
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République du Rwanda

Cote du document: EB 2025/OR/7/Add.1

Date: 28 août 2025

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République du Rwanda.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
courriel: i.naidoo@ifad.org

Steven Jonckheere

Responsable principal de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
courriel: s.jonckheere@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République du Rwanda

I. Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a achevé en mars 2024 sa troisième évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour le Rwanda et présenté son rapport à la cent vingt-quatrième session du Comité de l'évaluation, qui a examiné les constatations et recommandations de l'évaluation avec la direction. L'évaluation portait sur la période 2013-2022, qui couvre deux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) (2013-2018 et 2019-2024), et visait neuf projets financés par des prêts, pour un montant total de 509,6 millions d'USD, financé à hauteur de 280,1 millions d'USD par le FIDA, le solde étant financé par l'État rwandais, les bénéficiaires et d'autres cofinanceurs. Le portefeuille évalué comprenait quatre projets clôturés: le Projet d'appui au Plan stratégique de transformation de l'agriculture, le Projet de gestion communautaire des bassins versants de Kirehe, le Projet d'amélioration des revenus ruraux grâce aux exportations (PRICE) et le Projet d'appui à des pratiques après récolte et à un secteur agroalimentaire résilients face aux changements climatiques (PASP). Cinq projets étaient en cours: le Projet de développement de la production laitière au Rwanda (RDDP), le Projet d'irrigation et de gestion intégrée des bassins versants du district de Kayonza – Phase I (KIIWP1), le Programme de partenariat en faveur de marchés du petit élevage résilients et inclusifs (PRISM), le Projet d'irrigation et de gestion intégrée des bassins versants du district de Kayonza – Phase II (KIIWP2) et le Projet de promotion de la compétitivité des petits exploitants en matière d'exportations de produits agricoles (PSAC). L'ESPP portait en outre sur 24 dons financés par le FIDA et sur des activités hors prêts, dont la contribution à l'élaboration des politiques, l'établissement de partenariats et la gestion des savoirs.
2. Il est ressorti de l'évaluation que la performance du portefeuille au Rwanda était satisfaisante, en particulier du point de vue de l'accroissement de la productivité agricole et des gains considérables obtenus dans la production laitière et pour des produits tels que le riz, le café, le manioc, le maïs, le sorgho, les pommes de terre, les produits horticoles, les haricots et le thé. Des progrès ont également été accomplis concernant l'atténuation des pertes après récolte et le renforcement des liens entre les petits exploitants et les marchés, en particulier dans le cadre des projets PRICE, PASP et RDDP, grâce à des investissements dans des installations de stockage et de transformation, ainsi qu'à la promotion de contrats formels d'achat de la production.
3. Malgré ces réalisations, le portefeuille a souffert de certaines contraintes, dont une dépendance excessive à l'égard des dons de contrepartie, une analyse insuffisante des filières et des relations limitées avec le secteur privé, dont se ressentent les perspectives de mise en relation des petits exploitants agricoles avec les marchés. Les activités de renforcement des capacités des coopératives et des organisations paysannes n'ont pas abouti à une amélioration de la performance, ce qui s'explique par les fréquentes difficultés touchant à la gouvernance, aux compétences commerciales et à la faiblesse des structures faîtières. Si le modèle d'unité unique d'exécution des projets a favorisé des gains d'efficience, plusieurs freins – forte rotation du personnel, charge de travail élevée et difficultés de coordination – ont été relevés. Le suivi-évaluation est resté axé sur les produits, et les activités hors prêts étaient sous-développées.

4. Selon l'ESPP, des recommandations clés issues de l'évaluation du programme de pays de 2012 – qui appelaient à un renforcement de l'appui institutionnel et des activités hors prêts, à une utilisation accrue des systèmes nationaux et à une gestion stratégique du programme, ainsi qu'à un renforcement de l'appui aux sous-secteurs à travers la protection des bassins versants et le développement de filières favorables aux pauvres – n'ont été que partiellement appliquées. L'appui institutionnel et les activités hors prêts sont restés limités, peu de progrès ayant été enregistrés concernant la reproduction à plus grande échelle des innovations et l'harmonisation des approches en matière de finance rurale, bien que des modèles plus inclusifs et des modalités améliorées de coordination avec les prestataires de services aient été introduits dans le cadre de projets plus récents, tels que le PRISM et le PSAC. Des progrès plus importants ont été obtenus à travers les activités sous-sectorielles d'appui à la gestion des bassins versants, à la valorisation et à la participation aux filières favorables aux pauvres, le tout encouragé par une plus grande mobilisation du secteur privé et la promotion des partenariats public-privé-producteurs.
5. L'ESPP a débouché sur cinq recommandations destinées à orienter l'élaboration du prochain COSOP. La première recommandation appelle à préciser l'orientation thématique, en accordant une plus large place aux marchés et à l'initiative privée dans les domaines où le FIDA jouit d'un avantage comparatif, tels que le secteur de l'élevage, les cultures d'exportation et l'irrigation. La deuxième recommandation préconise une intégration plus claire et plus systématique de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, de l'adaptation aux changements climatiques et de la nutrition dans l'ensemble du portefeuille. La troisième recommandation vise à affiner les stratégies de ciblage pour renforcer l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté et améliorer l'inclusion des jeunes, en s'appuyant sur des données ventilées de meilleure qualité. La quatrième recommandation propose l'élaboration d'un plan d'action cohérent pour les activités hors prêts, en particulier la gestion des savoirs, la participation à l'élaboration des politiques et la transposition à plus grande échelle. Enfin, la cinquième recommandation met l'accent sur l'importance de veiller à ce que l'unité unique d'exécution des projets soit à même de poursuivre ses objectifs, en remédiant au manque de personnel, à la forte rotation des effectifs et aux difficultés liées à la charge de travail.
6. L'objectif du COSOP 2025-2030 pour le Rwanda est de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition durables dans les ménages ruraux vulnérables. Cet objectif se décline en deux objectifs stratégiques: i) amélioration de la production, de la résilience climatique, de l'accès aux marchés et des pratiques nutritionnelles chez les ménages de petits exploitants, eu égard aux systèmes agroalimentaires, l'accent étant particulièrement mis sur l'autonomisation des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables; ii) gains d'efficience et investissements accrus dans l'ensemble des systèmes agroalimentaires par le jeu de l'innovation, des technologies numériques et de mécanismes de financement de pointe.
7. Le nouveau COSOP, dans sa section consacrée au bilan de l'expérience, prend en considération les recommandations de l'ESPP, et ses constatations sont mentionnées dans plusieurs parties du document. Bien que cela démontre l'alignement du document au niveau stratégique, il reste possible de proposer des orientations opérationnelles plus nuancées afin de garantir que le plein esprit des recommandations issues de l'ESPP de 2024 soit traduit de manière appropriée pendant l'exécution. Les observations particulières formulées ci-après soulignent la manière dont les recommandations de l'ESPP ont été prises en compte dans le COSOP et les points méritant sans doute d'être précisés ou renforcés.

III. Observations particulières

8. **Approche tournée vers les marchés pour le développement des filières.** D'après l'ESPP, peu de résultats ont été obtenus concernant l'intégration d'une orientation de marché dans les activités de développement des filières, dans la mesure où les projets mettaient principalement l'accent sur les activités en amont, une attention insuffisante étant accordée à la faisabilité des interventions en aval, à la disponibilité de débouchés commerciaux et à la durabilité de l'approvisionnement en intrants. L'ESPP préconise une plus forte participation du secteur privé, une analyse approfondie des filières et un suivi attentif des avantages retirés par les petits exploitants agricoles les plus pauvres. En réponse, l'objectif stratégique 1 du COSOP marque la volonté de favoriser la participation, dans une logique de marché, du secteur privé aux filières tournées vers l'exportation (produits laitiers, café, thé, produits horticoles), en agissant sur des contraintes telles que les exigences normatives et les barrières commerciales, en procédant à des analyses plus détaillées des filières et en établissant des partenariats avec des entreprises agricoles, afin de mettre les investissements en adéquation avec la demande des marchés.
9. Bien que les mesures proposées dans le cadre du COSOP répondent en grande partie à l'esprit des recommandations de l'ESPP, le document pourrait préciser les formes d'appui qui seront fournies aux petits exploitants pauvres pour leur permettre de collaborer avec le secteur privé et les microentreprises et petites et moyennes entreprises, ainsi que le suivi des avantages retirés par les petits exploitants. Certes, il est fait mention des partenariats public-privé-producteurs et des alliances productives dans la stratégie de coopération Sud-Sud et triangulaire (appendice VII) et dans la note thématique sur la finance rurale (appendice XI), mais ces derniers ne sont pas clairement intégrés aux opérations et ne sont pas rattachés à des mécanismes garantissant des avantages aux petits exploitants. L'absence de note thématique consacrée aux difficultés et possibilités relatives au développement de filières inclusives empêche également de comprendre clairement quels modèles seront adoptés.
10. **Finance rurale.** L'ESPP souligne la nécessité de réduire la dépendance excessive à l'égard des dons de contrepartie et de soutenir un large éventail de prestataires et de produits financiers. Pour ce faire, il convient de connaître les besoins des groupes cibles en matière de finance rurale et de collaborer de manière proactive avec les prestataires de services financiers afin de concevoir des produits et des mesures d'incitation appropriés répondant mieux aux besoins du secteur agricole et des ruraux pauvres. Cette recommandation est prise en compte dans le nouveau COSOP à l'objectif stratégique 2, qui matérialise la volonté de disposer d'un plus large éventail de prestataires de services financiers (banques commerciales, institutions de microfinance, coopératives d'épargne et de crédit, mutuelles villageoises d'épargne et de crédit), de transposer à plus grande échelle les solutions numériques et d'encourager le financement de l'action climatique et la mise en place d'instruments sur mesure pour les femmes et les jeunes, tout en introduisant des mécanismes de finance mixte, de garantie et de partage des risques pour attirer des investissements privés, conformément au cadre de politique générale du Rwanda. Si le COSOP définit de grandes orientations, il ne précise pas clairement l'approche à appliquer pour évaluer les besoins financiers des petits exploitants et les mesures nécessaires à la pérennisation des mécanismes d'incitation destinés aux prestataires de services financiers une fois que l'appui du FIDA aura pris fin.
11. **Solutions numériques.** L'ESPP souligne en outre la nécessité d'accorder davantage d'importance aux solutions numériques pour remédier aux lacunes relatives au financement, à l'accès aux marchés, à la mécanisation, à la gestion des risques et à la traçabilité, tout en éliminant les freins à l'adoption de telles solutions, dont les coûts élevés et l'absence de compétences et de maîtrise du

numérique. Le COSOP apporte à cet égard une réponse globale, puisque la transition numérique est intégrée dans tout le portefeuille, notamment au travers de plateformes numériques pour une prise de décisions fondée sur des données (systèmes informatisés de gestion et tableaux de bord), de services de vulgarisation numérique visant les filières, de services de banque mobile en faveur de l'inclusion financière (y compris les envois de fonds), de services d'information sur les marchés et la météo, et de la diffusion des meilleures pratiques en matière de résilience climatique. Concernant la finance rurale, le programme de pays encouragera le recours aux outils numériques pour l'évaluation des demandes de crédit, le suivi des clients, la banque en ligne et les services monétaires par téléphonie mobile, tandis que des partenariats seront noués pour en améliorer la portée, grâce aux coopératives d'épargne et de crédit, aux institutions de microfinance et aux banques commerciales. Bien que cette approche de la transition numérique soit plus solide et plus ambitieuse, le COSOP ne précise pas la manière dont les freins à l'adoption (accessibilité économique, maîtrise du numérique, connectivité) seront levés, et n'indique pas les indicateurs retenus pour suivre l'adoption ou évaluer l'utilisation des solutions numériques pour le renforcement de la traçabilité selon une approche qui profite aux petits exploitants et aux entreprises agricoles.

12. **Gestion de l'environnement et des ressources naturelles.** Selon l'ESPP, si le programme de pays a encouragé l'adoption de pratiques durables, il n'a pas accordé suffisamment d'attention aux conséquences négatives, telles que les mauvaises pratiques de gestion des déchets et le déboisement; il a en outre mis l'accent sur les risques à court terme plutôt que sur l'adaptation à long terme et n'a pas mis à profit les possibilités de renforcer la résilience des petits exploitants et d'appliquer des garanties. Le COSOP prévoit une intégration transversale des enjeux climatiques et de la gestion des ressources naturelles au titre de ses deux objectifs stratégiques, marquant un engagement en faveur d'une agriculture climato-compatible, de la réduction des déchets, des énergies renouvelables, de la restauration des écosystèmes et de systèmes d'élevage résilients face aux changements climatiques, ce qui est conforme à la contribution déterminée au niveau national du Rwanda, à sa Stratégie pour la croissance verte et la résilience climatique et à son Plan stratégique pour la transformation de l'agriculture. Il appelle en outre à la mobilisation de financements en faveur de l'action climatique par l'intermédiaire du Fonds vert rwandais et du Fonds vert pour le climat. Des indicateurs relatifs à l'adaptation et à l'atténuation sont intégrés au cadre de résultats. Au niveau opérationnel, un appui sera à cet égard nécessaire pour renforcer les capacités institutionnelles en matière de garanties, une lacune constatée dans le COSOP.
13. **Nutrition.** La nutrition est explicitement intégrée à l'objectif général du COSOP 2025-2030. Au titre de l'objectif stratégique 1, le COSOP propose de renforcer l'intégration de la nutrition en misant sur des filières tenant compte des enjeux nutritionnels (notamment la production laitière, l'élevage, les variétés bio-enrichies et les légumes), tout en mettant à profit les outils numériques pour le suivi et en créant des liens entre les agriculteurs et les programmes d'alimentation scolaire. Il met aussi l'accent sur la communication pour le changement de comportement, en vue de la sensibilisation et de la promotion d'une alimentation saine. En donnant la priorité aux ménages vulnérables sur le plan nutritionnel (par exemple, les ménages comprenant des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants de moins de 2 ans) et en cherchant, en parallèle, à autonomiser les femmes et à renforcer leur rôle de chef de file, le COSOP traitera, en filigrane, divers aspects liés aux pratiques de soin (aspects qui auraient toutefois pu être mieux explicités), à la santé environnementale, ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement, examinés sous l'angle du changement comportemental et abordés à travers une participation accrue à des plateformes nationales telles que le Mouvement pour le renforcement de la nutrition.

14. **Stratégie de ciblage.** Faisant écho à la recommandation de l'ESPP visant à affiner le ciblage de la pauvreté et à renforcer l'inclusion des jeunes, le COSOP entend cibler en priorité les districts présentant des niveaux élevés de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité climatique, en s'appuyant sur le registre social « Imibereho » pour recenser les bénéficiaires et en fixant des cibles explicites (45% de femmes, 35% de jeunes). Le COSOP pourrait être davantage renforcé en précisant les modes de collecte et d'utilisation des données ventilées et la façon dont le dispositif de suivi fera le lien entre les effets directs liés à la réduction de la pauvreté et ceux portant sur l'inclusion sociale (pour les femmes, les jeunes, les personnes handicapées et les peuples autochtones). Si, au plan théorique, le COSOP établit clairement les liens entre les petits exploitants agricoles et les autres acteurs des systèmes agroalimentaires, il ne donne guère d'informations sur les mécanismes permettant de créer ces liens ou sur les garanties à mettre en place pour faire en sorte que les avantages qui en découlent bénéficient aux petits exploitants pauvres. Il convient aussi de préciser si l'adoption du registre « Imibereho » suppose à terme un abandon complet de l'approche participative Ubudehe et s'il est possible d'ajouter au système « Imibereho » une validation communautaire, conformément à l'esprit de l'approche Ubudehe, ce qui pourrait renforcer la stratégie de ciblage.
15. **Activités hors prêts.** Selon l'évaluation, les activités hors prêts constituent un point faible du portefeuille, et un plan d'action stratégique plus cohérent s'impose pour renforcer ce volet d'activités, notamment en consolidant les capacités des organismes publics en matière de gestion des savoirs et de suivi-évaluation. Le COSOP tient compte de cette nécessité et, pour y répondre, pose des bases importantes, à savoir un cadre de gestion des savoirs, une stratégie générale de partenariat et la promotion de la coopération Sud-Sud et triangulaire. Il définit également plusieurs priorités thématiques, dont l'agriculture climato-compatible, l'irrigation et la gestion de l'eau, l'élevage et les filières d'exportation, l'inclusion des jeunes et l'inclusion financière, et la transformation des systèmes alimentaires, mais ces priorités doivent encore être intégrées à un plan d'action cohérent pour les activités hors prêts. Au niveau stratégique, ce balisage est approprié, à condition qu'un plan d'action détaillé, indiquant les priorités, les indicateurs et les ressources, soit élaboré pendant l'exécution.
16. **Gestion du programme.** D'après l'évaluation, bien que l'unité unique d'exécution des projets ait permis des gains d'efficience, elle s'est heurtée à des problèmes récurrents: forte rotation du personnel, charge de travail élevée et manque de capacités techniques. Ainsi, l'ESPP préconise de procéder à une évaluation et d'élaborer un plan d'action ciblant les enjeux récurrents, tels que la compétitivité des salaires, les délais de recrutement en cas de vacance de poste et le renforcement ciblé des capacités au niveau national et au niveau des districts. La nécessité de consolider l'unité unique d'exécution des projets, dans le droit fil des constatations de l'ESPP, est certes reconnue dans le COSOP, mais il est possible d'améliorer ce dernier en précisant les domaines prioritaires appelant un renforcement des capacités, comme le genre, le suivi-évaluation, l'élaboration des politiques, le développement des filières et la gestion des procédures de sauvegarde, en particulier à la lumière de la structure organisationnelle et salariale de l'unité, récemment finalisée. Faisant écho aux préoccupations exprimées dans l'ESPP, le COSOP appelle à la prudence, indiquant qu'une fusion des postes de gestion financière et une baisse des salaires pourraient avoir pour effet de démotiver le personnel et d'accroître la rotation des effectifs, et souligne qu'un suivi opérationnel proactif s'impose durant l'exécution des activités pour améliorer le fonctionnement de l'unité.

III. Observations finales

17. Le COSOP pour le Rwanda 2025-2030 est en phase avec les priorités nationales et les recommandations issues de l'ESPP. Il prévoit une trajectoire claire vers la définition d'une orientation thématique affinée, centrée sur le développement de filières inclusives et la participation du secteur privé, le développement de la finance rurale, la transversalisation de la transition numérique, l'intégration au sein du programme de pays de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que de l'adaptation aux changements climatiques, la généralisation des bonnes pratiques nutritionnelles, la meilleure inclusion des jeunes et des femmes, et le renforcement de l'attention portée aux activités hors prêts. Dans le même temps, le document pourrait apporter des informations plus détaillées sur la participation des petits exploitants aux partenariats avec le secteur privé; les difficultés et possibilités d'intégration des filières inclusives; l'évaluation des besoins en matière de finance rurale et la pérennisation des mesures d'incitation mises en place pour les institutions financières; la définition des pratiques de soin; la santé environnementale, l'eau et l'assainissement dans le cadre de la stratégie nutritionnelle; et les mécanismes permettant d'améliorer l'efficacité du ciblage, notamment la ventilation des données. Les problèmes relevés concernant les capacités de l'unité unique d'exécution des projets et les activités hors prêts sont principalement d'ordre opérationnel et peuvent être traités au moyen de plans de suivi en dehors du cadre du COSOP.