

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-deuxième session

Rome, 8-9 septembre 2004

RÉPUBLIQUE RWANDAISE

MÉMORANDUM DU PRÉSIDENT

RECALIBRAGE ET NOUVELLES DISPOSITIONS D'EXÉCUTION

DU

PROJET DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES

ET DES INFRASTRUCTURES DE L'UMUTARA (PRÊT 537-RW)

I. GÉNÉRALITÉS

1. Le projet de développement des ressources communautaires et des infrastructures de l'Umutara (UCRIDP – prêt 537-RW) au Rwanda a été approuvé par le Conseil d'administration en mai 2000 au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF). La durée d'exécution du projet est de dix ans afin de disposer d'un temps suffisant pour consolider ses objectifs de développement institutionnel dans un pays sortant d'un conflit. L'exécution du projet comprend trois cycles, y compris des évaluations conjointes FIDA/Gouvernement rwandais et des examens de réorientation du projet à la fin des premier et deuxième cycles. En 2001, le projet complémentaire "UCRIDP jumeau" (prêt 573-RW), qui ne repose pas sur le MFF, a été approuvé par le Conseil d'administration pour une période de cinq ans. Chacun des prêts du FIDA est axé sur le développement communautaire et les activités économiques et est complété par un prêt de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) destiné au financement de l'infrastructure, lequel est administré par le FIDA. Les propositions contenues dans le présent mémorandum concernent le prêt 537-RW.

2. Au cours des trois premières années (de janvier 2001 à novembre 2003), le projet s'est concentré sur la mise en place du dispositif institutionnel, le renforcement des capacités et la préparation de plans de développement local sur un mode participatif. À la fin du premier cycle, une mission d'évaluation interphases a été organisée pour évaluer les progrès de l'UCRIDP et préparer le deuxième cycle en participation avec les parties prenantes. La mission d'évaluation s'est déroulée en octobre 2003, et l'atelier de validation en mars 2004.

3. L'accord de prêt du FIDA énumérait les indicateurs de suivi de la performance retenus comme déclencheurs du passage du premier au deuxième cycle du projet. Si les résultats sont inégaux, on peut dire que le projet a réussi à atteindre les indicateurs se rapportant au développement communautaire, sur lesquels reposent tous les autres investissements. Le programme de planification communautaire est achevé dans tous les districts, le personnel clé a été formé, la plupart des diagnostics participatifs ont été effectués et les plans de développement de district ont été ensuite établis dans la quasi-totalité des districts.

4. La plupart des conditions requises pour l'exécution du projet et l'apport des investissements et des services durant le deuxième cycle sont maintenant remplies. De ce fait, et conformément aux lignes directrices du MFF, la direction du FIDA est d'accord pour passer du premier au deuxième cycle, et en informe le Conseil d'administration (voir EB 2004/82/INF.4).

II. RÉVISION DES ACTIVITÉS DU DEUXIÈME CYCLE

5. **Enseignements tirés.** L'évaluation interphases mettait en exergue un certain nombre d'enseignements devant être pris en compte pour formuler le deuxième cycle: i) l'approche participative en prise sur la demande suivie par le projet est adaptée à la situation, mais doit être plus directement liée à l'apport des investissements et des services du projet; ii) comme l'ont montré les diagnostics participatifs, la réalisation des objectifs matériels présente moins d'intérêt si les conditions préalables de la viabilité des investissements sont négligées et ne sont pas remplies au départ; iii) il convient d'inscrire de plus près la conception du projet et l'allocation de ses ressources dans le processus de décentralisation du pays, qui donne un rôle central aux districts et aux secteurs; et iv) la souplesse que ménage le MFF est utile dans le contexte national changeant du pays et permet de regrouper les ressources supplémentaires du FIDA et de l'OPEP.

6. Compte tenu des conclusions de cette évaluation et à la demande du gouvernement, le FIDA a cherché, lors de la formulation du deuxième cycle: i) à adapter le projet au contexte national et à en rationaliser les composantes pour en faciliter l'exécution; ii) à regrouper les ressources financières du FIDA et de l'OPEP dans le cadre d'un projet global visant les huit nouveaux districts de la province; et iii) à renforcer le sens de l'appropriation et l'obligation de rendre des comptes des comités locaux de développement élus. L'objectif de développement du projet reste inchangé mais les modalités d'exécution ont été simplifiées et la zone du projet a été étendue à toute la province.

7. **Le contexte national.** Le Rwanda a connu des changements économiques, sociaux et institutionnels considérables depuis que le projet a été conçu en 1999/2000, notamment: i) l'abandon progressif des interventions axées sur les secours au sortir du conflit/de la crise en faveur de l'aide au développement; ii) la mise au point sous sa forme définitive en juin 2000 du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui constitue pour le projet un schéma directeur approuvé; et iii) l'engagement du gouvernement en faveur de la décentralisation, qui se traduit par une nouvelle politique (y compris une réforme de la fiscalité locale), pleinement mise en œuvre depuis les élections locales de 2002. L'enjeu est désormais de faire en sorte que les collectivités locales élues s'acquittent de leurs responsabilités, prennent une part active à la planification, à la programmation et à l'établissement des budgets ainsi qu'à l'exécution de manière à pouvoir assurer la prise en charge du projet. Le deuxième cycle inscrira davantage le projet dans le processus de décentralisation et harmonisera l'exécution du projet avec les politiques et la législation nationales.

8. **Réduction de cinq à trois du nombre de composantes.** Une distinction sera établie dans les nouvelles composantes entre les investissements collectifs/dans l'infrastructure (eau, voirie et autres équipements) qui sont de nature communautaire et sont donc un bien public, et ceux qui appuient des activités rémunératrices (concernant, par exemple, le développement de l'agriculture et des micro-entreprises), qui sont de nature essentiellement privée. Dans le cadre des activités de

renforcement des capacités, le projet renforcera l'autonomisation des acteurs locaux, à savoir: les districts en tant que propriétaires des équipements financés par les investissements du projet; les communautés qui donnent l'impulsion au projet et y participent à tous les stades; et la province qui fournit un appui stratégique, des conseils techniques et en assure la coordination.

9. **Le programme provincial unifié.** Le fondement stratégique de l'UCRIDP est solide. Le Gouvernement rwandais a montré au cours des 14 derniers mois qu'il était fermement décidé à réaménager le projet (en 2003, la plupart des résultats ont été obtenus). La fusion proposée des deux projets (UCRIDP et UCRIDP jumeau) en un projet global unique devrait améliorer nettement les résultats du deuxième cycle et favoriser un flux harmonieux et équitable des investissements en faveur des habitants de la province de l'Umutara (voir les allocations proposées à l'annexe I). Les postes de dépenses du projet 537-RW seront alignés sur ceux du projet 573-RW pour faciliter le déroulement des procédures comptables.

10. **Extension de la zone du projet.** L'Umutara est une province de création récente située au nord-ouest du Rwanda qui compte huit districts, dont quatre sont des unités administratives créées pour s'occuper de la forte population de rapatriés qui se sont installés là à la fin de la guerre en 1994. Cette province, qui était autrefois un parc naturel, est en pleine transformation du fait de l'urbanisation, de l'affectation progressive des terres et de l'adaptation des systèmes de culture et d'élevage par les nouveaux colons. En élargissant la zone du projet correspondant au prêt 537-RW de quatre à huit des districts de la province, on facilitera la gestion du projet et on en encouragera la prise en charge conjointe par les communautés et les districts, tout au long du processus de planification et d'investissement.

11. **Déclencheurs du passage du deuxième au troisième cycle.** Le transfert progressif des responsabilités de l'unité de coordination du projet aux districts et aux communautés sera essentiel pour mesurer le succès du deuxième cycle. Il est proposé que le nombre de ces indicateurs indiqué dans l'accord de prêt soit réduit de 32 actuellement à 7, et qu'un caractère fortement prioritaire soit attribué au suivi de l'impact (voir l'annexe II).

III. RECOMMANDATIONS

12. Pour exécuter le deuxième cycle du projet en tenant compte de l'expérience acquise au cours du premier cycle et de l'évolution de la situation dans le pays, je recommande au Conseil d'administration d'approuver les nouvelles dispositions relatives à l'exécution du deuxième cycle dans les limites de l'enveloppe existante, en modifiant comme suit le prêt 537-RW accordé au titre du Mécanisme flexible de financement:

- i) réduire le nombre de composantes de cinq à trois: a) appui à la décentralisation et au développement de l'infrastructure; b) transformation économique des zones rurales; et c) gestion du projet;
- ii) étendre la zone du projet des quatre districts sélectionnés au départ à l'ensemble des huit districts de la province de l'Umutara;
- iii) réviser les catégories du prêt 537-RW et le pourcentage des dépenses admises à bénéficier d'un financement du FIDA pour les harmoniser avec celles du prêt 573-RW et réaffecter les fonds en conséquence, comme cela est indiqué à l'annexe I; et
- iv) adapter les déclencheurs pour passer du deuxième au troisième cycle compte tenu de l'expérience acquise récemment en cours d'exécution (annexe II).

COÛTS ET FINANCEMENT

TABLEAU 1: RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROJET ^a
(EN MILLIERS DE USD)

Composantes	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% du total des coûts de base
A. Appui à la décentralisation et au développement de l'infrastructure					
Investissement dans l'infrastructure	12 597,7	3 508,6	16 106,3	22	43
Accès égal et durable aux avantages du développement	2 584,4	82,8	2 667,2	3	7
Renforcement des capacités locales et du pouvoir d'intervention des communautés	1 316,0	522,8	1 838,8	28	5
Sous-total	16 498,0	4 114,2	20 612,3	20	55
B. Transformation économique des zones rurales					
1. Appui à l'agriculture, à l'élevage et à la foresterie					
Services d'appui technique à l'agriculture axés sur les marchés	2 184,5	403,0	2 587,5	16	7
Soutien agricole aux entreprises collectives et aux initiatives commerciales	1 137,1	219,8	1 356,9	16	4
Développement de l'élevage	2 571,9	347,8	2 919,7	12	8
Gestion forestière	873,2	648,4	1 521,6	43	4
<i>Sous-total 1</i>	<i>6 766,6</i>	<i>1 619,1</i>	<i>8 385,7</i>	<i>19</i>	<i>22</i>
2. Développement des entreprises et de la finance en milieu rural					
Développement des entreprises rurales	1 659,4	55,4	1 714,8	3	5
Développement des services ruraux	3 074,2	-	3 074,2	-	8
<i>Sous-total 2</i>	<i>4 733,6</i>	<i>55,4</i>	<i>4 789,0</i>	<i>1</i>	<i>13</i>
Sous-total 1 et 2	11 500,2	1 674,5	13 174,7	13	35
C. Gestion du projet					
	3 350,3	249,1	3 599,4	7	10
Total des coûts de base	31 348,5	6 037,9	37 386,4	16	100
Provision pour aléas d'exécution	1 447,0	423,6	1 870,5	23	5
Provision pour aléas financiers	302,5	308,0	610,5	50	2
Coût total du projet	33 097,9	6 769,4	39 867,4	17	107

^a Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

TABLEAU 2: PLAN DE FINANCEMENT ^a
(EN MILLIERS DE USD)

	FIDA (537)		FIDA (573)		OPEP (791)		OPEP (873)		Gouvernement		Bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie Locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
A. Appui à la décentralisation et au développement de l'infrastructure																	
Investissement dans l'infrastructure	-	-	-	-	7 012,2	39,1	6 463,6	36,1	2 469,7	13,8	1 977,8	11,0	17 923,3	45,0	4 053,7	11 399,9	2 469,7
Accès égal et durable aux avantages du développement	1 158,8	42,3	1 439,6	52,6	-	-	-	-	141,0	5,1	-	-	2 739,4	6,9	88,8	2 509,6	141,0
Renforcement des capacités locales et du pouvoir d'intervention des communautés	438,6	22,1	461,9	23,2	383,8	19,3	383,8	19,3	319,9	16,1	-	-	1 988,0	5,0	566,6	1 101,6	319,9
Sous-total	1 597,4	7,1	1 901,5	8,4	7 396,1	32,7	6 847,5	30,2	2 930,6	12,9	1 977,8	8,7	22 650,8	56,8	4 709,1	15 011,1	2 930,6
B. Transformation économique des zones rurales																	
1. Appui à l'agriculture, à l'élevage et à la foresterie																	
Services d'appui technique à l'agriculture axés sur les marchés	1 155,0	42,9	1 259,1	46,8	-	-	-	-	276,3	10,3	-	-	2 690,4	6,7	428,0	1 986,1	276,3
Soutien agricole aux entreprises collectives et aux initiatives commerciales	566,8	39,8	710,1	49,9	-	-	-	-	146,2	10,3	-	-	1 423,1	3,6	229,0	1 047,8	146,2
Développement de l'élevage	1 127,2	35,4	1 693,9	53,2	-	-	-	-	248,0	7,8	112,6	3,5	3 181,7	8,0	393,8	2 540,0	248,0
Gestion forestière	562,7	35,3	699,3	43,9	-	-	-	-	330,3	20,7	-	-	1 592,2	4,0	683,5	578,4	330,3
<i>Sous-total 1</i>	<i>3 411,7</i>	<i>38,4</i>	<i>4 362,4</i>	<i>49,1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 000,8</i>	<i>11,3</i>	<i>112,6</i>	<i>1,3</i>	<i>8 887,4</i>	<i>22,3</i>	<i>1 734,4</i>	<i>6 152,2</i>	<i>1 000,8</i>
2. Développement des entreprises et de la finance en milieu rural																	
Développement des entreprises rurales	839,9	47,4	839,9	47,4	-	-	-	-	93,1	5,3	-	-	1 772,9	4,4	59,7	1 620,1	93,1
Développement des services ruraux	729,2	25,6	1 787,7	62,7	-	-	-	-	61,5	2,2	272,0	9,5	2 850,3	7,1	-	2 788,8	61,5
<i>Sous-total 2</i>	<i>1 569,1</i>	<i>33,9</i>	<i>2 627,6</i>	<i>56,8</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>154,6</i>	<i>3,3</i>	<i>272,0</i>	<i>5,9</i>	<i>4 623,2</i>	<i>11,6</i>	<i>59,7</i>	<i>4 408,9</i>	<i>154,6</i>
Sous-total 1 et 2	4 980,8	36,9	6 989,9	51,7	-	-	-	-	1 155,3	8,6	384,6	2,8	13 510,6	33,9	1 794,1	10 561,2	1 155,3
C. Gestion du projet	1 503,5	40,6	1 932,9	52,2	-	-	-	-	269,6	7,3	-	-	3 706,0	9,3	266,2	3 170,2	269,6
Coût total du projet	8 081,7	20,3	10 824,3	27,2	7 396,1	18,6	6 847,5	17,2	4 355,5	10,9	2 362,4	5,9	39 867,4	100,0	6 769,4	28 742,5	4 355,5

^a

Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

Indicateurs de déclenchement

Les indicateurs ci-dessous sont proposés comme déclencheurs du passage du deuxième au troisième cycle:

- i) Cinq au moins des huit districts assument la responsabilité de la planification et de l'exécution des activités du projet en collaboration avec leurs communautés, notamment: évaluation de la demande et des priorités des communautés au sujet des investissements du projet; recherche des prestataires de services et publication des appels d'offres concernant l'exécution pour le compte du district; suivi, supervision et établissement des rapports; et gestion efficace des ressources du projet mises à la disposition du district.
- ii) Le personnel de l'UCRIDP dispose d'un personnel technique suffisamment formé et soutenu à l'échelle provinciale, avec lequel il a travaillé durant le deuxième cycle, pour que la province soit tout à fait en mesure d'apporter son concours aux activités du projet durant le troisième cycle avec un soutien à mi-temps seulement du personnel du projet.
- iii) Un système de suivi et d'évaluation/de gestion de l'information fonctionne efficacement; une série d'indicateurs de suivi concrets et faciles à utiliser ont été mis au point dans le cadre d'une révision du cadre logique et les données requises ont été collectées, traitées et utilisées par l'équipe chargée de la gestion; une ou plusieurs enquêtes de référence ont été réalisées; et un système de suivi de l'impact du projet et de ses diverses composantes et activités est en place.
- iv) Les districts ont prouvé qu'ils ont satisfait aux critères du projet relatifs à la pauvreté leur demandant d'associer les segments les plus démunis et les plus défavorisés de leurs communautés et qu'une place prépondérante est donnée aux femmes (à vérifier moyennant la réalisation d'un bilan de la réduction de la pauvreté et de la prise en compte de la problématique hommes-femmes avant la deuxième évaluation interphases).
- v) La réorientation des activités appuyées par le projet dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie vers une approche plus commerciale et, là où cela sera réalisable, axée sur les filières produits a été faite et effectivement intégrée dans la stratégie du projet.
- vi) Des associations d'irrigants ont été constituées, ont reçu une formation et sont opérationnelles pour au moins 80% des ouvrages hydrauliques construits par le projet afin que ces équipements servent et que les coûts d'exploitation et d'entretien en soient financés par ces associations.
- vii) Pour le programme concernant les voies de desserte, les équipes d'entretien des routes et les brigades d'entretien des routes de secteur qui les secondent ont été constituées, formées et équipées pour toutes les routes financées par le projet et au moins 80% d'entre elles fonctionnent efficacement; et les routes sont entretenues (une enquête sera réalisée avant la deuxième évaluation interphases pour s'assurer que cette condition est bien remplie).