

Cote du document: EB 2013/109/R.15/Add.1
Point de l'ordre du jour: 7 a) ii)
Date: 26 août 2013
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rwanda – Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le pays

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ashwani Muthoo

Directeur par intérim
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2053
courriel: a.muthoo@ifad.org

Fabrizio Felloni

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent neuvième session
Rome, 17-19 septembre 2013

Pour: **Examen**

Rwanda – Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le pays

Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) se félicite du nouveau programme d'options stratégiques pour le Rwanda axé sur les résultats, qui constitue une stratégie de pays bien préparée. Le COSOP a été élaboré par le FIDA et le Gouvernement rwandais, en s'inspirant notamment des conclusions et des recommandations issues de l'évaluation du programme de pays (EPP) conduite en 2012 pour le Rwanda par IOE, ainsi que de l'accord conclusif correspondant signé en janvier 2012. IOE appuie les orientations stratégiques générales contenues dans le COSOP axé sur les résultats pour le Rwanda.
2. Élaboré en un laps de temps relativement court, le COSOP est un document clair et bien rédigé. Il comprend une section d'informations générales, concise mais néanmoins bien structurée, prenant en compte aussi bien les points forts du programme antérieur de coopération entre le Gouvernement rwandais et le FIDA que les problèmes du pays et du cadre d'action. IOE convient que le contexte institutionnel s'est sensiblement amélioré au Rwanda au cours de la décennie écoulée, et qu'il est désormais plus propice aux investissements du FIDA.
3. Par ailleurs, le COSOP aurait pu apporter davantage de précisions sur les risques potentiels liés à certaines stratégies nationales, et notamment: i) le mouvement vers l'officialisation rapide de l'économie informelle (par exemple, en contraignant les entités informelles à s'enregistrer comme coopératives ou comme sociétés), sans prévoir une période de transition; et ii) la mise en place de coopératives d'épargne et de crédit en s'appuyant sur des principes administratifs plutôt qu'économiques (le principe, par exemple, de la création d'une coopérative d'épargne et de crédit dans chacun des 416 secteurs administratifs du pays). Les risques associés à ces stratégies sont expliqués dans l'EPP 2012. Dans le cas de programmes financés par le FIDA, elles ont conduit à la fin d'interventions pilotes innovantes dans le domaine de la finance rurale.
4. Le COSOP propose trois objectifs stratégiques qui s'accordent bien avec les trois priorités thématiques recommandées par l'EPP de 2012: i) développement durable des ressources naturelles dans les bassins versants et financement par la vente de crédits d'émission de carbone; ii) appui au développement de filières pour les cultures vivrières en partenariat avec le secteur privé; et iii) appui au développement de filières pour les cultures commerciales par le biais de partenariats public-privé. Toutefois, la description des activités à entreprendre est plutôt succincte, et il aurait été utile de fournir une liste plus claire et plus concrète des options envisagées pour le suivi par le COSOP des recommandations de l'EPP.

Observations spécifiques

5. **Plus grande harmonisation avec les systèmes nationaux et recours accru à ces systèmes dans la gestion du COSOP.** Le COSOP suggère à juste titre un recours accru aux systèmes nationaux pour la gestion des projets et du programme de pays. C'est ainsi qu'il suggère d'appuyer l'Unité unique d'exécution du projet, conformément aux politiques nationales rwandaises. Cette unité a été instituée au sein du Ministère de l'agriculture du Rwanda pour superviser l'exécution de tous les projets financés par la communauté internationale du développement. Cette évolution représente un changement significatif par rapport à la pratique précédente, qui consistait à créer une unité de gestion distincte pour chaque projet. Compte tenu de l'amélioration de la capacité de gestion en matière d'exécution de programme au Rwanda, et de la réduction des risques fiduciaires, il semble que ce soit le bon choix, conforme aux recommandations de l'EPP 2012 et, plus important encore, conforme à

l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.

6. Le COSOP suggère de poursuivre la pratique consistant à procéder à des examens annuels conjoints du COSOP, avec la participation du gouvernement, de l'équipe de gestion du programme de pays et du FIDA, et de conduire un examen à mi-parcours du COSOP en 2015/2016. Il s'agit là, comme l'a souligné l'EPP de 2012, d'un exemple de bonne pratique dont le FIDA pourrait envisager l'extension à d'autres pays. Compte tenu des conclusions de l'EPP, IOE recommande que l'examen annuel et l'examen à mi-parcours ne soient pas limités à la performance du portefeuille de projets, mais qu'ils portent aussi sur les activités hors prêts (gestion des savoirs, établissement de partenariats et concertation sur les politiques, par exemple). En outre, conformément aux directives concernant les COSOP axés sur les résultats approuvées par le Conseil d'administration en 2006, IOE recommande que soit prévu un examen à l'achèvement du COSOP, au terme de son cycle, ce qui irait dans le sens d'une plus grande harmonisation entre le système d'autoévaluation du FIDA et ceux d'autres institutions financières internationales. IOE estime qu'un examen à l'achèvement du COSOP devrait être conduit systématiquement au terme de chaque COSOP, dans tous les pays.
7. Un autre aspect de l'exécution du COSOP doit retenir l'attention: il s'agit de la répartition des tâches entre le siège du FIDA, le bureau de pays du FIDA au Rwanda et le bureau régional basé au Kenya. À l'heure actuelle, c'est le chargé de programme de pays, basé à Rome, qui est responsable de la gestion du programme de pays, alors que trois membres du personnel sont affectés au bureau de pays. Le FIDA pourrait souhaiter préciser s'il souhaite poursuivre dans cette direction ou s'il envisage, à moyen terme, le détachement du chargé de programme de pays à Kigali.
8. Le cadre de gestion des résultats du COSOP est clairement formulé. Des informations complémentaires sur les indicateurs de référence auraient contribué à en clarifier les buts. Ainsi, l'augmentation moyenne attendue de 20% du revenu par habitant dans les zones rurales pourrait être confirmée de façon plus immédiate si la valeur de référence était présentée. Bien que cette approche ne soit pas nécessairement possible pour tous les indicateurs, elle pourrait être appliquée pour les principaux d'entre eux.
9. **Détermination des coûts du COSOP.** Comme c'est le cas pour la plupart des autres COSOP axés sur les résultats, le document ne présente pas d'estimations des frais de gestion du COSOP. L'estimation des frais de gestion du programme (dépenses de fonctionnement du bureau de pays, missions de supervision et missions périodiques d'appui à partir de Rome, ressources administratives pour l'exécution des activités hors prêts, rémunération du personnel concerné au siège et coûts théoriques de soutien du bureau régional, par exemple) aurait pu contribuer à prévoir plus précisément les ressources nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs principaux du COSOP.
10. **L'importance de la concertation sur les politiques.** L'EPP de 2012 avait cité la concertation sur les politiques parmi les domaines devant faire l'objet d'une attention plus soutenue. Le COSOP cite très justement la finance rurale et le développement coopératif comme deux domaines de focalisation. Pour la finance rurale, le COSOP suggère d'établir un lien plus étroit entre le programme et les initiatives d'autres donateurs, et d'adopter une approche programmatique plutôt qu'une approche "projet par projet". Pour le contexte du développement des coopératives, et faisant fond sur l'appui du FIDA aux coopératives de production de café et de thé, le COSOP prévoit une poursuite de l'appui aux politiques et aux débats nationaux portant sur les coopératives, y compris du point de vue de la législation.
11. Il s'agit là d'un important pas en avant. Dans le même ordre d'idées que l'observation précédente sur le coût de gestion du COSOP, il sera important de définir plus précisément les instruments et les ressources (notamment financières et humaines)

requis par ces activités de concertation. On se trouve ici sur un terrain politiquement sensible: le FIDA et ses partenaires devront veiller à ce que les activités de concertation sur les politiques soient menées au niveau institutionnel approprié. Le partage d'expériences avec d'autres pays de la région, aussi bien à propos du développement coopératif que des coopératives d'épargne et de crédit, aiderait le FIDA à concevoir un rôle décisif dans le partage des bonnes pratiques, et à recenser les cas de performance insuffisante.

12. **Modalités de financement.** L'appendice VI du COSOP indique les modalités de financement du FIDA pour un projet futur. Il aurait été aussi utile de présenter les modalités de financement du FIDA dans le principal document de stratégie du pays. Le FIDA place actuellement le Rwanda dans la catégorie "jaune" du point de vue de la soutenabilité de la dette: la moitié du financement du FIDA sera fournie sous forme de prêts, et l'autre moitié sous forme de dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette.
13. **Le rôle des dons régionaux.** Le COSOP n'examine pas de façon spécifique les activités de don. Il s'agit là d'une lacune capitale, car les dons jouent un rôle important (parallèlement aux prêts) et rendent possible un programme de pays intégré. En tant que pays classé "jaune" en vertu de la Politique révisée du FIDA en matière de dons approuvée en 2009, le Rwanda n'est pas actuellement admis à bénéficier de dons-pays au titre du guichet des dons ordinaires du FIDA. Toutefois, certains dons régionaux en cours au sein de la Division Afrique orientale et australe prévoient des activités destinées au Rwanda. Le COSOP aurait pu tracer les grandes lignes de ces activités afin de renforcer la cohérence et les synergies entre les projets d'investissement et d'autres activités financées par le biais des dons régionaux, et par exemple l'accès au marché, la gestion des savoirs et la concertation sur les politiques.

Observations finales

14. Avec les réserves énoncées ci-dessus, IOE souhaite réaffirmer son appréciation d'ensemble du document et des efforts déployés pour donner suite aux recommandations contenues dans l'EPP de 2012 et dans l'accord conclusif.