

Cote du document:	EB 2009/96/INF.2
Date:	1 <sup>er</sup> avril 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

**F**



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

## **République du Rwanda**

### **Mise en œuvre du deuxième cycle du projet de développement des ressources communautaires et de l'infrastructure d'Umutara au titre du mécanisme flexible de financement**

Conseil d'administration — Quatre-vingt-seizième session  
Rome, 29-30 avril 2009

---

Pour: **Information**

## **Note aux Administrateurs**

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après.

### **Claus Reiner**

Chargé de programme de pays  
téléphone: +39 06 5459 2797  
courriel: [c.reiner@ifad.org](mailto:c.reiner@ifad.org)

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

### **Deirdre McGrenra**

Fonctionnaire responsable des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## **Sigles et acronymes**

MF	Mécanisme flexible de financement
S&E	Suivi et évaluation
UCP	Unité de coordination du projet



# Mise en œuvre du deuxième cycle du projet de développement des ressources communautaires et de l'infrastructure d'Umutara au titre du mécanisme flexible de financement

## I. Introduction

1. Le Conseil d'administration a approuvé l'établissement du mécanisme flexible de financement (MFF) à sa soixante-quatrième session, en septembre 1998. Les caractéristiques d'un prêt accordé au titre du MFF sont les suivantes: i) un processus de conception continu et évolutif, l'exécution étant scindée en cycles distincts d'une durée de trois ou quatre ans chacun; et ii) des conditions préalables, ou "déclencheurs", clairement définies pour le passage aux cycles suivants.
2. Le paragraphe 13 du document relatif à l'établissement du MFF (EB 98/64/R.9/Rev.1) stipule ce qui suit "... 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".
3. Une note d'information (EB 2004/82/INF.4) a été présentée au Conseil d'administration à sa quatre-vingt-deuxième session, en septembre 2004, pour rendre compte de la réalisation des conditions déclenchant le passage du premier au deuxième cycle du projet de développement des ressources communautaires et de l'infrastructure de l'Umutara. La conclusion était que toutes les conditions requises avaient été réunies. Au cours de la même session, le Conseil d'administration a approuvé les révisions de la portée et des modalités d'exécution du projet. Pour le deuxième cycle, la structure du projet a été simplifiée, avec la réduction du nombre de composantes, passées de cinq à trois; la zone du projet a été élargie, passant de quatre à huit districts, les catégories de prêt ont été révisées et les ressources réaffectées en conséquence; enfin, les déclencheurs conditionnant le passage du deuxième au troisième cycle ont été adaptés et leur nombre ramené de 32 à sept (EB 2004/82/R.13).
4. La présente note d'information fait le point sur la réalisation des conditions requises pour passer du deuxième au troisième cycle. Elle a été établie à partir de plusieurs sources: les rapports d'activité préparés par l'unité de coordination du projet (UCP); les rapports de supervision élaborés en interne et par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, en qualité d'institution coopérante; les conclusions de la mission d'évaluation entre deux cycles conduite conjointement par le FIDA et le Gouvernement du Rwanda en juin 2008; et l'évaluation du programme de pays entreprise en 2006 par le Bureau de l'évaluation du FIDA.

## II. Historique

5. Le projet a été approuvé par le Conseil d'administration en mai 2000 et a été financé par un prêt MFF (537-RW), d'un montant de 11,85 millions de DTS (approximativement 16,0 millions d'USD). Il devait être exécuté sur une période de dix ans, scindée en trois cycles de trois, quatre et trois ans, respectivement. En décembre 2001, un prêt complémentaire n'entrant pas dans le cadre du MFF (573 RW), d'un montant de 9,40 millions de DTS (approximativement 12,0 millions d'USD), a été approuvé par le Conseil d'administration pour couvrir de nouveaux districts dans ce qui était alors la province de l'Umutara, pour une période d'exécution de cinq ans. Chacun des deux prêts du FIDA est cofinancé par un prêt du Fonds de l'OPEP (791 P et 873 P) dont le montant est affecté à l'approvisionnement en eau et à l'infrastructure routière. Le projet a trois composantes. La composante 1, couvrant l'appui à la décentralisation et au développement de l'infrastructure,

représente un investissement de quelque 23,7 millions d'USD (hors imprévus) et comprend quatre sous-composantes: i) investissement dans l'infrastructure; ii) accès égal et durable aux avantages du développement; iii) renforcement des institutions à l'échelon du district; et iv) renforcement des institutions provinciales. La composante 2, qui répond au besoin de transformation économique des zones rurales, représente un investissement d'environ 15 millions d'USD et comprend trois sous-composantes: i) appui à l'agriculture, l'élevage et la foresterie; ii) développement des entreprises rurales; et iii) services de finance rurale. Les deux premières composantes étaient étayées par la troisième, la composante de gestion du projet, qui prévoyait notamment d'aider les collectivités locales de province et de district en mettant à leur disposition des conseillers techniques et administratifs.

### III. Résultats du projet pendant le deuxième cycle

6. Le deuxième cycle du projet a démarré le 1<sup>er</sup> août 2004. Les principaux résultats de l'exécution du deuxième cycle sont décrits ci-après:

#### **Composante 1: Appui à la décentralisation et au développement de l'infrastructure**

7. **Investissement dans l'infrastructure.** Les infrastructures construites sont nombreuses et de bonne qualité, à savoir: 80% des infrastructures d'adduction d'eau planifiées, fournissant à 93 000 habitants au moins des zones rurales de l'eau d'excellente qualité pour les besoins du ménage et de l'élevage; 326 km de pistes rurales (55% de l'objectif); et quelque 70% d'autres infrastructures communautaires (essentiellement des bâtiments administratifs de secteur et des centres pour les femmes). Il ressort de la comparaison des coûts de construction unitaires que les coûts de construction des routes sont moins élevés que ceux d'autres activités analogues du secteur public. La qualité, en particulier dans le cas des routes, est meilleure que dans les autres projets de développement examinés. Toutefois, les systèmes assurant le fonctionnement et l'entretien des infrastructures ne sont pas parfaitement au point en raison notamment des capacités limitées des institutions et des prestataires de services locaux.
8. **Accès égal et durable aux avantages du développement.** Le projet a été couronné de succès du point de vue de la participation des femmes à tous les niveaux et de leur autonomisation. La parité hommes-femmes a aussi été intégrée dans tous les processus de planification. Des progrès importants ont été accomplis en matière de cartographie de la pauvreté et de mise au point et utilisation de méthodes de ciblage. Une stratégie remarquable visant l'unité et la réconciliation a été élaborée et sera mise en œuvre pendant le troisième cycle et ses composantes ont été incorporées dans les activités de planification à tous les niveaux. La mobilisation et la formation de dirigeants locaux et l'appui aux activités des communautés, des jeunes et des écoles progressent de manière satisfaisante.
9. **Renforcement des institutions locales et autonomisation des communautés.** Les activités de renforcement des institutions locales ont donné des résultats très positifs, comme le montrent les progrès remarquables accomplis à l'échelle du district et du secteur en matière de planification et de gestion budgétaire, avec un bémol toutefois: l'aide non négligeable fournie par des consultants.
10. Grâce aux activités d'autonomisation des communautés, la planification participative de la base vers le sommet fonctionne bien et est cohérente tant avec la conception du projet qu'avec le mandat du gouvernement. Le processus de prise de décision participative, moyennant des campagnes de sensibilisation auprès des dirigeants locaux et des communautés, a été conforté par la politique publique parallèle de l'*ubudehe*<sup>1</sup>. De plus, les activités d'alphabétisation fonctionnelle et de sensibilisation

<sup>1</sup> L'*ubudehe* est une politique du gouvernement fondée sur la tradition d'entraide. Au niveau de l'unité administrative de base, la cellule, tous les membres de la communauté se réunissent pour évaluer leur situation socioéconomique et définir leurs priorités.

communautaire sont sur la bonne voie. Les capacités ont aussi été renforcées à l'échelon provincial. Par conséquent, le programme de travail a été mené à terme.

### **Composante 2: Transformation économique des zones rurales**

11. **Agriculture.** La flexibilité inhérente à la conception du deuxième cycle a favorisé la simplification des activités et l'élaboration d'une stratégie agricole couvrant beaucoup moins d'activités. La sélection de variétés à haut rendement et résistantes aux maladies d'un grand nombre de cultures adaptées à la province orientale a contribué à une augmentation substantielle des rendements, selon les agriculteurs. La production de semences (maïs et haricots) a été efficacement encouragée par la construction de huit centres de multiplication des semences.
12. Que ce soit au niveau de la province ou du district, les services de vulgarisation peinent à conseiller efficacement les agriculteurs, faute d'une bonne connaissance des domaines techniques tels que les maladies et les ravageurs.
13. **Élevage.** En dépit de décaissements satisfaisants, l'appui technique apporté au titre de cette sous-composante a été inférieur à la moyenne. Comme prévu, le projet a apporté son soutien à l'Union des coopératives de producteurs laitiers. La rénovation et l'équipement de la laiterie de Nyagatare sont quasiment achevés et l'usine est en passe d'entrer en service. Dans le domaine important des aliments pour animaux et de l'alimentation des bovins laitiers, la distribution de l'herbe à éléphant par l'Institut des sciences agronomiques (ISAR) a progressé à un rythme satisfaisant.
14. Un fonds tournant pour les médicaments vétérinaires et un fonds tournant d'urgence pour les épidémies ont été créés à Nyagatare. À Gatsibo et à Kayonza, ces fonds bénéficieront de structures de gestion améliorées. Les infrastructures de commercialisation du bétail et les activités afférentes sont quasiment achevées.
15. **Foresterie.** Sur les conseils de l'institution coopérante qui avait signalé que les activités de foresterie, dont les résultats dépassaient largement les objectifs, faisaient double-emploi avec les activités d'un autre projet de la zone, cette sous-composante a été supprimée à la fin de l'année 2005.
16. **Développement des entreprises rurales.** Les activités ont donné toute satisfaction puisque 1 686 petits et microentrepreneurs ruraux (dont 55% de femmes) en ont bénéficié. Des prêts d'un montant équivalant à 255 000 USD ont été accordés à 246 entrepreneurs, dont 23% de femmes.
17. **Services de finance rurale.** 736 membres ont suivi une formation et 23 coopératives financières ont vu le jour. Au total, une épargne d'un montant équivalant à 325 000 USD a été mobilisée tandis que l'équivalent de 500 000 USD a été décaissé au titre de prêts, pour une clientèle de quelque 22 000 personnes (dont 63% de femmes). La qualité du portefeuille de prêts est de bon niveau.
18. Les résultats affichés par les trois prestataires de services financiers ont été satisfaisants. Les institutions ont amélioré la gestion du portefeuille, notamment avec le partage de l'information sur les mauvais payeurs afin de réduire l'incidence du défaut de paiement. La mise en place d'un système informatisé de gestion du portefeuille confortera cette tendance. Les prestataires de services financiers ont besoin d'un soutien technique pour développer des produits de crédit adaptés à la production agricole et agroalimentaire. Le projet a encouragé le crédit fondé sur la solidarité de groupe, facteur de pérennité car les associations bénéficient de mesures d'incitation pour gérer les remboursements.

### **Composante 3: Gestion du projet**

19. La conception du deuxième cycle a alloué des ressources importantes à l'unité de coordination du projet et au district, en vue d'améliorer l'exécution du projet. Ces ressources ont permis de renforcer les capacités et d'étoffer les ressources limitées des districts, ce qui a amélioré la gestion assurée par les collectivités locales. Comme le Gouvernement du Rwanda accorde de plus en plus d'importance à la

décentralisation, les districts ont bénéficié de ressources supplémentaires. Le soutien apporté par les conseillers du projet a permis d'atteindre les objectifs et peut désormais être réduit progressivement.

20. Suite à la démission récente du coordinateur de projet, un nouveau coordinateur expérimenté a été nommé de manière à ce que l'exécution reste sur les rails et pour que les problèmes de gestion du projet encore en suspens soient réglés avant le démarrage du troisième cycle. Un manuel de suivi et évaluation (S&E) du projet, exhaustif, a été élaboré et est actuellement appliqué. Les recommandations issues de la supervision prônant une amélioration de la gestion financière et de la comptabilité sont suivies et donnent des résultats tangibles.

**Résultats d'ensemble du deuxième cycle**

21. Compte tenu des résultats du projet, toutes les conditions requises pour déclencher le passage du deuxième au troisième cycle du projet ont été réunies. Les détails figurent dans le tableau ci-après.

## Degré de réalisation des étapes clés pendant le deuxième cycle de l'exécution du projet

<i>Déclencheurs du deuxième cycle</i>	<i>Résultat</i>
<p>1. Au moins deux des trois districts ont pris en charge la planification et l'exécution des activités du projet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trois districts sont en mesure de budgétiser des ressources aux fins d'investissement et de rendre compte de leur utilisation.</li> <li>• L'ensemble des 224 cellules et des 40 secteurs sont en mesure d'élaborer des plans d'action communautaires.</li> <li>• Trois districts, avec un appui minime de l'UCP et de la province, par le biais d'une approche participative (de la base vers le sommet), ont élaboré des plans de développement quinquennaux.</li> <li>• Le plan de travail et le budget annuels 2008 du projet sont entièrement intégrés dans les plans de développement et les cadres de dépenses à moyen terme des districts.</li> </ul>	Cible atteinte
<p>2. Les groupes les plus pauvres ont accès aux avantages apportés par le projet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 130 associations de membres de groupes vulnérables, comptant au total 3 043 personnes, dont 78% de femmes, ont eu accès à une aide, d'un montant équivalant à 88 000 USD, grâce à leur adhésion à un groupe.</li> </ul>	Cible atteinte
<p>3. La parité hommes-femmes est systématiquement prise en compte dans toutes les activités du projet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sept centres pour les femmes sur huit ont été achevés, cinq sont entièrement équipés; 570 femmes fréquentent régulièrement les centres achevés.</li> <li>• Le plan stratégique d'intégration des questions de parité est en cours de préparation.</li> <li>• Le Conseil national des femmes se réunit tous les ans pour élaborer des plans de travail annuels (participation depuis le niveau de la cellule jusqu'à celui du district).</li> </ul>	Cible atteinte
<p>4. La province est parfaitement en mesure d'encadrer les activités du projet pendant la troisième phase avec un simple appui de l'UCP à temps partiel.</p> <p>La province:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• est parfaitement capable d'orienter et coordonner les activités de district et d'élaborer les rapports correspondants;</li> <li>• assume, parce qu'elle en a la capacité, la direction de l'exécution et le suivi des trois districts placés sous sa juridiction;</li> <li>• a créé des forums d'action conjoints de district, chargés de conduire collectivement la planification, l'exécution et la mobilisation des ressources pour le développement.</li> </ul>	Cible atteinte
<p>5. Un système informatique de S&amp;E fonctionne correctement, facilitant le suivi de l'exécution et de l'impact du projet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le système de S&amp;E est en cours d'élaboration à partir du manuel de S&amp;E du projet et avec l'assistance des conseillers du district en la matière. Un système informatisé d'aide à la gestion est actuellement mis au point avec l'appui du Bureau central des investissements et des financements extérieurs (CEPEX). Une mauvaise conception du cadre logique du deuxième cycle a conduit à structurer les activités en composantes et sous-composantes mal définies, avec un trop grand nombre d'objectifs à atteindre et peu d'indicateurs liés à l'objectif général.</li> <li>• La disponibilité de données de S&amp;E fiables, actualisées et exactes, outre les niveaux d'activité et la mesure des résultats, laisse une marge d'amélioration en raison de données de suivi et de départ incomplètes.</li> </ul>	Cible atteinte
<p>6. Approche filière axée sur le marché appliquée aux activités agricoles et non-agricoles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agriculture et foresterie:</b> Trois des filières sélectionnées sur quatre (maïs, ananas et bananes) ont bénéficié d'un appui. Elles constituent des îlots de réussite. Les agriculteurs commercialisent avec succès les semences de maïs, le maïs en grains, les ananas, les haricots et les légumes. Huit centres de production de semences ont été construits et équipés mais les modalités actuelles de gestion, de fonctionnement et d'entretien doivent être clarifiées et appliquées.</li> <li>• <b>Élevage:</b> La laiterie de Nyagatare a été rénovée, partiellement équipée et remise en service. L'équipe de gestion de la production a été nommée.</li> <li>• Huit pharmacies vétérinaires ont été organisées et équipées, elles fonctionnent normalement.</li> </ul>	Cible atteinte
<p>7. Au moins 80% des infrastructures sont utilisées et entretenues.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adduction d'eau domestique:</b> Neuf systèmes fonctionnant par gravité ou avec une pompe sur dix ont été rénovés et assurent l'approvisionnement en eau, avec 208 km de conduits remis en état. Les 41 sources sélectionnées sont protégées, entretenues et utilisées; 77 fontaines publiques sont à la disposition des communautés; 58 barrages de vallée (sur les 69 prévus) ont été construits ou réaménagés; 80% fonctionnent; 65 puits de forage ont été remis en état, dont 50% sont opérationnels; 222 nouveaux puits ont été forés, équipés de pompes manuelles et ils fonctionnent.</li> <li>• <b>Routes:</b> 326 km de pistes rurales ont été construits, réparés ou sont en cours de construction, sur les 477 km prévus; huit brigades des routes (sur les huit prévues) ont été constituées; 53 comités de cantonniers ont été formés et équipés et réalisent chaque mois des activités d'entretien des routes dans le cadre de l'umuganda (travaux communautaires).</li> </ul>	Cible atteinte

#### **IV. Enseignements tirés et objectifs du troisième cycle**

22. L'intégration de la conception du projet et l'allocation de ressources dans le processus de décentralisation du pays ont grandement favorisé la prise en charge locale des activités, et par conséquent une exécution harmonieuse et la pérennité des activités.
23. L'approche participative, en prise sur la demande, adoptée par le projet s'est révélée appropriée (par exemple, les agriculteurs sont associés à la planification des activités). Plus important encore, les liens directs avec la planification et la fourniture des biens et services du projet se sont avérés essentiels.
24. Un bon équilibre entre connaissances techniques et compétences en matière de gestion des contrats est indispensable pour piloter efficacement les activités d'exécution confiées à des prestataires de services.
25. La réussite des contrats relatifs à des études et des activités exige une description claire des résultats attendus et des allocations budgétaires réalistes.
26. La supervision des activités par des prestataires de services a constitué un moyen efficace pour appuyer l'exécution et renforcer les capacités d'entreprises privées.
27. Les fonds tournants reposant sur des avoirs physiques (bétail et semences) ou le microcrédit, lorsqu'ils sont proposés par des organisations bien établies indépendantes du projet (telles que les institutions de microfinance reconnues ou les ONG travaillant dans la zone du projet), ont prouvé leur efficacité, étant donné que le suivi des remboursements a été bien assuré et que les ressources sont bien parvenues aux groupes cibles.
28. L'harmonisation des activités du projet avec celles des acteurs existants et nouveaux présents dans la zone du projet est déterminante et requiert davantage d'attention si l'on recherche l'efficacité.
29. Le recours à des bénévoles pour évaluer les propositions de microfinance à visée commerciale ou de microentreprises rurales n'est pas tenable. Il convient donc de mettre au point des mécanismes permettant de rémunérer les membres des comités d'évaluation.

#### **V. Conclusions**

30. Le projet a fourni des infrastructures et des services d'appui précieux à plus de 100 000 personnes dans la zone du projet.
31. Les activités relatives aux microentreprises et à la microfinance ont ciblé, en donnant de bons résultats, un grand nombre de clients pauvres (1 686 microentrepreneurs et 22 000 clients de la microfinance), dont plus de la moitié de femmes, et ont favorisé la croissance des petites et microentreprises existantes et nouvelles.
32. Il convient d'intensifier la sensibilisation à l'assainissement et la prise en charge des systèmes améliorés d'approvisionnement en eau par la communauté si l'on veut que les bénéfices soient durables.
33. La construction des infrastructures, activité centrale des deux premiers cycles, est pratiquement achevée (80% de l'objectif) et des progrès non négligeables ont été accomplis en matière de renforcement des capacités institutionnelles à l'échelon du district et du secteur. Il est recommandé d'asseoir solidement et d'institutionnaliser ces résultats pendant le troisième cycle, de manière à atteindre plus efficacement les groupes cibles et à améliorer l'impact, garantissant ainsi la pérennité des activités avant la clôture du projet, prévue pour décembre 2010.
34. Le passage au troisième cycle, le 1<sup>er</sup> février 2009, a été approuvé par le Président du FIDA.

