

RAPPORT DEFINITIF
le 27/03/2001

Evaluation Finale du Projet :
« Aide à la réinstallation des réfugiés
de retour au Pays (Rwanda)»

Emery Brusset
Christian Bugnion
Cassien Ngaboyisonga

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays»

Table des matières

1. Synthèse de l'étude	p 3
1.1. Introduction	
1.2. Conclusions	
1.3. Perspectives	
2. Approche	p 7
2.1. Méthodologie	
2.2. Calendrier de l'étude	
2.3. Contexte	
3. Rapport prévu/réalisé	p 11
3.1. Préparation	
3.2. Exécution	
3.3. Viabilité	
4. Partenariats	p 21
4.1. Partenariat franco-rwandais	
4.2. Partenariat Projet-opérateurs	
4.3. Partenariat opérateurs-contexte	
5. Impact social	p 25
5.1. Profil des populations	
5.2. Changements résultant du projet	
5.3. Perspectives sociales	
6. Perspectives générales	p 31
6.1. pour le MINITERE	
6.2. pour la COOPÉRATION	
Annexe 1: Petit lexique	
Annexe 2: Termes de référence	
Annexe 3: Perspectives économiques	

1. Synthèse de l'étude

1.1. Introduction:

A l'issue de la guerre, du génocide et des massacres qu'a connus le Rwanda jusqu'en 1994, le gouvernement rwandais a mis en place un vaste programme national de réinstallation et de réinsertion de quelque 2 000 000 de personnes déplacées.

Ce programme s'est d'abord développé dans un contexte d'urgence donnant la priorité au relogement. Puis, dès fin 1996-début 1997, le gouvernement ayant exprimé sa volonté d'entrer dans une phase de développement, ce sont de véritables projets de développement qui ont été initiés et coordonnés.

C'est dans ce contexte "passage urgence-développement" que le Projet franco-rwandais "Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays" a été identifié et a donné lieu à la signature en novembre 1997 d'une Convention de financement (entre les deux Etats) sur le Fonds (français) d'Aide et de Coopération, d'un montant de 15 millions de FF.

Mis en œuvre à partir de février 1998 et actuellement (mars 2001) pratiquement achevé, le Projet franco-rwandais (FAC 97001500), copiloté par le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Rwanda et par le Ministère (rwandais) des Terres, de la Réinstallation et de la Protection de l'Environnement¹ a permis de subventionner cinq projets d'ONG rwandaises (sélectionnés par le Comité de pilotage). Ces cinq ONG ont bénéficié chacune d'une subvention et ont réalisé des projets quasi similaires de réinstallation réinsertion totalisant la construction de 1150 logements accompagnée de réhabilitations socio-économiques réparties dans les deux Préfectures de Gikongoro et Kibungo pour une dépense globale de 12,95 millions de FF². Trois conventions de subvention ont été signées en novembre 1998 et deux en mai 1999.

La convention de financement prévoyait **une évaluation finale du Projet**. Cette étude a été réalisée du 30 janvier au 20 février 2001 par deux experts internationaux accompagnés d'un expert rwandais du Ministère des Terres, de la Réinstallation, et de la Protection de l'Environnement. Le présent rapport est le résultat de cette évaluation.

Par ailleurs chacune des cinq conventions de subvention signées avec des ONG rwandaises prévoyait que le compte rendu final d'utilisation de chacune d'elles serait assorti d'une évaluation externe et d'un audit financier réalisés par des bureaux d'études locaux. Les cinq études "évaluation externe/audit financier" ont été réalisées du 15 décembre 2000 au 30 janvier 2001 par un même bureau d'études rwandais ("Avenir", choisi conjointement par le Comité de pilotage du Projet et les représentants des ONG concernées).

Les termes de référence de l'évaluation demandent un examen détaillé de trois aspects du Projet:

¹ Initialement le Projet a relevé du Ministère de l'Intérieur, de la Réinstallation et du Développement local (MININTER); depuis février 1999, il relève du Ministère des Terres, de la Réinstallation et de la Protection de l'Environnement (MINITERE); dans les 2 cas il est demeuré rattaché à la Direction de la Réinstallation transférée dans son ensemble d'un Ministère à l'autre.

² 3 conventions de subvention pour 3 projets en Préfecture de Gikongoro signées en novembre 1998 et 2 conventions de subvention pour 2 projets en préfecture de Kibungo signées en mai 99, l'ensemble pour un total de 12,95 MF; le reste du financement a été affecté à 2 conventions de subvention complémentaires aux 2 projets de réinstallation de Kibungo signées en février 2001 (0,3 MF), aux actions de formation (0,35 MF), aux études (0,76 MF), aux missions de courte durée et aux différentes rubriques de fonctionnement (0,64 MF)

- Efficacité dans le choix des objectifs, dans les modalités d'exécution (en particulier la solution "opérateurs sociaux de la société civile") et dans le suivi des réalisations.
- Capacités d'ingénierie sociale des opérateurs
- Impact social, économique, culturel et politique du projet dans son ensemble.

Il a été demandé aux évaluateurs de concevoir cette étude à la fois comme un diagnostic de la qualité intrinsèque du Projet (et donc de son éventuelle répliquabilité), et comme un approfondissement de la notion de viabilité des projets de développement en milieu rural au Rwanda (dans le contexte nouveau de l'habitat regroupé).

Le Projet "Aide à la réinstallation" est vu par le Gouvernement rwandais et la Coopération française comme une initiative exploratoire de mise en place de projets de développement local intégré dans un contexte nouveau de décentralisation et d'habitat regroupé.

Le rapport se veut donc une aide à la décision pour les deux parties en matière de développement local intégrant ou non la réinstallation de populations sinistrées. Il ne présente pas d'évaluation des besoins au niveau national, ni d'analyse des grands axes de la politique nationale.

Le rapport est ainsi divisé en quatre sections:

- **Relation prévu-réalisé tant au niveau du Projet qu'à celui des cinq projets d'ONG:** analyse d'efficacité incluant une analyse financière et une ébauche d'analyse de viabilité économique et institutionnelle.
- **Partenariats:** examen des modalités de coopération au niveau la coopération franco-rwandaise, de celle-ci avec les opérateurs, et des opérateurs avec leur environnement sur les sites des projets.
- **Impact social:** profil des bénéficiaires des projets d'ONG, changements dans leur mode de vie, intentions et analyse prospective.
- **Synthèse:** principaux points forts et points faibles du Projet, et perspectives à envisager afin de profiter des acquis.

1.2. Conclusions:

Les réalisations du Projet tant en ce qui concerne sa mise en oeuvre proprement dite qu'en ce qui concerne la réalisation des 5 projets d'ONG correspondent de près à ce qui était prévu. La mise en place des financements a été conduite en partenariat au niveau de la Direction de la Réinstallation du Ministère (comité de Pilotage du Projet au MININTER, puis au MINITERE) et cinq projets d'ONG rwandaises ont effectivement été réalisés sous le contrôle et le suivi de l'instance de coordination du Projet placée au Ministère (Assistant technique de la Coopération française et coordinateur national); les cinq projets d'ONG ont relativement bien atteint les objectifs physiques (constructions et/ou réhabilitation de logements et d'infrastructures), mais ont trop peu développé les volets socio-économiques (pour des raisons évoquées plus loin).

Etant donné les spécificités de sa mise en oeuvre, on peut considérer que les résultats atteints par le Projet ont été remarquables. et qu'en conséquence, il peut servir de modèle, notamment en ce qui concerne la stratégie d'intervention qui a essentiellement consisté à opérer des transferts financiers au bénéfice d'opérateurs de la société civile et à définir les modalités de ces transferts et leur utilisation, en partenariat avec une administration centrale. (en d'autres termes, il y a eu délégation de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre vers la

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

société civile en concertation avec l'administration centrale pour reloger des populations sans abri durable et pour appuyer des groupes défavorisés).

Trois types de difficultés ont cependant diminué les résultats du Projet :

- le manque de capacité des ONG (voire des instances administratives locales partenaires et/ou bénéficiaires) à identifier et manager des projets complexes nécessitant simultanément des compétences d'ingénierie sociale (implication des bénéficiaires, définition et application concertée de critères de sélection, de modalités de participation.....), des compétences strictement techniques (du domaine du génie civil) et des compétences de gestion (tant opérationnelles qu'administratives).

- le relatif isolement dans lequel les ONG ont placé leurs projets au niveau des Préfectures (par rapport à d'autres bailleurs, u à d'éventuelles stratégies de viabilité), et l'absence de relations avec les services techniques de l'administration publique, les Comités de Développement Communaux (créés en 99) et les plans de développement ruraux.

- l'absence de véritable représentativité des ONG au sein des populations cibles et leur insuffisance d'engagement à long terme.

La réduction de ces difficultés aurait permis de mieux accompagner la politique gouvernementale d'habitat regroupé et aurait probablement contribué à surmonter ce qui peut apparaître comme "obstacles majeurs" ou "limites physiques" (pression démographique extrême sur les terres, forte paupérisation...) dans l'actuel processus de développement. Il faut noter que cette politique d'aménagement de l'espace rural constitue certainement un pas essentiel du processus de développement et qu'elle a déjà à son actif le fait qu'elle a permis de canaliser de façon cohérente l'aide internationale à un moment de transition, de contribuer à rassurer la population après la guerre (en réduisant certains conflits de propriété), de poser les prémices d'une réforme foncière et de l'habitat.

Il est permis de penser qu'avec le temps, l'introduction de l'habitat rural groupé, à travers les formes diversifiées qu'il prendra inévitablement d'une région à l'autre, permettra de faire évoluer le mode de vie des paysans et favorisera un certain nombre de changements sociaux. Dans cette perspective, les imidugudu devrait jouer un rôle de pôle de développement pour l'ensemble des populations vivant dans leur environnement immédiat.

Avec l'Education et la Justice, il s'agit sans doute là d'un secteur clé du développement du pays.

1.3. Perspectives

L'évaluation a identifié une série d'options qui permettraient à la coopération franco-rwandaise de saisir les opportunités présentées par les investissements réalisés jusqu'ici.

- **Préciser certains repères institutionnels et les renforcer:**

Dans un contexte d'urgence, il convenait à juste titre de reloger en priorité les catégories de populations ayant subi un préjudice. Dans un contexte de développement, il importait d'impulser une évolution générale concernant l'ensemble de la population. Dans le passage de l'un à l'autre, si progressif soit-il, il faudrait essayer de concilier les deux pour éviter de susciter d'éventuels sentiments d'inégalité. Ce qui conduit à la double nécessité de:

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

- ne pas concevoir les bénéficiaires potentiels de logements de manière trop restrictive en se basant uniquement sur un critère parfois trop subjectif ou trop peu précis de *vulnérabilité* (on peut être vulnérable sans jamais avoir été *rescapé* ou *réfugié* ou *déplacé*)
- réfléchir sur une méthodologie d'intégration socio-économique des populations relogées en imidugudu dans leur environnement et sur les actions de développement à conduire pour l'ensemble des zones concernées. C'est dans ce cadre que les C.D.C.¹ ont désormais un rôle déterminant² à jouer à tous niveaux de compétences (foncier, développement local, organisation sociale...)

- **Continuer l'appui au tissu associatif**

La Convention de financement avait pour objectif de renforcer les ONG rwandaises. Cet objectif est valide dans la mesure où il permet de canaliser des financements au niveau local, et de favoriser la participation et l'implication ou mobilisation populaire. Il ne sera atteint que sur la longue durée, à la suite d'un suivi attentif.

Un minimum d'assistance technique aux ONG permettrait de surmonter les menus risques qui pourraient compromettre la viabilité des sites (litiges, toits mal posés, etc...). Il s'agit donc d'encourager sur le long terme une présence sur le terrain, par le biais d'une assistance technique à la participation populaire et à la gestion administrative et technique.

Il faut développer les complémentarités entre entreprises et ONG en organisant le dosage des interventions combinant les ONG et les entreprises sur la base de leurs avantages comparatifs. Il serait utile par ailleurs d'introduire un système de contrôle des projets par objectifs, ou de gestion par les résultats³

- **Continuer à soutenir une politique globale de formation.**

Il est apparu à maintes reprises que parmi les nombreuses difficultés auxquelles se sont heurtées les ONG opérateurs, beaucoup auraient pu être évitées en approfondissant l'identification préalable des projets ou en élaborant des plans d'action cohérents. L'identification, tout comme le management d'un projet, requiert des outils et des compétences dont la maîtrise relève de formations spécifiques.

Il s'agit donc prioritairement d'apporter des outils méthodologiques de conception, de conduite et d'évaluation des projets de développement pour tous les acteurs concernés.

Cela justifie l'apport d'un appui technique méthodologique aux Ministères concernés, aux administrations locales, aux ONG, aux CDC et aux populations cibles. Cet appui devrait être conjugué par la Coopération française avec ceux d'autres bailleurs dans des domaines similaires; il développerait des synergies utiles sur le plan de l'action culturelle.

¹ Comités de Développement Communautaires

² en tant qu'unique représentant local élu par les populations et en tant qu'interlocuteur local privilégié de l'administration

³ Nous voudrions ici insérer le commentaire du Service de Coopération qui représente un point de vue différent de celui de l'évaluation tout en le complétant: « Dans le domaine de la gestion opérationnelle par objectifs tout ou presque reste à faire au niveau des opérateurs. Le recours à des formations spécifiques, préalables et/ou d'accompagnement, est envisageable. Le recours à une assistance technique directe sur le terrain est également souhaitable mais peu envisageable (notamment en raison des coûts). Le recours à des évaluations intermédiaires (strictement ciblées à travers des termes de références détaillés) confiées à des bureaux d'études semble constituer l'hypothèse la plus vraisemblable. Dans tous les cas, il y aurait lieu de développer des complémentarités entre entreprises et ONG sur la base de leurs avantages comparatifs. »

Ces formations pourraient se greffer sur des efforts faits dans le domaine de l'éducation publique, dans la formulation et la vulgarisation des plans de réforme et de gestion de la propriété foncière et dans des domaines strictement ciblés tels que le micro-crédit.

2. Approche

2.1. Méthodologie

2.1.1. Structure de l'équipe

Afin d'utiliser au mieux les capacités de l'équipe, différentes parties du rapport ont été attribuées aux trois experts:

- Emery Brusset: coordination de l'étude, aspects d'impact social
- Christian Bugnion: partenariats, efficacité du Projet à travers les projets, aspects économiques
- Cassien Ngaboyisonga: cadre historique, partenariats, synthèse

2.1.2. Entrevues avec les bénéficiaires:

Environ la moitié des maisons sur les sites où les cinq projets d'ONG ont été réalisés a été visitée.

57 foyers (sur 1 150 "familles" bénéficiaires) ont été interrogés en détail sur les questions d'impact social .

La sélection de ces foyers s'est faite sur la base suivante:

- présence d'une personne du foyer
- égale proportion de maisons centrales et maisons périphériques du site, et quelques contre-exemples sur d'autres imidugudu ou hors imidugudu

Trente minutes ont été passées en moyenne sur chaque foyer. Dans tous les cas, un interprète de même profil social que les bénéficiaires a été utilisé (même si le niveau de culture, qui est un élément critique, était souvent très différent entre la famille et l'interprète). En trois occasions il a été possible de faire des entrevues directes avec les bénéficiaires sans la présence d'un interprète.

De plus, une dizaine d'entrevues semi-structurées se sont déroulées avec des groupes de femmes ou d'hommes bénéficiaires (entre six et douze personnes) et avec les autorités locales (membres CDC ou comité de copilotage, chef de cellule ou de secteur)

Le personnel des ONG a souvent été une source utile d'information, lorsque ces organismes ont préservé une présence plus ou moins continue sur les sites pendant la durée du projet.

2.1.3. Utilisation d'évaluations antérieures et de séminaires de restitution

Cette mission a eu l'avantage indéniable de pouvoir partir d'un travail considérable réalisé par le bureau d'étude rwandais "Avenir". Celui-ci a exécuté un audit financier et une évaluation externe pour chacun des 5 projets d'ONG sur la base de termes de référence et pour le compte du Projet. Cela a permis de commencer l'évaluation globale à la fois à partir des comptes rendus d'utilisation des subventions par les ONG et les rapports du bureau d'études "Avenir".

¹ Toute évaluation court le risque d'être perçue comme un effort unilatéral des experts, ou comme la seule production d'un rapport. Il devrait plutôt s'agir d'une dynamique de réflexion qui doit dépasser l'équipe d'évaluateurs. Les résultats doivent

2.2. Calendrier de l'étude

2.2.1. Préparation:	26-29 janv
Lecture des documents fournis, visas	
2.2.2. Prise de contact à Kigali	30 janv-2 févr
Rencontre avec les responsables de l'Ambassade de France et du MINITERE.	
2.2.3. Visite à la Préfecture de Gikongoro	5-8 févr
Sites des projets ADHR, AREDI et ATEDEC	
2.2.4. Premier séminaire	9 févr
Premier séminaire structuré avec ATEDEC, AREDI et ADHR.	
2.2.5. Visite Kibungo	12-14 févr
Sites des projets HELPAGE et RWARRI	
2.2.6. Séminaire 2 // Réunion de restitution	15-16 février
Deuxième séminaire structuré avec RWARRI et HELPAGE, Réunion de restitution MINITERE / S.C.A.C. / Chargé de mission MAE	
2.2.7. Vérification // Présentation de l'aide-mémoire	19-20 février
Rédaction // Ambassade de France	
2.2.8. Réception des commentaires et finalisation	21 février-27 mars
Travail réalisé en Europe	

2.3. Contexte

2.3.1 Facteurs locaux ayant conditionné les résultats

Les facteurs locaux d'influence peuvent être regroupés selon la typologie ci-après :

Facteurs historiques: Depuis 1994 et notamment jusqu'en 1997-98, le Rwanda a été marqué par une aide humanitaire massive qui a sans doute contribué à créer ou à renforcer des comportements "d'assistés" ou de passivité pour certaines populations, et même dans certains cas chez les opérateurs.

Facteurs culturels: Les projets d'opérateurs se sont parfois initialement heurtés (dans les phases de préparation), à certaines réticences des bénéficiaires quant au concept d'habitat regroupé ou de logements jumelés. Il faut toutefois nuancer cette appréciation en fonction du type de bénéficiaire et du site concerné, puisque ces réticences se vérifient moins sur l'ensemble des sites en Préfecture de Kibungo / Commune Nyarubuye ou sur le site de Karambo en Préfecture Gikongoro / Commune de Kinyamakara.

Facteurs psychologiques : une large part de la population a été traumatisée par les événements de 1990-94. Dans certains cas ces traumatismes ont été si forts que des personnes sont devenues de véritables cas sociaux et sont venues grossir la masse de population considérée comme très vulnérable et ne pouvant subvenir à ses propres besoins de façon autonome.

Facteurs politiques: L'habitat rural regroupé ou imidugudu est le résultat d'une volonté gouvernementale de réaménagement du territoire qui a vu le jour avec les opérations de réinstallation (95/96); cette politique a initialement fait l'objet de nombreuses controverses et

être repris et affinés par les acteurs et opérateurs eux-mêmes. Sous cet angle, l'évaluation devient un outil de gestion institutionnelle de la connaissance. Elle regroupe autour d'une analyse évolutive les diverses communautés professionnelles impliquées dans un projet.

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

certain bailleurs de fonds sont même allés jusqu'à refuser des financements pour ce type de réinstallation.

Il est possible de dire aujourd'hui que la politique d'habitat regroupé correspond plus à une analyse réelle (certes malthusienne) qu'à un choix entre plusieurs alternatives. Elle constitue une réponse possible aux impératifs d'aménagement du territoire dans un contexte général marqué par l'étroitesse du territoire, une très forte croissance démographique, une économie quasi-exclusivement agricole, une agriculture de subsistance sur un terroir trop morcelé, la paupérisation de la population rurale.... Tels sont les paramètres incontournables du développement du pays depuis des décennies. Le développement des secteurs secondaires et tertiaires pourrait permettre de surmonter ces problèmes. Ceci passe par une urbanisation accrue, une professionnalisation du monde rural et une agriculture de rente.

Chaque imidugudu s'insère dans une réalité spécifique, et diffère des autres, tant au niveau topographique, qu'au niveau du type de construction (pratiquement chaque bailleur a opté pour "son" style de logement dans les cadres prescrits par le Ministère), qu'au niveau de sa taille (nombre de logements allant de quelques dizaines à quelques centaines) ou qu'au niveau des infrastructures disponibles. Il est également important de noter que certains imidugudu ont été construits là où des populations étaient déjà établies et occupaient soit des logements vides, soit des logements construits antérieurement par une autre ONG (exemple de Kabuye où des logements avaient été construits antérieurement par Africare), soit des logements traditionnels ronds en terre ou pisé avec toits en paille ou feuilles de bananiers construits par elles-mêmes.

2.3.2. Profil du Projet

Répondant à une requête du Gouvernement rwandais, le Projet "Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays" a donné lieu à :

- Décision du Comité Directeur du FAC du 06/03/97
- Signature d'une Convention de Financement et de Mise en Oeuvre le 14/10/97.
- Démarrage le 7 février 1998 avec l'arrivée de l'Assistant Technique français chargé de coordonner la mise en œuvre.

Initialement le Projet a relevé du Ministère de l'Intérieur, de la Réinstallation et du Développement local (MININTER); depuis février 1999, il relève du Ministère des Terres, de la Réinstallation et de la Protection de l'Environnement (MINITERE); dans les 2 cas il est demeuré rattaché à la Direction de la Réinstallation transférée dans son ensemble d'un Ministère à l'autre.

Comme prévu dans la Convention de Financement, le Projet a été mis en œuvre à travers un Comité de pilotage installé au niveau du Ministère. Sur recommandations de ce Comité, le Projet est intervenu dans 2 Préfectures :

Gikongoro (au S.O. du Pays) dès octobre 1998

Kibungo (au S.E. du Pays) à partir d'avril 1999

Il s'agissait de favoriser la réinstallation dans un cadre de développement local. Ceci correspondait à un objectif spécifique de réinstallation et réinsertion (de populations en situation précaire de logement et de revenu) et un objectif général de reconstitution du tissu social et économique

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

Les moyens utilisés ont été les suivants:

- reconstruction et/ou réhabilitation de l'habitat
- appui à l'activité économique
 - 1.-relance de l'agriculture et du petit élevage
 - 2.-création d'activités non agricoles génératrices de revenus
 - 3.-création d'activités génératrices de revenus au bénéfice des femmes
- réalisation éventuelle d'infrastructures de bases
- appui matériel modeste aux administrations locales
- rétablissement de la communication entre les communautés
- développement de la pratique d'une démarche participative
- soutien aux initiatives de base
- développement d'une culture de l'habitat groupé
- transfert de capacités d'expertise et de savoir-faire aux administrations locales et aux opérateurs

Financièrement, le Projet n'a qu'une seule composante centrée sur une ligne de financement " transferts financiers" représentant 88% du total, soit 13 249 500 FF utilisés à des convention de subventions accordant des financements à des ONG pour réaliser leurs projets propres.

Les données financières sont les suivantes:

- | | |
|---|-------------|
| • enveloppe initiale globale : | 15 MFF |
| • montant additionnel : | néant |
| • transferts financiers (subvention de projets) (1) | 13,2495 MFF |
| • études | 1 MFF |
| • formations | 0,35 MFF |
| • fonctionnement | 0,64 MFF |

(1) Subventions accordées:

<i>Projet de ADHR</i>	<i>200 familles</i>	<i>Gikongoro</i>	<i>C Karama</i>	<i>2 282 760 FF</i>
<i>Projet de AREDI</i>	<i>200 familles</i>	<i>Gikongoro</i>	<i>C. Kinyamakara</i>	<i>2 354 500 FF</i>
<i>Projet de ATEDEC</i>	<i>200 familles</i>	<i>Gikongoro</i>	<i>C. Mubuga</i>	<i>2 354 500 FF</i>
<i>Projet de HELPAGE</i>	<i>400 familles</i>	<i>Kibungo</i>	<i>C. Nyarubuye</i>	<i>4 382 650 FF</i>
<i>Projet de RWARRI</i>	<i>150 familles</i>	<i>Kibungo</i>	<i>C. Nyarubuye</i>	<i>1 572 500 FF</i>
<i>projet complémentaire HELPAGE</i>		<i>Kibungo</i>	<i>C. Nyarubuye</i>	<i>200 000 FF</i>
<i>projet complémentaire RWARRI</i>		<i>Kibungo</i>	<i>C. Nyarubuye</i>	<i>102 590 FF</i>
<i>total subventions</i>				<i>13 249 500 FF</i>

Au total cinq ONG rwandaises (sélectionnées par le Comité de pilotage) ont bénéficié chacune d'une subvention pour la réalisation de projets quasi similaires de réinstallation réinsertion (totalisant la construction de 1150 logements accompagnée de réhabilitations socio-économiques).

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays»

3. Rapport prévu/réalisé

3.1. Approche et préparation

3.1.1. Points forts

La Coopération franco-rwandaise a fait un choix judicieux et audacieux dans l'approche de ce Projet: utilisation des opérateurs nationaux ainsi que des ressources humaines et matérielles disponibles localement. Ce choix souligne clairement l'important engagement du Projet en faveur du développement des capacités nationales. En plus de l'objectif désigné de réinstallation des populations, il s'agissait donc également de prendre en compte le réel besoin de développement des institutions.

Un autre point fort du Projet a été la prise en compte, à travers les projets qu'il a subventionnés, de l'ensemble des besoins humains au lieu de répondre uniquement aux besoins en logement. Le Projet a donc tenté de développer des volets connexes (activités de relance économique, soutien aux femmes, infrastructures – santé, hydraulique et éducation, appui à l'administration) afin de former des projets de développement intégré, ce qui, dans le contexte de l'époque où le Projet a été identifié, marquait une différence fondamentale avec les autres projets de réinstallation dont l'objectif se limitait à la construction de logements, comme par exemple dans le cas du programme HCR basé sur le concept d'intervention d'urgence.

Les procédures d'exécution ont été clairement déterminées dans les documents d'exécution des projets d'ONG. L'assistant technique a préparé un bon nombre de communications expliquant en détails comment les opérateurs devaient rendre compte de leur activités et de leur dépenses. Cela a permis la tenue de comptabilités qui ont fait l'objet d'audits financiers en fin de projets.

D'autre part, la provision financière pour la réalisation d'études et d'évaluations en cours ou en fin de Projet mérite d'être également soulignée. L'utilisation d'un bureau d'études rwandais pour mener à bien les évaluations externes et les audits financiers des 5 projets subventionnés s'inscrit au crédit de la logique du développement des capacités rwandaises et dans la nécessaire mise en place d'habitudes de transparence; elle mérite une mention spéciale.

3.1.2. Points faibles

Les faiblesses principales des projets subventionnés sont à attribuer à l'identification trop hâtive des risques pour la réalisation de ces projets (surtout les volets socio-économiques). La période de préparation et d'implication des bénéficiaires a généralement été trop courte, et les difficultés techniques de réalisation ont été en général sous-évaluées.

L'attribution de la responsabilité d'exécution des projets aux ONG en concertation avec les autorités locales (Communes et Secteurs) et la population bénéficiaire a parfois été théorique et non effective. Les populations ne se sont guère approprié les projets et ont eu le sentiment d'être seulement des "cibles" de projets extérieurs et non des "acteurs" de projets participatifs. Ce point est plus à imputer au **manque de capacité d'ingénierie sociale des opérateurs de projets qu'au Projet dans son ensemble.**

Un exemple de mauvaise appréciation des risques techniques, et donc de planification des opérations au niveau des ONG, se trouve dans l'estimation de la capacité locale de production des tuiles. Ce qui à l'origine devait constituer une opportunité pour développer l'économie et les capacités de production locales s'est révélé dans certains cas être une entrave à la bonne réalisation du projet. En raison de la faible capacité de production, certaines maisons ont dû finalement être recouvertes avec des tôles au lieu des tuiles initialement prévues (Commune de Kinyamakara et Mubuga en Préfecture de Gikongoro).

En ce qui concerne l'aspect financement, il convient d'analyser pour l'avenir si le système utilisé (la Convention de subvention) est bien adapté au financement de projets complexes car il est apparu que l'application de clauses suspensives strictes n'était pas toujours compatible ni avec le principe sous tendant la notion de subvention, ni avec la nécessité de subventionner simultanément des opérations parallèles complexes. Il apparaît souhaitable d'introduire des clauses suspensives à travers, par exemple, des évaluations intermédiaires. (voir point 3.2 Exécution).

3.2. Exécution

3.2.1. Gestion technique des projets d'ONG

Dans la réalisation des projets d'ONG, un certain nombre de points faibles décrits ci-dessus doivent être analysés afin de comprendre l'écart entre ce qui était prévu et ce qui a finalement pu être réalisé. Ils sont repris dans la grille d'analyse ci-dessous.

points faibles	effets	Commentaires/suggestions
surévaluation des capacités de participation de contribution bénévole des bénéficiaires dans les volets constructions (dans 4 projets sur sur 5) (manque d'expérience des opérateurs pour impliquer les bénéficiaires = manque de capacités d'ingénierie sociale)	apports réels inférieurs au montant prévu au budget et donc difficultés budgétaires	- le degré de vulnérabilité est parfois incompatible avec une participation physique effective (veuves, malades, handicapés, traumatisés). - la capacité à impliquer les bénéficiaires est une preuve de qualité du travail de l'ONG
Sous-estimation des particularités géographiques	. Habitude de l'assistance gratuite	- allongement de la période de préparation et d'appui psycho-social en plaçant un/e assistant social/e dans l'imidugudu en permanence pendant un période plus longue; - augmentation du budget du volet en conséquence
manque de terres et manque de cadre foncier légal	difficultés à identifier des sites adéquats et parfois conflits pour l'attribution de parcelles (compensations, expropriations)	nécessaire réforme foncière
manque d'expérience et/ou de capacités pour déterminer des critères unifiés dans le choix des bénéficiaires de logements	attribution de logements parfois discutable inoccupations possibles ou occupations contestées	établissement de critères unifiés par les autorités en charge de la réinstallation
mauvaise qualité de certaines réalisations techniques	des toits en tôles ont été emportés par le vent à Gikongoro) le problème "toiture" est minime à Kibungo en raison de l'utilisation de techniques différentes	la viabilité des logements dépend de leur appropriation par ses occupants et de leur participation au maintien de leur maison, mais aussi des techniques de construction. .

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays»

La gestion de la propriété foncière (attribution de parcelles à construire et de parcelles à cultiver) a été une source importante de difficultés dans la réalisation des projets (sauf à Kinyamakara /Gikongoro où des échanges auraient eu lieu, et à Kibungo où le problème ne se pose pas). Les anciens propriétaires n'ont en général pas reçu de compensation. Il était pourtant prévu dans les documents de projets approuvés par les divers échelons de l'Administration, que cet aspect soit géré par les autorités communales à titre de contribution locale. La réforme foncière et la loi y relative en cours d'élaboration devraient contribuer à aplanir ces difficultés.

La surestimation des capacités des bénéficiaires, des fournisseurs locaux, et des opérateurs, a également été à l'origine d'importants retards dans le calendrier de mise en œuvre des projets.

L'allongement de la période d'exécution, le fort taux d'inflation et le fait que les montants des subventions étaient arrêtés en FF (mais que les versements ont été effectués en RWF au taux bancaire du jour du versement, et qu'il s'est avéré à chacun des versements que l'évolution du cours était en défaveur des bénéficiaires) ont occasionné des écarts négatifs dans les ressources escomptées et ont de ce fait affecté négativement la qualité du réalisé. L'effet conjugué des aléas financiers et le fait que le montant était fixe malgré l'allongement de la période d'exécution, ont conduit les ONG à essayer de réaliser à moindre coût ou à définir des priorités et donc à amputer ou à supprimer des réalisations. ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Dans la pratique et pour 4 projets d'ONG sur 5, la priorité a été donnée aux volets de construction de logements et d'infrastructures au détriment des activités de relance économique.

En définitive et en termes quantitatifs, l'objectif principal (constructions) a été atteint et au total les 1150 logements prévus ont été construits (600 dans trois communes de Gikongoro et 550 dans une seule commune de Kibungo. Les infrastructures (construction ou réhabilitation d'écoles, de structures de santé, d'adductions d'eau) ont été réalisées à 80%. L'appui aux structures administratives a été réalisé à 100 %.

Quant au volet d'appui à la relance économique, il a en général été "sacrifié" autant pour des raisons budgétaires qu'en raison du manque de capacité des opérateurs.

En termes de qualité, malgré des modalités d'exécution différentes (toitures en tuiles et en tôles), la qualité des logements est globalement bonne. Cette qualité n'est pas identique partout compte tenu du fait que les normes de construction n'ont pas été établies de manière détaillée. Ainsi, une partie des logements construits à Gikongoro avec toitures en tôles (approximativement 280 sur 600, dont 200 à Kinyamakara et 80 à Mubuga) ont eu des problèmes lors des coups de vent violents (8 toitures sur 35 construites à Kiaga 2 / Kinyamakara ont dû être reprises complètement) alors qu'à Kibungo les toitures en tôles ne connaissent pas le même problème. Deux facteurs techniques pourraient expliquer cette différence : d'une part, à Gikongoro, les charpentes en bois sont posées sur les murs des logements ³ et sont fixées aux murs par des fils d'attache, alors qu'à Kibungo la charpente est directement prise dans le mur; d'autre part les logements de Gikongoro ne disposent pas de claustras d'aération ⁴ comme ceux de Kibungo. Il serait donc utile de donner un cahier des charges plus détaillé.

¹ On pourrait aussi s'interroger sur les capacités des ONG à l'identifier les risques réels et à les intégrer dans leurs budgets prévisionnels.

² En conséquence, dans une optique de "réplicabilité" et pour éviter d'avoir des répercussions négatives sur le volume et la qualité des réalisations, il faudrait revoir les modalités de financement en incluant, par exemple, un fonds de contingence dans les budgets prévisionnels.

³ en raison notamment du fait que ces logements étaient initialement prévus pour être couverts en tuiles

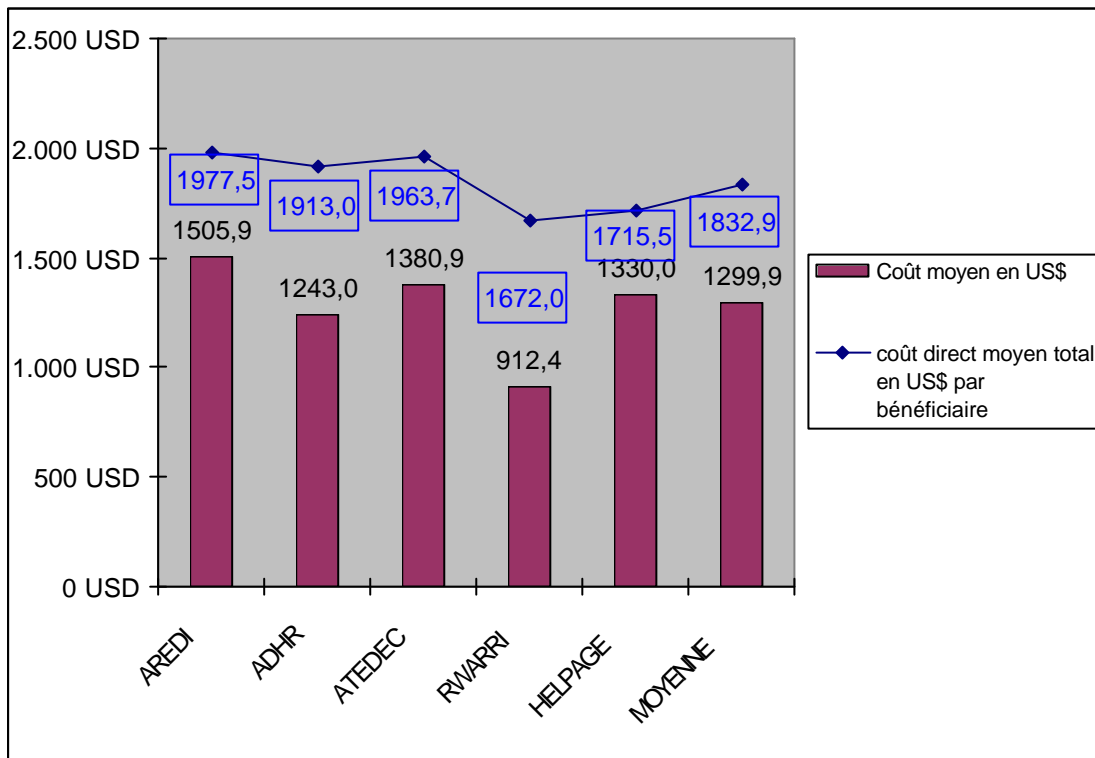
⁴ en raison également du fait que les logements étaient initialement prévus pour être couverts en tuiles et que dans ce cas il n'est pas utile de ventiler pour réduire l'effet de serre des tôles

3.2.2. Gestion financière des projets d'ONG

Les chiffres utilisés se basent sur les rapport d'audit financier et d'évaluation externe de chacun des projets qui ont été réalisés par le bureau études rwandais Avenir en janvier 2001 à la demande du projet franco-rwandais. Les observations et réserves de rigueur qui sont indiquées dans les rapports d'audit s'appliquent également à cette section du rapport.

En ce qui concerne les coûts, le projet a obtenu des coûts tout à fait en ligne avec les autres projets de constructions réalisés au Rwanda.

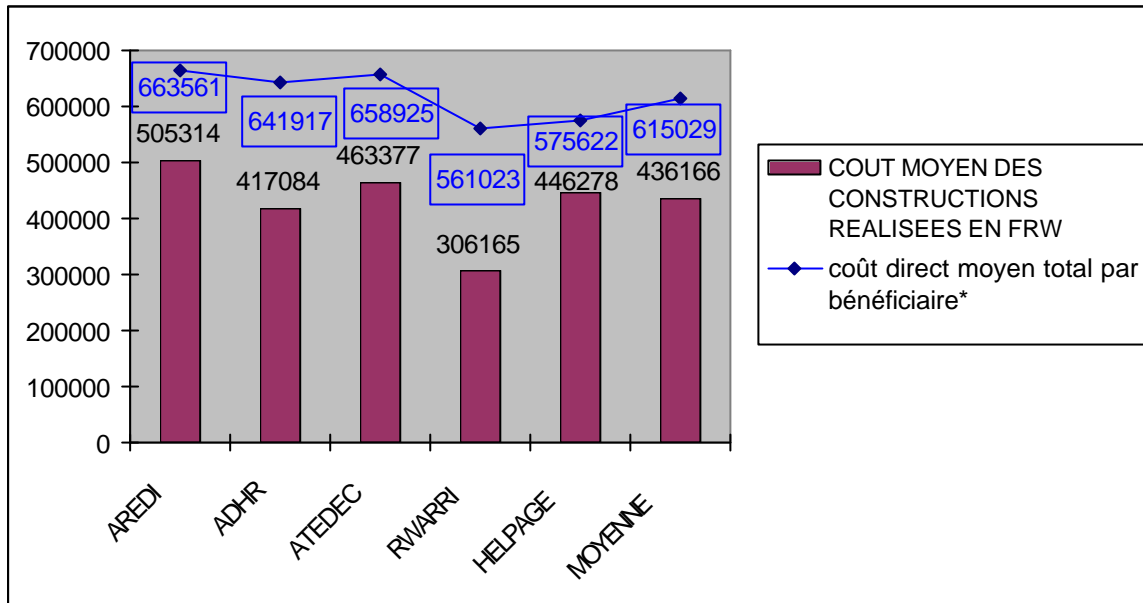
Les coûts directs exprimés en US\$ ont été les suivants :



L'histogramme en barre représente les coûts directs de construction par logement, au taux de change moyen de 335,55 Frw par \$, alors que le coût direct moyen total correspond à la totalité de volets d'activités rapportés au nombre des bénéficiaires de logements. Il ne faut pas oublier que les bénéficiaires réels des volets infrastructure et appui administratif sont en réalité dans une majorité des cas supérieurs à ceux des logements.

Ceci tient au fait que le nombre d'habitants dans ou autour d'un site est en réalité bien supérieur au nombre de bénéficiaires des logements du projet (par exemple à Kabuye, Kibungo), ou dans des sites péri-urbains (Karama, Kinyamakara). Le rapport d'utilité de ces investissements est donc largement supérieur à son coût moyen direct puisqu'ils desservent toute la communauté.

Les coûts directs exprimés en Frw sont illustrés par le graphique suivant :



Si l'on compare les coûts directs avec ceux d'autres programmes, le rapport de coût-efficacité du projet est tout à fait acceptable (1 300\$ par logement). Les logements du HCR (sans crépissage extérieur, parfois sans fondations en moellons) mais tous avec des toitures en tôle (plus coûteuses) s'élèvent pour la majeure partie (près de 90 000 unités) à 1 232\$ par maison et 730\$ pour les dernières 8 000 constructions (sur fonds ECHO)¹. Pour les quelques 9 300 maisons construites par ACDI (dont 1 740 avec toits en tuiles, le reste avec toiture en tôles), les coûts oscillent entre 753\$ et 3 900\$ par maison² en fonction des caractéristiques techniques.

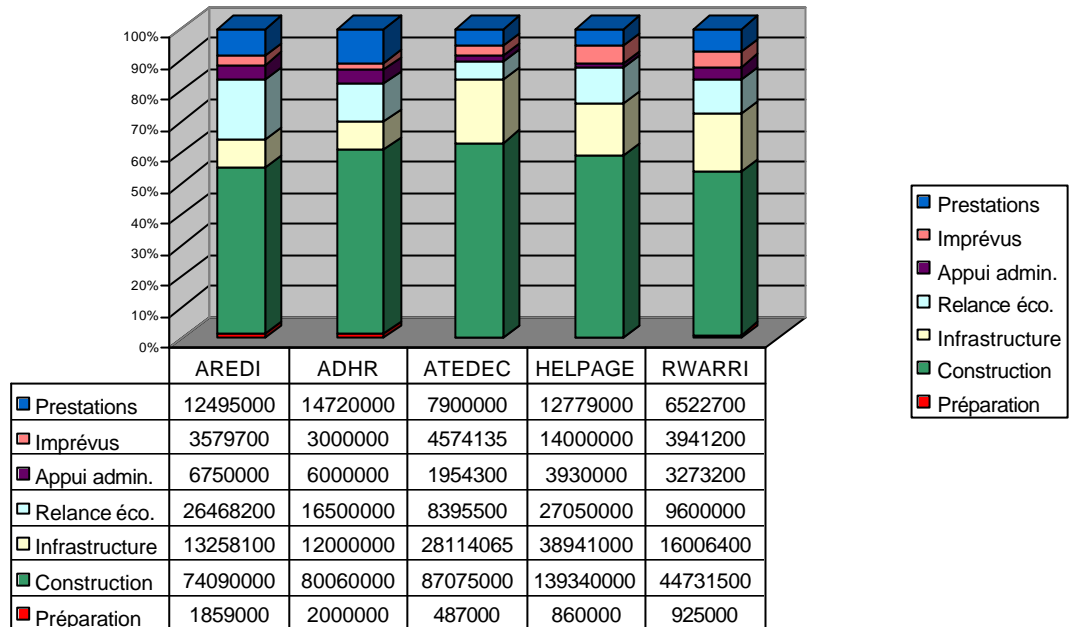
3.2.3. Gestion prévisionnelle des projets d'ONG

Les capacités de gestion prévisionnelle des opérateurs peuvent s'apprécier au moyen des graphiques ci-dessous. Le premier graphique représente la prévision des dépenses de chaque opérateur. Le second graphique représente les dépenses réelles par volet. Les troisième et quatrième graphiques donnent la relation prévu/réalisé, tout d'abord par opérateur et par volet puis globalement par volet. Le dernier graphique indique la moyenne pondérée du prévu/réalisé pour l'ensemble du projet. A noter que ces graphiques sont indicatifs de la capacité de gestion mais non de la capacité de réalisation, puisque l'analyse ne s'effectue que sur l'utilisation du budget.

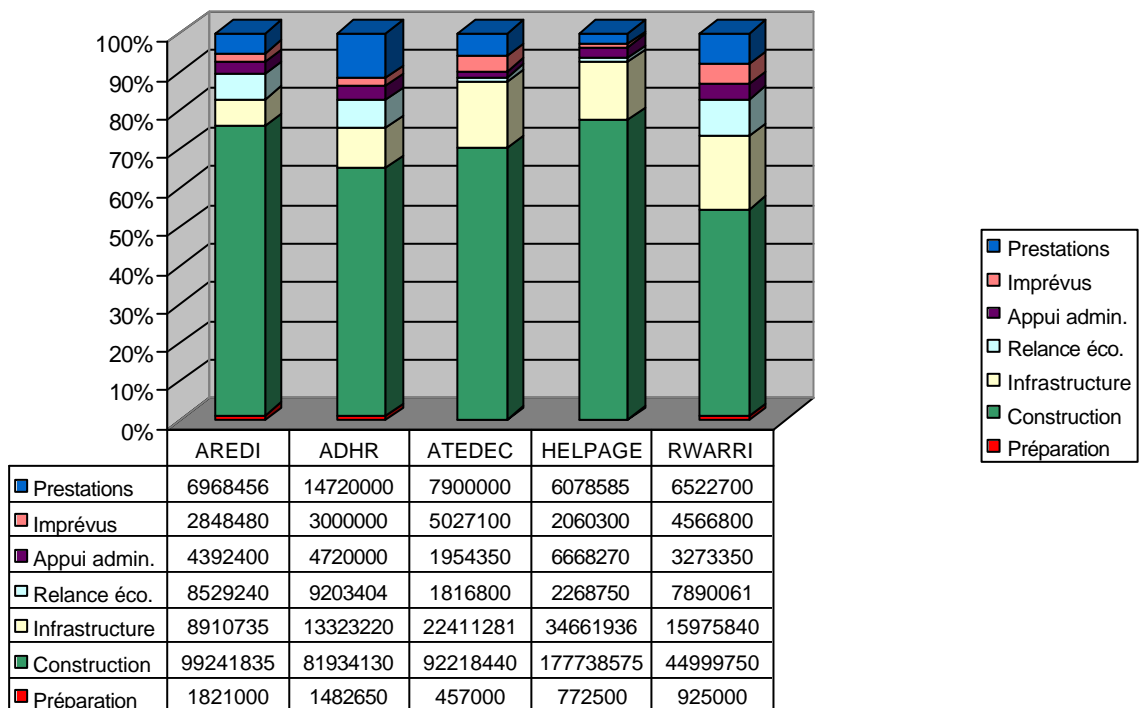
¹ UNHCR, "Rwanda : External Evaluation of the UNHCR shelter program in Rwanda 1994-1994" by C. Bugnion and C. Laurent, p. 4

² idem, annexe 7 p. 105.

Financement prévu par volet et ONG

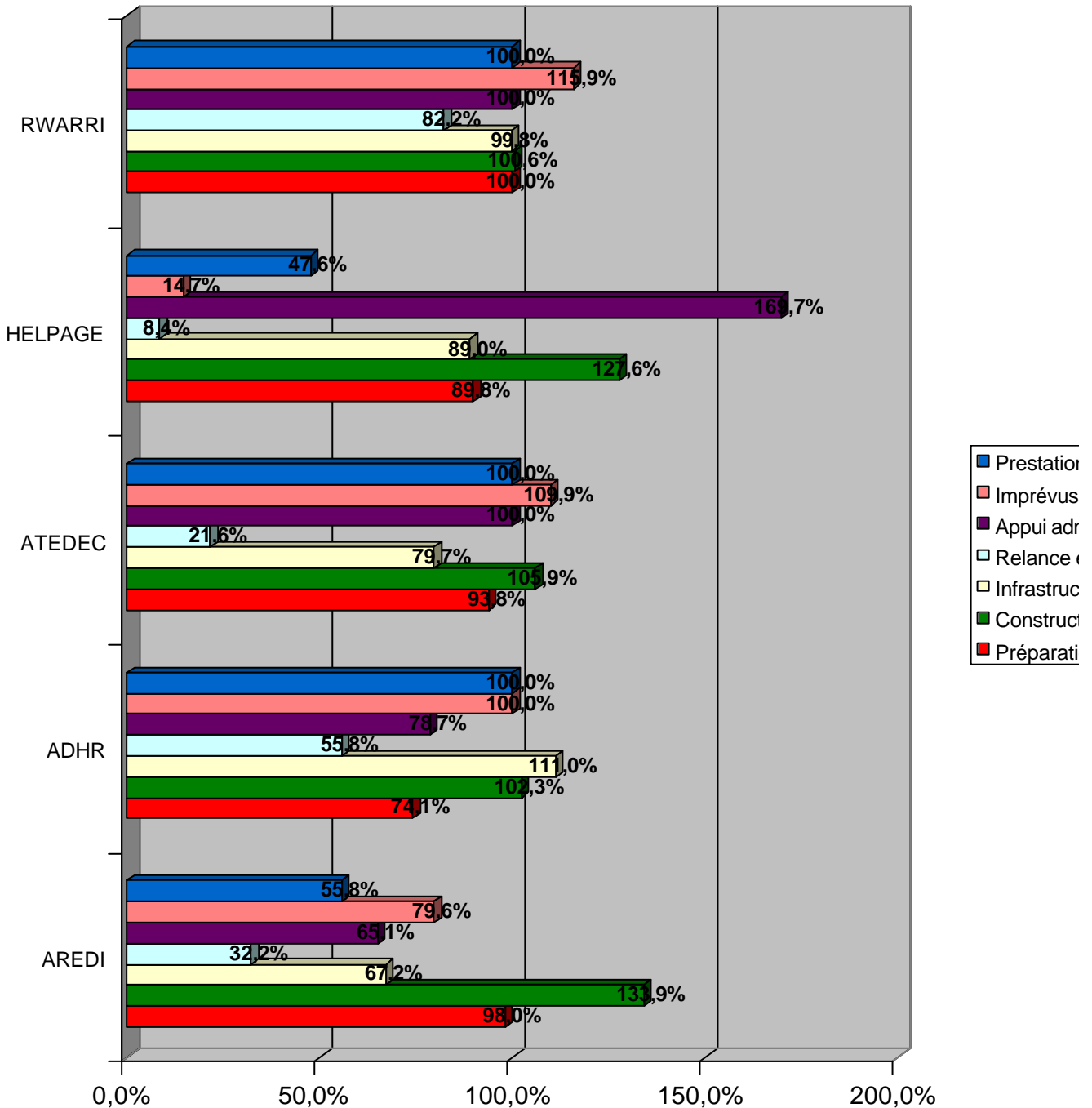


debours effectifs par volet et ONG



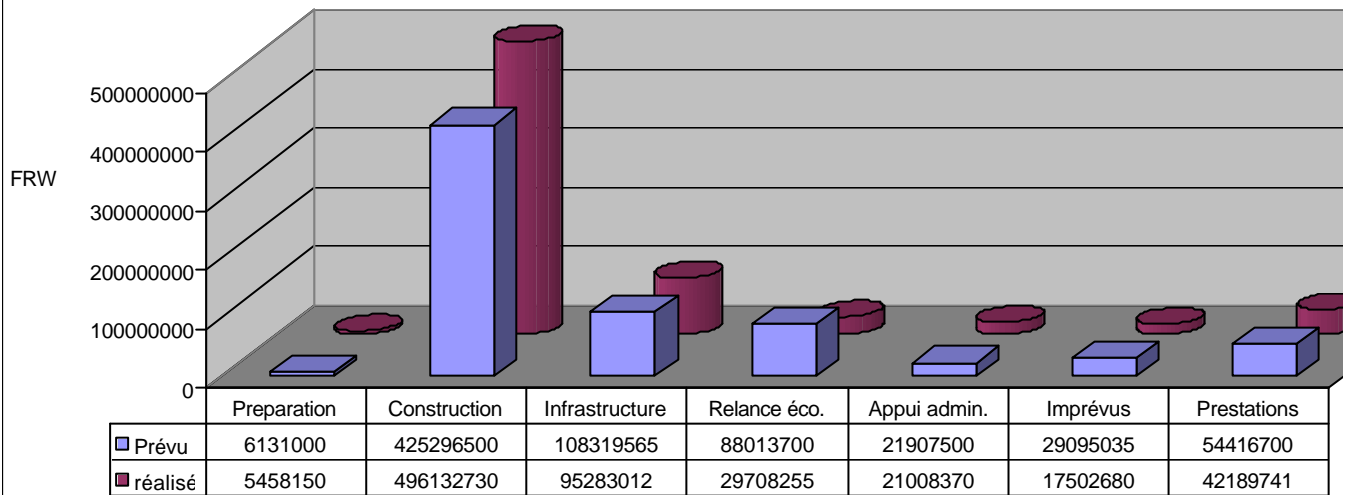
27/03/2001

comparaison prévu/réalisé en pourcentage du budget

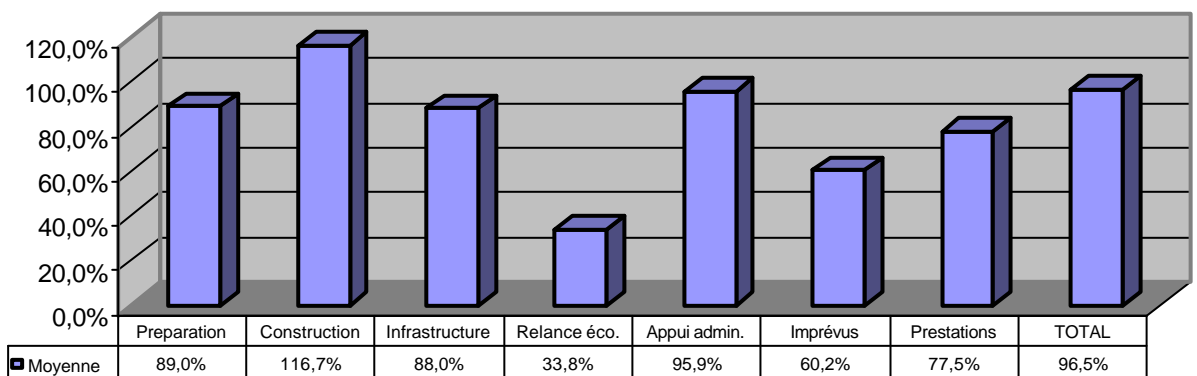


27/03/2001

Comparaison prévu/réalisé par volet sur le total du projet en volume



Pourcentage réalisé/prévu par volet



27/03/2001

3.3. Viabilité et pérennité économique et institutionnelle

3.3.1. Performance

L'élément immédiat le plus critique pour la viabilité des sites dans son ensemble est la fixation des toitures en tôles en Préfecture de Gikongoro. Un suivi est nécessaire afin d'apporter une solution à la précarité de ces toitures, et afin que les opérateurs remplissent leurs engagements, y compris au delà de l'utilisation de la subvention, car il reste quelques travaux à exécuter (en particulier à Mubuga et Kinyamakara) et quelques impayés à régler.

La viabilité du projet franco-rwandais dépend à terme de l'appropriation des projets d'ONG par les bénéficiaires. Ceci a globalement été le cas, surtout pour le volet logement. Le taux d'occupation des logements est en effet très élevé (plus de 90%) partout, à l'exception du seul site de Karaba/Commune de Karama (50 logements sur les 1150 construits au total par le Projet) où, pour un total de 8 logements jumelés et 3 logements individuels (19 logements au total), un recensement logement par logement a démontré que 9 logements étaient inhabités ou inoccupés. Même si, aux dires du bourgmestre, trois de ces logements ont été donnés en compensation au propriétaire des terres du site, le taux d'occupation demeure inquiétant (à peine plus de 50%) et montre que le choix des bénéficiaires est déterminant en ce qui concerne l'occupation et l'appropriation des logements.

Les différentes activités des projets regroupées sous le label "infrastructure" ont été en grande partie réalisées dans les secteurs sociaux (eau, santé, éducation). Mais l'analyse de la valeur ajoutée par les ONG dans ce volet ne paraît pas évidente (à une exception près), et plus particulièrement dans le secteur de l'eau (adduction, captage, distribution, etc.). Selon la capacité des opérateurs, il serait peut-être préférable d'envisager le recours à des entreprises privées.

La qualité des logements construits est globalement bonne, surtout en comparaison avec les logements construits par d'autres bailleurs de fonds sur les fonds d'urgence¹. Les bénéficiaires s'étant majoritairement appropriés les logements, de nombreuses améliorations ont été apportées par les occupants (jardin, clôture, enclos pour cochons, etc.). Le standard de tôle utilisé ne paraît toutefois pas avoir été désigné dans une optique d'habitat à long terme.

3.3.2. Réplicabilité

Ce Projet peut être utilisé comme modèle afin d'être reproduit au Rwanda en fonctions des nécessités identifiées par le MINITERE. Toutefois, afin de tirer profit des erreurs commises et pour tenir compte des contraintes, un certain nombre d'ajustements doivent être envisagés.

Ces ajustements devraient porter sur :

- la sélection des opérateurs : l'identification et la sélection d'opérateurs ayant des capacités réelles, notamment en matière d'ingénierie sociale (implication et participation des bénéficiaires), est indispensable. Un projet de développement intégré n'est viable que si la population en réalise l'appropriation. Le besoin et la capacité d'impliquer la population dès le départ sont des facteurs clés de réussite. Le temps de préparation doit être en rapport

¹ Les évaluateurs s'appuient pour ce jugement sur leur expérience passée pour le compte de la Coopération danoise (une étude globale de l'aide humanitaire et une étude d'ADRA), et du Haut Commissariat aux Réfugiés.

avec l'importance de la tâche et doit tenir compte des caractéristiques de la population cible.

- les modalités de financement des opérateurs : elles devraient permettre de conditionner les versements à la qualité du réalisé.
- le recours à l'utilisation par chaque opérateur d'outils de planification (cadre logique ou autre) permettant l'échelonnement des activités par volet selon un échéancier prescrit pour chaque projet dans une optique didactique et formative.
- la détermination de critères unifiés de choix des bénéficiaires afin d'assurer la légitimité des bénéficiaires (cf section sur l'impact social 5.1.2.).
- les techniques de construction (en particulier, les détails relatifs à la construction des toitures en tôles)

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

4. PARTENARIATS

4.1. Partenariat franco-rwandais à travers le Projet

4.1.1. Importance du facteur humain

La personnalité des partenaires français et rwandais a joué un rôle déterminant dans la réussite du **Projet**. Les bonnes relations nouées par l'assistant technique en charge du projet avec ses partenaires du Ministère et les opérateurs Rwandais en sont l'illustration.

4.1.2. Approche et pédagogie

Le mise en œuvre du Projet a été réalisée dans un cadre de partenariat et de co-responsabilité franco-rwandais. Ce qui s'est traduit par l'installation physique du bureau du Projet au MINITERE et a favorisé l'établissement progressif d'excellents rapports avec les fonctionnaires de l'administration. Il est à noter que le Projet franco-rwandais est le seul à avoir installé un assistant technique expatrié dans l'immeuble du MINITERE.

L'approche éminemment pédagogique suivie par l'assistant technique en poste s'inscrit parfaitement dans les besoins du contexte rwandais tant au niveau du partenariat avec les cadres du MINITERE qu'au niveau de l'assistance technique aux différents acteurs du Projet.

L'approche dans la préparation des documents pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets d'ONG est hautement didactique au même titre que l'attitude de l'assistant technique.

Au delà de l'objectif direct de réinstallation du Projet, il faut souligner l'aspect formatif qui a caractérisé sa mise en œuvre et qui a contribué à mieux utiliser et à développer les capacités des différents acteurs.,

Le partenariat ne s'est pas limité au niveau du ministère de rattachement, mais s'est également étendu aux opérateurs du projet, (cinq ONGs rwandaises), qui ont dû à leur tour s'insérer dans le tissu social des sites sur lesquelles ils ont opéré.

Finalement il convient de noter que la qualité de la relation franco-rwandaise n'est peut-être pas aussi *visible* que les constructions du Projet mais qu'elle en demeure la pièce maîtresse.

4.2. Partenariat Projet-Opérateurs

Les relations entre le Projet et les Opérateurs ont été caractérisées par une évolution positive et continue des rapports, et ce malgré les nombreuses difficultés de mise en œuvre rencontrées au cours de la réalisation des 5 projets.

On peut analyser ces relations en termes de contraintes contextuelles (par rapport auxquelles elles se sont développées.)

4.2.1. Contraintes positives

- priorité donnée à l'utilisation et au développement des ONG rwandaises (au détriment des ONG internationales ou des entreprises) ayant déjà fait leurs preuves, malgré un plus haut risque potentiel d'échec;
- importance donnée à la démarche et donc au développement des capacités (ingénierie sociale) des opérateurs;
- identification et budgétisation de projet complexes (développement intégré: projets à composantes multiples) par les opérateurs eux mêmes;
- réalisation de projets par les concepteurs eux-mêmes;

- interventions à travers des projets de réinstallation (relevant habituellement de l'aide humanitaire) dans une perspective de développement et sans références antérieures;
- distribution claire des responsabilités dès le départ et délégation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre;
- engagement des ONG à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de leurs projets (contrairement à certains cas où les opérateurs (entreprises privées) sont partis avec les fonds sans rien réaliser)

4.2.2. Contraintes négatives :

- modalités de financement des projets d'opérateurs à travers des conventions de subvention (cf 3.1.2. Rapport prévu / réalisé – point faibles) ¹ dans lesquelles l'aspect "donation" ne se prête pas à la formulation d'exigences réciproques contractuelles mais cadre bien avec la notion d'opérateurs associatifs à but non lucratif.
- manque d'expérience des ONG (ONG rwandaises de création trop récente, aux capacités trop réduites)
- manque de légitimité et de représentativité des ONG (ONG sans relations fonctionnelles préalables avec les populations)
- trop grande complexité des projets à mettre en œuvre;

La prise en compte simultanée de cet ensemble de contraintes a, en fin de compte, permis aux différents protagonistes de mettre en commun leurs connaissances respectives.

Les opérateurs ont souligné la disponibilité et la technicité de l'assistant technique coordinateur du Projet; ces capacités leur ont permis de résoudre en concertation les multiples problèmes auxquels ils ont été confrontés, y compris avec les populations bénéficiaires et avec les autorités locales. Ceci est un élément supplémentaire qui s'ajoute aux autres facteurs relationnels.

4.3. Relations opérateurs-environnement

L'un des aspects les plus délicats dans l'analyse des relations entre les opérateurs et leur environnement (autorités locales, populations bénéficiaires) a trait aux questions financières. Il n'y a aucune commune mesure entre le montant d'un budget communal et le montant d'un budget de projet.

Un exemple : l'ONG qui a réalisé un projet de réinstallation dans la Commune de Karama avait une subvention de 128 Millions RWF. Le budget de la Commune (qui compte environ 40 000 habitants) est de l'ordre de 8 Millions RWF par an. Il faut aussi noter que l'Administration Communale (et encore moins la population de la Commune) n'avait aucun pouvoir de contrôle réel sur l'exécution du budget de l'ONG puisqu'il s'agissait pour l'ONG de réaliser son propre projet. Mais le projet consistait aussi et avant tout à apporter une aide aux populations de la Commune en utilisant essentiellement des fonds publics (la subvention provenant d'une convention de financement entre deux Etats et représentant l'essentiel, sinon la totalité, des ressources de l'ONG dans cette opération.

¹ "En ce qui concerne l'aspect financement, il convient d'analyser pour l'avenir si le système utilisé (la Convention de subvention) est bien adapté au financement de projets complexes car il apparait que l'application de clauses suspensives strictes n'était pas toujours compatible ni avec le principe sous tendant la notion de subvention, ni avec la nécessité de subventionner simultanément des opérations parallèles complexes. Il apparait souhaitable d'introduire des clauses suspensives à travers, par exemple, des évaluations intermédiaires."

Dès lors, pour résister aux inévitables pressions, pour impliquer l'ensemble des acteurs locaux sans créer de litiges et pour régler les futurs contentieux, il ne restait à l'ONG qu'à constituer un comité local de co-pilotage de son projet associant l'administration, les populations bénéficiaires et l'ONG elle-même. Cette stratégie, par ailleurs fortement recommandée par le Projet, a été mise en œuvre, mais avec maladresse et sans réelle volonté de transparence. par l'ONG, ce qui a généralement été le cas pour quatre des cinq opérateurs.

Il est clair que, les budgets étant de toute façon connus par les Bourgmestres et les Préfets (dont l'approbation avait été requise), les autorités locales auraient voulu jouer un rôle plus déterminant dans leur utilisation et leur gestion. Ce qui est d'autant plus justifié que les contentieux non réglés avec les populations et les fournisseurs locaux retombent souvent sur leurs services.

Ces remarques illustrent la nature parfois difficile des relations entre les opérateurs et leur environnement. Compte tenu de ces difficultés supplémentaires, l'évaluation considère que le Projet s'est globalement bien sorti de ces épineuses situations.

A l'avenir, il devrait être possible d'aplanir ces difficultés en impliquant les Comités de Développement Communautaire dans la mise en œuvre des projets.

4.3.1. Perception des opérateurs

Il est essentiel d'analyser les contextes locaux pour mieux comprendre les difficultés rencontrées par les ONG avec leur environnement, notamment lors de la phase de préparation du projet. Les disparités régionales et locales doivent donner lieu à une analyse différenciée préalable à l'exécution de tout projet.

Dans la Préfecture de Gikongoro, dans les trois communes du projet, autant les autorités locales que la population ont perçu les ONG comme des entreprises. Il s'agit en fait d'une conception résiduelle de la gestion d'une ONG comme semblable à celle d'une entreprise, et la non-perception du rôle mobilisateur par la base d'une ONG (déconnexion entre les fonctions d'exécution et le rôle d'ingénierie sociale).

Trois facteurs peuvent expliquer cela :

- Les ONGs n'avaient pas de membres ou d'activités dans ces communes; ayant leur siège à Kigali et étant donc inconnues de la population locale; il y a eu une certaine méfiance initiale des populations bénéficiaires qui ont vu les ONG comme une aubaine dont il fallait profiter;
- Durant la phase d'urgence l'accès aux fonds d'aide internationale était réservé aux ONG au détriment des entreprises; certaines ONG au Rwanda ont même été créées afin de pouvoir profiter de cette opportunité sans même posséder une base sociale représentative (mais sans que cela nuise nécessairement à leur capacité d'exécution);
- Les autorités locales peuvent penser que dans l'avenir l'aide internationale continuera à être mise en œuvre à travers des projets d'ONG

4.3.2. Facteurs de réussite

Afin de pouvoir mener à bien leur projet, les ONG opératrices ont placé des équipes d'agents dans les Communes d'intervention. Certaines l'ont fait depuis le début de la phase préparatoire (par exemple une assistante sociale durant quatre mois en permanence sur le site avant de démarrer les constructions) et ont maintenus ces agents durant toute la phase d'exécution du projet afin d'en assurer le suivi et la réalisation.

Un autre facteur de réussite tient à l'encadrement qui a été donné aux opérateurs, tant par l'assistant technique que par ses partenaires directs au Ministère de rattachement, ce qui a contribué parfois de façon décisive à solutionner certains problèmes et litiges.

4.3.3. Faiblesses à palier

Compte tenu du processus de décentralisation en cours, il est utile de rappeler que toute continuation et/ou mise en œuvre de projets de développement local devrait avantageusement s'articuler au travers des CDC (Comités de Développement Communautaire qui ont été créés en 1998 et dont les membres sont élus par la population). Cela permettrait d'une part de profiter des synergies existantes entre projets au sein d'un même territoire, et contribuerait d'autre part à renforcer les capacités locales de gestion et de coordination.

Afin de palier au problème de sa non-représentativité locale, une ONG a commencé à obtenir l'adhésion de membres sociétaires sur les sites mêmes de son intervention. Cette stratégie de pénétration positive du milieu a contribué autant à réduire la déconnexion avec les populations en termes de représentativité et de pérennité, que de renforcer le climat de confiance. Il est à noter qu'il s'agit toutefois d'un cas isolé.

5. Impact social

5.1. Profil des bénéficiaires

5.1.1. Origine géographique, structure familiale

Les bénéficiaires sont tous originaires (du moins depuis 1990) de la Commune (et le plus du site lui-même) où ils sont désormais réinstallés, à l'exception des bénéficiaires du projet Helpage (dans la Commune de Nyarubuye en Préfecture de Kibungo) qui sont originaires de la Commune frontalière de Rusumo. Une petite partie des bénéficiaires de ADHR (Karama) font partie des rescapés aux maisons détruites dans différents secteurs.

Tous les bénéficiaires vivent en familles composées des parents et enfants. Cette structure en foyer sur une terre héritée est traditionnelle au Rwanda. Mais ici et dans de nombreux cas (un peu moins de la moitié) certains membres sont absents (le plus souvent le père décédé ou dans quelques cas un militaire en service). Il y a quelques foyers d'orphelins et une certaine proportion de foyers de personnes plus âgées (c'est à dire en âge d'être grands parents).

Il est rare que la propriété cultivable d'origine ou héritée soit à plus d'une heure de marche, si ce n'est dans le cas des rescapés du génocide de la Commune de Mubuga (projet ATEDEC) où les héritages ont créé des propriétés éparpillées. Le cas des quelques rapatriés de 59 (les réfugiés "anciens") est notable par le fait qu'ils ont souvent hérité des terres éparses de leurs familles restées au pays, mais qu'ils préfèrent vivre en imidugudu.

L'évaluation n'a pas trouvé de personnes sans terre. Dans le pire des cas il s'agit de personnes qui ont reçue une parcelle et/ou qui se déclarent prêtes à travailler sur la terre des autres personnes. Tous les bénéficiaires interviewés ont accès à des parcelles de terre. Un tout petit nombre s'est engagé dans l'élevage domestique de poules ou de lapins ou dans le petit artisanat.

5.1.2. Choix des bénéficiaires / concept de vulnérabilité

Les projets ont souffert, dans l'identification des bénéficiaires, de la permanence de critères résiduels venant de l'aide humanitaire. Il n'est pas spécifié dans la convention de subvention que les bénéficiaires doivent être des personnes vulnérables, mais pourtant ce sont des critères de vulnérabilité qui ont le plus souvent été utilisés pour dresser les listes de bénéficiaires potentiels en concertation avec les autorités locales. Par contre dans la convention de financement du Projet on mentionne diverses catégories de bénéficiaires potentiels : les rescapés des massacres et du génocide, les réfugiés (anciens et nouveaux) de retour, les déplacés. Or de nombreux bénéficiaires, (mais pas la majorité) n'appartiennent apparemment à aucune de ces catégories et sont des personnes restées en permanence dans le pays sans être rescapées du génocide, au sens généralement utilisé pour ce terme. Il est pourtant clair que ces gens peuvent tout de même prétendre être des "familles en situation précaire de logement et de ressources" mais que le lien avec la notion de bénéficiaire potentiel telle qu'induite dans les documents du projet est difficile à établir.

La multiplication des critères de choix n'a pas contribué à la transparence des listes finalement établies. Il est apparu au cours des entrevues que, selon les sites, les bénéficiaires occupant les maisons, même s'ils étaient pauvres, n'étaient pas forcément les plus pauvres. Les raisons pour lesquelles les projets n'ont pas toujours bénéficié aux plus vulnérables sont en partie sociales (certains ayant perdu leurs maisons mais non leurs propriétés foncière par exemple) ou sont en partie le résultat d'une planification établies sur d'autres bases. Cette dernière raison mérite d'être examinée de près.

Sur les sites de la Commune de Kinyamakara, où les bénéficiaires sont en apparence tous des personnes qui n'ont pas quitté la Commune ou sont des "nouveaux réfugiés", il a été demandé de fournir une contribution personnelle bénévole importante pour la construction des logements (en particulier les travaux de terrassement). Les plus faibles n'ont donc pas eu la force de le faire et le recours à l'umuganda (travaux communautaires), trop peu suivi, n'a pas permis de compenser.

Une visite dans la région avoisinante a montré qu'il existe un certain nombre de laissés pour compte tels que des estropiés, des Batwas, ou des orphelins. Sur ce site l'évaluation a, par exemple, pu noter la présence d'un orphelin dont le père (victime des événements) était propriétaire du terrain et qui n'a reçu un logement qu'après que la construction fut commencée par une autre personne et que les droits de l'enfant à une compensation fussent reconnus.

Le critère de vulnérabilité entre donc parfois en contradiction avec la priorité donnée à l'auto-investissement et l'auto-promotion des bénéficiaires dans les projets. Par contre les personnes en situation précaire de logement ou de ressources ne sont pas forcément les plus vulnérables (la définition rwandaise la plus commune de la vulnérabilité étant, dans ce cas, celle de "la situation d'une personne dépourvue de soutien familial et/ou de terres, telle qu'un handicapé par exemple). Paradoxalement, enfin, lorsque la participation du bénéficiaire a été la plus réduite, elle l'a été dans le cas de bénéficiaires plus urbanisées qui avaient plus de moyens, mais aussi plus de possibilités pour faire pression sur l'opérateur ou la Commune pour obtenir la gratuité totale de la compensation.

Le principal facteur de réussite des sites "imidugudu", en dehors des aspects institutionnels traités plus haut, est le profil de la population bénéficiaire et sa capacité à s'impliquer dans le projet (conditionnement résultant à la fois de la précarité de la situation antérieure au projet et de la volonté à retourner à une vie productive).

Il a été très difficile pour les opérateurs et l'administration publique de dépasser le système coutumier de droit à la redistribution des ressources ("entitlements" en anglais) de la société. Le poids de ces coutumes n'a pas nécessairement favorisé les plus vulnérables et même les réunions publiques de prises de décisions consensuelles n'ont pas toujours permis d'aller à leur rencontre.

5.2. Changements résultant du projet

5.2.1. Mode de vie

Les routines de vie des communautés paysannes rwandaises n'ont pas été affectées par l'habitat en imidugudu. Les sites sont tous proches des parcelles à cultiver des bénéficiaires (à l'exception du site de Nyanza où les distances dépassent parfois une heure de marche et pourraient avoir une incidence négative sur le taux d'occupation des logements).

Par contre les marchés restent parfois éloignés, notamment dans le cas de Nyarubuye.

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

Il y a un équilibre entre le nombre de sites où l'accès à l'eau a été assuré, et celui où les bénéficiaires doivent encore faire plus d'une heure de marche (aller-retour) pour s'approvisionner en eau potable (parfois suite à la rupture ou au sabotage en amont du site sur lequel une adduction a été réalisée).

Aucun des imidugudu n'a accès à l'électricité, qui reste de toute façon hypothétique en milieu rural.

Les écoles et centres de santé présentent une situation plus nuancée. Même si dans certains cas (projets réalisés en préfecture de Gikongoro)¹ des distances importantes continuent de séparer les imidugudu de ces infrastructures, il est tout aussi vrai que les regroupements se sont faits près de routes et de bourgades y favorisant l'accès. Les réhabilitations réalisées dans le cadre du projet ont donc aussi amélioré les conditions de vie des usagers. Il reste que le taux de fréquentation de ces institutions, au niveau national, reste en deçà des besoins réels, et mériterait un appui plus particulier (par exemple dans l'éducation).

Il est une exception notable par laquelle l'imidugudu a affecté le mode de vie traditionnel: l'adoption de maisons jumelées. Cet essai de réorganisation mérite que l'on s'y attarde. Le dessin de la maison a été fait antérieurement à la consultation des bénéficiaires, ou même des ONG/opérateurs. Les familles bénéficiaires ont, au début particulièrement, peu apprécié les maisons jumelées, malgré leur avantage esthétique. Dans de nombreux cas il a été nécessaire de faire appel à l'autorité catégorique des administrations locales pour obliger les bénéficiaires à accepter. Par la suite, il s'est avéré que ces jumelage ont été appréciés (dans la majorité des cas rencontrés selon les entrevues menées sur le terrain) en raison des facilités de communication et d'entraide apportées. Ceci est particulièrement marqué à Nyarubuye (site de RWARRI) où les bénéficiaires ont construit des enclos communs sans pour autant avoir des liens familiaux. Ces bénéficiaires, migrants des années 80 en provenance d'autres Préfectures, avaient peut-être moins de préventions à changer leur mode d'habitat que les groupes restés chez eux. Il faut également souligner que les bénéficiaires ont pu choisir leur voisin dans la quasi-totalité des cas (à l'exception de maisons non-jumelées qui ne correspondent qu'à quelques unités sur chaque site).

¹ A Nyarubuye par contre, les bénéficiaires jouissent d'infrastructures nouvelles (écoles et prochainement logements d'instituteurs, postes de santé, adductions d'eau, bureaux de secteur) mises en place par les projets de RWARRI et HELPAGE. Par ailleurs la cellule de Rubaya, site du Projet de RWARRI va voir s'ouvrir en mars-avril un centre communautaire socio-culturel équipé en matériel AV fonctionnant sur électricité solaire)

5.2.2. Rassurance et réconciliation

Une distinction analytique est faite dans cette section entre "rassurer" les populations, en particulier les groupes bénéficiaires, et "réconcilier" les populations. Le premier est un objectif relativement concret pour les autorités locales et les bénéficiaires. Il s'agit à la fois de "rassurance" par rapport au droit à la propriété, à la liberté personnelle, et à la sécurité publique. La réconciliation est un objectif moins modeste qui vise essentiellement à surmonter les clivages régionaux ou communautaires qu'a connu le pays. durant les années 90.

L'évaluation a remarqué que les communautés sont assez homogènes sur les sites. Les sites où habitent les rescapés du génocide (Commune de Kinyamakara et Mubuga) atteignent le modèle de voisinage auquel fait référence la politique d'imidugudu. Ceci se passe de façon plus ou moins harmonieuse et il est difficile de faire la part de facteurs communautaires et des facteurs habituels de voisinage dans les contentieux repérés par les évaluateurs; il n'est pas permis de tirer des conclusions fermes en ce qui concerne la réconciliation.

Il faut néanmoins noter que le voisinage des groupes avant 1994 n'avait pas empêché les massacres ou les actes de génocide. Il serait même possible de dire que les regroupements antérieurs, parfois sources de disputes, ont parfois pu favoriser la cristallisation des clivages. En ce qui concerne la situation actuelle, force est de constater que de nombreux "réinstallés" (et même "non-réinstallés") expriment leur préférence pour l'imidugudu (par opposition à l'éventualité d'un retour dans leurs anciennes maisons). Ils déclarent s'y sentir (ou pouvoir s'y sentir) plus en sécurité.

La dimension de assurance est plus nette. On a réellement assisté en 1994 et en 1997 à une volonté impérieuse d'accès à l'habitat, aux champs et à la sécurité. La stratégie d'imidugudu a permis d'y répondre en grande partie. De même, la proximité peut contribuer à lutter contre le banditisme. Cela est particulièrement notable à Nyarubuye, Commune proche de la Tanzanie et de son banditisme notoire.

Beaucoup de bénéficiaires et d'agents des ONG opératrices ont évoqué le sentiment croissant de sécurité. Au fur et à mesure que les populations s'habituent à vivre en habitat regroupé, s'affirme la conviction qu'il s'agit d'une politique d'intérêt général.

En conclusion, il est permis de penser que les imidugudu en général, et le projet en particulier, ont contribué à réduire une partie des antagonismes résiduels ou potentiels qui aurait pu s'exacerber à la suite des vagues de déplacements et de rapatriements¹.

5.3. Perspectives sociales

5.3.1. Satisfaction ou raisons de non-occupation

Les bénéficiaires sont globalement satisfaits de leurs nouvelles maisons, si l'on excepte quelques menus défauts de construction (tuiles trop peu nombreuses sur un site, ou toits mal

¹ Ces antagonismes, causés par l'occupation des terrains et maisons des anciens réfugiés qui désiraient rentrer au pays, avaient beaucoup contribué à bloquer les négociations de paix d'Arusha (Protocole sur la réintégration) en fin 1993.

ancrés dans les murs sur d'autres), ou une certaine attitude de dépendance par rapport aux ONG (qui sont parfois attendues pour venir faire l'entretien des maisons...!).

Les logements ont un plan satisfaisant, et compensent avantageusement les dommages antérieurs (cf section 3.3. sur la viabilité économique). Elles ont aussi été fournies au bon moment et constituent un nouveau patrimoine dont les occupants ne veulent pas se départir.

Les bénéficiaires considèrent l'existence des projets de réinstallation comme un effort de la Communauté internationale pour compenser les dommages subis et pour améliorer leurs conditions de vie. Les informations sur la politique d'habitat regroupé restent floues pour les familles. Le récent passé tourmenté des bénéficiaires tend à entretenir une certaine inquiétude quant à l'avenir, voire parfois une certaine circonspection envers les projets ou les innovations. Il existe par ailleurs au niveau de ces familles une certaine confusion entre ONG, bailleur et présence d'étrangers.

Il semble néanmoins pourtant peu probable que la viabilité des sites soit compromise par de telles perceptions, dont les plus négatives, de l'avis des bénéficiaires, vont diminuant.

Il reste néanmoins souvent un sentiment aigu d'injustice en ce qui concerne les revenus distribués ou les avantages procurés à l'occasion de la réalisation des projets d'ONG.; ces injustices sont attribuées aux ONG elles-mêmes ou aux autorités locales. Il semble ainsi que les interventions des bailleurs et des autorités centrales n'ont pas autant d'importance pour les bénéficiaires que les décisions prises au niveau du Secteur et de la Commune dans la gestion des ressources. La visibilité de la coopération franco-rwandaise n'apparaît qu'au niveau des personnes sachant lire et différencier les nationalités des divers bailleurs.

La possession d'un logement est lourde de signification : elle est un symbole social et économique de grande importance. Si l'on compare le coût moyen direct d'un logement (1 300\$) avec le PIB par habitant en milieu rural (105\$ en 1999)¹, on s'aperçoit de l'importance que revêt la possession d'un logement construit par le projet : il correspond à plus de douze années de PIB. La comparaison demeure même si l'on considère le revenu quotidien d'un ouvrier agricole : à raison de 300 RWF par jour ? et pour un coût moyen 436 166 RWF, un logement représente l'équivalent de 4 années de travail quotidien constant. Il est donc normal que le bénéficiaire d'un logement, même s'il n'est pas le plus vulnérable, soit toutefois légitime. Compte tenu de la différence de critères de sélection selon les sites, il convient toutefois de noter que le fait d'être sans maison aurait dû constituer un critère important sinon déterminant.

Etre sans maison ne paraît toutefois pas faire l'objet d'une compréhension univoque au Rwanda, compte tenu de l'habitude généralisée de parler de familles "sous sheeting" pour désigner toute une gamme de logements plus ou moins précaires construits selon les habitudes traditionnelles (hutte ronde ou carrée, en brique adobe ou pisé, avec différents types de toiture dont des bâches plastiques qui sont imperméables et ne demandent pas le même degré d'entretien que le matériel organique traditionnel).

Il convient également de reconnaître que de plus amples besoins dans le secteur du logement semblent subsister. En effet, sur cinq des sites où la question a été posée, le nombre de bénéficiaires était inférieur à la population présente sur le site au moment où le projet a été

¹ République du Rwanda, MINECOFIN, Indicateurs du développement du Rwanda 2000, p. 27

identifié. Ceux qui n'ont pas reçu de logement auraient "réintégré leur colline", c'est à dire qu'ils seraient retournés sur leur terre.

5.3.3. Intentions long terme

Tout tend à faire penser que les bénéficiaires qui occupent actuellement les maisons vont y rester. (sauf peut être dans certains cas où les toits se révèlent trop fragiles). La malaria reste un problème primordial dans quatre des sites, ainsi que l'accès à l'eau, mais il n'a pas été possible de dire si ces facteurs seraient décisifs dans la décision de rester ou quitter.

Ils ne le seront pas dans la Commune de Nyarubuye, où un des bénéficiaires qui s'en plaignait a avoué que ce fléau existait avant 1994, mais qu'il n'y avait à l'époque ni ONG ni bailleur pour écouter les doléances.

Un écueil potentiel pour les décisions des bénéficiaires quant à l'utilisation des logements est celui du titre de propriété. Alors qu'il semble que selon la loi encore en vigueur on ne peut être propriétaire que du logement et non de la terre sur laquelle il est construit, les bénéficiaires sont convaincus qu'ils sont propriétaires des deux. Les listes détenues par les autorités locales¹ et le droit coutumier constituent le fondement de cette conviction. D'une manière générale et pour tous les projets, une fiche individuelle valant "contrat" de droit d'occupation aurait été signée conjointement par le Bourgmestre, le bénéficiaire et le représentant de l'ONG opérateur avant même le début des travaux. Au delà du droit d'occupation, elle constituait un engagement à contribuer aux travaux et à occuper effectivement le logement dès son achèvement (sous peine de se voir déchu du droit d'occupation). Ces fiches, normalement établies en double exemplaire, ont dans certains cas été remises aux bénéficiaires à la clôture des projets. Elles ont valeur de procès verbal de remise.^{2 3}

Les bénéficiaires ne pensent pas avoir le droit de louer leur maison. Aucun des bénéficiaires rencontrés n'a exprimé la volonté de la vendre, (une telle transaction n'entre d'ailleurs pas dans les prévisions d'utilisation faites par les 5 ONG (il n'y a pas eu de consensus entre ONG concernant la légitimité de la location de la maison par le bénéficiaire). Tous les bénéficiaires ayant des enfants ont déclaré vouloir leur transmettre la maison en héritage. Il est parfois arrivé qu'un ancien propriétaire d'une partie d'un site, exproprié sans compensation continue de cultiver "sa" terre. Un éclaircissement du droit foncier dans ce domaine favoriserait la viabilité des imidugudu.

¹ qui ont décerné sur les sites de Helpage des actes de notoriété que les bénéficiaires gardent sur eux

² l'évaluation a examiné les 150 fiches du projet de Rwarri; elle a constaté que ces fiches étaient scrupuleusement remplies, et qu'elles sont considérées par les bénéficiaires comme des titres de propriété.

³ a noter que toutes les réalisations physiques (y compris les lotissements) ont fait l'objet de procès verbaux de remise aux autorités communales.

6. Perspectives générales

6.1. Risques et options pour le MINITERE

Il est possible de prendre deux directions par rapport aux conclusions du rapport.

La première est de chercher à reproduire le projet sur d'autres sites de réinstallation. Les commentaires faits en section 2.1. sur la préparation du projet devraient dans ce cas être utiles.

La seconde est plus propre aux termes de référence de l'étude. Elle viserait à pérenniser les investissements réalisés. Le gouvernement a investi beaucoup d'énergie et d'argent dans le programme de réinstallation en habitat groupé. Il faut consolider les acquis et assurer la viabilité du réalisé.

- Les acquis des imidugudu dépendent en partie d'une sanction juridique quant aux questions de propriété effective. Le développement des programmes d'habitat doit s'intégrer dans un cadre de sécurité foncière. Les problèmes fonciers prévalant actuellement doivent être résolus dans le cadre de la loi foncière en préparation et d'un appui fourni aux CDC et Communes pour résoudre les cas de litige les plus flagrants. Il est aussi important, dans le cadre foncier, de veiller à répartir les quelques maisons inoccupées pendant plus de deux mois à des personnes qui restent en situation précaire de logement dans le Secteur. Il est par ailleurs utile d'encourager les ONG qui n'ont pas tenus la totalité de leurs engagements à le faire (tâches secondaires à achever et créances à régler).
- Il reste encore et surtout à assurer la viabilité économique des imidugudu et de leur environnement. La réinstallation doit s'accompagner de réinsertion. La relance de l'activité agricole doit viser la monétisation de l'agriculture pour permettre l'émergence et le développement des autres secteurs de l'économie. C'est un des points cruciaux du développement du pays : l'étroitesse du terroir et la croissance démographique imposent de créer des sources de revenus non agricoles dans le moyen terme. Il sera possible d'y contribuer en encourageant les bailleurs à canaliser des ressources productives (micro-crédit par exemple) autour des imidugudu.
- Le rôle des autorités locales et des groupements d'intérêts locaux dans la conception, la mise en œuvre et la gestion des projets de développement local, doit être renforcé. Les Comités de Développement Communautaires (C.D.C.) sont un appui utile et doivent être systématiquement associés à la gestion des affaires locales, et à la préparation et la réalisation des projets. Ceci pourrait se faire en soutenant les initiatives de formation, et en assurant l'existence de correspondants pour la gestion de l'information des CDC sur l'habitat au niveau des Communes et Préfectures.

6.2. Risques et options pour la Coopération française

Les options présentées ici portent plus sur le contenu que sur le volume des contributions de la Coopération française. Il semblerait pourtant utile de maintenir le montant de ces contributions au moins au niveau de celui du projet évalué.

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

- Le partenariat tissé autour du Projet entre la COOPERATION, le MINITERE et des représentants de la SOCIETE CIVILE constitue un capital majeur qui risque cependant d'être perdu à la clôture du Projet s'il n'est pas suivi par d'autres actions. Le partenariat avec le MINITERE peut par exemple se développer autour du foncier mais aussi autour de la problématique de "réinstallation" dans sa dimension "réinsertion". Ce qui conduit *naturellement* à coopérer dans le domaine du développement local, à intervenir prioritairement sur les sites du Projet "aide à la réinstallation" et à concerter les interventions avec les autres coopérations (européennes en particulier).
- La politique d'action culturelle et de formation poursuivie par la France au Rwanda se conjugue bien avec l'appui institutionnel donné à l'administration décentralisée et à la société civile. Ces formations (gestion et animation participatives) devraient être sous-traitées et confiées à des organismes (ONG ou autre) capables de les conduire sur le terrain, et d'en assurer le suivi, au niveau des imidugudu en particulier (qui progressivement constitueraient des plates formes ou des pôles de développement).
- S'appuyant sur les acquis du Projet, il importe d'intégrer les populations des imidugudu à l'ensemble des populations environnantes et de mettre en place des activités au bénéfice de l'ensemble. Ces activités devraient s'orienter le micro-crédit à l'investissement, le soutien logistique et juridique aux agriculteurs et petites entreprises, par le biais des CDC.

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays»

Annexes

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

ANNEXE I.

Petit lexique

Afin de ne pas entrer dans les détails des profils de la population ou de la terminologie d'évaluation, utilisation est faite des typologies en vigueur aujourd'hui

Rescapés du génocide: personnes habitant au Rwanda jusqu'avril 1994, qui ont été la cible des actes génocidaires du régime en place jusqu'à juillet 1994.

Personnes de la région: familles originaires de la Commune qui ne l'ont pas quitté durant les années de guerre, et ne sont pas des rescapés du génocide. Certains ont pu être déplacés internes au pays durant 1994-1995, ou voir leur propriété détruite ou appropriée par autrui.

Anciens réfugiés: personnes ayant fui le pays dans la période 1959-1973 pour des raisons de persécution politique, souvent à connotation ethnique.

Nouveaux réfugiés: personnes ayant fui le Rwanda entre avril 1994 et novembre 1996, et retournés des camps de réfugiés dans le pays à partir de septembre 1994.

Efficacité: adéquation des résultats prévus aux résultats réalisés

Viabilité: ou pérennité: capacité des bénéficiaires à préserver les résultats atteints bien au-delà de la fin du projet.

Impact: changements causés par le projet mais situés au-delà des résultats planifiés dans le projet.

ANNEXE II.

Termes de référence

CONTEXTE

CADRE GENERAL

A l'issue de la guerre, du génocide et des massacres qu'a connus le Rwanda jusqu'en 1994, le gouvernement rwandais a mis en place un vaste programme national de réinstallation et de réinsertion visant quelque 2 000 000 de personnes déplacées. Le coût de l'opération était estimé par le PNUD à plus de 1 000 MFF. Le programme a bénéficié de l'intervention massive de nombreux bailleurs de fonds; il s'est d'abord développé dans un contexte d'urgence donnant la priorité au relogement.

Dès fin 1996, le gouvernement ayant exprimé sa volonté d'entrer dans une phase de développement, ce sont de véritables projets de développement qui ont commencé à être initiés et coordonnés.

C'est dans ce contexte de retour progressif à des opérations classiques de développement, que le Projet F.A.C. 97001500 "Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays" a été identifié fin 96 début 97.

Décision du Comité Directeur du FAC : 6 mars 1997

Convention de financement : 30 octobre 1997

Démarrage effectif : février 1998 (arrivée de l'ATF)

CADRE PARTICULIER D'INTERVENTION DU PROJET

Il est caractérisé par :

- le passage urgence-développement en prenant en compte à la fois des problématiques d'ordre structurel et/ou conjoncturel : réinstallation et réinsertion de populations en situation précaire suite aux événements tragiques qu'a connus le pays jusqu'en 1994, relogement en habitat groupé (imidugudu), aménagement d'infrastructures de base, relance et diversification de l'activité économique, renforcement des capacités des instances régionales et locales, renforcement de la sécurité et de la justice,...
- le retour à la sécurité sur l'ensemble du territoire national dès fin-98 début 99,
- l'évolution du positionnement du Projet dans les institutions rwandaises marquée principalement par un renforcement progressif du partenariat technique franco-rwandais,
- l'originalité du Projet lui-même telle qu'elle apparaît dans le Rapport de présentation et dans la Convention de Financement. Il faut en effet relever que :
 - les objectifs sont définis en termes de résultats donnant la priorité au qualitatif,
 - le Projet n'est pas opérateur direct de réinstallation et de réinsertion mais il procède par transferts financiers pour subventionner des projets de réinstallation-réinsertion identifiés par des opérateurs. (soit des modalités comparables à celles de la mise en œuvre directe des Crédits Déconcentrés / Fonds Social de Développement du F.A.C.).

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

RECAPITULATIF DES REALISATIONS DU PROJET

- installation au Ministère de tutelle (7 mars 1998)
- présentation du Projet aux partenaires,
- mise en place d'un partenariat effectif de coordination et de suivi du Projet auprès du Ministère de tutelle / Direction de l'Habitat, notamment Comité de Pilotage, Homologue
- modification du budget prévisionnel pour dégager les moyens de formation et les moyens de fonctionnement non prévus initialement,
- préparation concertée de termes de référence (sous forme d'un cahier des charges) pour lancer un appel à projet auprès des opérateurs potentiels,
- définition d'un code de procédure et de caractères d'éligibilité pour l'examen et la sélection des opérateurs et des projets, (cette action a bénéficié d'une mission d'appui d'un bureau d'étude français fin juin début juillet 98),
- appel à projets par diffusion du cahier des charges pour la Préfecture de Gikongoro (à/c juillet 98), pour la Préfecture de Kibungo (à/c octobre 98)
- instruction des demandes
- sélection des projets par le comité de pilotage,
 - 3 projets en octobre 98 (Gikongoro) pour un total de 6 991 760 FF sur 12,95 MFF disponibles
 - 2 projets en avril 99 pour Kibungo pour un total de 5 955 150 FF sur 5 958 240 FF disponibles
- aide aux opérateurs retenus pour la mise en forme des documents d'exécution des Projets retenus, des budgets prévisionnels correspondants, et formation à la gestion comptable de la subvention,
- rédaction des conventions de subvention relatives
- aide à la formulation des demandes de versement et des comptes rendus intermédiaires,
- appui technique aux réalisations,
- suivi et contrôle des réalisations,
- mise en œuvre de formations
- appui technique aux différents acteurs
- appui technique à la préparation des comptes rendus définitifs (octobre 2000)
- préparation des évaluations externes et des audits financiers des 5 projets (octobre 2000)
- préparation de l'évaluation finale (oct.–nov. 2000)

OBJET DE L'ETUDE

Il s'agit globalement de procéder à l'évaluation finale du Projet.

CONTENU DE L'ETUDE

Evaluation de la réalisation du Projet : adéquation "prévu" / "réalisé", au niveau des objectifs, des modalités et du suivi (par référence aux termes de la Convention de financement, au cadre d'intervention du Projet et aux réalisations effectives).

Analyse critique des modalités d'exécution prévues par la Convention de Financement, notamment pertinence de la solution "opérateurs sociaux de la société civile".

Evaluation globale de la réalisation des 5 projets subventionnés : adéquation "prévu" / "réalisé", au niveau des objectifs, des modalités et du suivi (par référence aux conventions de subvention, aux documents de projets, aux budgets prévisionnels, aux contextes locaux et aux réalisations effectives); notamment, il y aura lieu d'évaluer les capacités d'ingénierie sociale des opérateurs. Cette évaluation pourra être conduite

à travers l'évaluation externe et l'audit financier spécifiques à chaque projet (réalisés par un bureau d'étude local en décembre et janvier)

et à travers les comptes rendus définitifs d'utilisation de la subvention remis par les ONG pour le 15 décembre 2000.

Evaluation de l'impact social, économique, culturel et politique des 5 projets

Evaluation de l'impact social, économique, culturel et politique du Projet dans son ensemble

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays »

Recommandations en matière de suite possible au Projet.

DEROULEMENT DE L'ETUDE

1. Composition de la mission d'étude.

La mission devrait être effectuée par deux experts internationaux connaissant les problématiques de post urgence et ayant déjà exercé au Rwanda après 1994. L'un sera plus particulièrement chargé des aspects techniques et financiers du Projet, le second interviendra plus directement sur les aspects sociaux, politiques et culturels.

La mission devra s'adjoindre les compétences d'un expert national, notamment pour les études de terrain.

2. Calendrier de la mission

La mission comprendra 30 jours sur place, y compris les études sur les 5 sites.

La mission devrait débuter au plus tard le 15 février 2001, remettre un aide mémoire au plus tard le 15 mars 2001 et son rapport définitif vers le 10 avril.

3. Rapport

Le rapport final sera publié en 10 exemplaires.

27/03/2001

Evaluation finale du projet franco-rwandais: « Aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays»

ANNEXE III

Perspectives économiques

Le Rwanda continue sa difficile transition en vue d'obtenir une économie performante. Il convient de rappeler que le 90% de la population pratique l'agriculture de subsistance, la plupart sur de petites parcelles et de manière intensive, et que 70% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté selon la Banque Mondiale. A cet égard, une série de mesures macro-économiques et sectorielles sont en train d'être appliquées de façon globale et représenteront la face visible de ce qui s'annonce comme un nouveau Rwanda. Toutefois l'application de ces différentes mesures et réformes n'est pas sans risque. En particulier, la décentralisation au profit des communes devra être confrontée au manque de cadres intermédiaires et au faible niveau de formation et d'éducation de l'actuelle population (cf. table et indicateurs MINECOFIN).

La relance économique passe donc inévitablement dans un premier temps par la production d'excédents agricoles afin de stimuler et mobiliser l'épargne. De même la faible monétisation du monde rural est marquée par la difficulté d'obtention de crédit. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela :

- L'absence d'une politique et d'une loi cadre sur la propriété foncière, (qui sont toutefois toutes deux actuellement en cours d'étude). La terre appartient à l'état et ne peut donc être donnée en gage par le petit paysan. Toutefois un système de crédit par le biais du réseau de Banques Populaires permet l'obtention de crédit sur cession d'autres garanties. Il semble que le mode de fonctionnement de la BP a été critiqué et la banque fait l'objet d'un projet de réforme afin de favoriser l'accès au crédit et une mobilisation plus active de l'épargne.

L'accès au crédit demeure limité, surtout pour les couches les plus pauvres de la population qui ne peuvent présenter de garanties suffisantes. Le micro-crédit est donc actuellement utilisée par les ONGs (internationales et nationales) qui opèrent au Rwanda selon différentes modalités.

- Les expériences passées en matière de crédit n'ont pas toujours joui d'un grand succès et demeurent problématiques actuellement, avec un taux de remboursement moyen à faible (par exemple sur deux communes de Gikongoro les responsables de la Banque Populaire ont indiqué dans un cas un taux de remboursement de 85% alors que dans l'autre 70% des bénéficiaires avaient de la peine à rembourser leur crédit). Le nombre de membres sociétaires sur les deux communes est passé de 3 000 (Karama) et 2 550 (Kinyamakara) avant la guerre respectivement à 660 et 583 actuellement. Le volume d'affaires a donc logiquement accusé la baisse.

Les raisons qui pourraient expliquer le non-remboursement sont :

a) d'une part, le risque de conditions climatiques adverses affectant négativement les récoltes (par exemple la sécheresse en préfecture de Kibungo en 1998) et donc la capacité de remboursement des crédits agricoles;

b) mais aussi et surtout d'autre part une utilisation différente par le bénéficiaire de l'objet désigné du crédit (par exemple un crédit agricole utilisé pour le commerce de vivres). Ce dernier élément et les conséquences du non-remboursement des bénéficiaires de crédit sur le tissu social et productif (saisie des garanties, ou emprisonnement dans certains cas) requiert un effort de formation accru pour préparer et sensibiliser les bénéficiaires potentiels de crédits.

L'accès au crédit est donc primordial, mais il doit être accompagné de mesures de formation adéquates qui se vérifieront en fonction des résultats obtenus. En d'autres termes, la flexibilité d'accès au crédit (commercial ou autre) doit s'accompagner prioritairement d'un processus de formation pour les bénéficiaires.

Compte tenu de la conjoncture économique et du processus de réforme de l'économie rwandaise, la viabilité des sites à travers la relance économique reste centrée dans le court terme et en l'absence d'alternatives réalistes aux activités d'agro-élevage. Plus du 90% de la population pratique une agriculture de subsistance et ne parvient pas pour l'heure à dégager des surplus commercialisables afin de promouvoir la monétisation de l'économie rurale et d'augmenter le niveau de vie des paysans. La faible monétisation du milieu rural est autant un effet de la paupérisation croissante que du légat de l'ancien gouvernement.

La viabilité des sites de réinstallation, et, au-delà, la viabilité de l'ensemble de la politique d'habitat concentré, dépend donc essentiellement de la capacité du pays à créer des opportunités afin d'assurer d'abord l'autosuffisance alimentaire des populations, puis de dégager des surplus commercialisables. La sécurité alimentaire est loin d'être assurée au Rwanda; cette situation varie selon les régions et même selon les communes dans une même préfecture.

Dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement, le projet de la Banque Mondiale (CRDP - Community Rural Development Program) qui cherche à atteindre directement les paysans et les associations paysannes à travers un système de crédit déconcentrés au niveau des communes (à travers les structures du CDC - Comité de Développement Communautaire) mérite une attention spéciale en raison du caractère de complémentarité que pourraient avoir des micro-crédits.

Dans une optique de court et moyen terme, la relance des activités économiques dans l'agriculture et l'élevage est prioritaire à défaut d'alternatives. En raison du niveau d'éducation, de formation et des habitudes agricoles traditionnelles des paysans, il est important de leur apporter un soutien formatif. Les expériences basées sur le système Grameen ont été couronnées de succès et un système de crédit aux femmes basé sur un cautionnement solidaire communautaire pourrait être une option pour le Rwanda.

Ce volet de relance est donc une priorité reconnue, et il appartient aux instances compétentes de déterminer si, au delà de la réinstallation physique des populations dans les logements construits par le projet, il convient de continuer un appui dans ce secteur.