** (effort louable) et de **son bailleur principal, le FBS/FBSA, mais sans succès en raison de divergences persistantes** sur la façon de s'attaquer à la question de l'insécurité alimentaire. Ces incompréhensions ont lourdement pesé sur la gestion du Programme et ont contribué à dévier le Programme de son ambition originelle. Le souci constant d'essayer de satisfaire les attentes du FBS/FBSA s'est heurté à la réalité du terrain, expliquant les

[56] A noter que l'évaluation à mi-parcours avait soulevé les mêmes problèmes. En réponse, le projet aurait idéalement dû revoir le processus de planification au niveau des secteurs et des districts. Cependant, les plans de développement multi-annuels étaient déjà approuvés lors de l'évaluation a mi-parcours, et il aurait été contre-productif de revoir les plans à ce stade-la-à. Face à ces difficultés, le projet a développé une cartographie des investissements, et les investissements ont été focalisés sur les investissements à caractère public ayant un effet structurant sur le territoire.

nombreux changements d'orientation du PADC-GR. Le paradoxe, c'est que bien que ne répondant pas aux attentes du FBS/FBSA, le Programme a rencontré la satisfaction des deux Districts concernés ainsi que du MINALOC.

132. En outre, des questions de fonds se posent quant à la divergence d'appréciation entre le FBS/FBSA d'une part et le FENU et le GdR d'autre part. Si pour le FBS/FBSA les fonds alloué**s en 2009 ont été déviés de leur finalité parce qu'ils devaient toucher les groupes les plus vulnérables, il aurait été utile de débattre de la meilleure façon de toucher « les plus pauvres des plus pauvres ». Plusieurs observations sur ce point : (**i) à aucun moment le PRODOC ne fait référence à ce type de cible (les groupes les plus vulnérables) ; (ii) appuyer l'émergence d'autorités locales tout en améliorant l'accès des populations au services de base contribue à réduire la pauvreté mais rien ne permet de le garantir de façon incontestable et la relation entre décentralisation et lutte contre la pauvreté n'est pas toujours aisée à faire ; (iii) à ce titre, intervenir de façon structurante (émergence d'autorités locales compétentes et autonomes, construction d'équipements socio-économiques) et atteindre les groupes les plus vulnérables (qui sont souvent en situation d'urgence) est difficilement conciliable dans le temps imparti à un Projet (iv) enfin, dans la mesure où les autorités locales et le Gouvernement central font état de leurs doutes sur la stratégie à suivre et regrettent qu'un Programme dévie de la politique nationale mise en place.

133. En termes stratégiques, **la difficulté pour l'équipe locale du FENU a été de créer des synergies entre les différents produits ou modèles proposés**, que ce soit le développement communautaire, la micro finance, le DEL ou encore le volet offre des ADEL[57]. Cela pose aussi la question de la légitimité d'intervenir hors du cadre réglementaire des collectivités locales que le Programme avait pour ambition d'appuyer. Le PADC-GR a par exemple délibérément choisi de ne pas appuyer la mise en place d'institutions micro-financières afin de rester dans le domaine légitime du District. A partir du moment où le PADC-GR a décidé d'intervenir dans ce domaine, la mise en place de crédits mutuels ou de crédits agricoles constituent une première étape indispensable.

134. Néanmoins, le FENU a été capable de se positionner au niveau national sur quelques niches où il a su développer son avantage comparatif (Manuel de gestion des dépenses publiques, révision des responsabilités des maires des Districts, etc.). Le PADC-GR a fait preuve de souplesse et a su s'adapter aux évolutions du contexte, apportant quelques innovations, plus particulièrement dans le domaine du DEL, avec notamment la création des ADEL. En dépit des pressions externes, le Programme a finalement renoncé à poursuivre une initiative de protection sociale qui n'était pas en phase avec les programmes gouvernementaux tels que VUP.

[57] Cette recherche de complémentarité est d'autant plus importante qu'au Rwanda, il n'existe pas d'habitude d'avoir recours à des institutions financières avec une peur culturelle de la part de la population de s'endetter.

6. LECONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS

135. Dans la mesure où n'est pas prévu à ce jour de nouveau programme dans les mois qui viennent et qu'aucune stratégie dans ce sens n'a été préparée, la mission a préféré se pencher sur les leçons apprises et sur les incidences que cette expérience au Rwanda pourrait avoir sur d'autres programmes à venir.

6.1. CIRCONSCRIRE LE CHAMP D'INTERVENTION AUTOUR DE MODES D'INTERVENTION CLAIRS

136. L'expérience du Rwanda et l'historique des relations avec le FBS/FBSA pourrait pousser le **FENU à établir d'autres relations avec ses partenaires**, tout particulièrement en :

- établissant une compréhension commune autour de l'utilisation ou de l'adaptation du modèle PDL. Au regard de l'expérience du Rwanda, le modèle développé par le FENU gagnerait à être mieux compris par les partenaires : Quel lien entre décentralisation et lutte contre la pauvreté ? Comment l'émergence des autorités locales peut contribuer à améliorer l'efficacité de la mise à disposition d'équipements collectifs de base et quel rôle de la collectivité dans la maintenance des équipements ? Quels résultats peut-on espérer dans une échéance si courte telle que celle de la vie d'un projet ?
- **s'assurant du mode opératoire de suivi par les partenaires** et communiquant mieux sur les obstacles, limites et potentialités des projets mis en œuvre localement. Quelle implication du bailleur dans le suivi du Programme ? Comment corriger un Programme en cours de route sans lui faire perdre son caractère originel ? A quel niveau par exemple doit se prendre la décision d'intégrer de nouvelles activités non prévues dans le document de Projet original ? Et si la formulation du PRODOC ne correspond plus aux attentes des bénéficiaires (comme ce fut partiellement le cas avec le PADC-GR quand il a été décidé de suspendre les subventions directes aux ménages), comment corriger le tir ?
- veillant à **assurer une communication également partagée entre tous les partenaires**, bailleurs ou entités bénéficiaires. Les autorités nationales et locales se sont par exemple émues auprès de la mission que les conclusions opérationnelles de la revue à mi-parcours n'aient pas été réellement discutées, encore moins les choix découlant de cette mission[58]. Enfin, le fait de ne pas s'être assuré de la présence des représentants du FBS/FBSA lors du comité de pilotage décidant de la suspension des projets de « filet social » et de « microcrédit » en novembre 2009 a été très mal perçu et a quelque peu cristallisé les difficultés de communication entre les partenaires. L'absence de Conseiller Technique Régional au niveau du Bureau Régional du FENU à Johannesburg a été préjudiciable à la bonne marche du Programme.

137. En outre, des efforts restent à mener par le FENU pour **intégrer de façon plus cohérente les modèles de DEL et GRN (Gestion des ressources Naturelles) et d'autres activités telles que l'insécurité alimentaire à ses propres concepts d'intervention**. La difficulté est d'assurer une cohérence interne et une chaine logique de résultats entre toutes ces activités. Dans le cas du Rwanda, le modèle *Inclusive Finance* pourrait à l'avenir jouer un rôle pour un appui futur. La réflexion menée par le Gouvernement actuel au Rwanda sur cette question pourrait constituer un bon *momentum* si tant est qu'un accord en préalable soit trouvé avec les autres partenaires travaillant sur ces questions (DFID, UNICEF et GdR).

138. **Un modèle qui perd de son avantage comparatif**. Les avantages comparatifs du FENU reposent sur trois piliers : (i) la capacité d'investissement; (ii) une Assistance Technique au niveau régional de grande qualité ; (iii) un modèle de développement (ou plusieurs) en évolution permanente. Dans le cas du Rwanda, ces conditions n'étaient pas toutes réunies et tout semble indiquer que le modèle nécessite d'être revu en profondeur pour répondre aux nouveaux défis dans des pays exigeants et disposant de stratégies extrêmement bien élaborées. À travers les nombreux entretiens effectués par la mission est apparue l'impression désagréable que le FENU suivait tant bien que mal le rythme impulsé par le Gouvernement et que sa valeur ajoutée, à savoir sa capacité d'innover était occultée. Il n'y a pas lieu de piloter une approche PDL telle que celle menée au Rwanda s'il n'y a pas

[58] Si le FBS/FBSA estime que les recommandations de la revue à mi-parcours n'ont pas été suivies, les autorités nationales n'ont pas partagé cet avis et estiment que les recommandations n'étaient pas contradictoires avec la poursuite des appuis directs aux populations, qui plus est faisant partie d'une politique nationale largement suivie par d'autres bailleurs.

de place pour une telle intervention. Cela nécessite un rapport d'identification et une évaluation très précise de l'état de la décentralisation dans le pays et des réels besoins.

139. **Le modèle PDL du FENU est en danger s'il ne se rénove pas**, sa forme conventionnelle étant souvent adaptée par d'autres bailleurs sous des formes diverses (mais équivalentes comme l'atteste le projet PADL Gakenke menée par la Coopération Technique Belge). Le FENU se doit de mener une réflexion en profondeur pour intégrer les activités de DEL, GRN et de sécurité alimentaire dans le modèle actuel du PDL, autant de domaines d'innovation potentielle s'ils sont bien intégrés. Cela nécessite que des conseillers techniques compétents, forts de leur expérience de terrain, fassent remonter les domaines de convergence potentiels, le tout assorti d'une réflexion au niveau du Siège sur l'intégration du modèle actuel. Des échanges et séminaires pourraient être organisés au Siège avec la participation de personnes ressources et des conseillers techniques locaux sous forme de « think tank » pour intégrer le modèle actuel aux **nouveaux défis posés :**

- Que faire dans un contexte où les interventions pilotes n'ont plus de raison d'être (niveau de décentralisation avancé, convergence des bailleurs sur des modèles équivalents de développement local, force de frappe insuffisante par rapport à d'autres PTF plus puissants financièrement)?
- A quel niveau le plus pertinent placer l'expertise du FENU ? Au seul niveau local ou un relais au niveau national en assistance technique auprès du Ministère de tutelle en charge des autorités locales et/ou de la décentralisation est-il plus approprié (cas du Burundi par exemple avec un contexte de décentralisation naissante) ?
- Comment influencer positivement les politiques de décentralisation d'un pays tout en intervenant au niveau local ? Comment concilier visibilité et impact sur le terrain ?
- Comment concilier l'avantage comparatif du FENU dans le système UN, à savoir sa capacité d'investissements physiques sur un territoire spécifique avec la tendance à l'appui budgétaire sectoriel qui tend, pour le meilleur d'ailleurs, à prévaloir dans de plus en plus de pays ?

140. Autant de questions que le FENU doit se poser sur ses interventions futures afin de conserver son avantage comparatif et sa légitimité. Afin d'avancer dans cette réflexion cruciale (et néanmoins passionnante), il convient de se doter d'une expertise locale et régionale de très grande qualité

6.2. UNE ASSISTANCE TECHNIQUE REGIONALE A REVOIR

141. Les modalités de l'assistance technique apportée par le Bureau Régional méritent d'être sérieusement revues. La déconcentration du FENU au niveau régional n'a pas de sens si les Bureaux Régionaux ne sont pas en mesure d'apporter l'expertise nécessaire et le suivi pour que les projets PDL fonctionnent comme prévu. Pour cela, au regard de la charge de travail actuelle des Conseillers Régionaux du FENU, il est urgent de renforcer les équipes avec des compétences spécifiques dans différents domaines d'intervention (décentralisation, projets de développement local, évaluation, prospective) et avec des profils variés (experts en développement local, décentralisation, urbanistes, environnementalistes, économistes).

142. L'appui technique en général doit d'être reconsidéré avec des missions de suivi plus régulières, plus longues et servir aussi à former les équipes locales. Construire la capacité technique au niveau local est primordiale mais reste peu opérante si les conseillers nationaux n'ont pas assimilé les objectifs et la logique de l'approche PDL et son lien avec la stratégie globale du FENU. Dès lors, ils ne sont pas en mesure de s'assurer qu'un projet répondra aux objectifs du FENU, en dépit des « piqures de rappel » que peuvent constituer les évaluations ou audits externes. Au mieux, ils feront comme au Rwanda, c'est-à-dire répondre aux atteintes du pays, mais sans apporter aucune valeur ajoutée au pays.

143. La qualité de l'assistance technique externe est primordiale pour le succès des projets du FENU. Au Rwanda, l'assistance technique externe n'a pas été à la hauteur des besoins et des attentes et la mémoire institutionnelle du PADC-GR s'est quelque peu perdue en cours de route (changement du Chargé de Programme et du Conseiller Technique Régional quasiment simultanément, période de carence du personnel, conceptions divergentes sur la façon de mener à bien le Programme). Ceci explique en grande partie les difficultés qu'a rencontrées le PADC-GR.

144. **Comme vu précédemment** (cf. partie 4.6), **et en raison de la volonté du bailleur d'avoir un contrôle régulier sur les résultats, le Bureau Régional à interféré sur les orientations du PADC-**

GR, jusqu'à parfois décider de l'opportunité des financements. Le rôle du Conseiller Régional et des Conseillers Techniques nationaux a, dans le cas présent, manqué de clarté: un Conseiller Technique doit-il décider de l'opportunité des financements dans un projet ou faire confiance à son coordinateur ?

6.3. QUELLE STRATEGIE DE SORTIE POUR LE PADC-GR ?

145. **La clôture du PADC était prévue pour fin juin 2010. A l'arrivée de la mission sur place, aucune stratégie de sorti**e n'avait été mise en place, ni discutée avec les autorités alors que le Programme était censé s'achever une semaine après le départ de la mission. Cet aspect a été largement débattu **sur** place et depuis lors, le Coordinateur a commencé cette réflexion. En effet, une stratégie de sortie doit très rapidement être mise en place et la mission recommande une extension de quelques mois du PADC-GR afin de pouvoir finir les activités déjà commencées et passer le relais aux autorités locales.

146. **Les activités qui restent à mener sont les suivantes :**

1) Achever les investissements pour l'année 2010:

- Présentation de l'état d'avancement des chantiers et recommandations pour leur finalisation
- A Rulindo, il **reste** encore 4 projets non encore commencés (équipement de 2 marchés, 1 station de pompage et équipement du centre de collecte de lait) et 2 en cours (centre de santé et école secondaire);
- A Gicumbi: encore 6 projets qui pourront commencer en début juillet [5 adductions d'eau (construction, extension, réhabilitation et/ou équipements) et 1 poste de santé] et 2 prévus de commencer en début septembre (1protection de l'environnement et voirie de **l'abattoir** de Byumba et 1extention/équipement unités de transformation et un centre de collecte de lait).

2) Initier des activités encore à réaliser: appui au National Decentralisation Implementation Secretariat - NDIS (matrice des rôles et responsabilités des GL), formation en Gestion des Dépenses Publiques au niveau national (formation de formateurs).

3) Prévoir un plan de passation des activités, discuté avec les deux Districts ;

4) Prévoir un atelier de capitalisation des expériences du PADC (remettre les clés du PADC aux districts, à la Province et au MINALOC) lors de la dernière tripartite

5) Clarifier l'avenir et le statut des ADEL : Réunion d'orientation de ADEL pour le phasing out (identification par le District du ou des services concernés pour prendre le relais des ADEL et définition de leur cahier de charge, travaux de clôture de la phase ADEL et passation effective du service a l'unité appropriée du District)

147. Enfin, bien qu'il ait été explicitement demandé à la mission de ne pas faire de recommandations quant à un projet futur au **Rwanda**, il conviendrait de :

- Prolonger l'intervention du FENU au-delà de 2010, de quelques mois, en capitalisant sur les acquis dans les 2 districts pour un meilleur impact en insistant sur le développement économique local intégré. La priorité est de mettre l'accent sur la pérennité financière : renforcer la mobilisation financière des ménages (schémas de microcrédit), se focaliser plus nettement sur le DEL avec un modèle mieux élaboré et chercher l'effet démultiplicateur. Pour les infrastructures, le financement peut être cherché ailleurs qu'au FENU. Le FENU pourrait se concentrer sur les activités de soutien au DEL (stockage, marketing, filières, organisation de la finance rurale avec une politique de microcrédit, crédits mutuels agricoles).
- Plaidoyer pour la mobilisation des ressources additionnelles auprès des PTF (mission du Bureau Régionale du FENU), et spécifiquement des agences du système des NU dans le cadre de « One UN ».
- A l'avenir, un positionnement de l'AT du FENU aux niveaux national (policy making) et local (déterminé selon les besoins du GdR) pourrait faire sens.

ANNEXES

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE **55**
ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE **69**
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES **71**
ANNEXE 4: CADRE LOGIQUE DU PADC-GR **77**
ANNEXE 5: PLUS D'INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE SPIRE **82**
ANNEXE 6: MATRICE D'EVALUATION ADAPTEE AU PADC-GR **85**
ANNEXE 7 : INFORMATIONS ADDITIONNELLES **102**
ANNEXE 8 : MANAGEMENT RESPONSE MATRIX **107**
ANNEXE 9 : PLANIFICATION LOCALE ET PROCESSUS DE BUDGETISATION **109**
ANNEXE 10 : REALISATIONS DU PROJET PADC-GR : 2005-2009 (SOURCE : UGP) **112**
ANNEXE 11: RESUME DE L'EVALUATION MID-TERM **123**

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE

République du Rwanda
Ministère de l'Administration Locale

Projet d'Appui au Développement Communautaire des Districts de Gicumbi et de Rulindo (PADC/GR)

- Termes de Référence de l'évaluation finale -

Version Finale

UNCDF

A. FICHE PROGRAMME

Pays : Rwanda / Province du Nord

Intitulé du projet : Projet d'Appui au Développement Communautaire des Districts de Gicumbi et de Rulindo (PADC/GR)

Numéro du projet : Rwa04c01

Références ATLAS (par bailleur):

FENU	00034446
PNUD	00041147
FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA)	00040560
One UN Fund Rwanda	00062107

Budgets :

FENU	2.538.947 USD
PNUD	1.160.000 USD
FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA)	3.400.000 EUR (~ 4.632.000 USD)
One UN Fund Rwanda	100.900 USD
Gouvernement du Rwanda	600.000 USD (kind) and 60.000 USD (cash)
Budget total	*9.091.847 USD*

Exécution financière :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
FENU	84.059	356.007	866.325	569.189	506.785	En cours	*2.382.365*
PNUD	6.892	225.650	237.678	197.110	204.891	En cours	*872.221*
FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA)	187.500	278.806	381.858	1.131.151	1.271.979	En cours	*3.251.294*
One UN Fund	-	-	-	-	72.318	En cours	*72.318*
Gouvernement	US$ 600.000 (in kind)					60.000	*660.000*
Total	*278.451*	*860.463*	*1.485.861*	*1.897.450*	*2.055.973*		

Agences d'exécution : PNUD/FENU
Partenaire de mise en œuvre: Ministère de l'Administration Locale (MINALOC)
Date d'approbation du projet: 16/12/2004
Durée du projet : 5.5 ans
Dates d'amendement Août 2006, avril 2008 et février 2009
Date de clôture : 31/06/2010

Dates probables de l'évaluation : Juin 2010
Composition de l'équipe d'évaluation: Evaluateur principal; consultant international ; consultants nationaux (2)

Evaluations préalables: Evaluation à mi-parcours du PADC/GR en juillet 2007

Autre projet FENU dans le pays: 'Finance inclusive' : *Building an Inclusive Financial Sector in Rwanda* (BIFSIR)

B. OBJECTIF, CALENDRIER ET ORGANISATION DE L'ÉVALUATION

1. Objectif de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation finale commanditée par le PNUD/FENU sont :

- Assister les partenaires du projet, à savoir le gouvernement rwandais, représenté par le Ministère de l'Administration Locale (MINALOC), le Ministère des Finances (MINECOFIN), les autorités locales, la population des districts, ainsi que le Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA) (anciennement Fonds Belge de Survie) le PNUD et le FENU, à apprécier l'efficience, l'efficacité, la pertinence et les effets produits et attendus du PADC/GR, la durabilité de ses résultats, et le degré de satisfaction des bénéficiaires concernant le projet.

- Apprécier la qualité générale de l'approche et sa pertinence dans le contexte de la politique du gouvernement en matière de décentralisation, de lutte contre la pauvreté, de lutte contre l'insécurité alimentaire et contribuer à identifier des bonnes pratiques. Contribuer au processus d'apprentissage du PNUD/FENU et des partenaires sur base d'une expérience programmatique en déterminant (1) les bonnes pratiques et leçons apprises du PADC/GR, (2) les besoins non couverts de cette intervention et (3) des pistes « à explorer » lors de la formulation d'une potentielle seconde phase dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire par le biais du processus de décentralisation et du développement local.

2. Calendrier de l'évaluation

L'évaluation finale sera exécutée sur un nombre total maximum de **15 jours** de mission au Rwanda.

3. Organisation de l'évaluation

Note sur l'organisation entre partenaires:
Le FENU est responsable de la gestion et l'exécution du processus d'évaluation. Une version préliminaire des Termes de Référence de l'évaluation a été partagée avec le FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) et ses observations ont été incluses dans le cadre de référence final. Le FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) fera des commentaires sur le projet de rapport final et participera au débriefing global de l'évaluation qui sera organisé par l'Unité d'évaluation du FENU (New York).

Les évaluateurs seront engagés afin de mener à bien les travaux décrits dans les présents termes de références. Ils travailleront étroitement avec le coordinateur de projet et l'équipe de l'unité de coordination, les autorités de la Province, les autorités du Ministères de l'Administration Locale, les Districts et les Secteurs, ainsi que le chargé de programme FENU, le PNUD-Rwanda, le Ministère des Finances (MINECOFIN) et tout autres partenaires ou administrations.

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

L'équipe d'évaluation travaillera de manière à ce que l'évaluation finale du programme reflète les préoccupations et avis de l'ensemble des partenaires du programme, en ce compris les différents bailleurs de fonds : FENU, PNUD et Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA).

L'Unité d'Evaluation au siège FENU New York sera le point focal de cet exercice d'évaluation finale.
L'organisation du travail s'effectuera sur base des éléments suivants :

- L'évaluateur principal remettra à l'Unité d'Evaluation un *plan de travail* de l'équipe d'évaluation
- Avec l'appui du PNUD/FENU, l'évaluateur organisera et animera un atelier de *réflexion* et un *de restitution* avec les différents partenaires du projet, dans le but de discuter du travail de terrain effectué et du rapport préliminaire.

- L'évaluateur principal remettra une *version préliminaire* du rapport d'évaluation à l'Unité d'Evaluation.
- Un débriefing global sera organisé par l'Unité d'Evaluation FENU au siège à New York réunissant les parties prenantes principales du programme.
- Enfin, le *rapport final* incluant les éventuels derniers commentaires sera remis quinze jours après la réception des commentaires. Le rapport sera transmis par voie électronique au Centre régional du FENU et au Chargé de Programme à Kigali.

L'Unité d'évaluation est chargée de distribuer le rapport final à toutes les parties concernées et de le poster sur le site Internet du FENU et dans la base de données du PNUD (Evaluation Resource Centre).

C. PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES DISTRICTS DE GICUMBI ET RULINDO (PADC/GR)

En 2003, le Gouvernement du Rwanda à travers le Ministre Protais Musoni, en charge du Développement Communautaire et des Administrations Locales, a formellement adressé une demande au FENU de soutien au développement local au Rwanda. Celle-ci a débouché sur la formulation du *Projet d'Appui au Développement Communautaire de Byumba,* officiellement lancé fin 2004. Suite à la réforme administrative et territoriale, celui-ci s'appelle désormais: *Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo* (PADC-GR). Suite à cette réforme, annoncée en août 2005 et rendue effective en janvier 2006, le projet couvre donc deux districts et non plus la province de Byumba comme initialement prévue[59].

Le document de projet a été revu en avril 2008 et en février 2009 afin de l'adapter à la réalité programmatique et d'y intégrer la composante rwandaise du projet panafricain '*Gender Equitable Local Development*'.

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

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

1. Contexte de la décentralisation au Rwanda

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

Au plus haut niveau des instances gouvernementales, il y a une vision concrète de l'endroit où le système décentralisé devra 'être' dans une certaine période de temps, ainsi des séquences de réformes nécessaires pour y parvenir. La mise en œuvre du processus de décentralisation au Rwanda est déployée en trois phases: la première phase 2000-2005, la phase actuelle 2006-2010, et la troisième phase de la mise en œuvre 2011-2015.

En 2000, le gouvernement du Rwanda a mis en place une politique nationale de décentralisation. Les objectifs sont les suivants:

[59] A ce titre, le document de projet a été revu en août 2006 afin de l'adapter à la réalité politique et programmatique.

- Permettre et encourager la population à participer à l'initiation, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des décisions et des plans qui tiennent compte de leurs besoins, des priorités, des capacités et des ressources par le transfert de pouvoir, d'autorité et de ressources du niveau central au gouvernement local et des niveaux inférieurs.
- Renforcer la responsabilisation et la transparence des dirigeants locaux et rendre des comptes directement aux communautés qu'ils desservent en établissant un lien clair entre les gens payant des impôts et les services financés par le biais de ces taxes.
- Améliorer la sensibilité et la réactivité de l'administration publique à l'environnement local en intégrant les notions de planification, financement, gestion et contrôle dans la fourniture de services.
- Développer une planification économique durable et des capacités de gestion au niveau local afin de servir de moteur pour la planification, de mobilisation et de mise en œuvre de la vie sociale, politique et développement économique dans un but de réduction de la pauvreté.
- Renforcer l'efficacité et l'efficience dans la planification, le suivi et la prestation des services en réduisant la charge de l'administration centrale.

En 2000, trois autres documents de politique ont été développés par le Gouvernement:

- La stratégie de mise en œuvre la décentralisation
- La politique de décentralisation fiscale et financière (révisée en 2006)
- La politique de développement communautaire.

En 2007, le Gouvernement a élaboré le Cadre Stratégique de la Décentralisation du Rwanda (RDSF) qui guide la mise en œuvre de la politique de décentralisation (2000). Le RDSF identifie cinq domaines stratégiques où le gouvernement va concentrer ses actions de renforcement de la décentralisation, notamment:

- La gestion efficace et la mise en œuvre de la politique de décentralisation;
- La participation des citoyens, la transparence et la responsabilisation;
- L'efficience et l'efficacité des gouvernements locaux dans le développement économique local, la réduction de la pauvreté et de prestation de services
- La décentralisation fiscale et financière;
- Le suivi, évaluation et gestion du système d'information

Le RDSF assure la convergence entre les processus de décentralisation et de développement économique et de stratégie de réduction de la pauvreté 2008-2009 (EDPRS), Vision 2020 et les OMD. Le RDSF est mis en œuvre par le biais du Programme de mise en œuvre de la Décentralisation (DIP 2007-2011). Le DIP fournit le cadre de programmation qui définit l'ensemble des résultats attendus, les programmes prioritaires et des activités pour le processus de décentralisation sur cinq ans. Les plans d'action annuels sont élaborés pour préciser les activités à atteindre.

Le forum National de la Décentralisation (NDSF) fournit une plate-forme de dialogue régulier et de suivi de la politique de mise en œuvre de la décentralisation. Le NDSF est présidé par le MINALOC.

2. Aperçu général du PADC/GR

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

Le PADC/B[60] présente cependant une portée et une ambition bien plus importante que le précédent projet, lequel visait simplement, dans le cadre du premier DIP, à renforcer les capacités essentielles des gouvernements locaux de la Province de Byumba par le biais de formations de base et de fourniture d'équipements.

[60] Le projet a été formulé, en 2003/2004, par Mr. Angelo Bonfiglioli, alors Conseiller Technique Principal du FENU.

L'objectif est à présent de soutenir la gouvernance locale et le développement durable par la construction d'infrastructures locales, l'amélioration de la fourniture de services, le renforcement des autorités locales et la consolidation de leurs capacités, au moyen de systèmes de planification, de gestion financière et de suivi adéquats et orientés vers le résultat et la performance. Le projet vise également à améliorer les revenus des ménages au travers d'investissements publics prioritaires (appui budgétaire aux districts via le mécanisme du *Fonds de Développement Local* en partenariat avec le MINALOC / Common Development Fund[61]) et la stimulation de la participation au débat national sur la décentralisation et les politiques de réduction de la pauvreté au niveau provincial.
En 2007, après un changement d'équipe du FENU en charge du projet (chargé de programme - conseillère technique régional) et suite à l'évaluation à mi-parcours, le projet a adapté, fin 2008, sa stratégie au contexte rwandais et à une vision orientée vers une stratégie de décentralisation visant l'accélération du développement économique et la réduction de la pauvreté. Ainsi, deux nouvelles sous-composantes du produit 3 ont vu le jour : une liée à *l'accès aux services financiers* et l'autre aux *filets de sécurité sociale*.[62]
Objectifs de développement, objectifs immédiats et résultats attendus

- *Objectif de développement :* «***Mettre en œuvre un développement communautaire durable au Rwanda »*** ».
- *Objectif immédiat :* « Améliorer l'accès des populations des Districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base ».
- *Résultats attendus :* le projet prévoit six produits (Voir tableau ci-dessous).

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

- L'intégration du projet aux nouvelles entités locales entre le deuxième semestre 2005 et le premier semestre 2006, avec une légère baisse de la population couverte.
- Le non renouvellement progressif des agents de développement communautaire du PADC/GR pour un appui exclusif, dès avril 2007, au personnel des autorités locales.
- La restructuration en profondeur de l'appui technique proposé par le PADC/GR (unité de coordination du projet).
- L'adaptation de la stratégie du projet afin de répondre à l'évolution du contexte rwandais en matière de décentralisation et de développement local ; et afin de répondre à une stratégie de décentralisation visant l'accélération du développement économique et la réduction de la pauvreté. Deux nouvelles sous-composantes ont ainsi été intégrées dans la programmation sous le produit 3 : une liée à *l'accès aux services financiers* et l'autre aux *filets de sécurité social.*

Produits du PADC-GR

Produit 1: Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance
1.1 Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau de la Province
1.2 Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau des Districts
1.3 Renforcement des capacités

Produit 2 : Un système efficace et transparent de planification, de financement et de suivi / évaluation du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux

[61] Le *Common Development Fund* (CDF - Fonds Commun de Développement) connait au moment de la rédaction des termes de références une reforme institutionnelle. Mi-2009, le CDF deviendra un organe interministériel (décentralisation, éducation, infrastructure, santé, agriculture) et sera renommé. Le fonds est en droit de percevoir 10% du PIB afin de soutenir des projets de développement rural, comme la construction de routes, de ponts, de l'énergie et la construction de marchés modernes.

[62] Il est à noter que l'adaptation de la stratégie du projet n'a été effective qu'après son approbation par les membres de la Tripartite lors de la réunion extraordinaire qui s'est tenue en date du 3 septembre 2008. Il est donc important de prendre en compte l'aspect 'récent' de ces activités dans le processus d'évaluation. Ainsi, dans le cadre de la sous-composante « *accès au services financiers locaux* », seul un volet sur les deux est mis en œuvre au moment de la rédaction des termes de références. L'autre est en attente d'une décision *corporate* au sein du FENU. Enfin, dans le cadre de la sous-composante « *protection sociale - transfert conditionnel d'argent* », aucune activité n'est mise en œuvre au moment de la rédaction des termes de références, hormis l'étude de faisabilité.

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

Produit 3 : Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics concernant les infrastructures de base, la diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives [63]

Produit 4: La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté
4.1. Appui de l'UCP au MINALOC
4.2. Système de gestion de d'information ou Management Information Système (MIS)
4.3. Les activités de communication

Produit 5 : Appui technique local
5.1. Le personnel de l'Unité de Coordination du Projet
5.2. Equipement de l'Unité de Coordination du Projet

Produit 6 : Appui de la part du siège
6.1. Appui technique et administratif du Centre régional et du siège du FENU
6.2. Appui technique du FENU Bureau de Pays
6.3. Appui technique extérieur

3. *Statut actuel du projet (sur base des Project Budget Balance d'Atlas)*

Progrès et dépenses 2004- 2008			
Produits	Progrès	Budget (USD)	
		Prévisions (prodoc*)	Dépenses (PBB)**
1. Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance	-Les organes de mise en oeuvre du projet sont mis en place, opérationnels et adaptés suite aux réformes. -Les formations de base sont octroyées aux élus, agents de l'administration locale, société civile et secteur privé. -Etude sur l'état de lieu du renforcement des capacités locales achevée.	FENU : 96.000 PNUD : 73.300 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 0	FENU : 71.065 PNUD : 245.276 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 25.354
2. Un système efficace et transparent de planification, de financement et de suivi / évaluation du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux	- Les cadres réglementaires du projet ont été définis - Conception et/ou adaptation des outils et manuels de mise en œuvre du projet effectuée - Etablissement et la mise en œuvre de normes de procédures conformes aux principes de la bonne gouvernance - Etudes monographiques et socioéconomiques de base finalisées - Appui aux processus de planification communautaire - Appui a la réalisation d'un manuel de gestion des dépenses publiques	FENU : 0 PNUD : 153.000 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 0	FENU : 99.344 PNUD : 3.623 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 2.995

[63] Les activités liées à l'adaptation de la stratégie du projet ont été intégrées sous le *Produit 3*. Il faut noter que les intitulés des produits n'ont pas été modifiés.

3. Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics concernant les infrastructures de base, la diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives	- Suivi de la mise en œuvre des protocoles d'accords avec le CDF et les districts - Appui à la planification des investissements - Taux d'exécution financière 2005 : 80.7% (Gicumbi) et 74% (Rulindo). - Fonds totalement engagés pour 2005 et 2006. - Appui au suivi des travaux. - Etude de faisabilité sur le transfert conditionnel d'argent - Etude sur la micro finance à Gicumbi et Rulindo	FENU : 1.304.605 PNUD : 0 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 3.016.395	FENU : 1.718.644 PNUD : 130 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 2.694.805
4. La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté	Pour le MINALOC : -Elaboration d'un guide national de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation -Préparation de modules de formation d'introduction des nouveaux élus des gouvernements locaux, Districts et Secteurs, -Appui à la révision de la politique nationale de développement communautaire - MIS fonctionnel depuis le début du projet et bases de partenariats établies pour une utilisation par le MINALOC. - Rapports aux bailleurs - Médiatisation des comites de pilotage, distribution des publications du FENU et du dépliant du projet - Diffusion de l'étude de faisabilité sur le transfert conditionnel d'argent.	FENU : 10.000 PNUD : 51.000 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 0	FENU : 35.194 PNUD : 1.485 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 117
5. Appui technique local	- Equipe de coordination locale recrutée et fonctionnelle (1 expert international, 3 experts nationaux, 4 staffs locaux)	FENU : 10.000 PNUD : 581.396 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 240.500	FENU : 22.931 PNUD : 621.276 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 243.071
6. Appui de la part du siège	- Missions techniques effectuées par le FENU, le FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) et un consultant international - Frais administratifs	FENU : 579.395 PNUD : 41.304 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 493.105	FENU : 258.160 PNUD : 0 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 310.317
TOTAUX		**FENU : 2.000.000 PNUD : 900.000 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 3.750.000**	**FENU : 2.292.492 PNUD : 871.123 FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) : 3.276.659**

** Tel que signé en 2004.*
*** En date du 15/03/2009.*

4. L'évaluation à mi-parcours du projet (septembre 2007)

L'évaluation à mi-parcours du PADC/GR a été réalisée mi-2007 par le bureau *ECI Africa*. Le rapport d'évaluation fait naturellement partie intégrante de la liste des documents de références pour l'évaluation finale.

La Tripartite du PADC/GR a jugé comme prioritaire les recommandations suivantes :

- ***Qualité de la planification locale et effet structurant des investissements sur l'économie locale :*** L'évaluation pointait certaines faiblesses au niveau des districts en matière de planification et de budgétisation du développement local. De plus, le constat a été fait que les Districts mêlent investissements économiques et investissements d'intérêt publics. Ainsi, il faut distinguer « biens privés » et « biens publics ». Le PADC/GR doit ainsi favoriser des projets structurants pour l'économie locale et orientée vers les plus pauvres ; et ainsi utiliser les fonds publics pour des investissements présentant un intérêt public et un plus value économique pour les communautés.
- ***Accès inclusif au capital :*** La faiblesse des capacités des acteurs économiques dans les zones rurales, le rôle des districts dans l'économie locale, et l'approche du FENU, les évaluateurs recommandaient au PADC/GR de développer des outils et activités nécessaires pour renforcer le volume et la qualité de la demande de capital financier dans les deux districts, plutôt que de cibler l'offre de capital financier.
- ***Restructuration de l'appui technique :*** L'évaluation recommandait d'une part de renforcer l'appui technique de proximité au niveau des districts et, d'autre part, de centraliser la coordination au niveau national.

D. CONTENU ET PORTEE DE L'EVALUATION

Les évaluations exploreront les questions suivantes (liste non exhaustive) :

1. Atteinte des résultats

- Le projet a-t-il accompli des progrès satisfaisants en termes d'atteinte des résultats par produit et sous-produit (selon les indicateurs FENU *Strategic Results Framework* (SRF), les indicateurs du cadre logique et les cibles du plan de travail annuel)? Avec quelle efficience et efficacité les résultats ont été atteints, et avec quelle qualité (par produit) ?
- Les changements stratégiques apportés au projet en septembre 2008 étaient-ils pertinents ? Comment ont-ils modifié l'atteinte des résultats ? Ont-ils été introduits au bon moment de la vie du cycle du projet ?
- Etant donné les résultats atteints, les intrants fournis et les activités réalisées, le projet a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs immédiats et de développement, notamment concernant ses effets sur :
  - La réduction de la pauvreté (*fourniture de services/infrastructures*, *insécurité alimentaire*, *revenus des ménages vulnérables)*, les orientations prises par le *processus de planification du développement local*, et l'effet positif des projets cofinancés au travers du *Common Development Fund* (CDF).
  - l'amélioration, à moyen et long terme, de la sécurité alimentaire en analysant les résultats atteints dans les deux districts.[64]
  - l'amélioration, à moyen et long terme, du revenu des ménages les plus pauvres (on parle de pauvreté monétaire avec une proportion des ménages vivant en dessous de la ligne de pauvreté : les actions du PADC/GR ont-elles réduit la pauvreté monétaire ?).
  - l'accès aux infrastructures et aux services (on parle de pauvreté en terme de revenu minimal et en terme de moyens d'existence[65] incluant notamment l'utilisation des services de base (école, poste de santé, eau potable) : la décentralisation a-t-elle apporté des changements significatifs en terme d'amélioration des revenus et de fourniture des services publics (école, service de santé, eau potable) ? Ces services sont-ils accessibles aux segments les plus pauvres des populations et existent des politiques particulières à cet égard ?).
  - les Districts ont-ils les moyens et les outils (entre autres en ce qui concerne la gestion des dépenses publiques et la maitrise d'ouvrages) nécessaires afin de répondre à leur mandat de

[64] Cette question a été introduite afin de répondre aux préoccupations du FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA). Le PADC/GR ne cible pas l'insécurité alimentaire, mais bien la lutte contre la pauvreté.

[65] Pauvreté en termes de revenus et en termes de moyens d'existence :

Les rapports récents concernant ces éléments parlent :

- 60% de la population du Rwanda vit sous le seuil de pauvreté dont 38% dans l'extrême pauvreté ;
- Les rwandais alphabétisés ne représentent que 52% de la population ;
- 52% de la population rwandaise ont accès à l'eau potable ;
- 73% des enfants fréquentent l'école primaire ;
- Le taux de malnutrition chronique atteint 42,6% et la mortalité infanto-juvénile frappe près de 207 enfants sur 1000.

Ce sont des indicateurs globaux pour le Rwanda.

lutte contre la pauvreté / d'investissements ? Les Plans de Développement des Districts (PDD) permettent-ils de répondre aux besoins d'identification de la pauvreté et de la vulnérabilité ?
  - la préservation de l'environnement et des ressources naturelles
  - le développement économique local
  - la possibilité de réplication au niveau local, régional ou national
  - la gestion des risques d'effet négatif
- Évaluer toutes les autres questions critiques concernant l'atteinte des résultats :
  - délais et livraison d'infrastructures
  - qualité des constructions
  - capacités de maintenance
  - culture et responsabilité des gouvernements locaux
  - gestion de la maitrise d'ouvrage (étude de faisabilité, marche public, contrat, suivi, etc.)
  - le niveau de satisfaction des différentes parties prenantes du programme
  - le lien entre la planification et budgétisation des infrastructures depuis le niveau local jusqu'au cadre national de planification
  - autre(s)
- Evaluer l'existence d'*effets négatifs* non-intentionnels du programme.

2. Durabilité des résultats

- Quelle est la probabilité que les résultats soient durables à long terme, indépendants d'aide externe, en termes de systèmes, d'impact sur les politiques et de « réplicabilité », de capacités locales, de culture locale de gouvernement, d'infrastructures et de services fournis, en termes financiers, et enfin en termes de bénéfices pour la collectivité et les ménages?
- Les stratégies du PNUD/FENU et de ses partenaires sont-elles appropriées pour une sortie ou pour un engagement ultérieur ?

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

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

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

Facteurs connexes au programme:
- Conception du projet (pertinence et qualité) :
  - Est-ce que la logique, la conception et la stratégie du programme sont optimales pour atteindre les objectifs et les résultats, étant donné le contexte national/local et les besoins existants?
  - Est-ce que la dimension genre a été adéquatement prise en compte dans la mise en œuvre. Est-ce que le projet s'inscrit de manière appropriée et effective dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (Vision 2020, Décentralisation, développement communautaire, EDPRS, DIP, UNDAF et COD) ?
  - Est-ce que les objectifs du projet sont valides et pertinents ?

- Mise en œuvre des principales recommandations de l'évaluation à mi-parcours (celles considérés par la Tripartite):
  - Dans quelle mesure, la restructuration de l'appui technique a-t-il impacté la mise en œuvre et l'atteinte des résultats du projet ? L'option choisie était-elle appropriée ?
    - Dans quelle mesure le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion d'entreprise et accès aux financements, répond-t-il aux besoins dans les districts ? Les choix stratégiques étaient-ils appropriés ?

- Dans quelle mesure, la planification et la budgétisation des districts se sont améliorées ? Et dans quelle mesure, le projet a réorienté ses investissements vers des biens productifs et publics suite à l'évaluation à mi-parcours ? A ce titre, les choix d'investissements des districts étaient-ils pertinents ?

- Gestion du projet :
  - Les modalités de gestion du projet (document de projet, protocoles, guide de gestion du projet) sont-elles appropriées et efficaces?
  - Avec quelle efficacité le projet a été géré à tous les niveaux ? La gestion de projet est-elle orientée vers les résultats et innovatrice ? Les principes et instruments de gestion financière sont-ils sains et adéquats?
  - Les systèmes de gestion, y compris le Suivi/Evaluation, le rapportage et les systèmes financiers, ont-ils fonctionné efficacement, et ont-ils facilité une exécution efficace du projet ?
  - Est-ce que le cadre logique, les indicateurs d'exécution, les données de base et les systèmes de suivi ont-ils fourni une base suffisante et efficace pour évaluation de la performance du projet ?

- Dans quelle mesure la division du travail entre le personnel du projet et le district était-elle adéquate pour une mise en œuvre efficace du projet et assurer la durabilité des résultats? Supervision technique :
  - L'assistance technique et la supervision assurées par les partenaires sont-elles appropriées et opportunes pour supporter le projet dans l'atteinte des objectifs ?

- Arrangements institutionnels :
  - les arrangements institutionnels de mise en œuvre du projet étaient-ils appropriés, efficace et efficient pour supporter le projet dans l'atteinte des objectifs ?
  - la pertinence d'une unité de coordination séparée ?

4. Positionnement et partenariats stratégiques

- Le PADC/GR a-t-il eu un impact institutionnel sur les politiques de décentralisation, développement local et protection sociale du Rwanda ? Est-ce que le PADC/GR a travaillé en concertation avec d'autres projets en appui à la décentralisation pour réaliser des synergies (synergies dans quels domaines) ?
- L'approche du projet a-t-elle valorisé et utilisé de manière optimale les institutions nationales appropriées (par exemple, le *Common Development Fund*, pour les investissements des gouvernements locaux) et entretenu des relations de collaboration approfondies avec les différents services du MINALOC et du MINECOFIN?
- Le projet s'est positionné de manière appropriée vis-à-vis des autorités de la Province / du MINALOC et des Districts et a t-il dynamisé et/ou appuyé la création d'organes efficaces et durables ?
- Le PNUD/FENU s'est-il positionner stratégiquement, à l'égard des interventions du Système des Nations Unies, des autres donateurs et des efforts du gouvernement dans le secteur au Rwanda?

5. Rôle potentiel pour le PNUD/FENU/FONDS BELGE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (FBSA) au Rwanda dans les prochaines phases de programmation

- Quels sont les défis et les lacunes dans le domaine de la décentralisation dans le pays? Comment les différents acteurs sont en mesure d'y répondre ? Existe-t-il un environnement propice à de nouveaux progrès dans le domaine de la décentralisation? À la lumière de ce qui précède, y a-t-il dans l'avenir une possibilité pour le PNUD/FENU d'ajouter de la valeur après la fin du programme actuel? En quelle qualité?
- Quelles sont les conclusions et les enseignements tirés de l'évaluation finale du programme qui devraient influer sur toute décision sur le futur rôle du PNUD/FENU et ses partenaires?

6. Questions transversales (Sécurité alimentaire et aspect genre)

Sécurité alimentaire

La question de la sécurité alimentaire sera abordée de manière générale à travers tout le rapport d'évaluation en tant qu'aspect transversal et plus particulièrement dans l'analyse des résultats du

produit 3 : '*Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics concernant les infrastructures de base, la diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives*'**.** Le rapport comprendra également une section spécifique indiquant les enseignements et conclusions plus approfondies de la sécurité alimentaire faites dans le rapport. En vue de la méthodologie SPIRE, l'analyse de la sécurité alimentaire sera faite à travers la plupart des 8 questions principales, et ses sous-questions, notamment 1.7 (pertinence et qualité de conception), 6.2 (mise en œuvre), 3.2 et 4.1 (résultats), 5.1 (durabilité). Voir matrice d'évaluation globale (Annexe 4).

Genre

La question genre sera également abordée à travers tout le rapport d'évaluation en tant qu'aspect transversal et devra particulièrement considérer la prise en compte du genre dans les processus de planification et dans le choix des investissements. Le rapport comprendra également une section spécifique analysant l'approche genre à travers la mise en œuvre du projet.

E. MÉTHODOLOGIE ET OUTILS DE L'ÉVALUATION

1. Approche

Cette évaluation se déroule dans le cadre de l'exercice SPIRE (Revue spéciale de mise en œuvre de projets) qui a comme objectif la mise en place un cadre d'évaluation commun pour les évaluations de projet FENU 2010. Plus précisément, cette méthode repose sur une matrice d'évaluation (annexe 4) composée de 8 questions principales et d'une série de sous-questions et indicateurs permettant une analyse comparée sur toute une gamme de projets FENU. Alors que les 8 questions d'évaluation communes restent inchangées, les sous-questions sont adaptées aux contextes et objectifs spécifiques des projets. L'approche SPIRE figure aussi dans le rapport draft initial SPIRE (draft SPIRE inception report).

L'évaluation aura lieu dans la capitale où les instances gouvernementales nationales sont basées et sur le terrain où les entités décentralisées et les programmes de développement local sont mises en œuvre. Ainsi, le processus d'évaluation du PADC/GR au Rwanda se composera de plusieurs grandes étapes:

A Kigali :

- Des réunions entre l'équipe d'évaluation, le FENU, le PNUD (Représentant Résident, Directeur Pays et Chef de l'unité *public management*), le gouvernement (MINALOC, MINECOFIN, CDF) et d'autres institutions nationales pertinentes (RALGA, etc.).
- Un atelier de formulation d'hypothèses.
- Des interviews d'acteurs nationaux, tels que les principaux ministères et les bailleurs de fonds.

Dans la zone de mise en œuvre (Province du Nord, Districts de Gicumbi et de Rulindo) :

- Des réunions entre l'équipe d'évaluation, les autorités de la Province du Nord et les autorités des Districts de Gicumbi et de Rulindo.
- Lancement de l'évaluation sur le terrain par le biais d'un atelier au niveau local avec les intervenants clés, tels que le gouvernement et les responsables du programme, et les représentants de la communauté, etc.
- Des interviews individuelles avec certains des intervenants de l'atelier de démarrage.
- Un atelier participatif sur les premières conclusions de l'évaluation de terrain avec l'ensemble des parties prenantes.
- Des rencontres avec les représentants politiques des collectivités locales et les fonctionnaires.
- Des interviews / '*focus group discussions*' avec fournisseurs de services et les utilisateurs des infrastructures finances par le programme.
- Des rencontres avec les opérateurs du secteur privé impliqués dans la construction et l'entretien des infrastructures.
- Des 'focus group discussions' avec un groupe représentatif d'une large population et des représentants de la tranche de la population la plus pauvre.
- L'évaluation des d'infrastructures physiques financées par le projet.

A Kigali:

- Débriefing au Représentant Résident du PNUD, au Directeur du PNUD, au Chef de l'unité *public management* et au chargé de programme FENU.

- Un atelier de restitution du pré-rapport d'évaluation avec l'ensemble des parties prenantes du programme.

Le tableau suivant présente un résumé des instruments d'évaluation qui pourraient être utilisés dans le processus d'évaluation :

Proposed Instrument	Evaluation team meetings	National, regional and local stakeholder interviews	Kick off workshop	Regional & Local stakeholder meetings	FGDs	Surveys	Physical infrastructure structure assessment	Local and national report back workshop
Team Hypothesis Workshop Guide	✓							
Key informant interview Questionnaires		✓		✓			✓	
Stakeholder Participatory Appraisal Guide			✓					✓
Focus Group Discussions (FGD) Guide					✓			
Survey Questionnaires						✓		
Presentation format on Key Findings			✓					✓

2. Livrables

Les résultats attendus de l'équipe d'évaluation sont :
Avant la mission :
- Rapport de démarrage (max 7 pages)

Pendant la mission :
- Présentation Power Point (20 diapositives) des points clés contenus dans l'aide-mémoire pour la présentation au niveau national et global (débriefing).
- Une table des matières annotée du projet de Rapport d'Evaluation (maxi 5 pages).

Après la mission :
- Un résumé exécutif (6-8 pages).
- Un rapport d'évaluation final (30-35 pages maximum y compris les tableaux de données standard / graphes).
- Une matrice complétée pour le *management response* devant être préparé au niveau du pays.

3. COMPOSITION DE L'EQUIPE D'EVALUATION (prière de vous référer aux CV de l'équipe d'évaluation cf. annexe 5)

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

a. Evaluateur principal (team leader)

Coordinateur de la mission, il est chargé d'assurer la fourniture des produits de l'évaluation et en particulier d'évaluer l'architecture institutionnelle du projet.

Profil de l'évaluateur principal :
Expert en décentralisation et gestion des dépenses publiques

- Consultant international présentant une expérience internationale significative d'au moins dix ans dans le secteur de la décentralisation, du renforcement institutionnel et du développement local, incluant: décentralisation fiscale, fourniture de services et d'infrastructures décentralisées, renforcement des capacités des gouvernements locaux pour la gestion des dépenses publiques et la mise en œuvre de systèmes décentralisés de planification et de budgétisation, réformes des politiques, des cadres légaux et réglementaires liés à la décentralisation, développement rural.
- Expérience dans la direction d'évaluation de programmes/projet de décentralisation, du renforcement institutionnel et de développement local, incluant l'usage de méthodes d'évaluation

qualitatives et quantitatives pour apprécier les résultats au niveau individuel, des ménages, institutions, sectoriels et politique.
- Connaissance solide des questions liées au genre et à l'intégration sociale.
- Compréhension substantielle des éléments clés de la gestion de programme/projet orientée vers les résultats.
- Capacité démontrée pour la pensée stratégique, et excellentes capacités analytiques et techniques.
- Forte capacité de gestion des taches et de direction d'équipe.
- L'expérience du Rwanda ou de la région est un solide avantage.
- Excellente connaissance du français **ET** de l'anglais, tant à l'écrit qu'à l'oral.

b. Supporting team (2 personnes) : Consultant international et consultants nationaux

Ils appuieront l'évaluateur principal et disposeront de compétences complémentaires en :

Profil du reste de l'équipe :
Consultants international (1) et nationaux (1)

- ***Un spécialiste en fourniture de services sociaux économiques de base*** **(international)**: Cet expert sera chargé d'évaluer l'impact du projet sur la réduction de la pauvreté, en y incluant les considérations liées a la sécurité alimentaire et l'accès aux services publics de base dans la fourniture d'eau, la santé, l'éducation et l'accès aux infrastructures économiques. L'expert sera d'analyser et de documenter la manière dont telle prestation de services de base a eu une incidence sur les niveaux de pauvreté globale dans les domaines d'intervention. Cet expert devra justifier une expérience significative dans la fourniture de services en milieu rural, ainsi qu'en analyse des questions de sécurité alimentaire.

- ***Un spécialiste en décentralisation et gestion des dépenses publiques*** **(national)** avec une expérience significative en décentralisation fiscale et gestion des dépenses publiques décentralisées, ainsi qu'une bonne compréhension de l'histoire et le processus de la décentralisation au Rwanda. Un *track record* en évaluation de projet est nécessaire.

Les consultants justifieront d'une bonne connaissance du développement des institutions locales et de la sécurité alimentaire, y compris par rapport aux femmes et aux groupes minoritaires. Bonne connaissance du contexte de la décentralisation au Rwanda. Les consultants devront également justifier d'une *bonne connaissance des deux langues* (française et anglaise) et d'une expérience d'au moins six ans dans les domaines susmentionnés. Les consultants nationaux, quant à eux, justifieront une parfaite connaissance du cadre national de décentralisation et de développement local, et justifieront une parfaite connaissance du Kinyarwanda.

ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE

Documents nationaux et locaux

1. Gouvernement du Rwanda, *Rwanda Vision 2020*, Kigali, Juin 2003, 29 pages.
2. Gouvernement du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Economique, Programme National de Réduction de la Pauvreté & Direction de la Statistique, *Un Profil de la Pauvreté au Rwanda : Un rapport basé sur les résultats de l'Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages,* Kigali, Février 2002, 108 pages.
3. Gouvernement du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Economique, Programme, *Le Document de La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP/PRSP),* Juin 2002, 186 pages.
4. République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Economique, Programme, *LE DOCUMENT DE LA STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE 2008-2012(EDPRS),* Kigali, Juin 2002*,* 181 pages.
5. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, *Politique Nationale de Décentralisation,* Kigali, Mai 2000, 41 pages.
6. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, *Politique de Développement Communautaire,* Kigali, Novembre 2001, 50 pages.
7. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC) et Ministère des Finances et de la Planification Economique, Ministère des Finances et de la Planification Economique, *Fiscal and Financial Decentralization Policy,* Kigali, mai 2001, 23 pages.
8. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Rwanda Decentralization Strategic Framework (RDSF),* Kigali, Août 2007, 86 pages.
9. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Rwanda Decentralization Implementation Program 2008 –2012 (DIP),* Kigali, 12 Février 2008, 114 pages.
10. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Local Administration Reform Policy,* Kigali, August 2005, 63 pages.
11. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Politique Révisée de Développement Communautaire,* Kigali, Mai 2006, 34 pages.
12. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Recueil des Lois et Cadre Réglementaire de la mise en Œuvre de la Décentralisation au Rwanda*, Kigali, Décembre 2007, 551 pages.
13. Gouvernement du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Guide du Processus de Budgétisation et de Planification du Développement du District,* Kigali, Janvier 2007, 60 pages.
14. Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD*).
15. *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement*, mars 2005, 14 pages.
16. *UNDAF 2008-2012 RWANDA*, 06 June 2007, 67 pages.
17. République du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Plan de développement du District de Rulindo,* Rulindo, 2007, 177 pages.

18. République du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Plan de développement du District de Gicumbi,* Gicumbi, 2007, 170 pages.
19. République du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Evaluation des Besoins en Renforcement des Capacités du District de Rulindo*, Gicumbi, Mars 2008, 69 pages.
20. République du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Evaluation des Besoins et Plan de Renforcement des Capacités du District de Gicumbi*, Gicumbi, Mars 2008, 182 pages.
21. République du Rwanda, Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales, *Diagnostic Organisationnel du Fonds Commun de Développement (CDF)*, Kigali, Janvier 2008, 150 pages.

Documents du PARDC-R

22. Gouvernement du Rwanda, Ministère du Gouvernement Local, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC) - Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) - Fonds Belge de Survie (FBS, *Programme d'Appui au Développement Communautaire dans la Province de Byumba (PADC/B)*, Kigali, Novembre 2004, 81 pages.
23. Gouvernement du Rwanda, MINALOC, PADC/B-GR*, Plans d'Action Annuels 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010*, Unité de Coordination du Programme.
24. Gouvernement du Rwanda, MINALOC, PADC/B-GR*, Rapport d'Activités Annuel 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009*, Unité de Coordination du Programme.
25. Gouvernement du Rwanda, MINALOC, CDF – UNDP/Rwanda – UNCDF/Rwanda, *Lettre d'Amendement du Protocole FENU-CDF,* Kigali, 12 Avril 2006, 2 pages.
26. Gouvernement du Rwanda, MINALOC – UNDP/Rwanda, *Amendement du Document du Projet d'Appui au d'Appui au Développement Communautaire dans la Province de Byumba (PADC/B),* Kigali, 15 septembre 2006, 9 pages.
27. Gouvernement du Rwanda, MINALOC – UNDP/Rwanda, *Evaluation à mi-parcours du Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo (PADC-GR),* Kigali, 24 septembre 2007, 50 pages (rapport principal) + 53 pages (les annexes).

ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
	Représentants des Ministères et Institutions Publiques du niveau national				
1.	DG en charge de la Planification et du Suivi et Evaluation au Ministère de l'Administration Locale, de la Bonne gouvernance, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales (MINALOC)	Mr Egide RUGAMBA	Kigali	23 juin 2010	Bureau : +250 (0) 252 583595 Fax : +250 (0) 252 582227 Portable: +250 788306757 E-mail : rugamba2002rw@yahoo.com
2.	Coordinateur de la Mobilisation des Ressources Financière au Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN)	Mr Ronald NKUSI	Kigali	14 juin 2010	Tel : +250 (0) 252 596130 Fax : +250 (0) 252 577581 Portable : +250 (0) 750 200436 E-mail : ronald.nkusi@minecofin.gov.rw, ronku45@yahoo.ca
3.	DG du Fond Commun de Développement (CDF) au MINALOC	Mme NKUNDA Laetitia	Kigali	15 juin 2010	Portable : +250 (0)788303315 E-mail : laetinkunda@yahoo.fr
4.	Coordinateur du Secrétariat National de la Mise en œuvre de la Décentralisation (NDIS) au MINALOC	Mr Apollinaire MUSHINZIMANA	Kigali	16 juin 2010	Portable : +250 (0) 788387251 E-mail : mushapi@yahoo.fr
	Représentants des Autorités Locales				
5.	Gouverneur de la Province du Nord	Mr Aimé BOSENIBAMWE	Gicumbi	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788430448 E-mail : aime1242001@yahoo.fr
6.	Maire du District de Rulindo	Mr Justus KANGWAGE	Rulindo	17 et 18 juin 2010	Portable : +250 (0)788303363 E-mail : rulindodistrict@minaloc.gov.rw, kangwajust@yahoo.co.uk
7.	Maire du District de Gicumbi	NYANGEZI Bonane	Kigali	19 juin 2010	Portable : +250 (0)788303387 E-mail : bonane1@yahoo.fr
8.	Vice Maire en charge des Finances et du Développement Economique, District de Rulindo	Mr Déo NZAMWITA	Rulindo	17 et 18 juin 2010	Portable : +250 (0)788539458 E-mail : nzamwitadeo@yahoo.fr
9.	Vice Maire en charge des Finances et du Développement Economique, District de Gicumbi	Mr Ildefonse BUTERA	Gicumbi	21 juin 2010	Portable : +250 (0)788472677

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
10.	Local Economic Expert de l'Association Rwandaise des Gouvernement Locaux (RALGA)	Mme Innocente MURASI	Kigali	15 juin 2010	Portable : +250 (0)788309482 E-mail : imurasi@yahoo.fr
	Bénéficiaires				
11.	Gestionnaire de l'abattoir de Kaniga	Mr Eric Mukeshimana	Kaniga, Gicumbi	21 juin 2010	Portable : +250 (0) 788691690
12.	Agriculteur	Mr Fidèle NDIMUBAHIZI	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
13.	Agri-Eleveur	Mr JMV KANANI	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
14.	Agri-Eleveur	Mme Florence NYIRAHABIMANA	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
15.	Agri-Eleveur	Mr Cyprien KALISA	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
16.	Commerçante et élevage de poule	Mme Rosalie MUSABYIMANA	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
17.	Agri-Eleveur	Mr Jean de Dieu TWAGIRIMANA	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
18.	Agri-Eleveur	Mr Célestin NSHIMIYIMANA	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
19.	Agri-Eleveur	Mr Alphonse MUTABAZI	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
20.	Directrice de l'école de Kijabagwe, Shyorongi, Rulindo	Mme Claudine INGABIRE	Kijabagwe, Rulindo	18 juin 2010	Portable: +250 (0) 78851229
21.	Président du comité des Parents de l'école de Kijabagwe, Shyorongi, Rulindo	Mr Théogène MUGABONUNDI	Kijabagwe, Rulindo	18 juin 2010	Portable: +250 (0) 788498334
22.	Secrétaire Comptable de l'école de Kijabagwe, Shyorongi, Rulindo	Mme Josépha MASENGESHO	Kijabagwe, Rulindo	18 juin 2010	Portable: +250 (0) 788367220
23.	Président de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Syldio MURENGERANTWARI	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
24.	Agronome de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Vincent MUBERANTWARI	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
25.	Conseiller de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Jean RUTAYOMBA	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
26.	Secrétaire de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Justin NISINGIZWE	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
27.	Membre du comité de surveillance de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Pascal NTUYEMBAZI	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
28.	Membre du comité de surveillance de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Emmanuel NDAGIJIMANA	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
29.	Conseiller de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mme Alphonsine UWANYIRIGORA	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
30.	Vice-président du comité de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mr Sylvain HABIMANA	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
31.	Membre du comité de surveillance de la coopérative CAPROCYO des agriculteurs de Cyungo, Rulindo	Mme Agnès	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
32.	Président de la coopérative des personnes âgées apiculteurs de Base, Rulindo	Mr Thélésphore NGENDAMBIZI	Base, Rulindo	17 juin 2010	-
33.	Secrétaire de la coopérative des personnes âgées apiculteurs de Base, Rulindo	Mr Jean Baptiste MUBILIGI	Base, Rulindo	17 juin 2010	-
34.	Enseignante de l'école de Kiyanza, Rulindo	Mme Priscilla IRAKOZE	Kiyanza, Rulindo	18 juin 2010	-
35.	Elevage de poules sous encadrement de l'ADEL de Rulindo	Mme Joséphine MUJAWAMARIYA	Kinini, Rusiga, Rulindo	18 juin 2010	
Représentants des Services Techniques Décentralisés					
36.	Coordinateur du Développement Economique, District de Rulindo	Mr Augustin DUSENGIMANA	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788506453
37.	Coordinateur des Affaires Sociales, District de Rulindo	Mr Diogène BITUNGURAMYE	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788501633 E-mail : bitungadio@yahoo.fr
38.	Vétérinaire du District de Rulindo	Mr Joseph NDAGIJIMANA	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788975735
39.	Secrétaire Exécutif de la Cellule Kijabagwe, secteur Shyorongi, District Rulindo	Mr Jean Stanack MUKURARINDA	Kijabagwe, Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788662740
40.	Secrétaire Exécutif du secteur Cyungo, District Rulindo	Mr Zazou SEBAGABO	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	Portable : +250 (0) 788859374
41.	Secrétaire Exécutif du secteur Base, District Rulindo	Mr Antoine MAHIGIRA	Base, Rulindo	17 juin 2010	Portable : +250 (0) 788533519
42.	Secrétaire Exécutif de la Cellule Rwamahwa,	Mr Alphonse	Base, Rulindo	17 juin 2010	Portable : +250 (0) 788313131

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
	secteur Base, District Rulindo	HABIYAMBERE			
43.	Chargé du Développement dans la cellule de Kiyanza, secteur Ntarabana, District de Rulindo	Mr Hermlin MUKESHIMANA	Kiyanza, Rulindo	18 juin 2010	-
44.	Secrétaire Exécutif du secteur Byumba, District Gicumbi	Mr JMV GAHANO	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
45.	Agronome du secteur Byumba, District Gicumbi	Mme Espérance MUKANOHERI	Byumba, Gicumbi	21 juin 2010	-
46.	Secrétaire Exécutif du secteur Kaniga, District Gicumbi	Mr Théogène SAFARI	Kaniga, Gicumbi	21 juin 2010	Portable : +250 (0) 788413163
47.	Secrétaire Exécutif de la cellule de Kaniga, secteur Kaniga, District Gicumbi	Mr Vénuste MUSHIMIRE	Kaniga, Gicumbi	21 juin 2010	Portable : +250 (0) 783266663
48.	Vétérinaire du secteur de Cyungo, Rulindo	Mr Sylvère NDUWAYEZU	Cyungo, Rulindo	17 juin 2010	-
	Partenaires Techniques et financiers				
49.	Coordinateur Résident du Système des Nation Unies et Représentant Résident du PNUD au Rwanda	Mr Aurélien A. AGBENONCI	Kigali	22 juin 2010	Tél : +250 590403 Fax : +250 578 439 E-mail : aurelien.agbenonci@one.un.org
50.	Monitoring & Evaluation Advisor, UNDP-RWANDA	Mme Margeret Ng'ong'g Gulavie	Kigali	22 juin 2010	Portable : +250 (0) 782220021 Tél : +250 (0) 252590413 Fax : +250 (0) 252 576263 E-mail : margeret.gulavic@undp.org
51.	Conseiller Technique en Décentralisation GTZ/Kigali	Mr David LAHL	Kigali	16 juin 2010	Portable : +250 (0) 785561445 Fax : +250 (0) 252572439 E-mail : david.lahl@gtz.de
52.	Consultant national GTZ/MINECOFIN	Mr Wenceslas NIYIBIZI	Kigali	16 juin 2010	Mob : +250 (0) 788352744 Email : wniyibizi@yahoo.com
53.	Portfolio Coordinator, Head SNV Rwanda Education, Tourism, Water, Sanitation, and Hygiene Sectors and Value Chains	Mme Antoinette UWIMANA	Kigali	16 juin 2010	Portable : +250 (0) 788305944 Fax : +250 (0) 252599540 E-mail : auwimana@svnworld.org
54.	Programme specialist, UNDP/RWANDA	Mme Maggy GATERA	Kigali	14-25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788504883 E-mail : maggy.gatera@undp.org
55.	Programme Assistant, UNCDF/RWANDA	Mme Désidérata KAYITABA	Kigali	14-25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788672464 E-mail : desiderata.kayitaba@undp.org

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
56.	Coordinateur du programme UBUDEHE, CDF/Union Européenne	Mr Fidèle KAYIRA	Kigali	16 juin 2010	Portable : +250 (0) 788541110 E-mail : kayirafidele@yahoo.fr
	Equipe du Programme				
57.	Coordinateur du PADC/GR	Mr Sufian MUTAGOMA	Kigali	14-25 juin 2010	Portable : +250 (0) 7885447894 E-mail : sufianmutagoma@yahoo.fr
58.	Conseiller Technique PADC/Gicumbi	Mr Elie Makeba NZEYIMANA	Kigali	19 juin 2010	Portable : +250 (0) 788536810 E-mail : nzeyi1@yahoo.fr
59.	Conseiller Technique PADC/Rulindo	Mr Ernest MUHIRE	Kigali	19 juin 2010	Portable : +250 (0) 788308194 E-mail : muhernest@yahoo.fr
60.	DAF du PADC/GR	Mme Alphonsine MUNEZERO	Kigali	23 juin 2010	Portable : +250 (0) 7888623497 E-mail : mupho@yahoo.com
61.	Consultant/Ingénieur du PADC/GR	Mr Apollinaire SAYINZOGA	Kigali	23 juin 2010	Portable : +250 (0) 783235214 E-mail : apposayi@yahoo.fr
62.	Coordinateur ADEL-Gicumbi	Mr Oscar SINZABAKWIRA	Gicumbi	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788536284 E-mail : oscarjuru@yahoo.fr
63.	Coordinatrice ADEL-RULINDO	Mme Safi NYIRARUKUNDO	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788565532 E-mail : safidesange@yahoo.fr
64.	Chargée des formations dans l'ADEL-RULINDO	Mme Clémentine DUFITIMANA	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788837957
65.	Chargé du Coaching dans l'ADEL-RULINDO	Mr Dominique MBERA	Rulindo	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788811172
66.	Chargée des formations dans l'ADEL-Gicumbi	Mme Lucie NZARAMBA	Gicumbi	18 juin 2010	Portable : +250 (0) 788416724 E-mail : safidesange@yahoo.fr
67.	Chargé du Coaching dans l'ADEL-Gicumbi	Mr Joseph GAFIRITA	Rulindo	18 juin 2010	-
	PARTICIPANTS A LA REUNION DE RESTITITUTION DU 25 JUIN 2010				
1.	Gouverneur de la Province du Nord	Mr Aimé BOSENIBAMWE	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788430448 E-mail : aime1242001@yahoo.fr
2.	DG Développement Communautaire et Affaires Sociales, MINALOC	Mr Théophile RUBERANGEYO	Kigali	25 juin 2010	-
3.	DG du Fond Commun de Développement (CDF) au MINALOC	Mme NKUNDA Laetitia	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788303315 E-mail: francoise,donnay@diplobel.sed.be
4.	Attachée de la Coopération, Ambassade de Belgique	Mme Françoise DONNAY	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788304521 E-mail : laetinkunda@yahoo.fr
5.	A.T./DELCO, PADL Gakenke	Mr Grutjen KLAUS	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788878150

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
					E-mail : klaus.gruetjen@gmx.de
6.	Coordinateur du PADC/GR	Mr Sufian MUTAGOMA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 7885447894 E-mail : sufianmutagoma@yahoo.fr
7.	Conseiller Technique PADC/Gicumbi	Mr Elie Makeba NZEYIMANA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788536810 E-mail : nzeyi1@yahoo.fr
8.	Conseiller Technique PADC/Rulindo	Mr Ernest MUHIRE	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788308194 E-mail : muhernest@yahoo.fr
9.	DAF du PADC/GR	Mme Alphonsine MUNEZERO	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 7888623497 E-mail : mupho@yahoo.com
10.	Consultant/Ingénieur du PADC/GR	Mr Apollinaire SAYINZOGA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 783235214 E-mail : apposayi@yahoo.fr
11.	Coordinateur ADEL-Gicumbi	Mr Oscar SINZABAKWIRA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788536284 E-mail : oscarjuru@yahoo.fr
12.	Coordinatrice ADEL-RULINDO	Mme Safi NYIRARUKUNDO	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788565532 E-mail : safidesange@yahoo.fr
13.	Coordinateur du programme UBUDEHE, CDF/Union Européenne	Mr Fidèle KAYIRA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788541110 E-mail : kayirafidele@yahoo.fr
14.	Programme Assistant, UNCDF/RWANDA	Mme Désidérata KAYITABA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788672464 E-mail : desiderata.kayitaba@undp.org
15.	Programme specialist, UNDP/RWANDA	Mme Maggy GATERA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788504883 E-mail : maggy.gatera@undp.org
16.	Local Economic Expert de l'Association Rwandaise des Gouvernement Locaux (RALGA)	Mme Innocente MURASI	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788309482 E-mail : imurasi@yahoo.fr
17.	Maire du District de Gicumbi	NYANGEZI Bonane	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788303387 E-mail : bonane1@yahoo.fr
18.	Vice Maire en charge des Finances et du Développement Economique, District de Rulindo	Mr Déo NZAMWITA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0)788539458 E-mail : nzamwitadeo@yahoo.fr
19.	Inspecteur des Finances, CDF/MINALOC	Mr Ferdinand S. RUTERANA	Kigali	25 juin 2010	Portable : +250 (0) 788412878 E-mail : fruterana@yahoo.fr

ANNEXE 4: CADRE LOGIQUE DU PADC-GR

Source: *Document de Projet*

OBJECTIFS /PRODUITS ACTIVITES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT : **Mettre en œuvre un développement communautaire durable au Rwanda.**	❑ Proportion de ménages au-dessous du seuil de la pauvreté ❑ Taux de couverture des besoins alimentaires des ménages ❑ Taux annuel d'augmentation du recouvrement des taxes locales. ❑ % des fonds locaux utilisés pour la maintenance des infrastructures économiques et de services sociaux	❑ Diagnostics et études sectorielles ❑ Rapports de l'Observatoire de la Pauvreté ❑ Rapports annuels, évaluation à mi-parcours, évaluation finale	❑ Les partenaires du projet apportent les contributions prévues à temps ❑ Les institutions gouvernementales capitalisent les leçons apprises par le projet dans le cadre de la réflexion sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté ❑ Les autres projets/programmes prévus dans la Province sont opérationnels
OBJECTIF IMMEDIAT : **Améliorer l'accès des populations de la Province de Byumba aux infrastructures et aux services sociaux de base.**	❑ Taux de couverture des services socio-économiques de base (par secteur, type et genre). ❑ % d'investissement qui s'adressent de manière spécifiques aux causes de l'insécurité alimentaire des ménages ❑ Taux annuel d'augmentation du nombre d'infrastructures ❑ Proportion de femmes impliquées dans des activités génératrices de revenus ❑ Nombre de gouvernements locaux effectivement capables d'identifier, réaliser et suivre des investissements publics de développement communautaire (selon des normes de qualité convenues et selon des délais convenables)	❑ Enquêtes participatives ❑ Enquêtes légères ❑ Rapport d'audits ❑ Comptes financiers des Districts ❑ Plans de développement ❑ Résultats de l'évaluation finale	❑ La volonté politique de poursuivre /consolider le processus de réformes administratives et de décentralisation. ❑ L'État poursuit et consolide la politique de transferts fiscaux en faveur des collectivités locales ❑ Stabilité sociale

OBJECTIFS / PRODUITS ACTIVITES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
PRODUIT 1 : **Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance** ***Activité 1.1*** *:* Affermissement et opérationalisation des organes locaux ***Activité 1.2*** *:* Renforcement des capacités locales	❑ % d'organes prévus (au niveau des Districts, Secteur et Cellules) qui ont été établis et sont fonctionnels (d'après des paramètres convenus d'avance) ❑ # de Districts dont la bonne performance (à partir de paramètres convenus d'avance) leur permet de bénéficier des bonifications du FDL (à partir de la deuxième année). ❑ # de Secteurs disposant de Commissions environnementales opérationnelles (d'après critères ou cahiers des charges convenus d'avance)	❑ Enquêtes légères ❑ Budget des Districts ❑ Compte rendus des Conseils ❑ Interview des groupes sélectionnés ❑ Evaluations à mi-parcours et finale	❑ Engagement des nouveaux élus en faveur des procédures participatives et transparentes ❑ Cadre juridique demeurant favorable à la décentralisation ❑ Les politiques sectorielles s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation ❑ Les activités du Gouvernement et d'autres programmes de développement renforcent les capacités techniques et gestionnaires des services de la Province et des Districts.

OBJECTIFS /PRODUITS ACTIVITES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
PRODUIT 2 : Un système efficace et transparent de planification, de financement et de suivi / évaluation du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux *Activité* **2.1** : Définition des cadres réglementaires *Activité* **2.2** : Mise en place du système de planification, programmation, budgétisation	❑ # de Gouvernements Locaux capables de préparer et d'approuver des budgets dans les délais prévus ❑ # de Gouvernements Locaux ayant rempli les conditions minimales leur permettant d'accéder au FDL (première année) ❑ # de Gouvernements Locaux dont la gestion financière est conforme aux procédures convenues ❑ Nombre de Districts qui respectent les procédures de passation des marchés en vigueur	❑ Etudes diagnostiques ❑ Manuel de procédures ❑ Rapports trimestriels de suivi	❑ Les cadres techniques locaux sont disponibles pour apporter l'appui technique nécessaire ❑ Existence d'un expertise locale en matière de formation. ❑ Le crédit, les intrants, le matériaux et les équipements nécessaires disponibles localement

OBJECTIFS /PRODUITS ACTIVITES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
PRODUIT 3 : Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics prioritaires (surtout en matière d'infrastructures de base, de diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives) ***Activité 3.1*** : Signature protocole d'accord avec CDF ***Activité 3.2***: : Préparation / approbation du Code de financement du FDL ***Activité 3.3***: : Réalisation des investissements du FDL ***Activité 3.4***: Utilisation du fonds de performance / réserve	❑ % de micro-projets d'investissement approuvés qui ont été réalisés dans les délais convenus ❑ % de micro-projets qui répondent directement aux priorités des femmes ❑ % de ménages rendus capables d'entreprendre des activités agricoles et non-agricoles génératrices de revenus ❑ % de ménages dont la vulnérabilité envers les crises alimentaires récurrentes a été réduite grâce aux activités du projet (les paramètres de cette vulnérabilité étant définis à l'avance à partir des résultats des études référentielles) ❑ Nombre d'initiatives des gouvernements locaux qui ont un impact direct et objectivement vérifiable sur la sécurité alimentaire des ménages (à partir de paramètres nutritionnels qualitatifs et quantitatifs) convenus d'avance) ❑ % de terres considérées 'fragiles' qui ont bénéficié de mesures techniques appropriées	❑ Manuels de procédures ❑ Liste complète des activités approuvées et réalisées ❑ Rapports trimestriels de suivi ❑ Rapports de l'Observatoire de la Pauvreté	❑ Les fonds alloués par le Gouvernement et par d'autres programmes permettent aux Districts de faire des investissements en matière d'infrastructures (routes, ponts, marchés, etc.) et de services sociaux (santé, éducation, assainissement, etc.) ❑ Le crédit, les intrants, le matériaux et les équipements nécessaires disponibles localement ❑ Les montants des fonds sont adaptés aux capacités d'absorption des collectivités locales

OBJECTIFS /PRODUITS ACTIVITES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
PRODUIT 4 : **La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté.** *Activité 4.1 :* Appui à l'entretien et utilisation d'une base de données au niveau de chacun des Districts *Activité 4.2 :* Définition et mise en place d'un système d'auto-évaluation des bénéficiaires ***Activité 4.3*** : Etablissement et mise en œuvre d'une stratégie de communication *Activité 4.4 :* Tenue d'atelier de restitution et capitalisation des résultats du projet	❑ Degré de satisfaction des populations par rapport aux services rendus par les collectivités territoriales (à tous les échelons) ❑ # de Gouvernements locaux capables de mettre en œuvre une stratégie de communication appropriée ❑ Nombre d'entrepreneurs, opérateurs privés et promoteurs économique qui ont bénéficié des informations économiques fournies par les Districts ❑ Nombre d'éléments de la démarche du projet qui ont eu un impact (i) sur les macro-politiques, (ii) le système de planification du développement communautaire, (iii) le dispositif financier en faveur des gouvernements locaux et (iv) les stratégies de réduction de la pauvreté.	❑ Base de données ❑ Rapport d'auto-évaluation ❑ Publications du projet ❑ Compte-rendu d'ateliers ❑ Rapports des mission d'appui ❑ Documentation du MINALOC, du MINECOFIN et dispositions du CDF ❑ Rapports des évaluations (à mi-parcours et finale)	Les décideurs sont intéressés par les résultats et les leçons du projet en matière de décentralisation et son disposés à les utiliser.

ANNEXE 5: PLUS D'INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE SPIRE

Le cadre d'évaluation SPIRE et la matrice fournissent un modèle devant servir à toutes les évaluations pays qui seront menées lors de cette initiative. Ce modèle précise le cadre méthodologique et conceptuel d'évaluation des Programmes de Développement Local (PDL). Ce modèle créé une passerelle permettant au FENU de comparer des résultats de programmes PDL dans les différents pays qui seront concernés par l'initiative SPIRE, d'évaluer les progrès par pays au regard des objectifs de la Politique Générale du FENU et de tirer des leçons pour les formulations de stratégies à venir.

La méthodologie SPIRE comprend les phases suivantes :

1. Etablir les hypothèses de développement sous-tendant le programme ;
2. Construire la logique d'intervention qui dérive de l'hypothèse de développement;
3. Construire un cadre d'évaluation basé sur les effets attendus de l'intervention;
4. Construire une matrice d'évaluation reliant les questions d'évaluation avec les indicateurs de performance, les outils d'évaluation et les sources d'information.

1. L'hypothèse de développement

L'hypothèse de développement sous-tendant le modèle de développement local du FENU est que l'efficience et l'efficacité de l'accès aux services urbains des PDL seront améliorées avec un niveau de pauvreté réduit par un accès aux services décentralisés au niveau de collectivités démocratiquement élues. Les fonds alloués visent à subventionner des investissements pour des infrastructures à petite échelle, construites et entretenues soit par les autorités locales elles-mêmes, soit par des communautés ou le secteur privé avec un apport financier et une supervision de l'autorité locale.
L'hypothèse particulière sous-tendant le PDL sera formulée et testée par l'équipe d'évaluation au regard de la performance du programme.

2. La logique d'intervention

La logique d'intervention pour le programme pilote est que les apports financiers, techniques et de conseil nourrissent des activités entrainant le renforcement de capacités et la mise à disposition de services sous la forme d'infrastructures, de gestion des ressources naturelles et de développement économique local. Les résultats attendus sont l'amélioration dans l'accès à ces services pour les populations pauvres dans l'intention de réduire le niveau de pauvreté de ces populations cibles. La logique d'intervention pour la réplication et l'adaptation de ces programmes au niveau national est que l'expérience acquise sur les sites pilotes débouche sur une réplication du programme dans d'autres régions du pays et que les enseignements tirés alimentent le débat public, appuient les réformes à engager au niveau national et, éventuellement entraine la mise en place d'un programme national de réplication. L'expérience acquise par le programme dans un pays donné est évaluée à l'aune des objectifs globaux du FENU en vue d'identifier les OMD et d'alimenter la stratégie globale d'intervention à venir de l'organisation.

Le tableau illustré en Annexe 1 est générique et s'applique à tous les programmes pays. L'équipe d'évaluation devra reconstituer la conception du programme pour le PDL à partir de ses propres résultats et de ses ressources.

3. Le cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation se fonde sur la logique d'intervention décrite plus haut et est illustré en annexe 2. Il décrit en détail la chaine des effets attendus que sont censés apporter l'intervention du programme. Le cadre d'évaluation retrace les effets de l'intervention depuis les « inputs » (activités ou moyens) jusqu'aux « indirect outputs » (résultats indirects) en passant par les « outcomes » (effets induits) et les impacts, dissociant clairement les différents domaines de

renforcement de capacités et de fourniture de services. Cela permet de retracer si l'expérience acquise au niveau local peut amener à la réplication de ce type de programmes, entrainer des modifications politiques et une réplication au niveau national. Enfin, comme expliqué plus haut, cela démontre comment l'expérience spécifique d'un pays peut alimenter la stratégie globale d'intervention à venir du FENU.

Le tableau illustré en Annexe 2 est générique et s'applique à tous les programmes pays. Les éléments utiles du modèle seront mis en exergue pour identifier les effets des interventions attendues des programmes PDL.

4. La matrice d'évaluation

La matrice d'évaluation correspond, en termes de structure, au cadre d'évaluation décrit plus haut. Il est illustré en annexe 3. Les questions posées dans la matrice d'évaluation visent à comprendre si les effets attendus dans le cadre d'évaluation ont effectivement été réalisés.

5. Le calendrier d'évaluation

1. Briefing de pré-mission

1. Revue des documents principaux et de la documentation spécifique au projet, clarifications avec le personnel du FENU, y compris le Conseiller Technique Principal du Programme (CTP), les autres membres de l'Unité de Gestion du Programme, le Chargé de Programme du FENU et le Conseiller Technique Régional (CTR) pour l'Afrique de l'Est.
2. Finalisation des TDR pour les adapter à la méthodologie SPIRE.

2. À la capitale (Kigali):

1. Atelier de formulation d'hypothèses de l'équipe d'évaluation et préparation du travail de terrain ;
2. Briefing par le personnel du FENU à l'équipe d'évaluation ;
3. Consultation initiale avec le Représentant Résident et le Directeur Pays du PNUD, le Directeur Adjoint Pays ainsi que les institutions nationales parties prenantes au niveau du Gouvernement ou autres (MDDC, MININTER);
4. Atelier de lancement pour le Groupe de Référence et interaction avec l'équipe d'évaluation ;
5. Série d'entretiens par l'équipe d'évaluation avec les partenaires nationaux tels que ministres concernés et bailleurs de fonds ; consultations initiales à Bujumbura avec l'équipe PDL et le responsable de programme du FENU, les ministères concernés, les partenaires du développement.

4. Dans les zones opérationnelles du projet – niveau local:

1. Atelier de lancement avec les acteurs locaux impliqués dans le programme;
2. Entretiens avec les représentants des autorités locales et les employés concernés;
3. Entretiens avec les maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage des infrastructures ainsi qu'avec les usagers ;
4. Entretiens avec les opérateurs privés impliqués dans la construction et l'entretien des équipements ;
5. Entretiens avec toute personne ressource jugée nécessaire ;
6. Discussions en focus group avec des représentants d'associations ainsi qu'avec un groupe représentant les populations les plus vulnérables (associations de femmes, de jeunes, etc.) ;
7. Analyse de la qualité des infrastructures construites.

5. Retour à la capitale (Kigali):

1. Debriefing avec l'équipe du FENU.
2. Debriefing avec le Représentant Résident et le Directeur Pays du PNUD, le Directeur Adjoint Pays ;
3. Debriefing avec le ministère de tutelle (MDDC) et les autres ministères concernés ;
4. Atelier national de débriefing avec le Groupe de Référence et les partenaires du programme pour présenter et discuter les résultats et les recommandations de l'évaluation ;
5. Briefing avec le senior management du FENU en téléconférence.

6. Réalisation du rapport final et résumé exécutif:

1. Intégration des commentaires, modifications et observations faites par les partenaires ;

2. Le rapport final devra comporter une matrice de recommandations pratiques et utiles au management ainsi que des recommandations pour la phase suivante du programme ;
3. Le chef d'équipe devra aussi produire un résumé de 500 mots de l'évaluation, comprenant les conclusions principales et les recommandations.

ANNEXE 6: MATRICE D'EVALUATION ADAPTEE AU PADC-GR

QUESTION D'EVALUATION No 1	**Dans quelle mesure la conception du programme correspond-elle à la logique d'intervention du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) et aux objectifs de développement du pays partenaire ?**
Réponse : Initiative conjointe du Gouvernement de la République du Rwanda, du FENU, du PNUD et du FBS/FBSA, le PADC-GR a été formulé pour contribuer à un "développement communautaire durable au Rwanda" et améliorer l'accès des populations des Districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base. Le PADC-GR a cherché à répondre à des objectifs de développement plutôt ambitieux et couvrant un spectre d'intervention particulièrement large, allant de l'appui à la décentralisation par la mise à disposition d'infrastructures et de services de base à la lutte contre l'insécurité alimentaire.	
Indicateurs	**Analyse**
1.1. Dans quelle mesure le programme répond-il aux besoins du pays partenaire ? ▪ Cohérence entre les buts, la logique d'intervention et les principes du programme, et les Plans Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (PSRP) et autres documents stratégiques nationaux du pays bénéficiaire ▪ Inclusion du programme dans les structures nationales existantes / aucune preuve d'existence de structure de programme parallèle ▪ Intégration du contexte national, culturel et historique, particulièrement de la fragilité de l'Etat et du contexte post-conflit	▪ Le programme s'inscrit en cohérence avec les objectifs nationaux de développement du Rwanda autour de la trilogie suivante : politique de décentralisation, Vision 2020 et EDPRS. À la différence d'autres pays où le FENU intervient, le Rwanda a initié sa politique de décentralisation voici déjà dix ans et à un rythme extrêmement soutenu. Le PADC-GR a été conçu lors de la première phase de la Décentralisation. ▪ Bien que le PADC-GR ait utilisé l'outil financier *CDF,* la préférence du Gouvernement va vers l'appui budgétaire sectoriel et non plus vers l'approche projet. Faute de mieux, et au regard des besoins énormes en termes de financement, il continue de s'en contenter, mais avec réserve.
1.2. Dans quelle mesure le programme s'organise-t-il en fonction des besoins / du système des AL / des gouvernements partenaires ? ▪ Les principaux obstacles rencontrés par les AL (cadre politique, procédures, capacités) sont pris en compte par le Programme ▪ Cohérence entre les interventions du programme, la législation nationale et la stratégie sur les AL ▪ Prise en compte, lors de la conception du programme, des capacités d'absorption des AL ▪ AL impliquées dans la formulation du Programme du FENU ▪ Pas de chevauchements avec d'autres programmes de PTF	▪ Les AL ont largement bénéficié du PADC-GR grâce à un appui financier complémentaire de ceux du Gouvernement (via le CDF) conjointement avec un appui-conseil régulier. Ces activités se sont réalisées en cohérence avec les politiques nationales en cours.
1.3. Dans quelle mesure les activités du programme répondent-elles aux besoins du secteur privé et des communautés locales ? ▪ Cohérence entre les activités prévues dans les gestions des services urbains et des ressources naturelles, dans le	▪ Le Programme n'a pas particulièrement visé les besoins du secteur privé (ce n'était pas son objectif). ▪ Besoin des communautés locales : Un processus participatif complet et ambitieux pour la planification des investissements. Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au

QUESTION D'EVALUATION No 1	Dans quelle mesure la conception du programme correspond-elle à la logique d'intervention du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) et aux objectifs de développement du pays partenaire ?
Développement Economique Local (DEL) et les besoins des communautés locales et du secteur privé **1.4 A quel point le programme s'est-il intégré dans le Plan D'action du Programme du Pays (CPAP) et dans le Cadre d'Assistance au Développement des Nations Unies (UNDAF) ?** ▪ Degrés d'intégration explicite / implicite des programmes du FENU dans les CPAP / UNDAF	processus de planification communautaire : élaboration des outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives (PDD, CDMT, PAA, les contrats de performance et budget annuel 2008, 2009 et 2010). ▪ L projet s'inscrit pleinement dans **l'initiative pilote « One UN »** visant à harmoniser les activités des différentes agences UN au Rwanda, notablement avec l'alignement des buts du PADC-GR avec l'UNDAF et l'intégration institutionnelle de celui-ci via l'Unité de Gestion Publique (*Public Management Unit*) du PNUD. Réelles convergences de vue avec la maison UN et appréciation par celle-ci de la valeur ajoutée du FENU sur les questions de DEL et d'appui à la décentralisation.
1.5. Le Programme est-il bien conçu ? ▪ Séquençage cohérent entre les inputs, les outputs, les résultats et les objectifs; ▪ Cibles d'intervention réalistes (en fonction des ressources) et bien définies ▪ La dimension sectorielle/thématique (DEL, services sociaux) est bien articulée ▪ Arrangements prévus pour s'adapter à l 'évolution du contexte (reflétant notamment les changements possibles en termes de ressources ou tout autre facteur) ▪ Analyse intégrant la spécificité du contexte (situation post-conflit, Etat fragile) et prise en compte des autres initiatives dans le pays ▪ Objectifs des partenaires intégrés et pris en compte	▪ En tant que tel, le diagnostic développé dans le ProDoc était d'une très bonne qualité, (accent sur le développement communautaire et pressentant les évolutions structurelles à venir : planification communautaire, ou encore le rôle essentiel du CDF). Mais la conception interne du PADC-GR manque de cohérence, avec un produit 3 qui mêle moyens et buts, et une absence de ligne directrice claire dans les priorités du Programme, le tout entraînant un manque de clarté et de vision sur les objectifs du PADC-GR. ▪ Les réponses opérationnelles ne sont pas en lien avec le diagnostic : (i) le cadre logique manque de cohérence : les indicateurs de résultats, d'effets et d'impact ne se distinguent pas clairement et ne sont pas forcément en lien avec les objectifs affichés ; (ii) la chaine d'intervention manque de logique : le produit 3 pourrait constituer l'objectif de développement et se trouver à un niveau supérieur en termes d'objectif. ▪ Il y a un chaînon manquant dans cette architecture et il manque des objectifs intermédiaires. On ne sait pas comment atteindre les effets attendus du fait que ce produit 3 mêle des moyens et des buts. ▪ Enfin, la question de la sécurité alimentaire apparaît en filigrane mais n'est ni l'objectif de développement, ni l'objectif immédiat. Ce n'est qu'une des activités du produit 3. ▪ Ceci a créé une divergence d'appréciation entre le FENU et le FBS/FBSA sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre l'insécurité alimentaire , cristallisant les relations de travail autour de problèmes de définition des termes, de mésententes sur les stratégies mises en œuvre autour d'un Programme pourtant originellement validé et signé par le bailleur principal qu'est le FBS/FBSA

QUESTION D'EVALUATION No 1	Dans quelle mesure la conception du programme correspond-elle à la logique d'intervention du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) et aux objectifs de développement du pays partenaire ?
1.6. La conception du programme correspond-elle à la logique d'intervention du PDL du FENU ? ▪ Cohérence entre la conception du programme et les programmes-types du FENU (Développement Local)	▪ Le PADC-GR ne correspond à aucun modèle préétabli du FENU : ce n'est ni un Programme de Développement Local (PDL), ni une approche intégrée de Développement Economique Local (DEL), même si le PADC-GR a cherché (avec un succès mitigé) à incorporer des éléments des deux. ▪ Bien que le modèle ait cherché à répondre aux besoins spécifiques du pays, cela a été fait sans ligne directrice claire, rendant dans la pratique extrêmement difficile d'atteindre les objectifs initiaux affichés. Théoriquement, la démarche des PDL repose sur une approche pilote. Dans le contexte du Rwanda, où la réforme était antérieure à la formulation du PADC-GR, cette démarche n'était pas nécessaire. En d'autres termes, une initiative pilote n'entrait pas dans un bon *momentum*.
1.7. A quel point le programme s'est-il intégré aux questions transversales ? ▪ Participation et promotion intégrée du genre Etude des thèmes environnementaux	▪ Le programme n'a pas intégré la question du genre en tant que telle. Le PRODOC n'y fait référence qu'à trois reprises (composition de l'UGP et la référence à deux indicateurs dans le cadre logique précisant le besoin d'informations chiffrées sur le genre). Cette insertion s'est faite ex-post sans réelle réflexion préalable avec l'inclusion du programme GELD, « parachutée » depuis le Siège. ▪ Le PADC-GR évoque, dans sa conception initiale, la question de la « gestion des ressources naturelles productives » sans que cette question ne soit pas plus explicitée que cela. Deux activités ont été engagées : le terrassement et la plantation de « *wood lots* ». La question de la GRN n'est pas plus développée que cela dans le PRODOC et la mission d'évaluation n'a pas vu de signes clairs de conscience environnementale du PADC, à l'exception de la plantation de fourrages en abord des champs cultivés et de chantiers de terrasses radicales ou progressives, privilégiant clairement la lutte contre l'érosion des terrains.

QUESTION D'EVALUATION No 2	**Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer les systèmes et accroître les capacités, au niveau des AL ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
2.1	**Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à accroître les capacités humaines et institutionnelles, au niveau des AL ?**	
Réponse	**Le PADC/GR a indéniablement contribué au renforcement des capacités institutionnelles de la province du Nord et des deux Districts (Gicumbi et Rulindo) : appui technique, constitution d'espaces de concertation, appui en gestion financière et maîtrise d'ouvrage**	
2.1.1	Dans quelle mesure le PDL a-t-il permis d'améliorer **les processus de décision**, au niveau des AL ? ▪ Réunions de conseil plus régulières entre l'exécutif, les différents Comités et le Conseil ▪ Documentation à jour et accessible sur la documentation actuelle sur les politiques en cours, les stratégies et les CR de réunions ▪ Processus et procédures de prise de décision et de rapportage établis et acceptés	▪ Les capacités de l'ensemble des représentants des acteurs locaux surtout dans le domaine de la gestion administrative et financière et dans la maîtrise d'ouvrage au niveau des Districts, secteurs et cellules ont été améliorées sous l'appui du projet à travers des actions de formation. Toutefois, faute de mesures d'accompagnement appropriées et du *turnover* élevé du personnel (beaucoup plus élevé dans le District de Gicumbi que dans celui de Rulindo), l'impact de ces formations sur la performance du personnel est encore très faible surtout dans les services de gestion budgétaire et ceux de suivi évaluation des investissements. Là encore, la mission a pu observer une nette différence de situation entre Gicumbi (où la capacité de suivi de gestion budgétaire est très faible) et Rulindo (avec une situation nettement plus enviable). ▪ En dépit du bon niveau de qualification des techniciens, de leur dynamisme et de leur bonne volonté, les deux Districts souffrent encore d'un *turnover* très important du personnel et d'un niveau de mobilisation des recettes (internes et externes) encore très faible. Sur ce sujet, le Programme n'a pas pesé, la fiscalité locale ne faisant pas malheureusement partie du modèle PDL du FENU.
2.1.2	Dans quelle mesure le PDL a-t-il renforcé les capacités de **gestion des ressources humaines** (élus gouvernementaux et personnel technique) ? ▪ Organigrammes / division claire des rôles (RH, équilibre entre les sexes) ▪ Manuels / procédures / outils en place et leur qualité, etc. ▪ Processus de décision et procédés établis et acceptés ▪ Régularité des réunions de suivi ▪ Régularité et qualité des rapports écrits	▪ Pas d'influence notable du PADC-GR sur la gestion des ressources humaines ▪ En revanche, le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire à travers: (i) sa contribution à l'élaboration du guide national de planification communautaire; (ii) son appui technique et financier aux deux Districts, en 2007 pour développer leur PDD; (iii) son appui à l'élaboration des différents outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives (PDD, CDMT, PAA, contrats de performance et budget annuel) ; (iv) son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord, des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrat de performance

2.1.3	Les AL ont-elles amélioré la définition et la compréhension de leurs rôles respectifs (élus, personnel technique, organes déconcentrés, citoyens) ▪ Formation continue, description des postes et évaluation des performances mises en œuvre ▪ Amélioration des relations entre les élus, le personnel et les organes déconcentrés ▪ Compréhension des rôles entre le personnel et les Conseillers	▪ Pas d'appréciation de la mission sur ces questions. Mission sur le terrain trop courte (2 jours et demi par district, visites de terrain comprises) pour avoir le temps de traiter ces questions, demandant beaucoup plus d'entretiens en tête-à-tête, particulièrement consommateurs de temps.
2.1.4	Le programme a-t-il contribué à améliorer **l'efficacité administrative** ? ▪ Réduction des formalités administratives pour les membres du personnel et pour les usagers ▪ Suivi et évaluation du système via des rapports mensuels fournis par les départements ▪ Degré d'interaction entre les différents niveaux ▪ Existence d'ateliers de formation sur l'écriture de rapport ▪ Mandats et attributions des différents organes réalisés	▪ Un grand nombre de formations ponctuelles réalisées par le PADC-GR mais faute de mesures d'accompagnement appropriées et du *turnover* élevé du personnel (beaucoup plus élevé dans le District de Gicumbi que dans celui de Rulindo), l'impact de ces formations sur la performance du personnel est encore très faible surtout dans les services de gestion budgétaire et ceux de suivi évaluation des investissements. ▪ Pas d'ateliers ni de formations sur l'écriture de rapport.
2.1.5	Dans quelle mesure le PDL a-t-il renforcé les capacités de gestion des ressources humaines (élus gouvernementaux et personnel technique) ? ▪ Accroissement des connaissances sectorielles des employés des AL / éventail de connaissances sectorielles (avant / après, tel que rapporté) ▪ Manuels de procédure en place et de qualité ▪ Capacité à faire des rapports sur le programme de travail et régularité des CR de réunions ▪ Problèmes de RH réduits (absentéisme, manque de motivation/compétence, mouvements de personnel)	▪ Formation des formateurs pour permettre au PADC-GR et aux deux Districts de disposer en permanence d'un vivier de formateurs prêts à être déployés sur le terrain pour des formations en cascade dans les échelons administratifs inférieurs (Secteurs et Cellules): ▪ Le vivier de formateurs constitué de 47 personnes [38 formateurs (1/Secteur), et les 9 ADC] a été formé/ recyclé pendant 3 jours pour chaque thème. Cette formation des formateurs a porté sur les principaux thèmes suivants relatifs à la gestion des administrations locales: (i) la planification, programmation et budgétisation ; (ii) le suivi-évaluation ; (iii) le manuel de passation des marchés publics ; (iv) le manuel de gestion financière ; (v) la bonne gouvernance et décentralisation. Quelques effets positifs se sont déjà fait sentir dans la préparation des dossiers techniques de planification/budgétisation et dans le processus de passation des marchés. ▪ Pas d'influence sur la gestion des RH.

QUESTION D'EVALUATION No 3	**Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer la planification du développement local ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
3.1	Le plan de développement de l'AL est-il cohérent, complet et réaliste ? ▪ Correspondance entre le budget et le plan ▪ Degré de réalisme du plan en termes de disponibilité de financement ▪ Est-ce que les planifications locale, régionale et nationale sont bien intégrées ? ▪ Mécanismes de suivi sur la mise en œuvre des plans ▪ Analyse des conséquences des investissements sur l'environnement (selon les normes nationales) ▪ Indicateurs de genre	▪ Le PADC/GR a fourni un appui substantiel au processus de planification communautaire à travers: (i) sa contribution à l'élaboration du guide national de planification communautaire; (ii) son appui technique et financier aux deux Districts, en 2007, pour développer les Plans de développement des Districts (PDD); (iii) son appui à l'élaboration des différents outils de référence pour la planification des investissements des deux Districts et de leurs communautés respectives (PDD, Cadre de Dépenses à moyen terme, Plans Annuels, contrats de performance et budget annuel) ; (iv) son appui technique et/ou financier régulier au niveau de la Province du Nord, des deux Districts dans le suivi et l'évaluation des contrat de performance ▪ Néanmoins, quelques problèmes subsistent encore, notamment: (i) la faible capacité des Districts dans le suivi régulier de la mise en œuvre des Plans élaborés; (ii) des lacunes dans la planification stratégique et la gestion optimale des infrastructures; (iii) le faible niveau de mobilisation des fonds additionnels et la gestion des finances publiques, (iv) l'absence d'outils permettant d'intervenir au niveau des cellules avec un exercice de formulation des PDD qui définit les priorités communautaires mais où les besoins des ménages n'apparaissent pas. ▪ Très faible participation dans le suivi et la mise en œuvre des outils de planification et des investissements par la communauté. **La population n'est impliquée que dans le processus d'identification des besoins** (lors de l'exercice d'élaboration des PDD), beaucoup moins dans la gestion quotidienne des infrastructures mises en place. **Exercice de formulation des PDD en cours au Rwanda définit les priorités communautaires mais les besoins des ménages n'apparaissent pas.** Cette participation est loin d'être systématique et les populations rencontrées sur le terrain nous ont déclaré qu'elles n'ont jamais été consultées ni dans le choix des investissements ni dans le processus de mise en place de ces investissements.
3.2	Dans quelle mesure les projets d'aménagement des AL prennent-ils en compte, et répondent-ils, aux besoins de la communauté ? ▪ Couverture d'ensemble des projets d'aménagement ▪ Inclusion d'approches participatives dans la préparation des projets d'aménagement ▪ Représentation des dirigeants locaux dans les réunions / procédures de planification ▪ Participation des femmes dans les processus de planification des AL ▪ Inclusion, dans les plans, d'activités spécifiques en fonction des sexes ▪ Projets d'aménagement réalistes (financement, RH pour la mise en œuvre) ▪ Perception des représentants de la communauté (femmes comprises) de la réactivité des investissements par rapport à leurs besoins	
3.3	Dans quelle mesure le PDL a-t-il amélioré **la participation / l'engagement de la communauté**, au niveau des AL ? ▪ Tendance en hausse de la participation aux comités et conseils municipaux ▪ Participation active des communautés aux activités des AL ▪ Participation des femmes au processus de planification ▪ Perception des membres de la communauté de la capacité des conseillers locaux à les représenter	

QUESTION D'EVALUATION No 4	**Dans quelle mesure les investissements du FDL ont-ils contribué à améliorer les opportunités d'un développement socio-économique ?**
Le PADC-GR a à son actif un bon bilan. Le Programme a bel et bien contribué à améliorer l'accès des populations des districts de Gicumbi et de Rulindo aux infrastructures et aux services de base, pour le moins au travers des équipements financés (marchés, centres de collecte de lait, unités de transformation, réhabilitation ou construction de salles de classes, près de 5000 têtes de bétail achetées). **L'inconvénient, c'est que la dispersion des activités a nui à la clarté du but initial du projet** et qu'à l'issue de celui-ci, il est bien difficile de mesurer l'impact réel des investissements réalisés.	
Indicateurs	**Analyse**
4.1. Dans quelle mesure les investissements réalisés ont-ils contribué à améliorer l'accès à des infrastructures de qualité? ▪ Evolutions des distances par rapport au site, relatives aux services auxquels les populations bénéficiaires avaient recours antérieurement ▪ Perceptions des frais par les usagers des services ▪ Utilisation accrue des services fournis (ex : taux de fréquentation, etc.)	▪ Pour les fontaines construites, le système opérationnel fournit une eau potable et accessible aux familles alentours, réduisant en moyenne d'une heure et demie par jour le temps de collecte de l'eau pour les femmes et les enfants.
4.2. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration de la qualité des services ? ▪ Utilisation optimale des infrastructures ▪ Mesure de la qualité des infrastructures par le personnel des AL, le personnel d'appui et les bénéficiaires ▪ Répartition des dépenses par type d'infrastructure et par année ▪ Evolutions des qualifications et de la quantité de personnel fournissant les services (ex : professeur(e)s, infirmie(è)r(e)s) ▪ Evolutions du taux de fournisseurs de services / usagers des services (données réelles et perceptions)	▪ Pas de données de mesure de la qualité de service en place. Système de Suivi-Evaluation non opérationnel. ▪ Les investissements dans les infrastructures sociales (écoles et dispensaires) ne représentaient que 6 % du total et n'ont été mis en place qu'à la fin du projet. L'équipe a visité deux écoles, l'une achevée et l'autre en construction ; elle a participé à des entretiens avec des parents d'élèves et des enseignants. L'école qui est opérationnelle a permis d'améliorer considérablement l'assiduité des élèves dans une zone, avec des temps de parcours réduits de 5 à 10 km en moyenne pour les élèves.
4.3. Dans quelle mesure les investissements ont-ils favorisé les dynamiques sectorielles (DEL, Gestion des Ressources Naturelles, Services Financiers, secteurs sociaux) ? ▪ Interaction avec les organismes sectoriels spécialisés (services déconcentrés, universités, chambres de commerce, etc.) ▪ Valeur stratégique spécifique des investissements	▪ L'intérêt croissant du PADC–GR envers les infrastructures économiques s'accorde avec le but de Vision 2020 de commercialisation de l'activité agricole et de renforcement de ses filières. Il correspond aussi aux recommandations à mi-parcours qui stipulent que l'accent du projet doit être placé sur la construction de biens publics collectifs ▪ **Les ADEL contribuent à favoriser une dynamique sectorielle**, opérant un changement de stratégie des subventions directes jusque-là octroyées (financement de terrasses, bovins, semences et engrais) vers des mesures de soutien basées sur le marché et qui favorisent les pauvres. ▪ Mises en place depuis juillet 2009, les ADEL ont été conçues pour promouvoir l'entreprenariat et développer les activités génératrices de revenus (AGR), en essayant de **répondre concrètement aux difficultés rencontrées par les ménages agricoles dans l'accès aux services financiers.** Les ADEL visent à accompagner la dynamique du développement économique au niveau du District, tout particulièrement l'émergence de micro et petites entreprises.

QUESTION D'EVALUATION No 4	**Dans quelle mesure les investissements du FDL ont-ils contribué à améliorer les opportunités d'un développement socio-économique ?**
4.4. Dans quelle mesure le programme a-t-il ouvert des opportunités d'activités génératrices de revenus et d'emploi ? ▪ Approche intégrée du DEL et stratégie partagée ▪ Développement du secteur privé facilité (amélioration de l'environnement des affaires : régulations, infrastructures, services) ▪ PPP ▪ Quelle influence de l'HIMO sur l'économie locale ?	▪ Améliorations conséquentes des revenus des ménages bénéficiaires, qui leur permettent d'ouvrir des comptes en banque, d'acheter des produits de première nécessité, d'épargner en vue d'autres investissements productifs, de souscrire à des régimes d'aide médicale, de vêtir et scolariser leurs enfants, et de rénover leurs habitations. ▪ x Ces mesures ont porté sur les pauvres économiquement actifs, bénéficiant aux petits propriétaires terriens dont les terres ont été aménagées en terrasse, et qui ont reçu des bovins et des intrants agricoles, ainsi qu'aux paysans sans terre et aux très pauvres, à qui l'on a fourni de l'emploi salarié via le Programme « Travaux Publics à Forte Densité de Main-d'œuvre (HIMO) » pour construire des terrasses radicales. ▪ Les familles sont en position d'acheter des produits de première nécessité, des vêtements et des livres scolaires, une assurance médicale, ainsi que d'investir dans une entreprise et d'apporter des améliorations considérables à leur quotidien. ▪ Voir Tableau 11.

QUESTION D'EVALUATION No 5	Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme ?	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
5.1	**Quelle pérennité des investissements réalisés par le FENU ?**	
5.1.1. Existe-t-il des preuves que les AL / les associations maintiendront les infrastructures, les Opérations et la Maintenance (O&M) après l'intervention du FENU (bâtiments, professeur(e)s, équipement, personnel de santé, etc.) ? ▪ Preuves du sentiment « d'appartenance » des infrastructures et des services, dans les perceptions des utilisateurs ▪ Paiements réguliers des frais d'utilisation (quand / où établis) ▪ Budgets de maintenance dans le budget annuel des AL **5.1.2. Le programme a-t-il été propice à la viabilité financière des prestations de services et de la maintenance des infrastructures par les AL ?** ▪ Preuves de l'émergence de sources locales de revenus permettant la maintenance des résultats des interventions (frais d'utilisation) ▪ Autres donateurs financiers ▪ Transferts du Trésor National ▪ Partenariat public-privé, obligations municipales **5.1.3. A quel point les AL / groupes d'usagers sont-elles habilitées (capacités économiques, techniques et légales) à maintenir les infrastructures et services ?** ▪ Preuves de la planification, de la programmation, du financement et de la mise en œuvre en temps voulu de la maintenance des infrastructures ▪ Preuves de l'émergence de sources locales de financement pour maintenir les résultats des interventions (frais d'utilisation **5.1.4. Avec quelle efficacité les investissements ont-ils été gérés par les AL ?** ▪ Passation des marchés régulièrement suivies ▪ Intégration totale des fonds dans les budgets locaux ▪ Existence de plans de mise en œuvre des investissements ▪ Implantation des projets en temps voulu (par rapport aux budgets) ▪ Existence de système de suivi et d'évaluation pour mesurer la progression trimestrielle du plan d'affaires ▪ Inspections régulières de la progression des constructions ▪ Degré de correspondance entre le projet d'aménagement, le budget et les investissements réels (nombre et coûts)		▪ Les coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures créées par le PADC–GR ont été garantis par la constitution de comités de gestion et par la perception de frais d'utilisation. Ce sont des réalisations considérables qui jettent les bases d'une viabilité à long terme. ▪ Les Districts arrivent à assurer une saine gestion des infrastructures mises en place par le Programme sur le long terme, sur la base des systèmes de surveillance créés et de l'intégration des coûts de gestion dans leurs budgets. Néanmoins, les Districts restent fortement tributaires du gouvernement national pour leurs dépenses d'exploitation. ▪ Dans les établissements scolaires construits par le PADC–GR, des **associations de parents d'élèves** ont été mises en place pour gérer les affaires courantes. Le gouvernement garantit les coûts de maintenance grâce à la mise en place de bourses par capitation pour chaque élève inscrit. Ces **subventions couvrent les coûts d'équipement**, de fournitures scolaires et d'autres coûts d'exploitation. Les comités de gestion s'occupant des équipements hydrauliques recueillent des honoraires des usagers de l'eau tirée aux fontaines pour financer les coûts de maintenance. Cet argent est utilisé pour l'entretien de base et la réparation des conduites et raccordements d'eau, pour les pompes et les réservoirs de stockage, assurant ainsi la viabilité de leur exploitation. **Des dispositions analogues ont été mises en place pour les infrastructures économique**s. Les comités de gestion perçoivent des redevances sur les marchés, dont 10% font office de fonds d'entretien. ▪ Pas de pérennité assurée pour les ADEL.

QUESTION D'EVALUATION No 5	**Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme ?**
Réponse à la question et indicateurs	**Analyse**
5.2 Dans quelle mesure la planification du développement et les processus de gestion continueront à être respectés au niveau des AL ?	
5.2.1 Les AL sont-elles habilitées (capacités économiques, techniques et légales) à accéder à des financements supplémentaires ? ▪ Preuves de prises d'initiatives significatives, par les AL, après l'intervention ▪ Preuves de la capacité des AL à exploiter d'autres ressources (fonds communs, partenariat public-privé, transferts nationaux)	▪ Pour les fonds d'investissement en nature, **les Districts se tourneront à l'avenir vers le *Community Development Fund* pour compenser l'arrêt de l'apport en capitaux du PADC–GR.** Ainsi, la viabilité financière future des Districts dépend de l'engagement continu du gouvernement central en faveur de la décentralisation et, pour l'apport en capitaux, de la volonté constante des bailleurs de soutenir le CDF
5.2.2 Y a-t-il un engagement continu des AL dans la planification du développement et dans sa mise en œuvre, telles qu'introduites par le PDL ? ▪ Preuves de l'engagement des acteurs locaux dans les processus de développement local, après l'intervention ▪ Amélioration des relations de travail entre les fournisseurs de services, les institutions et les citoyens	▪ La pérennité réside dans le caractère interconnecté et dans le renforcement mutuel des investissements. **Le Programme « *One Family, One Cow* » touche de plus en plus de familles et accroît les retombées positives du projet via un renforcement de la solidarité sociale**. Les vaches laitières se nourrissent de plantes fourragères qui elles-mêmes retiennent les murs des terrasses. Ces vaches produisent ensuite du fumier qui fertilise les champs en terrasses, créant ainsi un **cercle vertueux en faveur d'une productivité croissante et d'une hausse des revenus agricoles.** Les marchés physiques, laiteries, abattoirs et usines de transformation fournissent des débouchés aux produits agricoles primaires, aidant à recueillir des revenus agricoles, favorisant la création d'emplois non agricoles, ainsi que la spécialisation et une indéniable valeur ajoutée aux produits agricoles vendus sur les marchés locaux et nationaux. ▪ La réforme et le renforcement de la fiscalité locale des Districts représenteraient une étape importante vers la consolidation de la viabilité à long terme des Districts, leur permettant de créer un cercle vertueux entre la perception des recettes, les dépenses en infrastructures, les services à la population et l'amélioration du développement économique local.
5.2.3 Les moyens (techniques et financiers) du programme sont-ils adéquats à **la capacité d'absorption**, au niveau local (AL, associations, institutions décentralisées nationales) ? ▪ Meilleurs engagement et compréhension des buts du projet par l'administration des AL ▪ Capacité des conseils à suivre le rythme des activités du projet ▪ Implication des partenaires ▪ Pas d'interférence entre la chronologie du projet et le programme annuel des AL	▪ Capacité d'absorption des Districts supérieure aux capacités financières du Programme. Bonne implication de tous les partenaires sur le suivi financier du PADC-GR. Les bénéficiaires regrettent de ne pas avoir été associés aux décisions à partir de 2009, décisions ayant eu de fortes implications financières. ▪ Les mesures de soutien direct aux ménages (terrassement, achats de bovins, semences, engrais) du PADC–GR et les infrastructures économiques (marchés, abattoirs, laiteries, unités de transformation des aliments) ont créé une base sur laquelle il est possible de construire la viabilité économique, mais des mesures supplémentaires sont nécessaires pour consolider ces acquis

QUESTION D'EVALUATION No 6	**Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eu aux niveaux local et national ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
6.1	Avec quelle efficacité les fonds du Programme ont-ils été transférés aux AL ? ▪ Information transparente et fournie à temps sur la disponibilité des fonds ▪ Dépenses exécutées dans les temps ▪ Correspondance entre l'information sur les fonds disponibles, les fonds déboursés et effectivement reçus ▪ Critères de débloquement des fonds bien définis et respectés ▪ Synergie avec d'autres fonds existants au niveau national (procédures, montants)	▪ **La gestion de l'UGP est cohérente avec les procédures nationales :** le PADC-GR s'est conformé aux décisions du Comité de pilotage (local) et tripartite (régional). Son équipe était à l'écoute des bénéficiaires, au premier rang desquels les maires des deux Districts. ▪ Les procédures de gestion et d'exécution du PADC-GR sont adaptées aux capacités d'exécution des Districts et les personnes rencontrées se sont montrées satisfaites sur ce point. De fait, l'utilisation du FDL via les procédures du CDF n'a pas entrainé de distorsion, les fonds étant alloués sur base annuelle à date fixe (à l'exception de l'année 2010 où des fonds pour cette année n'étaient pas initialement prévus).
6.2	Dans quelle mesure la gestion du programme s'aligne-t-elle avec les procédures et normes des services des AL ? ▪ Utilisation de modalités nationales/directes de mise en œuvre (DIM/NIM) ▪ Degré d'alignement des objectifs et procédures ▪ Comité de pilotage fonctionnel avec un leadership national ▪ Relations de travail avec le personnel des départements, compréhension de la logique du programme par ce personnel	▪ Le PADC-GR a adapté ses plans d'action annuels à l'évolution du contexte : (i) réforme administrative de 2006, (ii) trois changements du cadre organique et du District, (iii) mouvements du personnel et *turnover* élevé à Gicumbi, (iv) changement d'approche impulsé par le FBS/FBSA et le FENU en 2008, (v) modification du Comité de pilotage en février 2009 et (vi) extension du projet au 30 juin 2010.
6.3	Dans quelle mesure le personnel mis en place par le Programme (inclus le recours à de l'expertise externe) répond-il aux besoins des AL et du Gvt national ? ▪ Correspondance entre l'expertise requise et disponible ▪ Tous les postes sont pourvus (pas de postes vacants)	▪ **L'assistance technique** prévue en appui aux Districts a aussi été revue en fonction de l'évolution du contexte institutionnel (disparition progressive des ADC, reconfiguration de l'AT locale en fonction des nouveaux besoins des Districts). ▪ **Un personnel local qui n'avait pas tous les outils méthodologiques en main.** La mission a constaté sur le terrain que les outils méthodologiques du FENU n'étaient pas bien maîtrisés par l'assistance technique. Il aurait été utile de prévoir des activités de renforcement des capacités du personnel du Programme, des ateliers d'échange et des formations sur les outils FENU au-delà du seul niveau du coordinateur du PADC-GR, en y intégrant les Conseillers techniques des Districts.

QUESTION D'EVALUATION No 6	**Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eu aux niveaux local et national ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
6.4	Dans quelle mesure le Bureau Régional du FENU a-t-il assuré son rôle de supervision et de conseil ? ▪ Nombre de visites ▪ Existence de mécanismes clairs et d'instruments de partage et de retour de l'information (feed-back) ▪ Capitalisation des expériences et enseignements ▪ Rapidité de réponse des demandes du CTP	▪ Le Bureau Régional du FENU, hautement préoccupé par les attentes du FBS/FBSA, était constamment « pris entre deux eaux », ne sachant pas vraiment quelle orientation choisir. **Ces inquiétudes ont poussé le Bureau Régional à interférer sur les orientations du PADC-GR, jusqu'a parfois décider de l'opportunité des financements.** Le rôle du Conseiller Régional et des Conseillers Techniques nationaux a, dans le cas présent, manqué de clarté: un Conseiller Technique doit-il décider de l'opportunité des financements dans un projet ou faire confiance à son coordinateur ? ▪ **Manque de communication entre le FENU et les bénéficiaires directs**. L'équipe du PADC-GR était obligée de répondre aux contraintes du Bureau Régional tout en préservant les bonnes relations au niveau local. Il aurait pourtant été du ressort du FENU de clarifier l'état du Programme, ses contraintes et ses limites avec les bénéficiaires. ▪ Modalités de l'assistance technique apportée par le Bureau Régional méritent d'être sérieusement revues. La déconcentration du FENU au niveau régional n'a pas de sens si les Bureaux Régionaux ne sont pas en mesure d'apporter l'expertise nécessaire et le suivi pour que les projets PDL fonctionnent comme prévu. Il est urgent de renforcer les équipes avec des compétences spécifiques dans différents domaines d'intervention (décentralisation, projets de développement local, évaluation, prospective) et avec des profils variés (experts en développement local, décentralisation, urbanistes, environnementalistes, économistes). ▪ L'appui technique en général doit d'être reconsidéré avec des missions de suivi plus régulières, plus longues et servir aussi à former les équipes locales. Construire la capacité technique au niveau local est primordiale mais reste peu opérante si les conseillers nationaux n'ont pas assimilé les objectifs et la logique de l'approche PDL et son lien avec la stratégie globale du FENU. ▪ La qualité de l'assistance technique externe est primordiale pour le succès des projets du FENU. Au Rwanda, l'assistance technique externe n'a pas été à la hauteur des besoins et des attentes et la mémoire institutionnelle du PADC-GR s'est quelque peu perdue en cours de route (changement du Chargé de Programme et du Conseiller Technique Régional quasiment simultanément, période de carence du personnel, conceptions divergentes sur la façon de mener à bien le Programme). Ceci explique en grande partie les difficultés qu'a rencontrées le PADC-GR.

QUESTION D'EVALUATION No 6	**Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eu aux niveaux local et national ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
6.5	Avec quelle efficacité la direction a-t-elle rendu les plans de travail annuels/ actualisé les plans pour s'adapter au contexte changeant ? ▪ Réalisations par rapport aux objectifs (tels que présentés dans le PRODOC et le PTA)	▪ Faible capacité de monitoring des activités et maîtrise imparfaite de la chaine de résultats attendus du Programme par l'équipe du PADC-GR. L'UGP ne dispose pas de tableaux présentant les taux de réalisation des activités assortis de données chiffrées consolidées
6.6	Comment l'évaluation et le suivi ont-ils été liés aux processus de gestion ? ▪ Informations sur la situation de départ (avant intervention) ▪ Existence d'un système de MIS actualisé ▪ Le système MIS est partagé, compris et utilisé par les AL ▪ Indicateurs actuels de la progression du projet, rapports informatifs et réguliers	▪ Le PADC-GR a documenté ses activités en développant des outils didactiques largement diffusés pour une pérennisation et une capitalisation des acquis : brochures, documentaire qui ont été largement diffusés. ▪ Mais le PADC-GR ne dispose pas d'éléments permettant de comparer la situation avant et après l'intervention et il est particulièrement difficile de mesurer l'impact des actions menées pour deus raisons : (i) système MIS non fonctionnel et (ii) redécoupage territorial de 2006. ▪ Problème récurrent dans l'utilisation du MIS dans les projets du FENU : système opérationnel en début de Programme, mais système lourd et nécessitant une expertise beaucoup trop lourde pour les besoins locaux. En outre, système MIS pas partagé avec les AL, outil projet exclusif ni assimilé ni utilisé par les AL ou les autorités provinciales.
6.7	Tient-on compte des données et des rapports du S&E lors des prises de décisions stratégiques sur les prestations de services, ainsi que pour tirer les leçons de l'expérience acquise ? ▪ Rapportage de qualité, complet et réalisé à temps ▪ Degré d'utilisation des données du S&E dans les décisions d'investissement ▪ Degré d'utilisation des données et des rapports pour renforcer la base de connaissances des décideurs locaux et nationaux	▪ Du fait des manquements évoqués plus haut, pas de réel S&E des actions entreprises et le rapportage existant est trop narratif, ne permettant pas de tirer les leçons de l'expérience acquise. ▪ S&E non utilisé dans les décisions d'investissement et n'a pas aidé à améliorer la base de connaissance des décideurs locaux.

QUESTION D'EVALUATION No 6	**Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eu aux niveaux local et national ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
6.8	Quelle efficacité de l'Assistance Technique ? ▪ Qualité des rapports techniques, compréhension de la logique du PDL et des meilleures pratiques dans ce domaine (au niveau international) ▪ Gestion des RH et qualité d'écoute	▪ AT locale suivant sa feuille de route mais ayant beaucoup de difficultés à insuffler une dynamique ou une orientation au Programme. Rôle du Coordinateur apprécié et bonne qualité d'écoute, ayant fait preuve de flexibilité. ▪ L'UGP a donné l'impression de ne pas pouvoir s'extraire de la gestion quotidienne du Programme pour prendre du recul sur les effets induits de leur action. On serait en droit d'attendre de l'équipe (coordonnateur, ingénieur, responsable financière) un travail de collecte et de présentation des principaux résultats du Programme, en tentant par exemple de répondre aux indicateurs du PRODOC. ▪ **Une approche de développement local bricolée au gré des évènements qui aurait dû rentrer dans la logique DEL en cours de formulation dans le pays** et l'absence de connaissance de ce que le FENU aurait pu proposer localement, que ce soit en termes de PDL ou DEL. En d'autres termes, l'Assistance Technique n'était pas bien informée sur la méthodologie propre du FENU et sur les avantages comparatifs à proposer et, d'autre part, le Bureau Régional ne disposait pas assez d'informations sur ce qui se faisait réellement dans le pays.

QUESTION D'EVALUATION No 7	**Dans quelle mesure le programme pilote a-t-il été étendu et répliqué ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
7.1	Le programme pilote a-t-il fait figure de levier, aux niveaux national et local ? ▪ Ressources additionnelles ▪ Nombre de territoires où l'approche a été répliquée ▪ Fonds de transferts du niveau national alloués aux PDL ▪ Proportion entre les ressources supplémentaires des bailleurs et les ressources du FENU ▪ Mécanismes de fonds communs (basket fund) ▪ Déploiement national de la conception / du développement / de l'exécution du programme	▪ Grâce au partenariat entre le FBS / FBSA et le PNUD, le FENU a triplé sa contribution à l'investissement. ▪ FENU a été capable de se positionner au niveau national sur quelques niches où il a su développer son avantage comparatif (Manuel de gestion des dépenses publiques, révision des responsabilités des maires des Districts, etc.). ▪ Le PADC-GR a fait preuve de souplesse et a su s'adapter aux évolutions du contexte, apportant quelques innovations, plus particulièrement dans le domaine du DEL, avec notamment la création des ADEL
7.2	Des synergies ont-elles été établies avec d'autres programmes et acteurs ? ▪ Preuves d'efforts complémentaires avec des initiatives pertinentes dans les zones et / ou nationalement ▪ Nouveaux partenariats établis avec des acteurs locaux et / ou externes	▪ Le PADC–GR a établi de solides relations de travail avec les autorités nationales et locales basées sur des apports financiers et techniques dans le cadre du Programme Vision 2020 (Umurenge), sans pour autant que ne soit mise en place une logique de pilotage et de réplication au niveau national. ▪ Le partenariat du FENU avec le FBS/FBSA était fondé sur une conception du programme qui cherchait à combiner les priorités de la sécurité alimentaire du FBS/FBSA avec l'approche du FENU, visant à lutter contre la pauvreté grâce à la mise à disposition d'infrastructures économiques et sociales à petite échelle et à l'appui aux organes décentralisés. Ce partenariat a été entaché par l'absence de vision commune sur les objectifs et approches du projet, comme expliqué précédemment.
7.3	Le programme a-t-il promu l'établissement d'un cadre pour l'harmonisation des soutiens des bailleurs ? ▪ Preuves d'accords de coordination et de partenariat ▪ Mécanismes de financement commun ▪ Plateformes thématiques / sectorielles ▪ Initiatives globales / nationales conjointes ▪ Preuve d'enrichissement mutuel entre les programmes	▪ Non, le PADC-GR n'a pas créé de synergies entre les partenaires ni joué le rôle de moteur espéré. ▪ **L'affectation des fonds d'investissement du PADC–GR,** à ces deux Districts seulement, **va à l'encontre de l'esprit d'harmonisation des bailleurs**, d'autant plus que les Districts n'ont pas agi comme des pilotes pour les innovations à mettre ensuite en œuvre à l'échelle nationale.

QUESTION D'EVALUATION No 7	**Dans quelle mesure le programme pilote a-t-il été étendu et répliqué ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
7.4	Le programme a-t-il renforcé l'efficacité des partenariats avec le PNUD et avec d'autres bailleurs dans leur mise en œuvre ? ▪ Conscience / appréciation par le personnel et les partenaires clés ▪ Preuves / reconnaissance de la valeur ajoutée des synergies de mécanismes de mise en œuvre conjoints ▪ Répartition des responsabilités et rapportage harmonisé ▪ Plaidoyer commun et positionnement	▪ Excellentes relations du PADC-GR avec le PNUD, le PNUD ayant compris l'avantage comparatif du FENU sur le développement local. ▪ Les opportunités d'exploiter des synergies avec d'autres partenaires (comme par exemple sur les méthodes de construction de terrasses radicales ou d'infrastructures) n'ont pas été saisies. ▪ Pas d'activités de plaidoyer du PADC-GR au niveau national. Le modèle PDL ou DEL du FENU n'est pas mieux compris ou diffusé avant l'intervention qu'après.

QUESTION D'EVALUATION No 8	**Dans quelle mesure des approches propices à l'évolution des politiques ont-elles été mises à l'essai ?**	
Réponse à la question et indicateurs		**Analyse**
8.1	Le programme a-t-il promu la reconnaissance de l'approche et du rôle du FENU ? ▪ Production / diffusion de savoirs novateurs ▪ Bailleurs adoptant les meilleures innovations et stratégies du FENU ▪ Standing du FENU pour la communauté des bailleurs / dans l'appréciation des partenaires clés ▪ Alliances stratégiques au niveau national ▪ Alignement / implication dans la mise en œuvre des priorités / stratégies nationales et des bailleurs ▪ Opportunités pour la poursuite des partenariats / des engagements stratégiques	▪ le PADC-GR n'a pas développé une approche PDL en tant que telle mais un mélange de PDL, DEL et de lutte contre l'insécurité alimentaire. D'une conception hybride entre PDL et DEL, le PADC-GR a avant tout cherché à répondre aux attentes des autorités nationales et locales (effort louable) et de son bailleur principal, le FBS/FBSA, mais sans succès en raison de divergences persistantes sur la façon de s'attaquer à la question de l'insécurité alimentaire. ▪ Dans le contexte du Rwanda, avec une politique de décentralisation claire, dynamique et efficace, menée depuis déjà dix ans, le PADC-GR a pris le train en marche et a dû lui-même s'adapter à ces changements sans véritablement influer véritablement sur les procédures nationales. ▪ Difficulté pour le FENU est de créer des synergies entre les différents produits ou modèles proposés, que ce soit le développement communautaire, la micro finance, le DEL ou encore le volet offre des ADEL.
8.2	Le programme a-t-il suscité des améliorations des lignes de conduite dans les champs de la décentralisation et du développement local ? ▪ Conscience / appréciation des décideurs nationaux et autres partenaires clés ▪ Réformes sectorielles ▪ Statuts / règlements ▪ Procédures et normes pertinentes	▪ Non. Pas vraiment. Question de fond pour le FENU: faut-il être à tout prix innovant dès lors que le cadre proposé par le pays bénéficiaire l'est lui-même ? Comme l'ont rappelé les dirigeants du MINALOC, l'innovation venait bien plus du Gouvernement lui-même que du Programme et si celui-ci a été bien reçu, c'est justement qu'il collait aux attentes du pays et qu'il a su faire preuve de souplesse dans son mode opératoire, en d'autres mots, suivre le train en marche.
8.3	Le plaidoyer politique pour l'approche du PDL a-t-il été réalisé avec succès, au niveau national ? ▪ Nombre de réunions de haut niveau entre les gestionnaires du programme du FENU et l'administration centrale ▪ Mécanisme de coordination en place, au niveau national ▪ Existence d'une stratégie de plaidoyer, d'un calendrier (implicite/explicite) ▪ Degré de l'engagement de l'équipe FENU (locale et régionale) dans les activités de plaidoyer	▪ Non. Le positionnement du FENU gagnerait à être revu pour mieux coller aux objectifs du pays et à son *modus operandi*. En d'autres mots, **la difficulté pour le FENU est de concilier visibilité et impact sur le terrain**. ▪ Dans un contexte où la plupart des bailleurs se tournent progressivement vers l'appui budgétaire sans cibler un territoire en particulier, un Programme comme le **PADC-GR pose *a posteriori* un problème d'équité territoriale pour le Gouvernement** alors que les besoins en équipement au Rwanda transitent par le CDF, comme expliqué précédemment. Le modèle PDL du FENU semble beaucoup plus adapté dans des contextes de décentralisation naissante (comme au Burundi par exemple) où la notion de Programme pilote pour une réplication à l'échelle nationale prend alors tout son sens. ▪ Pas de stratégie de plaidoyer et pas d'engagement du FENU (local ou régional) dans des activités de ce type.

ANNEXE 7 : INFORMATIONS ADDITIONNELLES

Annexe 7.1. : Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) et notation

Les Indicateurs objectivement vérifiables ci-dessous constituent une grille d'analyse complémentaire à celle de la Matrice d'Evaluation. Cette analyse se concentre sur les indicateurs les plus déterminants quant à l'évaluation du PADC-GR, sorte de synthèse des éléments les plus notables. Cette grille reprend les huit questions de la Matrice. La notation des indicateurs est le fruit d'un travail collectif de l'ensemble de l'équipe d'évaluation. L'enjeu n'est pas tant de noter l'équipe du Projet que de qualifier les résultats à atteindre par grands objectifs. Si certains domaines sont moins bien notés que d'autres, ceci ne relève pas nécessairement de l'UGP car, très souvent, des facteurs exogènes expliquent les contraintes rencontrées. L'idée derrière cette méthode d'évaluation (largement utilisée par certains bailleurs, notamment en Europe du Nord) est de pouvoir comparer des grandes tendances sur les projets du FENU et d'avoir la même base d'évaluation d'un pays à l'autre.

Une conception initiale qui prend en compte les objectifs de développement du pays mais qui manque de cohérence interne

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 A 5)
I OV1 : Cohérence avec la politique du Gvt. (Vision 2020, EDPRS et la politique de décentralisation) et UNDAF	Un programme qui a été conçu selon les orientations du Gvt et de l'UNDAF et qui a su s'adapter à l'évolution du contexte	3/5
I OV2 : Cohérence avec la logique d'intervention du FENU (PDL) et composantes DEL et GRN	Un programme conforme à la logique du FENU et complémentaire avec les différentes approches (PDL classique en infrastructures sociales, DEL et Gestion des Ressources Naturelles)	2/5
I OV3 : Cohérence avec la logique d'intervention du FBS/FBSA	Un programme conforme aux attentes du bailleur sur toute la durée de l'intervention	1/5
IOV4: Utilisation des structures existantes	Mettre en place une structure de gestion du programme fortement ancrée dans les structures nationales existantes	4/5
IOV 5: Prise en compte des priorités de la communauté	Elaborer, de façon participative des PDD depuis les villages/ cellules/secteurs jusqu'au niveau des Districts et les mettre en œuvre	4/5
IOV 6 : Prise en compte des questions transversales	Privilégier les femmes dans la mise en œuvre du programme	3/5
Note globale		**3/5**

Une contribution indéniable du projet au renforcement des capacités au niveau des autorités locales

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 A 5)
IOV1: Cadre organique/division claire des rôles et responsabilités	Adaptation des procédures des différentes institutions aux nouveaux cadres organiques (évolutions en 2006, 2007 et 2009 au niveau du district/secteur/cellule)	2/5
IOV2 : Adaptation aux changements du cadre organique	Appuyer les acteurs à s'adapter aux nouveaux cadres organiques	4/5
IOV 3: Régularité et qualité des rapports au niveau du District	Formation/accompagnement en rédaction des rapports administratifs	3/5
IOV 4: Hausse de la génération des recettes	Formation/accompagnement en mobilisation des recettes (internes et externes) des Districts	2/5
IOV 5: Existence d'un système de gestion/contrôle comptable et budgétaire	Appui aux Districts dans le développement/amélioration de leurs outils de collecte des recettes et de gestion et contrôle comptable et budgétaire	2/5
IOV 6: Existence d'un système de rendu de compte régulier à la population	Appui aux Districts dans la mise en place d'un système efficace de rendu de compte et de rapportage	3/5
Note globale		**3/5**

Un appui substantiel au processus de planification participative des besoins mais encore des insuffisances de suivi et de gestion

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 à 5)
IOV 1 : degré d'implication des communautés dans l'identification des besoins et la détermination des priorités	Le PADC/GR a appuyé les deux Districts dans le processus d'impliquer régulièrement les communautés dans l'identification et la détermination de leurs priorités	4/5
IOV 2 : Existence d'outils de planification et de budgétisation	Le PADC/GR a donné un appui substantiel à l'élaboration des plans d'investissements au niveau local (les PDD) ; Le PADC/GR a apporté son appui au processus régulier de préparation/actualisation participative et transparente d'outils de planification et de budgétisation (PDD, MTF, PAA, Contrat de performance, budget annuel).	3/5
IOV 3: qualité du suivi de la mise en œuvre des PDD par les structures communautaires	Le PADC/GR a contribué au renforcement des capacités des Districts pour le suivi de la mise en œuvre des PDD ; Le Programme a facilité l'organisation des réunions des CDC et des Conseils de Districts pour l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des PDD.	2/5
IOV 4: Niveau de performance des Districts pour la mobilisation des fonds et pour la gestion budgétaire et fiscale	Le projet a amélioré les capacités des Districts en matière de gestion budgétaire et fiscale et de recherche de financements complémentaires ; Les fonds FDL ont été transférés aux Districts de façon claire et transparente.	3/5
IOV 5: Existence de structures de maintenance des équipements	Le PADC/GR a aidé les Districts à prendre en compte la maintenance des équipements (mise en et opérationnalisation des comités de gestion)	3/5
Note globale		**3/5**

Une amélioration des revenus des ménages bénéficiaires et un meilleur accès aux services économiques et sociaux de base

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 à 5)
- **IOV 1 :** Nombre de ménages ayant bénéficié d'investissements et services productifs	- Le PADC/GR a contribué à la mise en place d'infrastructures productives (terrasses, abattoirs, marché) - Le PADC/GR a permis aux ménages bénéficiaires d'améliorer leur capacité en gestion de micro-entreprises (gestion, comptabilité, recherche de financement)	3/5
- **IOV 2:** Nombre de ménages ayant bénéficié d'appuis directs	- Le PADC/GR a contribué à la réduction de la sécurité alimentaire à travers des appuis directs (vaches, engrais, semences)	3/5
- IOV 3 : Nombre d'infrastructures sociales construites	- Le PADC/GR a contribué à l'amélioration d'infrastructures sociales (eau, éducation, santé) - Le PADC/GR a contribué à l'amélioration de l'accès à ces infrastructures	3/5
- IOV 4 : Les investissements ont favorisé une approche plus intégrée et stratégique du développement local	- Le PADC/GR a visé une approche intégrée du DEL au travers de mesures complémentaires d'appui direct aux ménages (terrasses, vaches, intrants) couplées avec des infrastructures économiques (marchés, abattoirs, usines de transformation) et des services (ADEL en appui-conseil aux micro entreprises, Rwanda Investment Groups (mini RG)	3/5
Note globale		**3/5**

Quelques éléments de durabilité garantis mais de nouvelles mesures pour consolider les acquis sont encore nécessaires

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 à 5)
IOV 1 : les bénéficiaires des appuis directs sont autosuffisants et capables de résister aux éventuelles crises alimentaires	Les appuis directs du PADC–GR ont permis aux populations d'atteindre un niveau suffisant de sécurité alimentaire (ex : stratégies de multiplication des semences et engrais, mutualisation via des fonds d'investissement pour l'achat de matériels, effets démultiplicateurs du Programme « *One Family, One Cow* »).	4 / 5
IOV 2 : des systèmes d'entretien des infrastructures productives sont opérationnels	- Le PADC–GR a soutenu les usagers et les prestataires de services dans la mise en place de mécanismes de maintenance des infrastructures (comités de gestion, fonds d'entretien, frais d'utilisation, disponibilité du matériel scolaire, médicaments, etc.). - Les Districts sont en mesure d'assurer une bonne gestion des infrastructures à long terme (plans de suivi et de gestion, intégration des frais de gestion dans les budgets).	3 / 5
IOV 3: le montant des fonds additionnels pour le financement des infrastructures	Le programme a renforcé les capacités des Districts à mobiliser des financements supplémentaires.	1 / 5
IOV 4: existence d'indicateurs pertinents dans le ProDoc sur le désengagement progressif du programme	Le document de programme ne prévoit pas de stratégie de sortie, laissant l'équipe du PADC–GR sans les outils nécessaires à la conclusion du projet de manière bien planifiée. Au moment de la mission d'évaluation, l'équipe du PADC–GR a formulé un plan d'investissement pour 2010, mais les autres dimensions d'une stratégie de sortie n'ont pas été prises en compte, laissant à l'équipe d'évaluation la tâche de le faire.	2 / 5
Note globale		**2,5 / 5**

Une gestion du programme efficace et appréciée mais des turbulences dans la programmation des activités

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 A 5)
- **IOV 1 :** Niveau de conformité des activités avec le PRODOC et/ou d'adaptation à l'évolution du contexte	- Le PADC-GR s'est conformé aux activités prévues dans le PRODOC (raffermissement des institutions, planification du développement communautaire, FDL, capitalisation, appui technique) - Le PADC-GR a adapté ses plans d'action annuels à l'évolution du contexte	4/5
- **IOV 2:** Cohérence entre les modalités de gestion/exécution de l'UGP et les procédures nationales	- Le PADC-GR s'est conformé aux décisions du Comité de pilotage (local) et tripartite (régional) - Les procédures de gestion et d'exécution du PADC-GR sont adaptées aux capacités d'exécution des Districts	4/5
- **IVO 3:** Qualité des rapports annuels : suivi des résultats (taux de réalisation), objectifs annuels clairs, cohérence entre les résultats et l'exécution budgétaire	- Le PADC-GR a assuré un monitoring de qualité de ses activités et adapté en conséquence son plan de travail - Le PADC-GR a exécuté son budget en cohérence avec les résultats attendus	2/5
- **IVO 4**: Le personnel mis en place par le Programme répond aux besoins des Districts (qualité de l'assistance technique)	- Le PADC-GR a adapté l'assistance technique à l'évolution des besoins du district et du contexte national	4/5
- **IVO 5**: Fréquence, qualité et réactivité du Bureau Régional du FENU	- Le Bureau Régional du FENU fournit un appui régulier, pertinent basé sur une compréhension claire du modèle PDL/DEL/MF et de son contexte de mise en œuvre - Le Bureau Régional du FENU dispose d'une AT de qualité, bien informée et capitalisant pour HQ - Gestion des RH et qualité d'écoute	2/5
- **IVO 6**: Utilisation des données du système de S&E dans la prise de décision (niveaux local et national)	- Le PADC-GR a développé un système de S&E de qualité largement diffusé et en rapport avec les objectifs du PRODOC	2/5
- **IVO 7 :** Nbre d'outils didactiques produits pour appuyer la décentralisation à tous les niveaux	- Le PADC-GR a documenté ses activités en développant des outils didactiques largement diffusés pour une pérennisation et une capitalisation des acquis	4/5
Note globale		**3/5**

Un partenariat efficace entre le PADC-GR et les autorités ; le partenariat avec les bailleurs limité au FBS / FBSA et au PNUD

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (de 1 A 5)
IVO 1 : proportion entre les fonds du FENU et les autres financements potentiels (PNUD, FBS / FBSA, GdR)	- Le PADC–GR est parvenu à mobiliser des ressources supplémentaires conformément à la stratégie d'intervention du FENU	3/5
IVO 2 : synergies existantes et nouveaux partenariats établis	- Le PADC–GR a développé des synergies entre les PTF intervenant dans le secteur - Le PADC–GR a suscité de nouveaux partenariats dans le domaine du développement local	2/5
IVO 3: accords et mécanismes de coordination et de partenariats (CEPEX, CDF, *National décentralisation cluster*, JAF)	- Le PADC–GR s'inscrit pleinement dans la logique d'harmonisation-pilote du SNU : « One UN ». - Le PADC–GR a contribué à un cadre d'harmonisation des soutiens des PTF	3/5
NOTE GLOBALE		**3/5**

L'influence du Programme sur la politique de décentralisation : Un programme apprécié mais peu déterminant sur la politique de décentralisation du pays qui fête déjà ses 10 ans

INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)	ACTIVITES	NOTE (1 A 5)
IOV 1 : Intégration de pratiques innovantes dans l'appui aux Districts	Le PADC-GR a contribué à une amélioration des pratiques liées à la décentralisation et au développement local au Rwanda	3/5
IOV 2: Déploiement national de la conception du programme	Le PADC-GR a contribué à mieux faire connaître son approche et le plaidoyer politique pour l'approche PDL a été réalisé avec succès au niveau national	2/5
IOV 3: Réformes sectorielles mise en œuvre et implications réglementaires	Le PADC-GR a contribué à modifier durablement les politiques de développement dans le domaine de la décentralisation (réformes sectorielles, statuts, règlements, décrets, procédures)	1/5
IVO 4: Nbre de bailleurs adoptant les meilleures innovations du FENU	Les meilleures pratiques du Programme ont été adoptées par un certain nombre de bailleurs et répliquées dans des projets similaires	1/5
Note globale		**2/5**

ANNEXE 8 : MANAGEMENT RESPONSE MATRIX

1. **The Evaluation Team Leader** will use this Evaluation Follow-up Matrix to summarise the key findings and recommendations of the evaluation, and propose responsibilities and timeline for follow up.
2. **The Portfolio Manager** will subsequently discuss the recommendations and proposed follow-up responsibility and timeline with programme stakeholders and record agreed follow-up actions, responsibilities and timelines in this matrix, and use it monitor their implementation.
3. **The Director of Practice Division** is responsible for oversight, to ensure timely implementation of agreed follow up actions.
4. **The Evaluation Unit** will periodically report to UNCDF Senior Management and the Executive Board on progress in implementing agreed follow up to evaluations, as part of its accountability function.

UNCDF Management Response Template
[Name of the Evaluation] Date:

Prepared by: Rémi Stoquart Position: Team Leader Unit/Bureau: DRN/PADC-GR
Cleared by: Position: Unit/Bureau:
Input into and update in ERC: Position: Unit/Bureau:

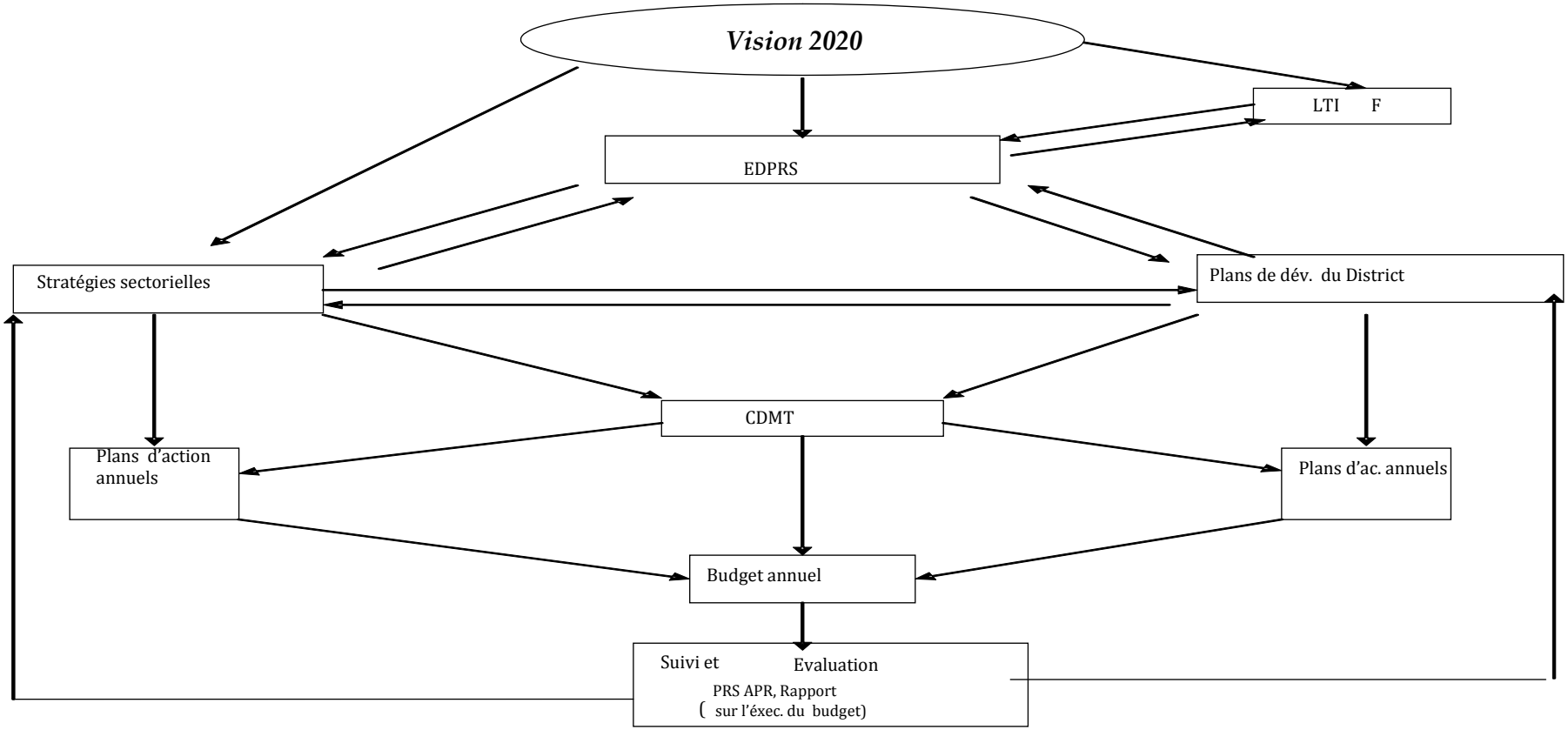
Recommandation 1 : Clôturer les PADC-GR dans de bonnes conditions				
Management Response:				
Key Action(s)	**Time Frame**	**Responsible Unit(s)**	**Tracking**	
			Status	**Comments**
1.1. Achever les investissements pour 2010	Juillet-Octobre 2010	Bureau Régional UGP du PADC-GR		
1.2. Prévoir un plan de passation des activités	Juillet 2010	UGP		
1.3. Clarifier le rôle et l'avenir des ADEL	Juillet 2010	UGP		
1.4. Atelier de capitalisation des expériences du PADC-GR lors de la dernière tripartite	Septembre 2010	UGP		
Recommandation 2 (corporate level) : **Repenser le modèle PDL du FENU et l'adapter à des contextes différenciés**				
Management Response:				
Key Action(s)	**Time Frame**	**Responsible Unit(s)**	**Tracking***	
			Status	**Comments**
2.1. Intégrer de façon plus cohérente les modèles de DEL, GRN et insécurité alimentaire à ses propres concepts d'intervention (assurer une cohérence interne et une chaine logique de résultats entre toutes	Septembre- Dec 2010	UNCDF Headquarters Evaluation Unit		

ces activités) et s'assurer de son caractère innovant				
2.2. Conséquence du premier point, repenser le modèle PDL du FENU : proposition d'organisation d'échanges et séminaires au Siège avec la participation de personnes ressources et des conseillers techniques locaux sous forme de « think tank » pour intégrer le modèle actuel aux nouveaux défis posés	Janvier 2011	UNCDF Headquarters Evaluation Unit Any other relevant Units		
Recommandation 3 : Revoir l'assistance technique (modalités générales, corporate)				
Management Response:				
Key Action(s)	**Time Frame**	**Responsible Unit(s)**	**Tracking**	
			Status	**Comments**
3.1. Clarifier le rôle du bureau régional et préciser les fonctions de contrôle et de conseil de celui-ci	Décembre 2010	UNCDF		
3.2. Former les conseillers nationaux et les équipes locales aux objectifs spécifiques du FENU (PDL, DEL)	------	UNCDF		

* The implementation status is tracked in the ERC.

ANNEXE 9 : PLANIFICATION LOCALE ET PROCESSUS DE BUDGETISATION

Cadre national de planification et de budgétisation



Source : Document Guide du Processus de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda, MINECOFIN/MINALOC, Janvier 2007

Les acteurs locaux dans le processus budgétaire

Acteur	Rôles et Responsabilités spécifiques
Conseil	• Débats, modification & approbation du Plan de développement du District • Débats, modification & approbation du Budget et du Plan d'action globaux annuels • Suivi et revue des progrès réalisés dans la mise en œuvre du budget et du plan d'action annuels
Commission économique	• Débats sur les avant-projets et revue des rapports devant faire l'objet des débats du Conseil
Comité exécutif	• Superviser l'élaboration du budget • Prendre des décisions sur l'allocation des ressources à moyen terme.
Secrétaire exécutif	• Le Gestionnaire principal du budget pour l'administration du district • Superviser l'élaboration du processus de planification et de budgétisation à un niveau technique
Comité de développement communautaire de District (CDC) & Forum d'Action conjointe (JAF)	• Superviser les consultations communautaires au niveau de secteur et de cellule dans le cadre du processus de planification et de budgétisation. • Responsable de la revue des projets de plans et de budgets et des rapports sur les progrès réalisés issus des unités des secteurs et s'assurer qu'ils répondent aux besoins et aux priorités de la communauté • Un forum d'échange d'idées pour les secteurs, les cellules, la société civile, le secteur privé et d'autres acteurs
Groupe de travail chargé du Plan et du budget	• Gérer le processus de formulation et d'exécution du budget • Elaborer la circulaire budgétaire • Compiler la documentation budgétaire (ex. DDP, SIP, CDMT, Budget et Plan d'action annuels) préparée par les unités concernées
Directeurs d'unités	• Responsables de formulation de leurs composantes du DDP, SIP, CDMT, Budget et Plan d'action annuels et revue annuelle • Elaborer les rapports réguliers de suivi/mise en œuvre • Responsables de la mise en œuvre des services à son niveau
Secteurs, Cellules et leurs CDCs	• Mener des consultations avec les communautés • Identifier et faire le choix des interventions prioritaires dans les cellules/secteurs
Organisations locales de la société civile	• Suivi indépendant de la mise en œuvre des budgets et des plans de travail des GL • Participer dans les revues des CDC et des Districts
Le public	• Participer dans des consultations communautaires • Faire le suivi de la mise en œuvre des services et des investissements

Source : Document Guide du Processus de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda, MINECOFIN/MINALOC, Janvier 2007

Processus de planification de développement du District

Durée en Semaines	Comité exécutif et Conseil	Groupe de Travail chargé du Plan et du Budget[66]	Unités techniques concernés du District	Secteurs/Cellules/Villages
1 à 4		*0. Programme et Circulaire pour le processus des DDP Elaborés*		1. Analyses situationnelles Réalisées au niveau du secteur
5 à 8		*3. Analyse situationnelle du District Compilée*	*2. Analyse situationnelle des unités Réalisée*	*4. Identifier les priorités communautaires au niveau des villages et cellules.* *5. Synthèse et choix des priorités communautaires par Secteurs*
9 à 12		6. Compilation des priorités et de propositions au niveau des secteurs		
	7. Accord de la vision, de la mission et des priorités du District par le CDC de District			
13 à 16		*9. Compilation du Plan de développement du District*	8. Elaboration du Plan stratégique des unités de District	
	10. Revue du DDP provisoire par le CDC et le Forum d'action conjointe (JAF)			
17 à 20	11. Validation et adoption du DDP par le Conseil			

Source : Document Guide du Processus de Planification et Budgétisation des Gouvernements Locaux au Rwanda, MINECOFIN/MINALOC, Janvier 2007

[66] Le Groupe de travail chargé du Plan et du Budget assure la direction de tout le processus de planification et de budgétisation et reste le pool d'agents responsables de l'organisation et de la facilitation du processus. Ils sont également responsables de la compilation de tous les documents budgétaires il est généralement présidé par le Secrétaire Exécutif du District ou par un Directeur désigné et composé du Directeur de l'Unité de développement des Ressources humaines et appui, du Directeur de l'Unité de Développement économique et de Promotion de l'emploi, du Gestionnaire des crédits, du chargé de l'ICT et du Planificateur de District.

ANNEXE 10 : REALISATIONS DU PROJET PADC-GR : 2005-2009 (SOURCE : UGP)

PRODUIT	ACTIVITES	INDICATEURS	REALISATIONS
PRODUIT 1: Les institutions territoriales sont affermies et rendues capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement communautaire, conformément aux principes de la bonne gouvernance			
Activité 1.1 Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau de la Province			
	Sous activité 1.1.1. Mettre en place du Comité de Pilotage Provincial garantissant la conformité des activités du projet aux orientations stratégiques du développement communautaire	Comité de pilotage mis en place et fonctionnel (3 réunions en 2005) Comité de pilotage mis en place et fonctionnel (2 réunions en 2006)	Un Comité de pilotage(CP) du projet a été mis en place et fonctionne, au moins 2 réunions par an ont été tenues. 2008 étant une année charnière, le CP a siège 2 en session extraordinaire et 2 fois en session ordinaire
	1.1.2. Mettre en place un comité exécutif technique du projet et assurer son fonctionnement	Comité exécutif technique mis en place et fonctionnel (1réunion par trimestre) Comité exécutif technique mis en place et fonctionnel (3 réunions par an par District)	Un comité technique provincial a été mis en place et le projet à assurer son fonctionnement au cours de 2005 et 2006
	Sous activité 1.1.3. Mettre en place un Task force d'harmonisation des interventions dans la Province et assurer son fonctionnement	Task force d'harmonisation est mis en place et se réunit régulièrement (2 réunions /an)	Un task force d'harmonisation a été mis en place et se réunissait régulièrement jusqu'au moment de son remplacement par la mise en place des jointes Action Forum au niveau de chaque District
	Sous activité 1.1.4. Mettre en place et appuyer le comité d'évaluation de la performance des Districts	Comité d'évaluation des performances mis en place et fonctionnel (réunions d'appropriation des critères, de sélection de données, de la session d'évaluation)	Le projet a appuyé la mise place d'un comite d'évaluation des contrats de performance des Districts et l'élaboration des critères d'évaluation. La mise en place des critères claires de l'évaluation a motivée le Gouvernement à les instaurer sur dans toutes les provinces du pays.
	1.1.5. Appuyer la Direction de Planification de la Province par rapport à son rôle en matière de conseil/appui aux Districts		NA
	1.1.6.1. Commission économique et technique	Une commission par district est appuyée et fonctionnelle	Les commissions économiques et techniques du conseil du district ont été mise en place, appuyée et rendue capable a mieux jouer son rôle.
	1.1.6.2. Commission des marchés	Une commission par district/ville est mise en place et/ou appuyée et fonctionnelle	Une Commission de passation des marchés par District a été appuyée, fonctionne et rendue capable a jouer son rôle dans les Districts. Ainsi le seuil de leur compétence est passé de 2005 à 2009 des marches d'une valeur de 3 Millions à 500 Millions de frw.

	1.1.6.3. Commission environnementale	Une commission par district/ville est mise en place et/ou appuyée et fonctionnelle	Une commission environnementale du conseil du District a été appuyée jusqu'au moment de la reforme du conseil du District
	1.1.6.4. Task force pour le suivi & évaluation	Une commission par district/ville est mise en place et/ou appuyée et fonctionnelle	Cette commission a été mise en place et le projet l'a appuyé de 2005 à 2006 dans différentes missions de suivi des activités d'investissement.
	1.1.7. (b) Acquisition des motos pour ADC (9).	9 motos neuves achetées pour les ADC	9 motos neuves ont été acquises et mises d'abord à la disposition de 9 agents de développement dans 9 districts et après leurs contrats, ces motos sont présentement au service de deux Districts (ADEL Rulindo)
	1.1.7. (c) Equipement fonctionnement	Assurer le fonctionnement des 9 motos et autres besoins de fonctionnement des ADC	Le fonctionnement de ces motos ont été assurées par le Projet jusqu'en 2007, puis confiées aux Districts
	Sous activité 1.1.9 Appuyer les Districts à animer les secteurs	Missions d'appui aux Districts (2 missions/District/an) (Les missions d'appui se feront, selon les besoins, avec la direction provinciale appropriée. Les 300$ constitueront les perdiems (mais sans honoraires) des agents sollicités)	Le projet a appuyé différentes missions d'animation des secteurs jusqu'au moment de la reforme en 2006 qui a abouti a la réduction de 9 Districts a 2.
	1.1.10. Appuyer à l'équipement de base des secteurs	Les besoins en équipement identifiés avec les secteurs et acheté	Les équipements définis par les secteurs ont été fournis (mobilier dans Gicumbi et ordinateurs dans quelques secteurs de Rulindo)
	1.1.11. Appuyer les CDC cellules	NA	NA
	1.1.12 Appuyer les Secteurs à animer les cellules bénéficiant des investissements	Missions d'appui aux secteurs (2 missions/secteur/an)	Différentes missions d'animation des cellules bénéficiant d'investissement ont été réalisées
Activité 1.2. Affermissement et opérationnalisation des organes locaux au niveau des Districts			
	Sous activité 1.2.1. Appuyer les Unités chargées de la Planification au niveau des deux Districts		
	1.2.2. Faire un état des lieux des besoins en formation des acteurs locaux et préciser les rôles distincts et complémentaires que les différents intervenants (services provinciaux et projets) pourront avoir à ce sujet.	Le rapport de l'état des lieux des besoins en formation disponible et multiplié	Un rapport sur l'état de lieux des besoins en formation est disponible.
	1.2.5.1. Formation /recyclage en planification, programmation et de budgétisation des activités de développement	1300 (25 par district, 2 pers par secteur, 1 pers par cellule pendant 3 jours par des formateurs formés)	Au total 1300 personnes ont été formées en planification, programmation et budgétisation des activités de développement
	1.2.5.3. formation /recyclage en gestion financière	180 personnes à raison de 20 par district (10 élus, 1 secrétaire exécutif, 3 membres de la commission chargée de la gestion financière, 2 formateurs et 1 ADC, 3 agents de service	Au total 180 personnes ont été formées et recyclées en gestion financière pendant 3 jours.

		technique) pendant 3 jours	
	1.2.5.4. Formation /recyclage sur le manuel de suivi & évaluation et auto-évaluation	180 personnes à raison de 20 par district (10 élus, 1 secrétaire exécutif, 3 membres de la commission spécialisée, 2 formateurs et 1ADC, 3 agents de service technique) pendant 3 jours	Au total 180 personnes ont été formées sur le manuel de suivi-évaluation.
Activité 1.3. Assurer une assistance technique financière aux Districts, Secteurs et Cellules pour le recrutement, la formation et l'équipement de base assortie d'un désengagement progressif			
	Sous activité 1.3.1. Fonds d'assistance technique	Les 9 ADC réaffectés et les salaires régulièrement payés	Le projet a assuré le payement des salaires de 9 Agents Conseils de Développement.
	Sous activité 1.3.2. Equipement assistance technique (Acquisition des motos pour ADC).	9 motos neuves achetées pour les ADC	9 motos ont été acquises par le projet pour faciliter le travail de 9 Agents Conseils de Développement dans les Districts
	Sous activité 1.3.3. Equipement et fonctionnement des ADC	Assurer le fonctionnement des 9 motos et autres besoins de fonctionnement des ADC	Le fonctionnement de 9 motos a été assuré par le projet.
	Sous activité 1.3.4. Autres charges d'assistance technique	Formation à définir avec les ADC	Une liste des formations a été arrêtée et formations dispensées.
	Sous activité 1.3.5 Actualiser le cahier de charges des agents de développement communautaires (ADC).	Le Cahier de Charge des ADC est actualisé	Le cahier des charges des ADCs a été actualisé pour s'adapter à la nouvelle restructuration des Districts.
	Sous activité 1.3.6. Appuyer les Districts à animer les secteurs	Missions d'appui aux Districts (1 mission/District/trimestre)	Différentes missions d'animation organisées par les Districts ont appuyées par le projet.
	Sous activité 1.3.7. Appuyer l'équipement de base des secteurs	Les besoins en équipement identifiés avec les secteurs et achetés	Les équipements ont été identifiés et fournis aux secteurs
	Sous activité 1.3.8. Appuyer les CDC des cellules	Les besoins en équipement identifiés avec les CDC et acheté	Les équipements ont été identifiés et fournis aux CDCs
	Sous activité 1.3.9. Appuyer les Secteurs à animer les cellules bénéficiant des investissements	Les thèmes sont identifiés et les animations assurées (voir la formation des Cellules)	Différents thèmes ont été identifies et assurés pendant les animations.
Activité 1.4. Faire un état de lieu du renforcement des capacités locales et Appuyer l'adaptation des manuels de formation existants et/ou la production de nouveaux manuels pour des formations techniques appropriées			
	Sous activité 1.4.1. Faire un état des lieux des ressources humaines des Districts	Rapport sur l'état des lieux des ressources humaines des Districts et Secteurs existe	Le rapport sur l'état des lieux des ressources humaines des Districts et secteurs est disponible
	Sous activité 1.4.2. Faire un état des lieux des besoins en formation des acteurs locaux et préciser les rôles distincts et complémentaires que les différents intervenants (services provinciaux et projets) pourront avoir à ce sujet.	Le rapport de l'état des lieux des besoins en formation des Districts et Secteurs disponible et multiplié	Le rapport de l'état de lieux des besoins en formation est disponible
	Sous activité 1.4.3. Appuyer l'adaptation et/ou la	Un manuel de formation en passation	Un manuel de formation en passation des marchés

	production du Manuel de formation en passation des marchés	des marchés disponible et multiplié	a été multiplié et distribué aux Districts.
	Sous activité 1.4.4. Appuyer l'adaptation et/ou la production du Manuel de gestion financière	Un manuel de gestion financière disponible et multiplié	Le manuel de gestion financière a été multiplie en plusieurs exemplaires et remis au District.
	Sous activité 1.4.5. Appuyer l'adaptation et/ou la production du Manuel de planification, programmation et de budgétisation du développement communautaire	Manuel de planification, programmation et de budgétisation du développement communautaire existe et appliqué	Le manuel de planification, programmation et de budgétisation du développement communautaire a été multiplié en plusieurs exemplaires et remis aux Districts.
	Sous activité 1.4.6. Appuyer les services provinciaux à préparer un manuel de suivi & évaluation, sur la base des instruments de suivi déjà existant au niveau des Districts et de la Province	un Manuel de suivi & évaluation élaboré et multiplié	Un manuel de suivi et évaluation a été élaboré et multiplié pour usage des Districts
Activité 1.5. Mettre en place et former/recycler un vivier de formateurs techniques spécialisés			
	Sous activité 1.5.1. Assurer la formation /recyclage des formateurs en planification, programmation et de budgétisation du développement communautaire	47 formateurs sont formés/ recyclés en planification, programmation et budgétisation (38 formateurs (1/Secteur), et 9 ADC) pendant 3 jours	47 formateurs ont été formés en planification, programmation et budgétisation pendant 3 jours
	Sous activité 1.5.2. Assurer la formation /recyclage des formateurs sur le manuel de suivi & évaluation	47 formateurs sont formés/ recyclés sur le manuel de suivi & évaluation (38 formateurs (1/Secteur), et 9 ADC) pendant 3 jours	47 formateurs ont été formés en suivi-évaluation pendant 3 jours
	Sous activité 1.5.3. Formation/ recyclage en passation des marchés publics	47 formateurs sont formés/ recyclés sur le manuel de passation de marchés publics (38 formateurs (1/Secteur), et 9 ADC) pendant 3 jours	47 formateurs ont été formés sur le manuel de passation des marchés publics pendant 3 jours
	Sous activité 1.5.4. Formation /recyclage en gestion financière	47 formateurs sont formés/ recyclés sur le manuel de gestion financière (38 formateurs (1/Secteur), et 9 ADC) pendant 3 jours	47 formateurs ont été formés sur le manuel de gestion financière pendant 3 jours
	Sous activité 1.5.5. Formation animation sur la bonne gouvernance et décentralisation	47 formateurs sont formés/ recyclés sur a bonne gouvernance et décentralisation (38 formateurs (1/Secteur), et 9 ADC) pendant 1 jours	47 formateurs ont été formés sur la bonne gouvernance et décentralisation pendant 3 jours
Activité 1.6. Mettre en œuvre les formations au niveau des Districts			
	Sous activité 1.6.1. Assurer la formation /recyclage des Districts en planification, programmation et de budgétisation du développement communautaire	10 élus, 10 techniciens et 5 membres de la commission en charge de la planification pendant 3 jours par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées en planification, programmation et budgétisation du développement communautaire.
	Sous activité 1.6.2. Assurer la formation	10 élus, 10 techniciens et 5 membres	Au total 25 personnes au niveau du District ont été

	/recyclage des Districts sur le manuel de suivi & évaluation	de la commission en charge du suivi évaluation pendant 2 jours par District	formées en suivi-évaluation.
	Sous activité 1.6.3. Formation/ recyclage des Districts en passation des marchés publics	10 élus, 10 techniciens et 5 membres de la commission en charge de la passation de marché pendant 3 jours par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées en passation des marchés publics.
	Sous activité 1.6.4. Formation /recyclage des Districts en gestion financière	10 élus, 10 techniciens et 5 membres de la commission en charge de la gestion financière pendant 5 jours par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées en gestion financière.
	Sous activité 1.6.5. Formation des Districts sur l'évaluation des performances des Districts/ville	10 élus, 15 techniciens pendant 1 jour par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées sur l'évaluation des performances des Districts.
	Sous activité 1.6.6. Formation des Districts sur le système et la méthodologie d'auto-évaluation des bénéficiaires	10 élus, 15 techniciens pendant 2 jours par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées sur le système et la méthodologie d'auto-évaluation des bénéficiaires.
	Sous activité 1.6.7. Formation des Districts sur la bonne gouvernance et décentralisation	10 élus, 15 techniciens pendant 1 jour par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées sur la bonne gouvernance et la décentralisation.
	Sous activité 1.6.8. Formation des Districts sur le Leadership et développement communautaire	10 élus, 15 techniciens pendant 2 jours par District	Au total 25 personnes au niveau du District ont été formées sur le leadership et le développement communautaire.
Activité 1.7. Mettre en œuvre les formations au niveau Secteurs et au niveau des Cellules			
	Sous activité 1.7.1. Formation /recyclage des Secteurs en planification, programmation et de budgétisation des activités de développement	380 (10 par secteur pendant 3 jours par des formateurs formés) en 10 sessions	Au total 380 personnes au niveau des secteurs ont été formées en planification, programmation et budgétisation des activités de développement.
	Sous activité 1.7.2. Formation/ recyclage des Secteurs en passation des marchés publics	380 (10 par secteur pendant 3 jours par des formateurs formés) en 10 sessions	Au total 380 personnes au niveau des secteurs ont été formées en passation des marches publics.
	Sous activité 1.7.3. Formation /recyclage des Secteurs en gestion financière	380 (10 par secteur pendant 3 jours par des formateurs formés) en 10 sessions	Au total 380 personnes au niveau des secteurs ont été formées en gestion financière.
	Sous activité 1.7.4. Formation /recyclage des Secteurs sur le manuel de suivi & évaluation	380 (10 par secteur pendant 2 jours par des formateurs formés) en 10 sessions	Au total 380 personnes au niveau des secteurs ont été formées sur le manuel de suivi et évaluation.
	Sous activité 1.7.5. Formation des Secteurs sur la bonne gouvernance et décentralisation	380 (10 par secteur pendant 1 jour par des formateurs formés) en 10 sessions par	Au total 380 personnes au niveau des secteurs ont été formées sur la bonne gouvernance et la décentralisation.
	Sous activité 1.7.6. Formation animation des Cellules sur la planification, programmation et suivi & évaluation	10 élus par cellule soit 10 000 en 190 sessions (5 sessions/Secteurs)	Au total 10.000 personnes au niveau des cellules ont été formées en planification, programmation et budgétisation des activités de développement.
	Sous activité 1.7.7. Formation animation des Cellules sur la bonne gouvernance,	10 élus par cellule soit 10 000 en 190 sessions (5 sessions/Secteurs)	Au total 10.000 personnes au niveau des cellules ont été formées sur la bonne gouvernance, la

	décentralisation et développement communautaire		décentralisation et le développement communautaire.
Activité 1.8. Formation du secteur privé			
	Sous activité 1.8.1. Faire un état de lieu des entrepreneurs et artisans locaux et des structures de production (groupements, associations et coopératives)	Le rapport sur l'état de lieu est disponible	Un rapport sur l'état de lieu des entrepreneurs et artisans locaux et des structures de production (groupements, associations et coopératives) est disponible.
	Sous activité 1.8.2. Formation des comités de gestion et d'entretien d'infrastructures communautaires	190 membres de comités de gestion ont été formés soit 5 membres par comité et 1 comité par Secteur pendant 1 jour en 5 sessions	
	Sous activité 1.8.3. Entreprenariats et élaboration du plan d'affaires	100 membres de groupements d'entrepreneurs et artisans locaux ont été formés pendant 3 jours en 4 sessions	100 membres des groupements d'entrepreneurs et artisans locaux ont été formés sur l'entreprenariat et l'élaboration du plan d'affaires
	Sous activité 1.8.4. Coopératives, associations et développement communautaire	100 membres de coopératives et associations ont été formé pendant 2 jours en en 4 sessions	100 membres des groupements d'entrepreneurs et artisans locaux ont été formées sur les coopératives, associations et développement communautaire.
	Activité 1.9. Formation de chefs chantiers HIMO (100 chefs de chantiers)		
	Sous activité 1.9.1. Formation des chefs chantiers HIMO en technique d'aménagement et d'entretien des terrasses radicales et progressives	3 chefs chantiers par secteur (soit 104) pendant 3 jours en 4 sessions	Au total 104 personnes chefs chantiers ont été formées et entrainées en technique d'aménagement et d'entretien des terrasses radicales et progressives.
	Sous activité 1.9.2. Formation des chefs chantiers HIMO en techniques d'aménagement des pistes et ponts	3 chefs chantiers par secteur (soit 104) pendant 3 jours en 4 sessions	Au total 104 personnes chefs chantiers ont été formées et entrainées en technique d'aménagement des pistes et ponts.
	Sous activité 1.9.3. Formation des chefs chantiers HIMO en technique d'aménagement et de gestion des infrastructures hydrauliques	3 chefs chantiers par secteur (soit 104) pendant 3 jours en 4 sessions	Au total 104 personnes chefs chantiers ont été formées et entrainées en technique d'aménagement et de gestion des infrastructures hydrauliques.
	Sous activité 1.9.4. Formation des chefs chantiers HIMO en technique d'aménagement agricoles et forestiers	3 chefs chantiers par secteur (soit 104) pendant 3 jours en 4 sessions	Au total 104 personnes chefs chantiers ont été formées et entrainées en technique d'aménagements agricoles et forestiers.
Activité 1.10. L'établissement et la mise en œuvre de normes et de procédures conformes aux principes de la bonne gouvernance			
	Sous activité 1.10.1. Définir un système et une méthodologie d'auto-évaluation des bénéficiaires	Le manuel d'auto-évaluation des Districts est partagé avec les services techniques du MINALOC et multiplié pour les Secteurs et Districts	Un manuel d'auto-évaluation des Districts partagé avec les services du MINALOC a été multiplié pour les Districts et les secteurs.
	Sous activité 1.10.2. Définir les critères d'évaluation des performances des Districts	Les critères d'évaluation sont revus et les fiches multipliées pour Districts	Les critères d'évaluation ont été revus et fiches d'évaluation multipliées pour les Districts
	Sous activité 1.10.3. Appuyer la tenue des auto-évaluations des Districts/ville	Les 2 Districts ont tenu leur session d'auto-évaluation	

	Sous activité 1.10.4. Organiser l'évaluation des performances des Districts	La session d'évaluation des performances des 2 Districts est tenue au niveau provincial	Au moins 4 sessions d'évaluation des Districts ont organisées chaque année par la province.
Produit 2 : Un système efficace et transparent de planification, de financement et de suivi / évaluation du développement communautaire est défini et mis en œuvre par les gouvernements locaux			
Activité 2.1. Définition des cadres réglementaires			
	Sous activité 2.1.1. Elaborer et discuter le modèle de convention Projet/Districts avec les Districts	Missions d'explication du modèle de convention sont conduites Le modèle de convention est réadapté, discuté et signé avec les deux Districts	La convention du projet avec les districts a été réadaptes par rapport au reforme administrative et a l'amendement du document de projet.
	Sous activité 2.1.2. Faire signer les conventions par les Districts concernés	Nombre de conventions signées Le modèle de convention est élaboré, discuté et signé avec 38 Secteurs	Les conventions avec les Districts. Pour les secteurs, les conventions n'ont pas été signées car la reforme administrative de 2006 n'a pas octroyé aux secteurs l'autonomie juridique
Activité 2.2. Effectuer une étude référentielle socio-économique de base			
	Sous activité 2.2.1. Elaborer les monographies du District et des Secteurs	La synthèse des monographies des deux Districts disponible	Les monographies ont été faites et les documents sont disponibles
	2.2.1.1. Exploiter les monographies disponibles	La synthèse des monographies disponible	La synthèse des monographies est élaborée et le document est disponible
	2.2.1.2. Restituer la synthèse des monographiques au niveau des Districts	Une restitution au niveau de chacun des 9 Districts/ville est tenue	La restitution faite dans tous les Districts et ville
	2.2.1.3. Elaborer les termes de référence de l'étude qualitative et analytique complémentaire et de fiscalité	TdR sont élaborés	Les TDR de l'étude socio économique faits
	2.2.1.4. Réaliser l'étude qualitative et analytique complémentaire	L'étude complémentaire est réalisée	L'étude socio économique est faite et le document est aussi disponible
	2.2.1.5. Tenir un atelier de restitution de l'étude qualitative et analytique complémentaire au niveau provincial	Des ateliers de restitution de l'étude au niveau Provincial et dans les Districts/ville sont tenus	Les ateliers ont été faits pour valider cette étude socio économique de base
	2.2.1.6. Tenir des ateliers (Province et Districts) de restitution de l'étude sur la fiscalité locale des Districts de Byumba	Des ateliers de restitution de l'étude au niveau Provincial et dans les Districts/ville sont tenus	Cette étude n'a pas été fait car le projet a hérité de l'étude commanditée par la Coopération néerlandaise pour le compte de MINALOC et exécutée par Help Page
	Sous activité 2.2.2. Restituer la synthèse des monographies au niveau de Districts et des Secteurs	Une restitution au niveau des 2 Districts et des 38 Secteurs est tenue	La restitution faite pour les 2 districts
	Sous activité 2.2.3 Déterminer la nature des actions HIMO/Ubudehe	La nature des actions HIMO/Ubudehe et établie	

	Sous activité 2.2.3. Elaborer les termes de référence de l'étude qualitative et analytique socio économique complémentaire	TdR de l'étude socio-économique sont revus	TDR sont été élaborés et sont aussi disponibles
	Sous activité 2.2.4. Appuyer les Districts à faire leur planification à court et moyen terme (PIP)	Chaque District/ville dispose d'un PIP à court et moyen terme	Tous les Districts et la ville ont procédé à l'actualisation de leur MTEF et à l'élaboration d'un nouveau plan d'action annuel couvrant la période de juillet à décembre 2005
	Sous activité 2.2.4. Réaliser l'étude qualitative et analytique socio économique complémentaire	L'étude socio-économique est réalisée	cette étude intitulée « Etude complémentaire sur la pauvreté, la sécurité alimentaire, le genre et l'ancrage des PDD dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement » a été réalisée par une équipe de consultants nationaux et validée par les Districts au cours du deuxième trimestre
	Sous activité 2.2.5. Appuyer les Districts à élaborer leur plan d'investissement annuel	Chaque District/ville dispose d'un plan d'investissement annuel	Le plan d'investissement pour chaque district est fait et est disponible
	Sous activité 2.2.5. Tenir un atelier de restitution de l'étude qualitative et analytique complémentaire au niveau provincial	Des ateliers de restitution de l'étude au niveau Provincial et dans les Districts sont tenus	L'atelier de restitution de l'étude qualitative et analytique complémentaire au niveau provincial est fait
	Sous activité 2.2.6. Appuyer les Districts à élaborer leur budget annuel	Chaque District/ville dispose d'un budget annuel	Cette activité a été faite en appuyant les districts à organiser les ateliers de planification et de budgétisation.
	Sous activité 2.2.7. Animer le dispositif ascendant Cellules/ Secteurs/ Districts/ Province de suivi/évaluation	Rapports trimestriels de suivi/évaluation disponibles	Cette activité est faite jusqu'au niveau de secteurs, de Districts et de province et non au niveau de cellules
Activité 2.3. Effectuer une étude sur la fiscalité locale des deux Districts			
	Sous activité 2.3.1. Elaborer les termes de références de l'étude sur la fiscalité	Les TDR élaborés	Cette étude n'a pas été faite car le projet a hérité de l'étude commanditée par la Coopération néerlandaise pour le compte de MINALOC et exécutée par Help Page ; le projet a appuyé la saisie des données à mettre à la disposition des districts de notre zone d'intervention
	Sous activité 2.3.2. Réaliser l'étude sur la fiscalité des deux Districts	Le rapport de l'étude disponible	
	Sous activité 2.3.3. Tenir des ateliers (Province et Districts) de restitution de l'étude sur la fiscalité locale des Districts de Byumba	Des ateliers de restitution de l'étude au niveau Provincial et dans les Districts sont tenus	
Activité 2.4. Planification du développement des Districts (Préparation de PDC, MTEF, PIA, BA des Districts)			
	Sous activité 2.4.1. Appuyer les Districts et les Secteurs à élaborer leur plan de développement communautaire	Chaque District dispose d'un plan de développement communautaire élaboré de façon participative	Un travail de vérification a été effectué au mois d'avril/2005. Il ressortait du rapport que chaque District et la ville de Byumba dispose d'un plan de développement communautaire mais ceux de la ville de Byumba et du District de Ngarama devaient être actualisés sous la supervision du projet DCDP • En 2008, les PDD de deux districts nouveaux ont été réalisés les documents sont disponibles.

	Sous activité 2.4.2. Appuyer les Districts et Secteurs à faire leur planification à court et moyen terme (MTEF)	Chaque District dispose d'un MTEF à court et moyen terme	Chaque année, le projet appuie les deux districts en finançant les ateliers de budgétisation et les MTEF de chaque année sont disponibles
	Sous activité 2.4.3. Appuyer les Districts et Secteur à élaborer leur plan d'investissement annuel	Chaque District dispose d'un plan d'investissement annuel élaboré et approuvé dans les délais	Chaque année, le projet appuie les deux districts à faire les plans d'investissement. Les documents sont disponibles
	Sous activité 2.4.4. Appuyer les Districts à élaborer leur budget annuel	Chaque District dispose d'un budget annuel élaboré et approuvé dans les delais	Chaque année, le projet appuie les deux districts en finançant les ateliers de budgétisation et les MTEF de chaque année sont disponibles
	Activité 2.5. Déterminer la nature des actions HIMO/Ubudehe	La rapport sur la nature des actions HIMO/Ubudehe et établi	Les actions sont identifiées et intégrés dans les PTA.
	Activité 2.6. Animer le dispositif ascendant Cellules/ Secteurs/ Districts/ Province de suivi/évaluation	Rapports trimestriels de suivi/évaluation disponibles	Cette activité est faite jusqu'au niveau de secteurs, de Districts et de province et non au niveau de cellules
Produit 3 : Les revenus des ménages sont améliorés grâce à des investissements publics concernant les infrastructures de base, la diversification des économies locales et des mesures de gestion des ressources naturelles productives			
Activité 3.1. Elaborer et suivre l'application du protocole d'accord FENU/CDF			
	Sous activité 3.1.1 Protocole d'accord FENU/CDF	Protocole d'accord est réadapté et signé	Protocole d'accord signé
	Sous activité 3.1.2. Elaborer un code de financement précisant les domaines des activités éligibles pour le financement, les critères de répartition des fonds et les modalités de financement	Un code de financement réadapté, approuvé par PADCB, CDF et la Province est disponible	Un code de financement réadapté, approuvé.
	Sous activité 3.1.3. Etablir le rapport conjoint PADCB/CDF attestant le respect des conditions préalables au déblocage des fonds	Le rapport conjoint PADCB/CDF concernant les nouveaux Districts ayant respecté les conditions d'accès aux fonds est disponible	Le rapport conjoint PADCB/CDF concernant les nouveaux Districts ayant respecté les conditions d'accès aux fonds est produit et signe
Activité 3.2 : Mise en œuvre les investissements			
	Sous activité 3.2.1. Elaborer un code de financement précisant les domaines des activités éligibles pour le financement, les critères de répartition des fonds et les modalités de financement	Un code de financement approuvé par PADCB, CDF et la Province est disponible	Un code de financement approuvé par toutes les parties
	Sous activité 3.2.2. Etablir le rapport conjoint PADCB/CDF attestant le respect des conditions préalables au déblocage des fonds	Le rapport conjoint PADCB/CDF disponible	Le rapport conjoint PADCB/CDF attestant le respect des conditions préalables au déblocage des fonds a été etabli
	Sous activité 3.2.3.1. La composante DevDis	Le montant prévu est décaissé à	Voir réalisations FDL

		100%	
	Sous activité 3.2.3.2. Composante DecSec	Le montant prévu est décaissé à 100%	
	Sous activité 3.2.3.4. Utilisation de fonds de performance	Le montant prévu est décaissé à 100%	
	Sous activité 3.2.4. Assurer le suivi trimestriel de l'utilisation des fonds et de la répartition des investissements entre les domaines d'intervention prioritaires tel que défini dans le ProDoc	Rapports trimestriels disponibles avec copie au CDF et à la province.	Les rapports trimestriels sont régulièrement produits
	Sous activité 3.2.5 Suivre une fois par semestre la mise en œuvre des investissements sur le terrain dans les Districts	Rapports de suivi semestriel disponibles.	Rapport semestriels conjoint CDF & PADCs régulièrement produits
Activité 3.3. Suivre l'utilisation des fonds et la réalisation des investissements			
	Sous activité 3.3.1. Assurer le suivi trimestriel de l'utilisation des fonds et de la répartition des investissements entre les domaines d'intervention prioritaires tel que défini dans le ProDoc	Rapports trimestriels disponibles avec copie au CDF et à la province	Les rapports trimestriels sont régulièrement produits
	Sous activité 3.3.2. Suivre une fois par semestre la mise en œuvre des investissements sur le terrain dans les Districts	Rapports de suivi semestriel disponibles précisant le nbre de nouvelles infrastructures et de services de base crées dans les deux Districts	Rapports semestriels conjoint CDF & PADC régulièrement produits
Produit 4: La démarche du projet alimente le débat provincial et national concernant les politiques de décentralisation et de réduction de la pauvreté			
Activité 4.1. Base de données et système d'information			
	Activité 4.1. Base de données et système d'information	Un système d'information existe	
	Sous activité 4.1.1. Appuyer la mise à jour, l'utilisation et l'entretien d'une base de données informatisée au niveau des Districts, mise en place par le MINALOC dans le cadre du programme CDDP de la Banque Mondiale		La base de données MIS est installée et mis à jour régulièrement (au moins une fois par mois) de 2005-2008
	Sous activité 4.1.2. Installer et mettre à jour régulièrement la base de données MIS (Management Information Système)	La base de données MIS est installée et mis à jour régulièrement (au moins une fois par mois)	La base de données MIS est installée et mis à jour régulièrement (au moins une fois par mois) de 2005-2008
Sous activité 4.2. Rapports d'activités et indicateurs de développement des gouverenements locaux			
	Sous activité 4.2.1. Elaborer et distribuer les rapports narratifs trimestriels et annuel sur les activités du projet	Nombre de rapports narratifs trimestriels élaborés et distribués	4 rapports narratifs ont été trimestriellement élaborés et distribuées par le projet
	Sous activité 4.2.2. Elaborer les rapports	Les rapports trimestriels sont	Des rapports trimestriels MIS ont été élaborés et

	trimestriels MIS (Management Information Système) et/ou du plan de travail annuel	élaborés et des copies transmises au FENU	transmis au FENU de 2005a 2008
Activité 4.3. Reportage audio-visuel			
	Sous activité 4.3.1. Assurer le reportage médiatique des assises du Comité de Pilotage	Les assises du CP sont médiatisées	Les sessions du comite de pilotage ont été médiatisées dans les journaux et a la télévision nationale.
	Sous activité 4.3.2. Assurer le reportage médiatique de la session de l'évaluation des performances des Districts/ville	Un reportage médiatique de la session de l'évaluation des performances effectué	Toutes les session de présentation des résultats de l'évaluation des performances des Districts sont médiatisées par la télévision nationale, la radio et les journaux locaux.
	Sous activité 4.3.3. Diffuser au niveau du District et de la Province les sessions ou résultats d'auto-évaluation des Districts/ville	Les sessions d'auto-évaluation des Districts au niveau provincial	Les contrats de performance font toujours l'objet de présentations a partir de la cellule jusqu'à la Province avant d'être présentés au niveau national ; la supervision de l'exercice est assurée par l'entité administrative supérieure **Cel→Sec→Dist→Prov&GC**
Activité 4.4. Préparer et produire de petites publications, de petites brochures et affiches concernant la démarche, les résultats et les enseignements tirés du projet ainsi que des documents audio-visuels appropriés.			
	Sous activité 4.4.1. Produire un dépliant et des affiches sur le projet sur le PADCB	Un dépliant sur le PADCB est reproduit et multiplié	Un dépliant sur le PADC-B a été produit, multiplié et distribué dans les Districts
	Sous activité 4.4.2. Produire des affiches de présentation des Districts et Secteurs et de leurs activités	Des affiches pour chaque Districts sont produits	Affiche du district de Rulindo produit
Activité 4.5. Petites publications			
	4.5.1. Rédiger un bulletin trimestriel sur les activités du PADCB	Des documents de présentation sur le PADCB et sur les activités des Districts sont diffusés à travers le bulletin	Diffusion dans les journaux locaux surtout lors des comites de pilotage
	4.5.2. Diffuser un article à travers la presse sur les objectifs et la démarche du projet.	Un article sur les objectifs et la démarche du projet est diffusé à travers la presse	Un article sur les objectifs et la démarche du projet a été diffusée dans un journal local et une émission télévisée a été diffusée à la télévision nationale ; une DVD passée a la télé dans les 3 langues administratives du pays existe
Activité 4.6. Tenue d'ateliers de présentation, de restitution et de capitalisation des résultats du projet			
	Sous activité 4.6.1. Organiser un atelier au niveau de la Province pour présenter le Projet aux services provinciaux et aux partenaires au développement	Un atelier de présentation du projet a été tenu	Fait en launching et de façon continue a différentes occasions
	Sous activité 4.6.2. Organiser un atelier au niveau de chaque District pour présenter le Projet aux services provinciaux et aux partenaires au développement	Un atelier de présentation du projet a été tenu au niveau des deux Districts	Un atelier de présentation du projet a été tenu au niveau des deux Districts

ANNEXE 11: RESUME DE L'EVALUATION MID-TERM

RECOMMANDATIONS DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS
Résumé réalisé à partir du sommaire de l'évaluation à mi-parcours, présenté au FENU le 24 septembre 2007

AXES	RECOMMANDATIONS DETAILLEES
Consolidation des administrations décentralisées	Le PADC-GR devrait, en priorité, bâtir sur son avantage comparatif, en appui à la « décentralisation de services », pour **dynamiser les Secteurs**, dans l'esprit de la Vision 2020 Umurenge : (i) opérationnalisation des CDC des Secteurs ; (ii) renforcement du rôle de secteurs dans la gestion financière du développement communautaire.
Planification	Le PADC-GR devrait, en priorité, appuyer les Districts : (i) améliorer la méthode des consultations complétée par des outils introduits déjà par l'équipe *Ubudehe*, qui permettrait une meilleure distinction des groupes sociaux, notamment les GV ; (ii) mettre en place, sur un support informatique, une base de données désagrégée en genre, permettant d'identifier les différents GV (nombre, caractéristiques, localisation) ; (iii) finaliser et mettre en œuvre le processus de planification et de préparation du budget orienté vers les résultats ; (iv) améliorer le format et le contenu des fiches de présentation et de suivi des microprojets (en priorité dans le District de Rulindo, qui n'a pas bénéficié d'un appui spécifique jusqu'à présent).
Fonds de développement Local	Le FBS, partenaire financier majeur du PADC-GR, a indiqué à la mission son insatisfaction quant à « **l'utilisation peu efficace des ressources financières effectuée jusqu'à présent dans le cadre des FDL** », dans la mesure où les GV n'ont pas été caractérisés et qu'aucune activité ciblée n'a été mise en œuvre, en vue d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire. • La mission recommande, en priorité, que soient caractérisés les GV au niveau de chaque Secteur (et si possible Village), en vue d'identifier des actions spécifiques ; • que les deux Districts puissent se concentrer sur des **domaines privilégiés d'intervention**, en liaison avec les priorités nationales et celles des Districts, et en favorisant le principe de subsidiarité ; • améliorer l'efficacité productive des FDL : (i) faire réaliser une **analyse des investissements publics** réalisés dans le cadre des FDL, (ii) concevoir des stratégies d'investissement permettant de réduire les coûts, en faisant participer les bénéficiaires, ou d'étaler les réalisations dans le temps ; (iii) inciter les opérateurs privés à investir dans la réalisation des infrastructures économiques, dans le cadre de partenariat public/privé ; (iv) appuyer les Districts pour qu'ils développent des stratégies de gestion des coûts récurrents, selon les types de projet. La mission est d'avis que l'appui budgétaire aux Districts devrait être poursuivi, dans la mesure où il favorise la responsabilisation des Districts et le renforcement de leurs capacités budgétaires, et permet de financer des projets correspondant à leurs priorités. Toutefois, afin d'encourager une meilleure gestion des FDL, la mission formule les recommandations prioritaires suivantes : (i) faire fonctionner les mécanismes de suivi trimestriel de l'utilisation des fonds et la répartition des investissements entre les domaines d'intervention prioritaires (comme prévu par le PRODOC) ; (ii) que le CDF puisse raccourcir les délais de transfert des fonds FENU aux Districts, dans la mesure où des taux satisfaisants d'absorption des fonds ont été enregistrés ; (iii) envisager un cofinancement des Districts dans la réalisation des projets, conformément à la

	stratégie mise en place par le Projet pour encourager la mobilisation des ressources au niveau des Districts ; (iv) définir une formule d'affectation du Fonds de performance basée sur la grille d'évaluation de la performance des districts en cours de finalisation.
Suivi-évaluation	La mission recommande que le PADC-GR distingue, à partir du CL, les indicateurs qu'il est possible de documenter, dans le contexte des informations disponibles au niveau national et des Districts, et qu'il puisse mettre en cohérence le cadre de suivi des indicateurs de développement avec ceux de l'EDPRS et des OMD. Un **Tableau de bord** des principaux indicateurs du Projet pourrait être établi à cet effet et documenté sur une base annuelle, notamment en vue de contribuer au débat sur les modalités de ciblage de la pauvreté locale (en fonction des principes d'équité et de transparence). Le Projet pourrait appuyer les Districts à développer des outils de gestion des projets et à regrouper l'ensemble des données statistiques disponibles sur un support informatique structuré, permettant de suivre l'évolution de certains paramètres au niveau des Cellules, voire des Villages.
Capitalisation	Il s'agit d'un domaine que l'assistance technique devrait privilégier dans le cadre de sa reconfiguration. De manière plus spécifique, il conviendrait que le FENU poursuive sa démarche proactive pour favoriser l'appropriation du MIS au niveau national et que le Projet puisse valoriser davantage les expériences de terrain, notamment dans le domaine de l'environnement.
Assistance technique	La mission estime qu'une restructuration de l'appui technique local serait particulièrement pertinente dans la deuxième phase du Projet, dans le sens d'une réduction de l'effectif de l'UCP, d'une reconsidération des fonctions de ses membres et d'une responsabilisation accrue du GoR et des Districts dans la conduite et le suivi des activités.
Partenariats stratégiques	La mission recommande la poursuite ou la mise en place de partenariats stratégiques, en favorisant le principe de subsidiarité (comme en appelle le PRODOC), et en fonction des thèmes à développer: <u>Consolidation des entités locales :</u> Dans le domaine du renforcement des capacités, le MINALOC pourrait reconsidérer l'expérience FORMADIS (Formation des Districts) de la Coopération Suisse, qui comporte notamment le recours à un « vivier » de formateurs issus de la société civile, et chargés du suivi de l'impact des formations dispensées, en vue de son institutionnalisation. <u>Protection de l'environnement :</u> En vue d'une réplication au niveau national, il serait pertinent pour le PADC-GR de former un partenariat avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM), qui intervient déjà dans la zone du Projet, notamment dans une perspective de sécurité alimentaire. Le Projet, en liaison avec les autorités des Districts de Rulindo et Gicumbi, pourrait également établir des liens privilégiés avec le Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines (MINITERE) et REMA (Rwanda Environment Management Authority), afin d'envisager des modalités conjointes d'intervention. <u>Planification</u> : Des échanges plus réguliers pourraient être développés d'une part avec le MINECOFIN et d'autre part avec la Coopération technique allemande qui intervient dans le domaine de la planification au niveau national et local. <u>Développement économique local (DEL)</u> : Si le DEL ne peut être considéré comme un avantage comparatif du FENU et du PNUD, il s'agirait cependant pour le PADC-GR de compléter les interventions des autres partenaires, d'une part en développant le rôle de « facilitateur » des Districts en matière de DEL (à travers notamment l'organisation de sessions de formation) et d'autre part en dynamisant le Groupe

	d'Investissement de Gicumbi et facilitant l'amorce d'un dialogue public-privé au niveau local autour d'initiatives concrètes. Capitalisation : Un partenariat privilégié pourrait être développé avec la GTZ, en qualité de chef de file des bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation, notamment en vue de favoriser l'institutionnalisation du MIS et son partage auprès des autres bailleurs de fonds. Sécurité alimentaire : Le PAM intervient déjà dans les deux Districts et le PADC-GR a eu l'occasion de collaborer notamment à l'occasion de la réalisation des terrasses. Cela pourrait être l'occasion de renforcer ce partenariat, dans une perspective d'amélioration de la sécurité alimentaire. Réduction de la pauvreté : Dans le cadre de l'initiative pilote de réduction de la pauvreté dans les trente Secteurs les plus pauvres du pays (Vision 2020 *Umurenge*), le PADC-GR pourrait se rapprocher de l'Union Européenne, en partageant des données de base sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.