

Annexe C : Visite sur le terrain au Rwanda

Dans le cadre de l'examen par les pairs de la Belgique, une équipe composée d'examinateurs de la Finlande et l'Italie et de membres du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Rwanda fin janvier 2015. L'équipe a rencontré le ministre conseiller à la Coopération au développement à l'ambassade et le représentant résident de la CTB et leurs équipes, ainsi que des fonctionnaires rwandais du ministère de l'Économie et des Finances et de ministères fonctionnels, des parlementaires, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux et des représentants d'organisations de la société civile belges et rwandaises.

Vers un effort global de développement de la Belgique

Rwanda : un partenaire-clé pour la Belgique

Le Rwanda a réalisé des progrès impressionnants sur la voie du développement depuis le génocide de 1994. S'il connaît un niveau encore très élevé de pauvreté multidimensionnelle¹, son indice de développement humain est passé de 0.291 à 0.506 entre 1980 et 2013, soit une progression annuelle moyenne d'environ 1.69 %. Aujourd'hui, ce pays consolide les gains déjà obtenus dans le domaine de la protection sociale et accélère sa croissance en vue d'accéder d'ici 2020 au statut de pays à revenu intermédiaire, tout en s'assurant que les avancées sont largement partagées. Le ralentissement récent de la croissance économique, en partie dû à la suspension des versements au titre du soutien budgétaire en 2012 (encadré C.1), souligne combien le pays est encore dépendant de l'aide extérieure pour financer les investissements publics stratégiques.

Depuis son indépendance en 1962, le Rwanda est l'un des principaux pays partenaires de la Belgique² du fait des liens historiques qui unissent les deux pays. La Belgique est reconnue comme un acteur majeur par la communauté du développement présente dans la région. Grâce à sa connaissance approfondie du pays et de la région des Grands Lacs, son engagement de longue date, sa présence au niveau local et national et sa participation au dialogue politique, la Belgique est en mesure de jouer un rôle important au Rwanda. Néanmoins, l'histoire commune complexifie les relations entre les deux pays.

La coordination est limitée entre les ambassades de la Belgique dans la région des Grands Lacs

L'intégration régionale est au centre des priorités des autorités rwandaises : la République démocratique du Congo et le Burundi comptent en effet pour 30 % des exportations totales du pays.

La Belgique déploie des efforts considérables au niveau des services centraux pour coordonner la politique du gouvernement en matière de diplomatie, de développement et de défense dans la région des Grands Lacs et l'ambassade au Rwanda apporte des éléments d'information utiles pour la coordination des services centraux concernant la région. Par exemple, l'ambassade est impliquée dans les activités menées au Rwanda au titre du projet de Trade Mark East Africa (en partie financé par la Belgique) même si les décisions en matière de financement sont prises par les services centraux. Étant donnée l'importance de ces enjeux régionaux et leurs impacts sur le Rwanda, une meilleure prise en compte de ces aspects renforcerait la coopération bilatérale. De plus, il y a peu de coordination et échange de données d'expérience entre les trois ambassades belges au Burundi, en République démocratique du Congo et au Rwanda.

La Belgique est en quête de moyens novateurs pour collaborer avec le secteur privé

Au Rwanda, la Belgique s'emploie à élaborer une approche qui dépasse la problématique de l'aide en utilisant l'APD comme levier pour développer le secteur privé local et attirer les entreprises belges. En dehors des prêts consentis par BIO aux entreprises locales, l'ambassade apporte son concours à l'organisation de missions économiques et commerciales afin de permettre aux investisseurs des deux pays de se rencontrer. L'ambassade s'efforce aussi d'adapter au contexte rwandais la stratégie belge relative au secteur privé local. Cependant, les efforts visant à faire de l'APD un catalyseur pourraient être compromis par le fait que le programme indicatif de coopération ne concerne que l'APD gouvernementale bilatérale. Les efforts actuels de coordination entre BIO, l'Ambassade et le siège, ainsi que l'évolution vers un « programme intégré » ont le potentiel de coordonner les différents instruments autour de cet objectif.

Politiques, stratégies et affectations d'aide de la Belgique

La Belgique répond aux priorités de développement du Rwanda

L'engagement de la Belgique au Rwanda est structuré par un programme indicatif de coopération (PIC) renouvelé tous les cinq ans. Le dernier en date, qui s'étend de 2011 à 2014, reflète la volonté de se concentrer sur quelques secteurs – de quatre à trois – et tient compte des choix du Rwanda en termes de division du travail entre les partenaires au développement. En effet, c'est le Rwanda qui choisit les secteurs dans lesquels chaque partenaire peut opérer. Dans ces secteurs, les interventions de la Belgique sont définies dans le cadre d'un dialogue entre le Ministère Auprès du Premier Ministre chargé de l'Economie et des Finances et les ministères fonctionnels, ce qui contribue à garantir qu'elle répondent aux besoins. La Belgique s'efforce aussi d'associer la population rwandaise aux débats sur ses priorités pour le développement afin d'assurer la viabilité des politiques.

Cependant, il conviendrait d'approfondir la réflexion – en consultation avec les acteurs compétents y compris la société civile – sur la façon dont la Belgique peut œuvrer dans un tel cadre pour soutenir une croissance économique inclusive et durable et des approches fondées sur les droits humains. En outre, l'intégration transversale du genre et de durabilité environnementale dans la coopération au développement se sont révélées être des tâches difficiles pour l'ambassade et la CTB. La prise en compte systématique des questions transversales ne semble pas être une priorité stratégique et peu de directives opérationnelles existent sur comment s'y prendre de manière pragmatique et efficace au niveau des projets.

Environ 40 % du budget national du Rwanda sont financés par l'APD

Le Rwanda est relativement dépendant de l'aide puisque l'APD contribuait à son revenu national brut à hauteur de 14.7 % en 2013. La part du budget national financée par l'APD a reculé, passant d'environ 80 % il y a une dizaine d'années à environ 40 % en 2013. En volume, le Rwanda a reçu plus d'un milliard USD en 2013, une augmentation après la forte diminution enregistrée en 2012 lorsque les partenaires au développement ont arrêté leurs opérations de soutien budgétaire général pour des raisons politiques. L'aide budgétaire général représentait 1.2 % du PIB ou 3.5 % du budget (AfDB, OCDE, UNDP, 2014).

Tableau C.1 APD nette destinée au Rwanda 2009-13 (millions USD)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Ensemble des donateurs | 961 | 1069 | 1235 | 879 | 1075 |
| Donneurs bilatéraux | 538 | 571 | 582 | 425 | 565 |

Source : Statistiques du CAD

Encadré C.1 Le Rwanda : un bon exemple des principes de Busan en pratique

Le Rwanda est un pays en développement qui obtient de très bons résultats en matière de mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide, notamment grâce au fort leadership exercé par son gouvernement. Son plan de développement national, clairement défini, est présenté de façon détaillée dans la stratégie de développement économique et de lutte contre la pauvreté³. Son système de gestion des finances publiques fonctionne bien. Sa plateforme de coordination des donateurs et de gestion de l'aide est bien structurée.

Le Rwanda connaît également un solide cadre pour la responsabilité mutuelle. En effet, sa dernière stratégie de développement, approuvée en 2013, s'accompagne d'une matrice de résultats et de politiques, d'un cadre commun d'évaluation des performances et d'un cadre d'évaluation des partenaires au développement qui aident le gouvernement à évaluer les performances et à organiser en conséquence la division du travail entre les donateurs. La retraite des partenaires au développement (*Development Partners Retreat*) – séminaire annuel de deux jours de haut niveau destiné à rassembler les acteurs du développement au Rwanda – offre une importante occasion d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la deuxième stratégie de développement économique et de lutte contre la pauvreté et des principales politiques sectorielles du Rwanda.

Les groupes de travail sectoriels, au nombre de 15 à l'heure actuelle, constituent un espace de coordination et de dialogue technique et stratégique entre le gouvernement et les partenaires de développement. Néanmoins, ces derniers regrettent le vide laissé par le Groupe d'harmonisation de l'aide budgétaire en terme de dialogue politique conjoint sur les questions d'économie et de gouvernance, ainsi que sur le cadre commun d'évaluation des performances. Désormais, le dialogue politique général est conduit en bilatéral, ce qui réduit les possibilités de coordination.

La Belgique pourrait renforcer les synergies entre ses partenaires en vue d'atteindre des objectifs communs

En 2012-13, la Belgique était le sixième donneur du pays et le troisième partenaire bilatéral, allouant au Rwanda 51 millions USD, soit 4.7 % de son APD totale nette⁴.

Le programme indicatif de coopération de la Belgique pour 2011-14 est principalement axé sur les secteurs de la santé et de l'énergie (qui recevront chacun 55 millions EUR) et sur la décentralisation – une enveloppe de 28 millions EUR est prévue afin de soutenir le plan rwandais de mise en œuvre de la décentralisation. Il convient également de noter que, cinq grands projets ont toujours cours au titre du PIC précédent, notamment dans les secteurs de l'éducation et de l'agriculture, ce qui augmente le nombre de secteurs où la Belgique intervient.

La Belgique s'est dotée d'un ensemble d'instruments de l'aide qui peut être utilisé en fonction des besoins et des capacités de son partenaire. Au Rwanda, elle est l'un des rares donateurs encore actifs dans le domaine du soutien budgétaire sectoriel concernant la santé, l'éducation et la justice à travers la coopération déléguée. De plus, la Belgique fait appel à divers canaux et partenaires pour soutenir le développement du Rwanda, notamment BIO, des ONG belges et locales, des universités, des instituts de recherche, des banques régionales, etc. En conséquence les efforts déployés par l'ambassade pour collaborer davantage avec BIO et le secteur privé local, engageraient à appliquer une approche « programme intégré », afin de mieux coordonner les différents partenaires et instruments et de les mobiliser autour d'objectifs communs.

Les procédures de programmation actuellement en vigueur nuisent à la capacité de la Belgique à faire face à l'évolution rapide des besoins

La CTB et le gouvernement partenaire ont été confrontés à des retards pouvant aller jusqu'à trois ans pour l'identification des projets ainsi que pour la signature des programmes ou projets. En septembre 2014, 12 % à peine du budget du PIC 2011-14 avait été dépensé. Ces retards s'expliquent à la fois par le contexte spécifique au Rwanda et les procédures de gestion du cycle des programmes. Concernant ces dernières, les principales difficultés auxquelles sont confrontées à la fois l'ambassade et la CTB sont les suivantes :

- durée d'élaboration trop longue, délai étendu entre les étapes de formulation et de mise en œuvre, et dossiers très détaillés concernant les questions techniques et financières (chapitre 5);
- procédures budgétaires rigides du PIC par projet en lieu et place d'une enveloppe globale.

Le quatrième contrat de gestion de la CTB remédie en partie à la première contrainte que représentent les procédures de programmation actuelles en associant davantage l'organisme depuis la phase d'identification, en permettant de recruter des agents de coopération technique et d'établir les données de base pour chaque projet à un stade plus précoce du processus. On ne sait pas très bien comment ces changements vont permettre d'améliorer la capacité de la Belgique à s'adapter à l'évolution de la situation, en particulier dans un pays où l'économie se développe à un rythme soutenu et où les besoins changent rapidement.

La Belgique est très attachée aux principes d'appropriation et d'alignement

La Belgique remplit son engagement en ce qui concerne l'efficacité de la coopération au développement, telle que définie à Busan. Outre qu'elle participe activement à des approches harmonisées – en 2013-14, la Belgique a alloué 9 millions EUR au soutien budgétaire dans le secteur de la santé –, elle respecte et encourage le rôle de premier plan que peuvent jouer les autorités et se conforme à la division du travail qu'elles décident. Par exemple, la Belgique assure la coprésidence de deux groupes de travail sectoriels ambitieux qui revêtent un haut degré de priorité pour le gouvernement. Par ailleurs, le recours à la cogestion garantit l'intégration des projets dans les ministères fonctionnels, même s'il y a toujours un risque que les investissements consacrés au renforcement des capacités des ministères soient déviés de leur destination originale une fois le projet achevé. L'évolution dans le sens d'une plus grande délégation aux acteurs nationaux de l'exécution des activités est un bon moyen de renforcer l'appropriation et de réduire les coûts de transaction.

Les services centraux de la DGD encouragent l'ambassade à jouer un rôle actif dans la coordination des donneurs, en assurant notamment la coprésidence de groupes de travail sectoriels. Si l'ambassade est fortement engagée dans les secteurs qu'elle coordonne et apporte une contribution significative, maintenir ces efforts dans la durée constitue un défi majeur. Cet engagement s'est traduit par une augmentation du budget pour la consultation multi-bailleurs en 2015. En outre, le personnel de l'ambassade possède peu de connaissances sectorielles spécialisées et compte beaucoup sur les experts et les assistants techniques de la CTB pour appuyer les dialogues sur les mesures à prendre et l'expertise disponible au siège. Le fonds d'études, outil pragmatique destiné à recueillir des données d'observation et à promouvoir une analyse commune entre la Belgique et son partenaire en vue d'améliorer la mise en œuvre des activités, reste limité.

La Belgique évalue les risques stratégiques et cherche à les atténuer

La Belgique consacre du temps et des moyens à l'identification, à l'évaluation et à la gestion des risques. Dans le cadre de la préparation d'un nouveau programme-pays, l'ambassade établit une note de base comprenant des chapitres sur les facteurs de fragilité, sur les risques, et notamment ceux que représente l'utilisation des systèmes nationaux dans le cadre des projets et programmes. L'ambassade est également chargée de rédiger une note-pays décrivant les institutions sociales, économiques et politiques du pays, évaluant la situation sur le plan de la sécurité et analysant les évolutions possibles. Au niveau des projets, la CTB identifie, évalue et gère les risques à l'aide d'un plan d'action clairement défini sur les moyens de les atténuer.

Une consultation plus systématique des OSC belges serait indiquée

L'ambassade rencontre régulièrement les ONG belges, ce qui est propice à un échange fructueux d'informations. Une approche plus formelle et plus systématique de la consultation des ONG pourrait aider à trouver des synergies. Les OSC se demandent si l'analyse conjointe prévue du contexte national représente bien l'outil qui permettrait de renforcer les complémentarités et les synergies entre les acteurs belges au Rwanda.

Organisation et gestion

L'efficacité de la coordination entre l'ambassade et la CTB assure une division stratégique du travail

La qualité de la collaboration et les contacts fréquents entre l'ambassade et la CTB au Rwanda assure une division stratégique du travail, permettant d'exploiter les synergies et de trouver des modalités de travail pragmatiques. Ensemble, les deux acteurs donnent l'image d'une coopération belge qui s'appuie sur la valeur ajoutée qu'ils apportent. En dehors de la coordination quotidienne au caractère informel, la CTB est invitée à participer aux réunions de coordination hebdomadaires de l'ambassade et fournit un appui technique et des informations de terrain qui alimenteront le dialogue sectoriel. En outre, des réunions trimestrielles sont organisées pour examiner la mise en œuvre des programmes de la CTB.

Les contacts fréquents aux fins de la coordination entre le siège de la CTB et la représentation rwandaise sont favorisés par les « équipes-pays » et les technologies modernes de communication ainsi que par le plan opérationnel de la CTB, qui traduit le plan d'activité de l'agence au niveau du pays. Des orientations détaillées sur la gestion de l'ensemble du cycle des projets donnent aux agents de la CTB des directives claires qui facilitent leur travail au quotidien. La communication entre l'ambassade, le siège et les autres ambassades de la Région semble moins développée.

À l'ambassade, les ressources humaines sont utilisées à leur maximum

Au Rwanda, la Belgique est dotée d'une équipe dynamique déterminée à atteindre les objectifs du programme et à capitaliser l'expertise locale. Cependant, elle a des difficultés à assurer une bonne adéquation entre les ressources humaines et les principales priorités, ce qui risque de compromettre sa capacité à atteindre les objectifs et à faire face aux impératifs du terrain.

À l'ambassade, les restrictions budgétaires représentent un obstacle à la formation du personnel local et limitent la possibilité de remplacer les agents en cas de congé de longue durée. Pour la CTB, un budget de 250 EUR par agent signifie que toutes les formations doivent être organisées au niveau local. Des budgets additionnels sont toutefois mobilisables à partir du siège. La politique de recrutement de personnels locaux est bien définie dans la gestion des ressources humaines. Toutefois, il n'existe pas de vision claire de leur perfectionnement, ce qui pourrait affaiblir la capacité de la CTB à les retenir sur le long terme. À cet égard et compte tenu de l'importance que revêt la région des Grands

Lacs pour la Belgique, l'organisation de sessions de formation au niveau régional pourrait être une solution à la fois stratégique et efficace.

Partenariats, résultats et responsabilités

La Belgique : un partenaire dynamique et fort apprécié

La Belgique est considérée comme un acteur-clé, en position de jouer un rôle important au Rwanda. Son avantage comparatif tient à sa connaissance approfondie du pays et de la région des Grands Lacs, à son engagement de longue date et à sa présence aux niveaux local et national.

Pour les partenaires au sein de l'administration ainsi que pour les organisations bilatérales et multilatérales, la Belgique (ambassade et CTB) est un acteur ouvert, dynamique et pragmatique qui coopère de manière constructive. Dans ses secteurs de concentration, le membre collabore avec le gouvernement et les partenaires au développement aux niveaux politique et technique. Ses approches participatives et consultatives dans la définition des programmes et des projets sont appréciées.

La Belgique n'a pas de vision stratégique pour le renforcement des capacités

La Belgique s'investit fortement dans le renforcement des capacités au Rwanda. Une vision claire et un cadre stratégique bien défini aideraient la Belgique à faire avancer ces activités dans le cadre du Forum de coordination pour le renforcement des capacités dont elle assure la coprésidence. Un tel cadre pourrait aussi clarifier le rôle des assistants techniques belges pour la mise en place de capacités durables dans un environnement caractérisé par des capacités restreintes.

La gestion axée sur les résultats se fait au niveau des projets

La Belgique a élaboré une solide approche de gestion axée sur les résultats au niveau des interventions. Pour chaque projet mis en œuvre, la CTB conduit un dialogue constructif avec ses partenaires en matière de résultats, notamment les objectifs, la mesure et la performance. Toutefois, un cadre de suivi des résultats détaillé au niveau des produits (*outputs*) et non pas des effets (*outcomes*) risque de faire perdre de vue la contribution de la Belgique aux résultats en termes de développement du Rwanda.

Les recommandations formulées par les évaluations externes et internes des interventions sont prises en compte. Cependant comme le mécanisme de réalisation des évaluations externes est extrêmement structuré, il ne favorise ni la participation du pays partenaire ni ses efforts pilotés dans le domaine considéré. En associant plus le partenaire aux évaluations de projets et aux examens à mi-parcours, la Belgique pourrait renforcer la responsabilité mutuelle et consolider les capacités locales. Par ailleurs, on ne sait pas très bien comment les études stratégiques plus générales effectuées par les services centraux sont utilisées en tant qu'instruments de la gestion des connaissances.

Notes

1. En 2010, dernière année pour laquelle on dispose de données d'enquête pour évaluer les chiffres de l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) pour le Rwanda, 69 % de la population vivaient dans une situation de pauvreté multidimensionnelle et 19.4 % étaient confrontés à de multiples privations (http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/RWA.pdf).
2. En 2013, le Rwanda se situait au quatrième rang des principaux bénéficiaires de l'APD belge.
3. La deuxième stratégie, approuvée en 2013, est axée sur le développement du secteur privé, l'augmentation des exportations, l'urbanisation et le développement rural, la productivité de l'agriculture, la création d'emplois en particulier pour les jeunes, et l'amélioration de l'efficacité dans la fourniture de services tant dans le secteur public que dans le secteur privé. (http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/General/EDPRS_2/EDPRS_2_FINAL1.pdf)
4. Données de l'OCDE disponibles :
https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance_Recipients/Recipients?:embed=n&:showTabs=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1.

Bibliographie

Government sources

CTB (2014), *Programme de Coopération avec le Rwanda, Rapport de Suivi 2014*, Coopération Technique Belge, non publié.

CTB (2013a), *Évaluation Finale Conjointe du Programme d'Adduction d'Eau Potable et d'Assainissement dans la Province du Sud (PEPAPS)*, Rapport final réalisé par Agrer pour le compte de la CTB, Bruxelles.

CTB (2013b), *Results Report 2013 PAREF-BE2 – Rwa0907011: Support Program for the Forest Sector in Rwanda*, non publié.

CTB (2013c), *Results Report 2013, Programme Support to the SPATII: Market Oriented Advisory Services and Quality Seed*, non publié.

CTB (2012), *Évaluation à Mi-Parcours du "Programme d'Appui Institutionnel au Ministère de la Santé – phase IV (MINISANTÉ IV)*, Rapport final réalisé par Hera pour le compte de la CTB, Bruxelles.

Joint Commission (2013), *Report on Government of Rwanda – Kingdom of Belgium Country Portfolio Performance Review Meeting*, 12 December 2013, Kigali.

SPF AE (2011), *Cooperation Between Belgium and Rwanda, Indicative Cooperation Programme 2011-2014*, Service Public Fédéral, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Other sources

The World Bank (2015), *Rwanda Overview*, <http://www.worldbank.org/en/country/rwanda/overview#1>.

AfDB, OECD, UNDP (2014), "Rwanda", in *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-51-en>.

UNDP (2014), *"Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience"*, Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices, *Human Development Report 2014*, United Nations Development Programme, New York.

Republic of Rwanda (2013), *"Shaping Our Development"*, *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013 – 2018*, Kigali.



Extrait de :
**OECD Development Co-operation Peer Reviews:
Belgium 2015**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264239906-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Visite sur le terrain au Rwanda », dans *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Belgium 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264242036-15-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.