
a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-deuxième session

Rome, 8-9 septembre 2004

EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE

DU

PROJET DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES ET DES INFRASTRUCTURES

DE L'UMUTARA (UCRIDP) AU RWANDA FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

1. La présente note d'information est soumise en conformité avec les dispositions du paragraphe 13 des lignes directrices du Mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1) qui stipule que "...pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil".

I. INTRODUCTION

2. Le MFF a pour objectif global d'introduire une plus grande flexibilité dans la formulation et l'exécution des projets du FIDA pour: adapter le calendrier du projet à la poursuite d'objectifs de développement à long terme lorsqu'on estime qu'une période d'exécution plus longue s'imposera pour atteindre ces objectifs; maximiser la participation des bénéficiaires induite par la demande et renforcer le développement des capacités locales. Un prêt MFF se caractérise notamment par: i) un processus continu et évolutif de formulation par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans, et ii) des conditions préalables bien définies, ou "déclencheurs", pour le passage aux cycles suivants.

3. La présente note d'information rend compte des progrès enregistrés par le projet de développement des ressources communautaires et des infrastructures de l'Umutara (UCRIDP – prêt 537-RW) dans la réalisation des déclencheurs du premier cycle. Sa teneur repose sur plusieurs sources: le rapport de la mission de supervision la plus récente du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (novembre 2003); un rapport d'évaluation interne établi par le Gouvernement rwandais (octobre 2003) et le rapport de la mission d'évaluation interphases organisée conjointement par le FIDA et le Gouvernement rwandais qui s'est déroulée en octobre et novembre 2003 et a été validée en mars 2004.

II. GÉNÉRALITÉS

4. Le projet de développement des ressources communautaires et des infrastructures de l'Umutara a été approuvé par le Conseil d'administration en mai 2000. Le prêt 537-RW a une durée de dix ans et comprend trois cycles distincts de trois, quatre et trois ans, respectivement. En 2001, le projet UCRIDP jumeau et complémentaire (prêt 573-RW), qui ne repose pas sur le MFF, a été approuvé par le Conseil afin d'englober de nouveaux districts de la province de l'Umutara pendant une période de cinq ans. Chacun des prêts du FIDA est associé à un prêt de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) (prêts 791 et 873) destiné au financement des infrastructures d'approvisionnement en eau et aux routes, et est administré par le FIDA.

5. Le projet a cinq grandes composantes: i) renforcement des capacités (développement communautaire et participation des femmes au développement); ii) développement des infrastructures (approvisionnement des ménages en eau, points d'eau pour le bétail et routes rurales); iii) investissements productifs au niveau des exploitations (services techniques consultatifs, services de production agricole, services vétérinaires, production animale et foresterie); iv) services financiers; et v) appui institutionnel.

III. RÉALISATIONS DU PROJET AU COURS DU PREMIER CYCLE

6. Le projet est entré en vigueur le 5 décembre 2000. Pendant ses trois premières années (janvier 2001 à novembre 2003), correspondant au premier cycle du MFF, le programme a pris des dispositions institutionnelles pour intervenir à l'échelle nationale ainsi que dans les quatre districts cibles et a entrepris les activités suivantes:

7. Composante i): Renforcement des capacités

- **Développement communautaire.** Un important effort a été fait au titre de cette composante pour mettre en place un processus de planification participative au niveau des districts, des secteurs et des cellules (plus de 500 comités de développement communautaire au total) et pour créer un corps de facilitateurs (une centaine). L'un des produits les plus importants de ce processus a été l'établissement de plans de développement de district qui présentent les besoins et priorités définis par les communautés et servent de base à l'exécution des autres composantes du projet.
- **Participation des femmes au développement.** Les activités ont été centrées sur la formation des groupes féminins au niveau des cellules (objectif 60; 352 ont été formés); les membres des structures organisationnelles représentatives ont été formés à la problématique hommes-femmes (objectif prévu et atteint 2 600); une organisation non gouvernementale (ONG) a réalisé un programme d'alphabétisation fonctionnelle (objectif 2 500 femmes; 3 455 formées).

8. Composante ii): Développement des infrastructures

- **L'approvisionnement des ménages en eau** a été l'une des plus importantes activités du projet pendant le premier cycle, avec un budget de 12 millions de USD. Un plan-cadre des points d'eau pour la province a été établi (mi-2003) et l'on dispose d'une bonne base pour planifier en détail la mise en place future des infrastructures hydrauliques.
- **Points d'eau pour le bétail et routes rurales.** Dans sa formulation, le projet prévoit la construction/réfection de 300 km au cours de la durée du projet. Les études relatives à 151 km ont été réalisées en 2003 et les travaux de construction/réfection avaient été menés à bien en juin 2004.

9. **Composante iii): Investissements productifs au niveau des exploitations**

- **Services techniques consultatifs.** Cette sous-composante prévoit que les deux tiers des fonds seront alloués à l'Institut national de la recherche agricole. La majeure partie de ces fonds est destinée aux salaires du personnel, aux véhicules, aux motocyclettes et à l'équipement de la station de recherche.
- **Production agricole.** Cette sous-composante vise à remédier à l'une des contraintes majeures des agriculteurs de la province, à savoir la piètre qualité des semences. À ce jour, 130 producteurs des semences ont été recensés, formés et engagés sous contrat et le volume des semences produit dans un premier temps pour le programme de distribution ciblée des semences a bénéficié à 7 400 ménages.
- **Services vétérinaires et production animale.** Le programme paravétérinaire n'a pas démarré avant la troisième année, mais le contrat passé avec l'ONG internationale Vétérinaires sans frontières a permis de former quelque 40 agents communautaires de santé animale et de leur fournir des trousseaux de démarrage et des manuels.
- **Foresterie.** L'objectif était de répondre à la demande croissante de produits ligneux tout en s'attaquant au problème de la dégradation de l'environnement causée par les coupes de bois sauvages. Quelque 164 pépinières ont été créées, qui produisent suffisamment de jeunes arbres pour planter 1 227 ha de forêts et 32,5 ha de vergers, soit un taux de réalisation de 102 et 81%, respectivement.

10. **Composante iv): Services financiers.** Le projet a fort bien réussi à constituer quelque 169 groupes de crédit rotatif et 654 groupements féminins de fonds d'investissement dans les quatre districts. Ces fonds fonctionnent essentiellement comme des associations d'épargne communautaires, les montants sont modiques et ils servent souvent à des fins sociales plutôt qu'économiques. Ils offrent néanmoins un dispositif important aux ménages ruraux et sont l'une des rares initiatives ayant permis aux femmes de constituer leur propre épargne et, dans certains cas, d'avoir accès au crédit. Cette initiative s'inscrit dans la première sous-composante des services financiers: développement des institutions de microfinance. L'exécution des autres éléments de la composante a été retardée par un certain nombre de facteurs. Le projet vient néanmoins de retenir les services de deux institutions financières multilatérales – Duterimbere et Centre de services aux coopératives UGAMA – à titre d'essai, chacune étant responsable des programmes pilotes dans deux districts.

11. **Composante v): Appui institutionnel.** Cette composante sert à financer les salaires de l'unité de coordination du projet (UCP) ainsi que les véhicules, le matériel et certains travaux de génie civil (bureaux et deux logements) dont elle a besoin. On avait sous-estimé la dotation initiale en personnel de l'UCP et les contrats avec les ONG, et notamment les ONG internationales, organisées en un consortium, étaient trop complexes pour être aisément opérationnels, ce qui a fortement ralenti le rythme d'exécution et de décaissement.

12. **Gestion financière.** Sur le montant total du prêt du FIDA de 11,85 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), un total de 5,65 millions de DTS était alloué au premier cycle (2000-2003). À la fin juin 2004, 4,20 millions de DTS avaient été décaissés, soit 75% du montant alloué au premier cycle. On prévoit qu'à la fin de ce premier cycle, le montant des décaissements atteindra 5,00 millions de DTS. Pour le deuxième cycle qui doit commencer le 1^{er} août 2004, il est prévu au budget des décaissements d'un montant global de 5,35 millions de DTS.

IV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

13. L'examen des réalisations et de la performance du premier cycle permet de dégager un certain nombre d'enseignements d'importance capitale pour l'exécution et la conception du deuxième cycle (et pour une meilleure approche de certaines activités clés et de certains arrangements essentiels en matière d'exécution).

- Il convient de mieux intégrer la conception du projet et l'allocation de ses ressources au **processus de décentralisation** du pays, qui donne un rôle toujours plus central aux districts.
- L'**approche participative en prise sur la demande** employée par le projet est appropriée, mais doit être plus directement liée à l'apport des investissements et services du projet.
- Le principe consistant à exécuter le projet avec des **contrats fondés sur la performance** est bon, mais il ne réduit pas la charge de travail de l'UCP (il répartit plutôt autrement la charge de travail).
- La promotion/l'intégration de la **problématique hommes-femmes** ne peut être obtenue par des initiatives isolées concernant les femmes et le développement.
- La planification du **programme des routes de desserte** doit être poursuivie plus énergiquement et par des spécialistes expérimentés dans ce domaine.
- Étant donné l'importance et le potentiel de **l'élevage** dans la province, il convient d'allouer plus de ressources du projet à l'appui au développement et à la commercialisation de ce secteur.
- Il faut une **stratégie plus équilibrée pour appuyer le développement de l'agriculture**, et promouvoir davantage les activités génératrices de revenus.
- Comme l'ont montré les diagnostics participatifs, **la réalisation des objectifs matériels** présente moins d'intérêts si les conditions préalables de la viabilité des investissements sont négligées et ne sont pas remplies au départ.

V. DÉCLENCHEURS DU PASSAGE AU DEUXIÈME CYCLE

14. Comme le stipulent les accords de prêt du FIDA, le premier rapport de préévaluation du projet avait retenu 64 indicateurs du suivi de la performance en tant que déclencheurs du passage du premier au deuxième cycle du projet. Si le nombre d'indicateurs est impressionnant, bon nombre d'entre eux ne sont que des conditions tout à fait préalables à l'exécution des activités, d'autres des événements institutionnels intermédiaires qui facilitent les interventions du projet pendant le cycle en cours et beaucoup sont liés à la réalisation des processus de formation, d'orientation et de participation dans le cadre du premier cycle. Quelques-uns visent expressément la construction/la mise en place des infrastructures ou les achats d'équipement.

15. Pour que les indicateurs de déclenchement puissent servir à faciliter la décision pratique concernant le passage du premier au deuxième cycle on les a regroupés en deux grandes catégories, comme suit:

- **Actions qui facilitent l'apport des investissements du projet et la prestation des services du projet à la population**, notamment: i) les conditions préalables à l'exécution du projet; ii) la formation, la planification et l'orientation nécessaires pour faciliter

l'exécution des composantes et activités; iii) la création des groupes ou associations requises pour exploiter et entretenir les infrastructures; et iv) la préparation d'études de faisabilité, y compris les plans-cadres. On peut dire que dans l'ensemble le projet a réussi à atteindre ce premier groupe d'indicateurs. Le programme de planification participative a été réalisé dans les huit districts, le personnel clé a été formé, la plupart des diagnostics participatifs ont été faits et les plans de développement des districts ont ensuite été établis dans la quasi totalité des districts, tandis que les rares districts restants mettent actuellement la dernière main à leurs plans. Si les progrès ont été plus lents dans la création des associations et des groupes nécessaires pour gérer les fonds investis par le projet dans les infrastructures et pour réaliser les programmes agricoles, le processus est à présent lancé et les groupes et associations se forment.

- **Réalisation des investissements, services et autres prestations du projet** dont, par exemple: au moins 200 km (de routes de desserte) ont été mis en service; 40 essais techniques ont été lancés sur les terres des agriculteurs; 200 forages ont été équipés; six salles destinées aux femmes ont été construites; ou au moins un tiers de points d'eau nouveaux ont été aménagés.

En termes d'établissement des études de faisabilité et des plans-cadres en particulier, le projet a bien avancé et l'on dispose à présent d'un plan-cadre pour l'eau, d'un autre pour la foresterie et d'un troisième pour l'élevage, qui serviront de base aux investissements rationnels du projet dans ces secteurs.

16. En résumé, certains des 64 indicateurs n'ont été que partiellement atteints. Toutefois, la majorité de ceux qui sont nécessaires pour faciliter l'exécution du projet et l'apport des investissements et des services du projet au cours du deuxième cycle l'ont été. Qui plus est, durant les six derniers mois, de nets progrès ont été obtenus pour les indicateurs qui laissaient encore à désirer en matière d'investissements (foresterie, routes et barrages collinaires).

VI. CONCLUSIONS

17. Par sa conception, le projet était d'une grande complexité et il impliquait de nombreuses innovations institutionnelles, d'où le recours au MFF pour lui ménager la souplesse voulue et la possibilité d'y apporter des changements. Des progrès substantiels ont été faits au cours du premier cycle pour créer l'environnement institutionnel et de planification qui doit permettre de faire les investissements nécessaires.

18. La direction du FIDA considère qu'il existe maintenant une base solide pour poursuivre le projet. Le Gouvernement rwandais a montré au cours des 14 derniers mois qu'il était fermement décidé à réformer le projet (la plupart des résultats ont été obtenus en 2003) et la nouvelle formulation proposée pour les divers projets afin de les regrouper dans un programme d'ensemble qui permettra de rationaliser les modalités de leur exécution devrait se traduire par une meilleure performance lors du deuxième cycle. L'OPEP s'est engagée en principe à consentir ses prêts dans le cadre de l'approche générale retenue pour le projet.

19. Après l'examen sur le terrain, l'atelier de validation et des entretiens approfondis au Rwanda avec le Bureau du Conseiller juridique principal et le Bureau du contrôleur du FIDA, le projet UCRIDP va maintenant entrer dans le deuxième cycle et i) ouvrir le deuxième cycle le 1^{er} août 2004; ii) allouer les ressources du deuxième cycle du prêt aux catégories révisées de dépenses et transférer le solde du premier cycle au deuxième; iii) ajuster les déclencheurs du passage du deuxième au troisième cycle pour tenir compte des enseignements récents tirés de l'exécution et de la nécessité d'accorder une priorité élevée au suivi de l'impact; et iv) réorganiser les composantes et sous-composantes du

projet ainsi que les arrangements concernant son exécution en fonction des enseignements tirés du premier cycle. Ces modifications de la portée et du financement du projet seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration par mémorandum du Président (EB 2004/82/R.13).

