

Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Rwanda

Rapport d'évaluation (2002- 2005)

18 août 2006

Table des matières

| | |
|---------------------------------|---|
| <i>1. Analyse globale</i> | 3 |
|---------------------------------|---|

Les résumés exécutifs des autoévaluations sectorielles

| | |
|---|----|
| <i>2. Croissance économique et Emploi</i> | 3 |
| <i>3. Développement du secteur privé</i> | 33 |
| <i>4. Infrastructure</i> | 35 |
| <i>5. Agriculture et Ressources animales</i> | 37 |
| <i>6. Environnement et Régime foncier</i> | 39 |
| <i>7. Education</i> | 21 |
| <i>8. Santé</i> | 24 |
| <i>9. Eau et Assainissement</i> | 26 |
| <i>10. Protection sociale</i> | 28 |
| <i>11. Justice, Réconciliation, Loi et Justice</i> | 30 |
| <i>12. Décentralisation</i> | 32 |
| <i>13. Participation des citoyens, autonomisation, transparence et responsabilité</i> | 34 |
| <i>14. Comment les questions transversales ont-elles été représentées dans les autoévaluations?</i> | 36 |
| <i>15. Evaluation par les Districts</i> | 3 |
| <i>16. Gestion des finances publiques</i> | 3 |
| <i>17. Harmonisation et alignement de l'aide</i> | 3 |
| <i>18. Suivi et évaluation du PRSP</i> | 3 |

Annexe 1

| | |
|--|---|
| <i>Evaluation Indépendante du PRSP du Rwanda</i> | 3 |
|--|---|

Annexe 2

| | |
|---|----|
| <i>Termes de référence pour les autoévaluations</i> | 59 |
|---|----|

N.B. La publication des autoévaluations complètes dans chaque secteur se fera par volumes individuels

1. Analyse globale

1.1 Introduction

1.1.1 Dans le cadre des préparatifs de la stratégie de Développement économique et de réduction de la pauvreté par le Rwanda, on a fait une revue globale du premier PRSP. Ce processus a commencé par l'*Evaluation Indépendante* externe du PRSP dont les résultats ont été présentés à tous les partenaires au début de 2006 et auxquels se sont ensuivies les autoévaluations qui ont été menées dans chaque secteur conjointement par le Gouvernement et ses partenaires au développement entre les mois de mars et de juillet. Ces autoévaluations couvrent la période allant de 2002 à 2005. Les détails contenus dans ces rapports sont plus importants que ceux contenus dans un rapport ordinaire sur les progrès annuels. Aussi faudra-il rappeler que des rapports individuels sont publiés sous forme de volumes individuels sans qu'ils soient revus ou édités par le Ministère des Finances : ils contiennent les opinions de différents groupes de travail sectoriels.

1.1.2 Ce rapport global a pour but de fournir quelques réflexions sur les rapports sectoriels individuels et de faire ressortir des questions et thèmes émergents importants pour l'EDPRS. Dans ce chapitre, l'analyse globale est suivie d'une déclaration des priorités pour l'exercice budgétaire 2007. Aussi, des résumés exécutifs de différentes autoévaluations (également préparés par les Groupes de travail sectoriels) sont-ils repris dans ce document étant accompagnés de commentaires du groupe chargé des questions transversales et de résumé exécutif de l'*Evaluation Indépendante*.

1.1.3 Etant combinées, ces évaluations représentent la plus minutieuse analyse du PRSP que l'on ait pu menée et constituent le plus exhaustif exercice réalisé par le Rwanda à ce jour. Ces rapports offrent une série de leçons importantes devant servir dans le futur et leurs messages clés se doivent d'être pris en compte dans l'EDPRS et dans la planification et la budgétisation à venir.

1.1.4 Nous pouvons affirmer sans l'ombre d'un doute que les secteurs sociaux – santé, éducation, eau et assainissement – ont déjà réalisé des progrès importants. Néanmoins, on note des retards de mise en œuvre au sein des secteurs productifs qui ont brillé par une certaine lenteur dans l'élaboration des plans stratégiques globaux et qui, par voie de conséquence, ne commencent aujourd'hui à passer de la phase d'élaboration des politiques à la mise en œuvre. Ce résumé exécutif global tente d'aller au-delà de ces faits bien documentés qui ont été repris dans les trois rapports antérieurs sur les progrès annuels fait l'objet de débats approfondis qui ont été menés avec les partenaires au développement et présenter ainsi d'autres questions et thèmes émergents.

1.1.5 Le premier mythe qu'il faut détruire est celui par lequel on est porté à affirmer que les secteurs sociaux ont été exemplaires alors que les secteurs productifs n'ont enregistré aucun progrès. Il faut rappeler par contre que ces derniers ont pu réaliser quelques progrès importants. La majorité des actions prioritaires du PRSP ont été réalisées dans le domaine de l'agriculture et du secteur privé avec un suivi efficace des actions prioritaires dans des RPA ultérieurs. Ces secteurs ont connu depuis 2002 des progrès stratégiques importants avec l'élaboration du PSTA et de l'EDIC tout en menant des analyses approfondies et en clarifiant les priorités qui nécessitent une attention urgente. L'exécution du budget a, depuis 2002, connu des améliorations satisfaisantes dans le domaine du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures. On remarque en même temps qu'il est certaines questions importantes qui n'ont pas été cernées et qui accusent des déficits dans les secteurs sociaux et qui, par contre, sont souvent des questions transversales liées à l'inclusion sociale des groupes marginalisés. Qu'il s'agisse des femmes, des orphelins, des handicapés, des rescapés du génocide ou tout simplement des personnes les plus démunies, il reste à arrêter des stratégies sectorielles devant conduire à une analyse minutieuse permettant de distinguer ces différents groupes et de les cibler. Cette lacune se concrétise par l'absence de stratégie efficace de protection sociale au cours de cette période et de la couverture insuffisante des questions transversales dans les autoévaluations. L'*Evaluation Indépendante* souligne également l'analyse inefficace des obstacles auxquels les pauvres font face dans leur tentative d'accéder aux services publics importants.

1.1.6 Le deuxième mythe est celui qui porte à croire que seuls les secteurs sociaux contribuent à la réduction de la pauvreté tandis que seuls les secteurs productifs contribuent à la

croissance économique. Les rapports d'autoévaluation révèlent que des progrès réalisés dans un secteur quelconque affecte d'autres secteurs. Ainsi, les progrès dans le domaine de l'agriculture, des infrastructures et du secteur privé contribuent à offrir des opportunités économiques en faveur des pauvres alors que les secteurs sociaux profitent directement non seulement aux pauvres, mais aussi ils permettent de maximiser la capacité de la population à être économiquement active grâce à une bonne santé et un enseignement de qualité.

1.2 Quels sont les progrès réalisés au cours du PRSP?

L'Évaluation Indépendante du PRSP offre une analyse très minutieuse du processus du PRSP et de l'implication de différents partenaires. La synthèse suivante par secteur est un guide rapide de référence sur les observations clés comprises dans des autoévaluations qui se sont focalisées davantage sur l'analyse des performances et les défis de mise en œuvre. Une analyse beaucoup plus détaillée est reprise dans des rapports eux-mêmes.

1.2.1 Il a été difficile d'évaluer des progrès globaux réalisés dans le cadre de la réduction de la pauvreté en l'absence de résultats de la deuxième enquête sur les conditions de vie des ménages (EICVII) qui seront disponibles au début de 2007.

1.2.2 La croissance économique s'est révélée stable avec une moyenne de 5,6% et devait avoir aidé à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, force est de constater qu'elle était en dessous des cibles comprises dans le PRSP et la Vision 2020 et volatiles tout en dépendant de la croissance agricole. La sécurité alimentaire et la vulnérabilité de certains groupes aux aléas climatiques constituent un obstacle à la réduction de la pauvreté. On a enregistré une transformation structurelle insignifiante de l'économie, avec des progrès qui ont été entravés par les coûts élevés de transport et d'énergie et les stratégies insuffisantes dans le cadre de la création de nouveaux emplois non agricoles. Aussi, la croissance élevée de la population a-t-elle entravé la croissance du PIB par tête.

1.2.3 Le secteur agricole a connu une croissance moyenne de 4,2% au cours de la période 2002-2005, inférieure à la croissance ciblée de 5,3% et très volatile suite aux conditions climatiques. Les cultures de substance ont connu une production inférieure ou stagnante par rapport à d'autres cultures, alors que des progrès importants ont été réalisés dans l'augmentation du nombre des têtes de bétail. Les exportations ont été renforcées à travers la production et la qualité accrues de manière impressionnante dans le domaine du café et de l'horticulture. La petite croissance dans la production des cultures vivrières à laquelle s'ajoute une croissance rapide de la population montre que la sécurité alimentaire reste un défi de réduction de la pauvreté tel que le confirment les indicateurs récents de nutrition (chute du rapport poids/âge). Au cours de la période de 2002-05, on a enregistré une croissance stable de 35% pour les cultures céréalières ainsi qu'une augmentation du café entièrement lavé qui a passé de 48 à 1100 tonnes par an au cours de la même période. Les progrès ont pu et peuvent être réalisés dans le domaine de l'agriculture alors que le défi reste lié aux tentatives d'étendre ces progrès à toutes les cultures étant donné que cela requiert des efforts importants en vue de promouvoir l'utilisation des engrais chimiques, de prester des services efficaces de vulgarisation et d'assurer l'accès au crédit agricole qui sont là des domaines qui ont connu des progrès insuffisants sinon nuls au cours de cette période.

1.2.4 L'évaluation du développement du Secteur privé a été entravée par un manque de cibles de performance et de données (par exemple sur la création d'emplois), alors que la majorité des indicateurs mesurés ont suffisamment montré la réalisation des progrès au cours de la période du PRSP 1. On a enregistré une croissance importante dans les secteurs industriels et des services de l'économie, qui est en moyenne environ 6%. Les exportations ont également connu une augmentation significative quoique l'on assiste encore à un manque de diversification. Le rôle du Gouvernement reste entravé par une mauvaise coordination au sein de ce secteur (ex. l'absence de plan global stratégique) et dans d'autres secteurs. Le secteur privé dépend beaucoup des actions entreprises dans d'autres secteurs, par exemple : le développement des routes rurales, l'électrification et les réseaux de communication restent essentiels pour faciliter la commercialisation des produits agricoles et le développement des emplois non agricoles en milieu rural. Ici, il va sans dire qu'une action conjointe et les responsabilités partagées s'imposent pour la réalisation des résultats

1.2.5 Avec un suivi et une présentation des rapports inefficaces pour ce qui est des indicateurs de performance dans le secteur, la confirmation des progrès réalisés dans le domaine des infrastructures a donné du fil à retordre. On remarque qu'il reste encore beaucoup à faire en vue d'améliorer l'état des routes et de l'énergie en milieu rural. D'un côté, la proportion des routes nationales et communales en bon état a passé respectivement de 4,7 à 6,4 et de 1,7 à 5 pour cent seulement. De l'autre, les progrès importants ont été réalisés quant aux axes routiers nationaux de portée internationale. La proportion de ces routes en bon état a passé de 23 à 41 pour cent. La crise en énergie survenue en 2004 a entravé la transformation des exportations en particulier la transformation du pyrèthre. Les progrès importants ont été réalisés dans le domaine de l'ICT en 2005. Il faut néanmoins rappeler que les liens entre l'investissement, la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans ce sous-secteur n'ont pas encore été réalisés.

1.2.6 Le secteur de l'environnement et foncier a fait preuve de progrès par l'élaboration d'un cadre légal et stratégique au cours de cette période alors que l'on assiste encore à l'absence de cibles de performance qui montrent les tendances en matière de dégradation environnementale et d'exploitation des terres. La politique foncière et les politiques environnementales ont été adoptées au cours de la période du PRSP I en même temps que des lois en la matière. Le MINITERE a pu élaborer son premier plan stratégique sans oublier la création de l'Office rwandais de protection de l'environnement (REMA). Les aspects de l'environnement nécessitent d'être intégrés systématiquement dans différents domaines de la politique du Gouvernement. Aussi faut-il ajouter que l'analyse des liens entre l'environnement, les politiques sur l'exploitation des terres et la réduction de la pauvreté s'est révélée insuffisante (par exemple, les conséquences des restrictions en matière du bois de chauffe sur la pauvreté). Les progrès ont commencé à être remarqués mais ils doivent être perpétués en intégrant les questions d'environnement dans la planification des districts.

1.2.7 L'accès à l'éducation s'est amélioré de manière significative au cours de la période du PRSP I avec un taux net actuel de scolarisation de 92% et un pourcentage des filles dans les écoles supérieur à 50%. Le secteur de l'éducation s'est doté d'un plan stratégique avancé et a connu un alignement important des donateurs : ces éléments constituent des facteurs importants de succès. La revue annuelle conjointe du Secteur de l'éducation a permis de renforcer les décisions politiques et de mieux comprendre les contraintes dans le secteur. Le secteur s'est considérablement focalisé sur le besoin de mieux cibler différents groupes dans leur stratégie, de davantage de subside de coûts en faveurs des personnes les plus démunies et de mesures en vue de faire face au « choc d'accès » et au menace pesant sur la qualité qui est constituée par les niveaux élevés de scolarisation: il faut des investissements pour trouver des enseignants, des livres de texte et des salles de classe. L'enseignement supérieur, l'enseignement technique et professionnel ainsi que la formation ne répondent pas totalement aux besoins du marché de travail local.

1.2.8 Les indicateurs de santé ont fait état des progrès importants eu égard à une situation très sérieuse survenue en 2002, avec une mortalité chez les enfants de moins de cinq ans tombant à 15,3%, la mortalité maternelle à 750/100.000 et la prévalence du VIH/SIDA tombant à environ 3% de la population. Le secteur de la santé disposait déjà d'un plan stratégique soutenu dès le début de la période du PRSP quoique l'alignement des donateurs soit resté un défi au cours de cette période. L'accès aux soins par tous les groupes de la population a été au centre des préoccupations par exemple à travers le lancement des mutuelles de santé et avec l'augmentation du pourcentage des infirmiers en milieu rural qui est passé de 20% à 56%. Néanmoins, il est à reconnaître que ces services peuvent encore être améliorés de façon significative : 40% des centres de santé sont dépourvus d'électricité; on assiste à une faible accès aux services de lutte contre la malaria par les groupes les plus démunies (et la malaria reste la cause importante de mortalité); il est à recommander davantage de subside des frais des utilisateurs pour les personnes les plus démunies.

1.2.9 Des progrès excellents ont été réalisés quant à l'accroissement de l'accès à l'eau potable, avec une desserte en milieu rural qui a passé de 41% en 2002 à 55% en 2005, taux tendant à rapprocher la cible de l'ODM de 85%. Les progrès ont été enregistrés quant à l'extension de l'accès aux services d'assainissement, mais à partir d'une base très bas : 10% de la population ont actuellement accès contrairement au taux de 6% enregistré en 2002. Ce taux reste en dessous de la tendance vers la réalisation de l'ODM d'un accès de 66%. Les dotations budgétaires revenant au MINITERE ont augmenté de manière significative année après année, avec les taux élevés

d'exécution quoique l'exécution du budget provienne d'autres sources (ex. les projets financés à partir de l'extérieur) ait été confuses. On assiste actuellement à l'absence d'analyse de l'accès par différents groupes aux services d'eau et d'assainissement.

1.2.10 Dans le cadre du PRSP I, la protection sociale n'a pas été identifiée comme un domaine stratégique et a été dépourvue d'un plan stratégique, d'un budget consolidé et d'un cadre de suivi. Malgré cette situation, on estime qu'au cours de cette période, 7%-10% du budget national ont été alloués aux programmes liés à la protection sociale (ex. Fonds d'assistance aux rescapés du génocide, personnes handicapées) qui ciblent spécifiquement les groupes les plus vulnérables de la société rwandaise. Il se peut que l'on ait pu réaliser quelques progrès grâce à ces ressources mais dont le suivi systématique est difficile. L'adoption d'une Politique de protection sociale vers fin 2005 a constitué un pas important mais force est de constater que l'élaboration rapide d'un plan stratégique s'avère aujourd'hui nécessaire. Il faudrait opérer les transferts aux groupes vulnérables alors que les ressources doivent être mieux ciblées.

1.2.11 Les programmes du PRSP dans les domaines de la justice, de la réconciliation, des lois et de l'ordre ont été réalisés de manière effective et à temps alors que le secteur a pu réaliser d'autres cibles qui ne sont pas contenues dans le PRSP. Les progrès importants ont été réalisés au cours de cette période avec les réformes constitutionnelles, les élections nationales, le lancement des juridictions Gacaca et la réduction importante du nombre des crimes. La stratégie sectorielle a récemment connu des progrès considérables et on s'accorde actuellement à affirmer que les performances clefs de performance s'avèrent nécessaires en vue de se focaliser sur des politiques et des résultats plus importants dans le futur et sur des liens plus clairs avec la réduction de la pauvreté. La question de sécurité nationale a été le cadet des soucis du PRSP I et n'a pas fait l'objet d'examen lors des autoévaluations. *L'Evaluation Indépendante* a, à cet égard, souligné l'importance pour l'EDPRS d'être global.

1.2.12 La période du PRSP I a connu des progrès dans le domaine de la décentralisation alors que la décentralisation fiscale avance à pas de tortue contrairement au cadre institutionnel. La décentralisation a connu des avancées significatives au-delà des objectifs du PRSP, avec des réformes territoriales et administratives réalisées en 2005 qui, certes, constituent de nouveaux défis. Des lois et des politiques nécessaires sur la décentralisation ont été élaborées alors que le cadre de développement communautaire a été mis en place en vue de faciliter le flux des fonds et la gestion des informations entre le centre et les districts avec l'augmentation des transferts passant de 2,7 milliards de FRW pour 2003/2004 à 8,4 milliards en 2005 (étant néanmoins en dessous de la cible). Les ressources humaines et l'échange d'informations ont toujours été insuffisants aux niveaux locaux comme ce fut le cas pour le leadership du gouvernement local dans le processus de planification. Il importe de définir clairement les rôles et responsabilités en vue d'assurer une participation effective des niveaux locaux dans l'EDPRS. Le renforcement significatif des capacités est requis au niveau du gouvernement local en vue de mettre en œuvre les réformes récemment réalisées.

1.2.13 La participation des citoyens, l'autonomisation, la transparence et la responsabilité ont été des aspects fondamentaux du pilier Bonne gouvernance du PRSP I, mais elles n'ont pas été clairement définies pendant cette période. La nouvelle Constitution a fourni un cadre pour la représentation et la participation des citoyens en favorisant la création des institutions clefs au nombre desquelles figurent les deux Chambres du Parlement, une justice indépendante, la Commission nationale électorale, l'Office de l'Ombudsman et l'Office de l'Auditeur général des finances de l'Etat. Les élections nationales ont été organisées en 2003. Les audits publics ont fait état des faiblesses importantes dans la gestion financière. Aujourd'hui, on est en train de relever ces faiblesses à l'aide des mesures de renforcement des capacités. Le PRSP n'a pas ciblé une relation de responsabilité entre les prestataires de services et les citoyens bien que la création de l'Office de l'Ombudsman reste importante dans ce cadre (lutte contre la corruption) et l'introduction des fiches d'évaluation par les citoyens (CRC) offrent un point d'entrée potentiel. La participation de la Société civile dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du PRSP doit être renforcée bien que la politique nationale sur la Société civile ait été élaborée.

1.2.14 Les questions transversales n'ont pas été bien abordées dans des stratégies sectorielles avec des ciblage et rapports systématiques insuffisants. Des questions comme le genre, le VIH/SIDA, l'environnement et la protection des groupes vulnérables n'ont bénéficié que

d'une attention limitée dans la plupart des stratégies sectorielles. Leur couverture limitée dans les autoévaluations montre qu'une évaluation des progrès réalisés n'a pas pu être possible. Les raisons de cette situation sont liées aux problèmes structurels identifiés dans les lignes suivantes et figurent également dans les commentaires du groupe chargé des questions transversales compris dans ce rapport. La meilleure pratique actuelle dans ce domaine peut être notée dans l'intégration des stratégies en matière de genre dans le secteur de l'éducation.

1.3 Quelles sont les leçons apprises? Questions émergentes en matière de politiques.

Il importe d'identifier des questions clefs de politiques et des questions structurales spécifiques émergeant des évaluations sans toutefois banaliser l'analyse détaillée présentée dans les autoévaluations. Comme on peut le remarquer à partir des évaluations et de l'analyse précédentes, le PRSP a connu des progrès importants dans bien des domaines. Les questions ci-après soulignent les domaines dans lesquels les améliorations s'avèrent nécessaires. Les sept principaux défis liés aux politiques sont présentés pour de plus amples délibérations et débats au cours de l'élaboration d'EDPRS.

1.3.1. L'augmentation de la productivité agricole a été le plus important défi au cours de l'élaboration du PRSP I et le reste encore en 2006. La revue conjointe menée dans le domaine de l'agriculture montre que bien que l'on ait pu enregistrer quelques progrès importants dans le cadre de la production agricole, les cultures de subsistance et d'exportation restent au bas de l'échelle, ce qui constitue à la fois un obstacle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Il va de soi qu'il reste beaucoup à faire dans le cadre de la prestation des services efficaces de vulgarisation, de l'expansion de l'utilisation des engrais chimiques et de la réalisation des dépenses dans le marketing et la commercialisation de cultures dans les domaines où l'exécution du budget n'a pas été bien réussie.

1.3.2. Les efforts visant à étendre l'énergie et les infrastructures de transport au milieu rural s'avèrent importants pour la transformation de l'économie afin que celle-ci ne soit pas basée sur l'agriculture de subsistance. Depuis le PRSP 1, on a assisté à la sensibilisation de plus en plus croissante sur la contribution des infrastructures économiques aux objectifs nationaux, confirmée par les évaluations en matière de Croissance économique et de Secteur privé et l'EDIC. Il faut souligner le besoin d'une stratégie claire étant donné que l'électrification rurale et les routes rurales n'ont enregistré aucun progrès mesurable au cours de la période du PRSP I. Ces infrastructures fournissent un accès important aux marchés et permettent d'assurer la valeur ajoutée aux exportations au moyen de la transformation.

1.3.3. Il faut une stratégie globale permettant de créer des emplois non agricoles à l'échelle précédemment inimaginable. Cela requiert un investissement particulier dans la jeunesse. La création des emplois n'a pas pu bénéficier d'une attention méritée au cours du PRSP I alors que les programmes importants tels que HIMO n'ont pas été hissés à l'échelle nécessaire permettant de créer des emplois pour une main d'œuvre rurale qui s'accroît rapidement et qui est confrontée au sous-emploi (ce phénomène est lié au problème de la croissance de la population, voir ci-bas). La petite moyenne des heures de travail dans l'agriculture résulte en ce que l'on enregistre un surplus de main d'œuvre dans ce secteur, contribuant ainsi à la baisse des revenus en milieu rural. Cette main d'œuvre se livre une compétition pour une même quantité des ressources naturelles au lieu d'apporter sa contribution éventuelle à l'économie.

La majorité des Rwandais sont âgés de moins de vingt ans. Comme les jeunes entrent dans le marché de travail, il importe de leur doter des compétences et connaissances nécessaires leur permettant de créer ou de trouver des emplois. Pour ce faire, il faudra procéder à l'évaluation des compétences dont bénéficient les jeunes à travers le système d'enseignement et de celles qui sont réellement requises au marché d'emploi.

1.3.4. Il est nécessaire d'améliorer le ciblage de l'accès aux soins de santé primaires, à l'éducation et à d'autres services de base par les plus pauvres. Quoique les soins de santé et l'éducation aient connu des progrès énormes depuis 2002, les évaluations révèlent que beaucoup reste à faire en vue de réduire les taux d'abandon dus au coût élevé de l'enseignement qui ne cesse

d'augmenter et qui constitue un obstacle pour les ménages les plus pauvres. La politique des mutuelles de santé requiert, quant à elle, une subsidisation minutieuse pour permettre aux plus pauvres d'en bénéficier. Les stratégies ne sont pas suffisamment sensibles aux différences géographiques, aux différences des richesses, aux différences basées sur le genre ou à d'autres facteurs qui peuvent influencer sur l'accès aux services par la population. L'autre défi auquel les secteurs de développement humain sont confrontés est celui de perfectionner le ciblage des services en vue de les mettre à la disposition des groupes qui n'y ont pas actuellement accès. Cela contribuera non seulement à leur bien-être, mais aussi au renforcement de leur capacité à apporter leur pierre à la construction de l'économie.

1.3.5. Les progrès continus dans le cadre des réformes agraires sont importants pour la production agricole et l'investissement rural mais exigent d'être analysées dans le cadre d'un programme élargi de transformation économique et de création des emplois à côté d'une approche systématique en matière de gestion de l'environnement. L'évaluation dans le cadre de l'environnement et de la gestion des terres montre que la réalisation de l'objectif de réduire la proportion de la population engagée dans l'agriculture qui devra passer de 91% à 50% d'ici à 2020 exige d'être appuyée par des stratégies claires y compris la création des opportunités pour ceux qui quittent le secteur agricole. La pression sur les ressources en terres constitue une contrainte majeure pour l'agriculture et tant que la majorité des pauvres vivent en milieu rural, leurs conditions de vie dépendent principalement de la façon dont la transformation est gérée. Il est des défis liés au travail conjoint avec presque tous les secteurs et Ministères en vue de la gestion des réformes agraires et qui varient des tentatives d'assurer le lien entre stratégies de planification en milieu urbain et les stratégies de planification en milieu rural à la gestion de l'environnement et aux aspects légaux.

1.3.6. Le taux de croissance de la population du Rwanda constitue un défi important pour la sécurité alimentaire, le revenu par tête et la dégradation de l'environnement. Il exige des solutions innovatrices. Quoique le taux de 2,7% semble moins excessif, la population du Rwanda a augmenté à peu près de 685.000 habitants pour la période 2002-2005 alors que la production des cultures de subsistance est restée stagnante. Chaque année, la main d'œuvre rurale augmente environ de 150.000 habitants alors que les initiatives actuelles en matière de création d'emplois sont trop insuffisantes pour permettre de créer un nombre pareil d'emplois chaque année. Ce qui implique que le nombre de personnes qui exploitent une même quantité de ressources naturelles devient de plus en plus important tout en contribuant à la baisse de plus en plus croissante des revenus en milieu rural. L'impact environnemental d'une population supplémentaire de 3,4 millions d'habitants vivant des ressources naturelles du Rwanda qui sont seront exploitées à l'excès d'ici à 2015 n'a pas été détaillé dans les évaluations. Néanmoins, il faut rappeler que si cette situation n'est pas bien gérée, elle constituera une catastrophe pour le patrimoine environnemental du pays.

1.3.7. Il faudrait fixer la solution au problème d'insuffisance de capacités institutionnelles au nombre de grandes priorités étant donné qu'il a été noté que cette insuffisance entrave la mise en œuvre dans plusieurs secteurs. La majorité des évaluations font état d'une rétention et d'une motivation insuffisante du personnel et d'une capacité technique insuffisante en tant que facteurs importants qui contribuent à l'effritement de l'efficacité. Cela se concrétise manière très particulière tant aux niveaux centraux qu'aux districts actuels nouvellement restructurés. Les réformes du Secteur public ont annoncé un début important dans la tentative de trouver des solutions à certains aspects de ce problème bien que le processus ait temporairement augmenté l'incertitude et les mouvements du personnel dans des institutions du gouvernement, en réduisant l'expertise technique appropriée. Les plans stratégiques efficace s'avèrent nécessaires dans chaque secteur en même temps que des responsabilités claires pour toutes les institutions et tout le personnel. Il faudra mettre en place des politiques proactives pour la rétention, la formation et la motivation du personnel tout en se basant sur la meilleure pratique. Ici on peut citer l'exemple de l'Office rwandais des recettes.

1.4 Quelles sont les leçons apprises? Problèmes structurels

A côté de ces messages en rapport avec les politiques, on peut remarquer des messages très clairs dans les évaluations quant à la façon dont les processus et les structures devraient être mieux opérationnelles. On a pu ainsi identifier quatre grands problèmes structurels devant faire l'objet de plus amples débats et requérir des solutions dans l'EDPRS.

1.4.1 L'absence d'objectifs ou de cibles axés sur des résultats. Il a été impossible de donner suffisamment de détails sur les résultats dans tous les secteurs étant donné que peu de cibles de performance étaient définies dans le premier PRSP. Cela a généralement contribué à une faible focalisation sur les résultats dans les interventions de différents secteurs. Plusieurs secteurs ont reconnu cette situation dans leurs évaluations et la difficulté s'est fait beaucoup sentir dans les infrastructures et le développement du secteur privé. Dans certains secteurs (par ex. la santé) les cibles ou objectifs ont changé. Une focalisation sur les résultats devrait donner le sens aux actions entreprises par les institutions du gouvernement en donnant un coup de pouce à leur planification et budgétisation et en aidant à l'identification et au choix des priorités entre les actions non planifiées (le PRSP n'a pas envisagé tout ce qui était réellement réalisé) au fil du temps.

1.4.2 Une focalisation sur les résultats exige des systèmes efficaces de suivi et évaluation au sein du Gouvernement. Le passage à la focalisation sur des résultats exige d'être appuyé par des systèmes efficaces de suivi et évaluation dans tous les secteurs et dont l'exigence n'est qu'émergente. Le manque de données présenté dans chacune des évaluations ainsi que l'inquiétude sur la fiabilité de certaines données (ex. dans l'agriculture) signifient que le suivi et évaluation du renforcement des capacités du personnel dans toutes les institutions constituent une priorité. Le suivi et évaluation doivent être considérés comme une fonction essentielle à côté de la planification et de la budgétisation. L'assistance technique peut s'avérer nécessaire pour l'identification des déficits en informations et des sources appropriées de données et pour la mise en place des mécanismes de collecte de données fiables. Les domaines dans lesquels ces mécanismes sont actuellement faibles, les systèmes de suivi et évaluation devraient démarrer étant simples pour devenir complexes au fil du temps: les exigences en matière de données devraient être proportionnelles avec la capacité à produire les données si leur qualité se veut fiable.

1.4.3 Le besoin des actions conjointes dans tous les secteurs. Que ce soit à travers sa planification originale ou sa mise en oeuvre, le PRSP I a abouti à la mise en place des secteurs individuels ayant des idées et des stratégies propres. Il faut établir des synergies entre les secteurs. Il n'y avait pas de stratégie de croissance au sein du gouvernement au cours de la période du PRSP. L'EDIC montre clairement l'importance de voir tous les secteurs se regrouper pour appuyer le développement du secteur privé. A cet égard, force stratégies ne sont pas focalisées sur l'extérieur. A titre d'exemple, les infrastructures ne ciblent pas spécifiquement les réductions des coûts de transport. A cet effet, l'analyse des politiques a été limitée de manière significative: par exemple, les liens entre la réforme agraire et la réduction de la pauvreté, les choix entre l'utilisation de l'énergie et la dégradation de l'environnement, l'équilibre entre les règlements stricts sur l'immigration et la promotion d'une main d'œuvre flexible, tous ces facteurs doivent être considérés de près (plus étroitement). La recommandation pour le futur est un système de *responsabilité partagée* entre différents secteurs et ministères au cas où ils contribuent conjointement aux cibles de performance de haut niveau.

1.4.4 Les contributions sectorielles à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique (ou les ODM) ne sont pas suffisamment claires. Peu de secteurs ont réussi à montrer comment leurs interventions ont contribué à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Cela est dû pour une part à un problème de manque de données de performance et au temps qu'il faut entre une action et les résultats. Néanmoins, il semble souvent qu'il y ait une petite compréhension conceptuelle de la signification élargie des stratégies. Par exemple, l'eau et l'assainissement contribuent à une bonne santé alors que les données sur les maladies véhiculées par l'eau ne sont pas comprises dans les informations sur les performances du secteur. Les stratégies dans le domaine d'ICT exigent souvent une meilleure compréhension des liens avec la croissance économique et la réduction de la pauvreté mais ne peuvent ni cibler ni donner des détails sur les réductions des coûts dans la conduite des affaires ou montrer le niveau de satisfaction des employeurs quant aux compétences de la main d'œuvre en IT. Les liens entre la croissance et la pauvreté peuvent et devraient s'étendre au domaine de la bonne gouvernance: quoique la décentralisation de la prestation des services présente des liens clairs avec ces objectifs, il reste beaucoup à faire pour démontrer la contribution de la justice, de la sécurité et de l'autonomisation des citoyens dans la réalisation de ces objectifs. Il s'agit par exemple d'examiner la contribution de ces secteurs dans des efforts visant à offrir un environnement stable d'investissement et à assurer la représentation des groupes marginalisés et des personnes les plus démunies.

1.4.5 Le lien entre les lignes budgétaires et les objectifs reste faible. Quoique l'exécution du budget se soit généralement améliorée au cours de cette période, ce fut à partir d'une base faible, et bien des secteurs ont enregistré des taux non satisfaisants dans le cadre de l'exécution de la majorité de leurs programmes. Une partie de ce problème est lié aux faiblesses du MINECOFIN dans la planification financière, un domaine qui s'est récemment amélioré. Il reflète plus généralement des prévisions budgétaires claires à partir desquelles il est difficile de montrer dès la présentation du budget les programmes qui contribueront à telles cibles et comment les fonds devront être déboursés au cours de l'année. Plusieurs secteurs ont du mal à démontrer comment leur budget contribue à leurs objectifs. Il faut ainsi travailler à la restructuration des Cadres de dépenses à moyen terme des ministères en vue de les rendre plus axés sur les performances. Le travail récemment réalisé dans les secteurs Agriculture et Justice montre que les progrès peuvent être réalisés dans ce domaine et la façon dont un CDMT plus clair peut aider à assurer l'alignement des donateurs.

2. Croissance économique et Emploi

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

La croissance économique a été assez stable mais elle est toutefois restée en dessous du cible et volatile : Au cours de la période 2002-05, on a enregistré une croissance moyenne de 5,6%, étant au dessus de la moyenne par rapport aux niveaux de l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, cette croissance était en dessous des cibles de la Vision 2020 et du PRSP et montre les variations importantes survenues année par année.

Cibles par rapport à la croissance réelle du PIB 2002-2005

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Moyenne: 02 - 04 | Moyenne: 02 - 05 |
|--------------------------------|-------|--------|-------|-------|---------------------|---------------------|
| Scénario du PRSP 1 | 7,3% | 6,1% | 6,2% | aucun | 7% | aucun |
| Vision 2020 | 6,89% | 6,89% | 6,89% | 6,89% | 6,89% | 6,89% |
| Croissance réelle du PIB | 10% | 0,7% | 4,4% | 6% | 5% | 5,6% |
| Part de la croissance agricole | 15,0% | - 4,5% | 1,4% | 5,8% | 3,7% | 4,2% |

Source: PRS, Vision 2020, & estimations du MINECOFIN

L'économie continue de dépendre principalement de l'agriculture spécialement des cultures de substance ; ce qui signifie que la croissance reste extrêmement vulnérable aux aléas climatiques. La proportion de l'agriculture dans le PIB (environ 43-45%) n'a pas, depuis 1990, changé de manière significative, et cela suppose que l'économie n'a pas connu de changements structurels au cours de cette période.

L'impact de la croissance sur la pauvreté reste actuellement incertain

Cibles en matière de réduction de la pauvreté

(% des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté)

| | ODM 1a | PRSP |
|------|--------|------|
| 1990 | 47,5% | |
| 2000 | 60% | 60% |
| 2005 | aucun | 48% |
| 2015 | 23,8% | 25% |

Les ODM visent à réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (Objectif 1a) et la proportion des personnes souffrant de la faim (Objectif 1b). La base du seuil de pauvreté du Rwanda (64.000 FRW) et la pauvreté alimentaire (45.000 FRW) correspondent étroitement avec ces objectifs et le PRSP se fixe les cibles similaires. Les progrès dans ces deux côtés dépendent de l'augmentation des revenus par tête des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et restent ainsi affectés par la croissance économique, la distribution des revenus et le taux de croissance de la population.

Il ne sera pas possible de faire une évaluation fiable permettant de savoir si la pauvreté a augmenté ou baissé tant que les résultats de l'EICVII sont attendus l'année prochaine. Néanmoins, l'analyse indicative des données laisse ressortir deux scénarios :

partant de la croissance économique relativement élevée au cours de cette période et supposant une distribution des revenus assez stable, le pourcentage total des personnes vivant de moins de 64.000 FRW devrait baisser en quelque sorte (bien que loin de la proportion ciblée de 48%);

partant de la production des cultures vivrières prioritaires qui baissent ou reste stagnante au cours de cette période en même temps qu'avec une population qui augmente, la sécurité alimentaire (et ainsi la profondeur de la pauvreté) se serait en effet détériorée.

La création d'emploi a été un problème majeur depuis le début du PRSP 1 et insuffisamment ciblée.

Aucun cible spécifique n'a été fixé dans le PRSP pour l'expansion de l'emploi et aucun suivi systématique n'a eu lieu. La création d'emplois, plus particulièrement les emplois non agricoles reste importante pour la transformation de l'économie et la réduction de la pauvreté. Néanmoins, il faut noter que la croissance continue de la population active jusqu'à environ 170.000 individus par an montre que les mesures prises en faveur des pauvres telles que HIMO et l'augmentation des emplois dans le secteur du café ne peuvent pas actuellement permettre de s'attaquer à ce problème sous-jacent.

2. Analyse des performances – Pourquoi la croissance est-elle en dessous de la cible?

La stratégie du PRSP visant l'augmentation de la productivité agricole par l'intégration d'une partie de la population dans des activités autres que l'agriculture de substance devrait avoir appuyé la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Quoique des efforts importants aient été consentis, ils se sont avérés insuffisants compte tenu de l'ampleur des problèmes tout au début de la période et de la mise en oeuvre inadéquate dans les secteurs productifs.

La situation de départ a été critique avec la croissance élevée et rapide de la population rurale avec une petite moyenne de propriétés foncières, le sous-emploi et la main d'œuvre excédentaire conduisant aux revenus bas et à la détérioration de la sécurité alimentaire. L'ensemble croissant de la main d'œuvre (suite à la croissance de la population) devait être absorbé à l'aide des emplois non agricoles si les revenus devaient augmenter alors que la productivité agricole devait suivre le rythme de la croissance de la population.

L'agriculture a accusé une croissance inférieure à la cible du PRSP de 5.3%, quoique l'on a du mal à croire à la fiabilité des données agricoles. Selon les prévisions, l'utilisation accrue des engrais chimiques devait contribuer à cette cible avec 0.4% alors que la croissance ciblée qui devait passer de 8.000 à 63.000 tonnes avant 2005 n'a enregistré aucun progrès de quelque façon que ce soit. D'autres stratégies visant la gestion améliorée de marais, l'intensification des cultures et les services ruraux de vulgarisation ont également enregistré peu de progrès mesurables.

La transformation structurelle de l'économie se heurte toujours aux contraintes majeures plus particulièrement quant au développement d'un réseau routier rural (en vue d'assurer l'accès aux marchés des produits), à l'expansion de l'électrification rurale et à la réduction des coûts liés à la conduite des affaires. Ces contraintes limitent également la création d'emploi. L'insuffisance d'électricité a interrompu la transformation du pyrèthre tout en empêchant les exportations. Les initiatives de création d'emplois non agricoles sont extrêmement importantes et ont été couronnées de quelques succès dont l'accroissement exige d'être accompagné de nouvelles industries non agricoles. Le tourisme a connu des progrès utiles. La recherche a révélé que l'amélioration de l'éducation des femmes est requise en vue de leur permettre de profiter de ces nouvelles opportunités d'emploi.

La période du PRSP 1 a connu un environnement macroéconomique stable ; ce qui signifie qu'avec quelques interventions importantes dans les domaines précités, la possibilité d'une croissance continue ou renforcée reste indéniable. Cette période a connu **un allègement de la dette sans précédent**, une meilleure administration fiscale, un déficit fiscal maîtrisé et une politique monétaire stable conduisant à la maîtrise de l'inflation. L'inconvénient en est qu'en l'absence des interventions importantes, la gestion macroéconomique ne suffit pas pour appuyer la croissance et la réduction de la pauvreté dans une situation où une population croissante continue de vivre de mêmes terres, vivres et emplois limités.

Recommandations- Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

1) Les stratégies doivent être claires et simples (en vue de trouver des solutions aux problèmes de mise en oeuvre). Certains secteurs telle que l'agriculture n'ont pas pu réaliser les cibles et celles-ci n'ont peut-être pas été appuyées par une planification réaliste et adéquate (ex. les cibles optimistes quant à l'utilisation des engrais chimiques). L'EDPRS sera une stratégie utile s'il parvient à définir clairement la manière dont les résultats peuvent être réalisés dans le contexte actuel des capacités institutionnelles et humaines limitées. Les stratégies sectorielles devront comprendre des détails sur les moyens de réalisation des cibles de l'EDPRS.

2) Les cibles doivent être mesurables alors que les résultats doivent faire l'objet d'un suivi systématique ; ce qui exige d'investir dans les domaines critiques de suivi et évaluation. Les statistiques non fiables plus particulièrement dans le secteur agricole compromettent une analyse bien informée et une décision sur les politiques. Il faudrait un effort concerté en vue de disposer des données à temps et fiables sur quelques domaines clefs.

3) Les différents secteurs et ministères doivent collaborer en vue de promouvoir la croissance. Les actions de différents secteurs peuvent dépendre les unes des autres. La croissance économique dépend beaucoup des prestations dans le domaine de l'agriculture, des infrastructures et du développement du secteur privé qui, à leur tour, restent, à titre d'exemple, beaucoup influencés par les progrès réalisés dans le domaine des infrastructures et des marchés financiers. Notons que les systèmes efficaces de suivi et la responsabilité seront nécessaires pour s'assurer que les dépendances sont prises en compte dans les cibles.

4) La promotion de l'emploi et la croissance de la population exigent des cibles et stratégies claires. Toutes ces deux questions sont importantes pour assurer une croissance permettant de réduire la pauvreté et n'ont pas été bien cernés dans la conception des stratégies pendant et après le PRSP. Elles exigeront des actions conjointes pour tous les secteurs. Une revue des progrès réalisés dans le cadre de l'initiative HIMO et des services de planning familial serviront de premières étapes importantes.

3. Développement du secteur privé

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

- a) Les actions prévues dans le PRSP ont été généralement réalisées et les indicateurs font état de quelques succès:
- **Le développement du secteur privé reste important pour la réalisation des cibles contenues dans la Vision 2020 et le PRSP1 en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté mais les progrès ont suivi un rythme plus lent que prévu.** Les taux globaux de croissance économique ont été plus bas que ceux requis pour répondre aux aspirations de la Vision 2020. Les secteurs de l'industrie et des services ont néanmoins enregistré des performances satisfaisantes avec les taux de croissance de 6%. Ces progrès ont résulté d'une croissance rapide dans le domaine des transports et des services de distributions et de l'industrie de la construction et des mines.
 - **La croissance des exportations a également connu des progrès grâce au café et aux minerais mais avec une croissance significative dans les ré-exportations vers la région.** Les exportations ont plus que doublé au cours de la période 2002-2005 avec les taux moyens de croissance annuelle d'environ 30%. Quoique cette période ait connu la diversification limitée des exportations à un niveau global (le café, le thé et les minerais représentent encore 80% de toutes les exportations), les réexportations ont suivi une croissance significative et on espère que la création d'une Zone de libre échange et l'élaboration des stratégies dans le domaine de l'horticulture, du cuir et des peaux ainsi que de l'ICT peuvent appuyer une diversification élargie dans le futur. La mise en œuvre limitée de la politique de privatisation du secteur du thé et le manque d'investissement dans des usines à thé qui s'en est suivi ont constitué un obstacle à la croissance rapide des recettes d'exportation du thé.
 - **L'investissement a également augmenté alors que les niveaux restent bien inférieurs à ceux prévus malgré les améliorations générales de l'environnement des affaires.** Les investissements enregistrés ont connu une augmentation rapide en passant de 66 milliards de francs en 2002 à 251 milliards en 2005 avec le niveau d'investissement opérationnel à peu près constant d'environ 60%. Cela devait occasionner une augmentation importante passant de 40 milliards en 2002 à un niveau potentiel d'environ 150 milliards en 2005 (il faut une année pour que les investissements deviennent opérationnels dès qu'ils sont enregistrés). Néanmoins, même si cette augmentation importante est réalisée, le taux d'investissement restera toujours inférieur à 15% du PIB et bien inférieur aux valeurs de 20-30% qui sont jugées nécessaires pour la réalisation des cibles de la Vision 2020.
- b) L'impact des actions entreprises et des budgets alloués dans le cadre de la croissance économique, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté est difficile à affirmer.
- **Les cibles liées à la majorité des actions prévues dans le PRSP1 ont été souvent inexistantes, avec quelques targets visant la réalisation des stratégies mais beaucoup d'entre eux se rapportent au suivi au fil du temps.** Les cibles et les indicateurs clefs de performance n'ont été récemment élaborés que dans le cadre des questions de développement du Secteur privé alors que ce manque de mécanismes efficaces de suivi a constitué un problème majeur dans l'évaluation des progrès réalisés. Rappelons en outre qu'en dehors des éléments généraux définis dans la section précédente, en l'absence de cibles de base détaillées personne ne peut déterminer le niveau des performances, c-à-d savoir si la réglementation améliorée du secteur bancaire a été bien suffisante, si la privatisation a suivi un rythme suffisant ou si la stratégie en ICT a été rapide.
 - **Un manque de données dans les domaines tels que l'emploi et les revenus constitue une entrave à la capacité à entreprendre une analyse sérieuse de la pauvreté.** Ce manque de données est aggravé par le manque de reconnaissance ou de compréhension des impacts éventuels sur la pauvreté des actions entreprises ainsi que par le manque d'identification a priori des impacts éventuels sur la pauvreté.
- c) Les cibles ou indicateurs permettant de faire le suivi des questions sur le développement du Secteur privé exigent des actions de la part du gouvernement.
- **Fournir un environnement favorable au développement du Secteur privé exige une nouvelle reconnaissance plus importante de l'importance de favoriser les affaires à travers tous les domaines de l'économie.** Par exemple, le développement des routes rurales, l'électrification et les réseaux de communication restent essentiels aux efforts visant à favoriser la commercialisation de l'agriculture et le développement des emplois non agricoles en milieu rural. Raison pour laquelle les cibles visant l'accès à l'électricité, aux services de transport et des communications ainsi que les indicateurs permettant de faire le suivi des coûts de ces services joueront un rôle vital dans le cadre de l'évaluation des améliorations de l'environnement favorable aux affaires en milieu rural. D'autres domaines clefs pour lesquels il faudrait entreprendre des actions et fixer les targets comprennent la réduction des customs clearance times, l'élaboration et la modification des lois en vigueur en matière commerciale sans oublier les cibles du secteur financier telles que la proportion du crédit octroyé en milieu rural et la proportion du crédit à long terme.

2. Analyse des performances

- a) **Le manque de Plan stratégique global de développement du secteur privé sur lequel l'appui pourra être aligné a constitué une barrière importante à une meilleure coordination et harmonisation des donateurs dans ce domaine.** Le manque de plan stratégique a révélé un manque de focalisation sur les priorités, une coordination insuffisante des agences de mise en œuvre et l'absence de cibles ou d'indicateurs clairement définis. Ces questions ne sont pas encore résolues même avec l'élaboration récente de l'Etude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC). Néanmoins, il faut noter que certains domaines tels que le café, le thé et le tourisme se sont dotés des stratégies solides élaborées avec l'implication réelle du Secteur privé. Le travail réalisé dans ces domaines a également suivi un rythme beaucoup plus rapide. Au cours l'année dernière, un cadre cohérent d'actions a été élaboré au sein du MINICOM sur base d'EDIC. Ce cadre requiert néanmoins un travail plus approfondi en vue de devenir un document entièrement stratégique.
- b) **Non seulement le chapitre du PRSP sur le développement du Secteur privé n'a pas reflété les activités sous le contrôle du MINICOM, il n'a pas également réussi à couvrir l'intégralité des attributions du MINICOM.** Les actions du MINICOM dans le domaine de la politique du commerce et de la promotion des exportations n'ont pas figuré dans le PRSP quoiqu'elles constituent une grande proportion du budget et des activités du Ministère. Si le PRSP ne reflète pas les plans et les budgets disponibles dans un ministère et au niveau d'une agence, son impact sur les actions et les priorités suivies sera limité. On assiste dans ce cas à un conflit entre le choix de se focaliser sur les priorités comprises dans le PRSP et celui d'accomplir l'intégralité des tâches à partir desquelles le Ministère sera évalué. Cela étant, il importe que les actions entreprises par les Ministères autres que le Ministère responsable dans un secteur donné figurent également dans le chapitre « consacré » à ce Ministère et dans un cadre conjoint de suivi.
- c) **D'autres problèmes de mise en œuvre sont dus aux capacités du MINICOM qui sont limitées suite au changement constant du personnel à tous les niveaux et au manque de capacités de planification.** Le changement fréquent du personnel a entravé la mise en œuvre des plans du Ministère et ainsi du PRSP étant donné que la mémoire institutionnelle était fréquemment perdue et que les responsabilités n'étaient pas toujours claires. Suite à l'insuffisance des capacités de planification, les plans sectoriels n'ont pas pu être liés aux budgets ou au PRSP ; ce qui a conduit à l'absence de coordination et d'harmonisation des activités pour les institutions impliquées dans la promotion et l'appui du secteur privé. Il s'en est ainsi suivi les difficultés de suivi et évaluation suite au manque d'une série de cibles ou d'indicateurs clairs et au caractère unique des études menées par les équipes externes.
- d) **Malgré ces contraintes, les indicateurs disponibles font état d'une amélioration nette alors que la majorité des actions comprises dans le PRSP ont été réalisées.** Les indicateurs disponibles dans le domaine du développement du Secteur privé qui couvre la période de 2002-2005 font état d'une amélioration générale avec quelques exceptions comme dans le domaine de la diversification des exportations ou du crédit au milieu rural. La réalisation des actions du PRSP est un signe positif de l'appui du Gouvernement au développement du secteur privé. Ces actions se sont néanmoins focalisées davantage sur les processus que sur les résultats comme l'élaboration d'une stratégie à long terme dans le domaine de l'ICT et n'ont pas ainsi produit un impact clair sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

3. Recommandations – Que faire dans l'élaboration d'EDPRS ?

- a) **Les objectifs/priorités compris dans l'EDPRS doivent être ou devenir identiques à ceux définis dans les stratégies, les plans d'action et les budgets du Ministère.** Pour influencer les activités du Gouvernement, l'EDPRS devra se baser lui-même sur les plans d'actions et les budgets existants du Ministère. Il faut davantage de recherches en vue de favoriser une compréhension approfondie des actions tout en rattachant étroitement les impacts éventuels sur la croissance et la réduction de la pauvreté aux stratégies existantes en vue d'assurer une mise en œuvre efficace.
- b) **Les objectifs doivent être clairs et axés sur les résultats, avec des cibles et indicateurs définis pour le suivi des progrès.** En l'absence d'objectifs clairs, les actions définies et un cadre d'évaluation des performances et de suivi des progrès, l'évaluation de l'EDPRS dans les cinq ans à venir connaîtra toujours les mêmes problèmes que l'on a connus dans l'identification de la façon dont les actions réalisées ont réellement produit un impact positif sur les objectifs voulus.
- c) La mise en place des systèmes conjoints de responsabilité s'avère nécessaire en vue de s'assurer que les actions entreprises par le Gouvernement visent la réalisation des mêmes objectifs. Cette mise en place est particulièrement importante pour le développement du Secteur privé étant donné que le succès dans le renforcement d'un secteur privé dynamique, compétitif capable de donner un coup de pouce à la croissance de l'économie dans tous les domaines exige des actions d'appui menées par beaucoup d'autres ministères et agences. Non seulement ces Ministères et agences doivent entreprendre des actions, ils doivent également faire le suivi de l'impact de ces actions sur les indicateurs pertinents du développement du Secteur privé tel que le coût de transport. Une telle responsabilité conjointe tend également à être applicable à d'autres questions transversales ; ce qui veut par exemple dire que les cibles visant le développement des routes rurales devraient tenir compte des besoins commerciaux, environnementaux et sociaux.
- d) **Le processus d'EDPRS a déjà renforcé et doit continuer de renforcer les systèmes et processus de consultation, de planification et de budgétisation au sein des Ministères et du Gouvernement dans son ensemble.**

4. Infrastructure

L'objectif global du secteur des infrastructures est d'améliorer les conditions de vie des populations rwandaises par le développement durable des infrastructures économiques à travers tout le Pays. Ce secteur est subdivisé en 5 sous-secteurs afin de pouvoir considérer chacun dans toute son importance. Le secteur des Infrastructures compte actuellement les sous secteurs suivants : Energie, Transport, ICT, Urbanisme et Habitat et enfin le sous secteur de la Météo. C'est sur base de cette subdivision que les sous groupes de travail ont été formés et les grandes lignes des résultats de l'auto évaluation sont les suivantes:

Sous -secteur des transports

Les efforts d'amélioration de la voirie nationale ont donné des résultats significatifs ces dernières années, un certain nombre de routes nationales importantes ayant été réhabilités. Cependant, il est actuellement quelque peu difficile de chiffrer l'information présentée à un niveau national en termes d'état général du réseau routier, d'accès aux services de transport et de coût du transport. Le problème d'entretien des routes nouvellement construites et réhabilitées exigent des ressources plus importantes et sera en principe résolue par l'augmentation des recettes du Fonds d'Entretien Routier.

Les liaisons de transport rural continuent à recevoir une place élevée dans la liste des priorités des districts et sont d'une importance cruciale pour augmenter l'accès aux marchés et, plus généralement, pour soutenir une stratégie nationale de promotion des exportations. Cependant, la responsabilité des routes rurales ayant été décentralisées, les informations au niveau des districts doivent être collectées.

Au niveau régional, des efforts de lutte contre l'enclavement du pays ont été entrepris afin d'améliorer le niveau de compétitivité des entreprises rwandaises dans la zone du COMESA. Il s'agit entre autres de la commande des études de faisabilité du chemin de fer Isaka - Kigali et de la construction de l'aéroport international de Bugesera, des études de réhabilitation des axes du corridor central (Kayonza-Rusumo , Butare -Cyangugu et Kigali - Ruhengeri -Gisenyi,) et du corridor nord (Kigali- Gatuna), de l'exécution des travaux de réhabilitation des axes routiers Kigali - Kayonza et Gitarama- Butare -Akanyaru, et enfin de l'oléoduc / pipeline Kampala - Kigali.

Sous-secteur de l'énergie

La pénurie d'électricité en 2004 a marqué le point culminant de plus de 30 ans de sous-investissement dans le secteur de l'énergie. La mise en œuvre du plan d'action d'urgence pour l'électricité a permis un certain allègement de la pénurie sous forme de puissance thermique, bien que les coûts élevés d'électricité constituent un poids considérable pour les consommateurs et les entreprises. Néanmoins, davantage de progrès sont réalisés dans le développement de l'exploitation du gaz méthane du lac Kivu, ce qui devrait permettre une forte augmentation de la quantité totale d'électricité produite à coût réduit.

Sous-secteur de l'ICT

- L'encouragement de la concurrence dans le secteur de télécommunication, qui était l'action prioritaire originale de PRSP, a été accompli dans le délai en mettant en place la loi libéralisant le secteur . Des réalisations liées à l'adoption de cette loi sont :
- L'octroi du permis d'exploitation de téléphonie portable à TERRACOM pour rejoindre le MTN ;
- L'octroi du permis d'exploitation de service d'Internet à MTN après TERRACOM, ARTEL et MEDIAPOST.

Cependant, ces mesures ont été accomplies avec un léger retard (2005) et l'incidence sur la réduction des coûts de communication n'est pas encore manifestée.

Des progrès substantiels ont été enregistrés au cours de la dernière année dans le domaine de l'ICT. Bien que le sous-secteur de l'ICT au Rwanda soit embryonnaire et ne constitue qu'une part relativement petite de la production nationale, il y a des signes d'une croissance rapide. L'appui du Gouvernement pour le développement de l'ICT a résulté dans le raccordement des immeubles gouvernementaux dans Kigali au réseau de fibres optiques. Le réseau est actuellement en cours d'expansion vers d'autres villes.

A l'heure actuelle, nous n'avons pas des données fiables de l'impact d'utilisation d'ICT sur la réduction de pauvreté et plus particulièrement dans le milieu rural.

Sous-secteur développement urbain et habitat

Le secteur Développement urbain et Habitat contribue au développement socio-économique du pays (services, emplois, industries etc..) et plus particulièrement à la réduction de la pauvreté; mais l'élaboration du premier document de PRSP n'en a pas fait sa priorité. L'accent était mis sur le développement des logements à moindre coût et la réalisation des infrastructures dans les imidugudu. Cette politique n'a pas donné des résultats tangibles en matière d'habitat et d'urbanisme parce que les fonds alloués n'étaient suffisants.

Le sous secteur du bâtiment influence le revenu de la population, du fait que 30% des fonds de la construction, reviennent à la main d'œuvre.

Sous-secteur de la météorologie

Compte tenu des caractéristiques géophysiques de notre pays, le sous-secteur de la météorologie est le pilier du développement durable. Néanmoins la politique de réduction de la pauvreté n'a pas donné des résultats tangibles dans ce sous secteur car d'une part, le sous secteur a été oublié l'élaboration de cette politique l'avait oublié et d'autre part le personnel et le matériel technique pour relever et analyser les données météorologiques restent insuffisants. Cependant des actions ont été réalisées telles que l'Acquisition des instruments météo pour 8 stations synoptiques et les données météorologiques ont été disponibles sur demande des institutions nationales, internationales, ONG, Universités, chercheurs et autres particuliers.

Conclusion et recommandations

L'auto évaluation du PRSP 1 a été faite avec beaucoup de contraintes parmi celles-ci nous avons:

Manque d'indicateurs fiables

- L'absence d'un système de collecte d'informations tant techniques que financières
- L'insuffisance de données pour mesurer l'impact réel du secteur sur la réduction de la pauvreté.

Nous recommandons donc de renforcer la planification stratégique du MININFRA.

5. Agriculture et Ressources animales

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

La croissance agricole a été en dessous de la cible, volatile et grandement affectée par les variations climatiques. Les importations de vivres et les prix de détail ont augmenté. L'agriculture a connu une croissance moyenne de 4.2% au cours de la période 2001-05, en dessous du target du PRSP1 de 5.3%. Il y a eu des variations importantes d'une année à l'autre liées aux aléas climatiques. L'importation des vivres, particulièrement pour le marché urbain a augmenté de 11.6% entre 2003-05 alors que les changements annuels de pourcentage de prix de détail ont également augmenté.

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | | Total % | Moyenne % |
|--|-----------------|------|-------|-------|-------------|--------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | | | | | | | Croissance agr. 2001-05 | Croissance agr. 2001-05 |
| Croissance agricole en % | | 15.0 | - 4,5 | 1,4 | 5,8 | | 17,8 | 4,2 |
| Importations de TOUS les vivres | Val. (\$,'000) | - | 28,33 | 43,36 | 35,26 | | Importations de vivres 2003-2005 % | Importations de vivres 2003- 2005 % |
| | Vol. (Kg, '000) | - | 75,47 | 92,14 | 79,85 | | 24,5 | 11,6 |
| Changements annuels en pourcentage | | | | | FMI 05/3339 | Est. * | | |
| Prix de détail (moyenne de la période) | | 2,0 | 7,4 | 12,0 | 7,0 | 9,2 | | |
| Prix de détail(fin de la période) | | 6,2 | 7,7 | 10,2 | 6,0 | 5,6 | | |

Source: Estimations du MINECOFIN et du FMI (2006)

CULTURES VIVRIERES

- **Les tendances globales de la productivité des cultures vivrières sont positives bien que les tendances de la productivité de principales cultures vivrières restent inquiétantes:** La productivité (production, surface et rendements) dans le secteur a été stimulée par les céréales (en particulier le blé et le riz), les fruits et légumes. Le Gouvernement du Rwanda a suffisamment focalisé son attention sur ces domaines. Néanmoins, la productivité des légumineuses, de la banane et des tubercules est toujours restée basse/stagnante et a même baissé en termes de surface cultivée pour ce qui est des légumineuses, et des tubercules.
- **La sécurité alimentaire continue de susciter des inquiétudes sérieuses en termes de production, d'accès et de nutrition:** la production décroissante de principales cultures en termes de consommation et de teneur en calorie pour le milieu rural: patates douces, haricot, banane et manioc. En 2002, le Rwanda a, pour la première fois, connu le surplus alimentaire depuis 8 ans quoique les résultats de la saison A en 2003 et 2006 ont montré que cette situation a changé. L'analyse de la moyenne de la ration alimentaire par tête (Kcal, protéines et lipides) montre que la majorité des Rwandais accusent constamment un déficit pour tous ces critères. Pour les enfants de moins de 5 ans, le rapport taille/âge a pu augmenter alors que le rapport poids/taille et poids/âge a baissé; ce qui fait penser à des déficits nutritionnels.
- **Production du bétail et produits du bétail:** Le nombre des têtes de bétail a augmenté de **60% au cours des 5 dernières années, atteignant ainsi les niveaux d'avant 1990 en 2003/2004: La qualité et la lutte contre les maladies se sont améliorées alors que la production, elle aussi, a augmenté.** Le bétail, les chèvres, les moutons, les porcs, la volaille et les lapins ont respectivement augmenté de 43%, de 67%, de 195%, de 93%, de 44% et de 67%. **Les produits d'élevage:** ont augmenté mais la demande continue de dépasser l'offre plus particulièrement pour le lait et les oeufs; ce qui contribue à l'insécurité alimentaire (ration lipidique et protéique).

EXPORTATIONS: Les recettes ont connu une augmentation grâce à la production et à l'amélioration de la qualité:

- **Thé:** La production du thé noir a augmenté de 12% en passant de 14.4 MT en 2002 à 16.9 MT. Les exportations ont connu une augmentation de 6% entre 2002-05 alors que les recettes d'exportation tirées des feuilles de qualité améliorée sont restées presque constantes suite aux fluctuations des prix: quoique la valeur des exportations ait connu une augmentation de 11%, la privatisation du secteur du thé a été plus lente que prévu.
- **Café:** La production a connu un rythme cyclique et des variations avec une augmentation de 16% entre 2000-05 en passant ainsi de 16.0MT à 18.6MT avec une production record en 2004 (28.7MT), période au cours de laquelle les recettes tirées du café ont dépassé celles du thé (32.2 millions USD). En 2005, quoique la production ait baissé de 35%, la valeur des recettes d'exportation a connu une augmentation de 19% (38.2 millions USD) alors qu'entre 2004-05, le prix moyen d'un kilo du café du Rwanda a augmenté en passant de 1,19 USD en 2004 à 2,08 USD – spécialement pour le café entièrement lavé. **La qualité s'est améliorée:** le café standard a monté de 19.2% en 2000 à 45% en 2005 alors que le café ordinaire a baissé de 74.4% en 2000 à 49% en 2005. La part du café entièrement lavé a augmenté de 0,1% à 6% au cours de cette même période.
- **Cuir et peau:** La production a connu une augmentation de 60% en même temps que les valeurs d'exportation qui ont passé de 2.6 millions USD à 4.7 millions USD.
- **Pyréthre:** La production a baissé à 24% alors que la valeur des exportations, elle, a baissé à 39% bien que le prix par kilo en USD a connu une augmentation légère. La transformation et les exportations ont été limitées par l'approvisionnement en énergie.
- **Horticulture:** La production (fleurs, fruits et légumes) exportée a augmenté à 2737% avec la moyenne des exportations de 59T par semaine principalement vers les marchés régionaux. Le volume des exportations pour l'horticulture de haute valeur vers les marchés internationaux reste bas de manière significative étant environ 2.5 T par semaine.

2. Analyse des performances

Défis clefs de mise en oeuvre

- Les taux de croissance agricole restent soumis à de grandes variations et dépendent beaucoup des précipitations: Cela est dû au mauvais marketing et à l'insuffisance d'infrastructures de transport;
- Pressions sur les ressources en terres: Les densités élevées de la population, lopins de terres morcelés et une absence de pratiques d'agriculture intensive qui résulte en la dégradation des terres et d'autres ressources naturelles;
- Importations et utilisation des engrais chimiques limitées: bien au dessous des attentes du PRSP
- Il y a eu un accès limité au Crédit agricole: Ce crédit constitue toujours environ 2-3% de tout le crédit octroyé;
- Absence de plan stratégique sectoriel jusqu'en 2005: d'où de faibles planification et mise en oeuvre;
- Le budget sectoriel a été limité: Le budget ordinaire était 2.2% du budget total
- La prestation des services décentralisés (par ex. la vulgarisation) a été limitée: Insuffisance de capacités de planification, de budgétisation et de suivi et évaluation aux niveaux décentralisés et le nombre limité des prestataires de services avec des capacités d'action insuffisants (ONG et Secteur privé).
- Intégration des questions transversales dans la mise en oeuvre: Genre, Environnement et VIH/SIDA.
- Collecte des statistiques et des données agricoles;
- Capacités des ressources humaines.

Succès clefs

- Aménagement des marais et terrasses radicales
- Augmentation du rendement du blé et du riz et des recettes tirées du café entièrement lavé.
- Elaboration d'un plan stratégique sectoriel (PSTA)
- Une meilleure exécution du budget pour BO: Le CDMT est aligné sur le PSTA et reclassifié
- Elaboration des stratégies en matière de cuirs, de peaux et d'horticulture.
- Diversification des cultures de rente prometteuses (ex. Macadamia, essential Oils etc.)
- Performances du secteur Bétail

Messages clefs du rapport

- **La majorité des actions prévues dans le PRSP ont été entreprises alors que les indicateurs globaux de résultat ont fait état des progrès:** Les défis se posent au niveau de la réalisation des cibles dans le domaine de la croissance agricole et du maintien de la sécurité alimentaire.
- **Les objectifs sectoriels ont été élaborés depuis le PRSP 1 grâce à l'élaboration du Plan stratégique sectoriel (PSTA) en 2005:** Les indicateurs clefs de performance se sont accordés au niveau des résultats et se sont intégrés dans le CDMT.
- **L'exécution du budget au sein du secteur et par le MINAGRI lui-même s'est améliorée au cours d'une période de 5 ans:** Quoique la part de l'Agriculture dans le budget national a connu une baisse au fil du temps.
- **L'évaluation de l'impact direct sur la réduction de la pauvreté et les résultats des actions en faveur des pauvres reste difficile.** L'EICV reste le principal outil disponible. Le suivi des changements dans le cadre du PIB par tête reste difficile. Le renforcement des capacités et des systèmes pour les statistiques agricoles reste vital en vue de s'assurer des données fiables dans le secteur et dans l'économie.
- **Le partenariat avec les intervenants s'est amélioré au cours du PRSP:** L'alignement des donateurs sur le PSTA s'améliore. Le rôle et le fonctionnement du Cluster se sont révélés importants à cet égard. Le Secteur privé, les ONG et les représentants des groupes des agro-éleveurs sont également impliqués.

3. Recommandations - Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

1. Cibler l'augmentation d'une croissance économique rurale et agricole dans le cadre des actions en faveur des pauvres: il ne faut pas oublier de renforcer la coordination et d'augmenter le budget en vue de réaliser cet objectif.
2. **Continuer d'aligner les interventions sectorielles sur le PSTA:** adopter une SWAP plus programmatique en vue de réaliser les résultats et de mieux intégrer des questions transversales dans la mise en oeuvre.
3. **Améliorer la gestion des sols et de l'eau:** par l'irrigation, la collecte des eaux, la lutte contre l'érosion ainsi que l'accès aux engrais chimiques et leur utilisation
4. **Accroître l'accès au bétail et améliorer sa qualité:** ainsi que les produits d'élevage
5. **Accroître l'accès aux financements en milieu rural:** ex. La micro-finance et le crédit agricole.
6. **Réaliser des résultats importants dans le domaine de la sécurité alimentaire :** Production, accès et nutrition
7. **MIS Renforcer le S&E sectoriels et la capacité en matière de statistiques à tous les niveaux:** Enquête Agricole, Système de gestion d'informations sectoriel
8. **Renforcer les capacités pour la prestation des services décentralisés: planification, budgétisation, mise en oeuvre, S&E: Investissements dans le domaine de l'agriculture et de la croissance multisectorielles:** ex. Mettre un accent sur les services agricoles, le développement des PME, le commerce et la fourniture des infrastructures de base – énergie, routes rurales et l'eau – tout en assurant l'augmentation de la productivité et en relançant l'investissement.

6. Environnement et Régime foncier

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Comme la déclaration globale du Rwanda des objectifs de développement, la Vision 2020 du Rwanda fait à la fois référence aux questions d'environnement et au régime foncier. Quoique les problèmes issus de la densité croissante de la population et la dégradation de l'environnement qui en résulte apparaissent clairement comme une question transversale dans la Vision 2020, les moyens devant permettre de trouver des solutions à ces problèmes ne sont pas bien clarifiés. Une cible est fixée en vue de réduire la proportion de la population engagée dans l'agriculture qui doit passer de 91% en 2002 à 50% en 2020; ce qui exige la création rapide des opportunités de rechange de survie qui peuvent, à leur tour, exercer des pressions sur l'environnement. La question liée au régime foncier est cernée dans le contexte d'une nouvelle législation, des questions de santé environnementale, de la production de l'énergie, de l'urbanisation et du développement industriel – qui tous devraient avoir des implications environnementales vers la réalisation de la Vision 2020 et des cibles des ODM. Le premier PRSP du Rwanda se réfère aux questions de l'environnement en tant que domaine transversal qui exige une attention méritée et dans le cadre de son pilier Développement rural et transformation agricole. Le régime foncier est davantage représenté, avec une section à part et un plan d'action sur les «terres et installation» dans laquelle sont définis l'état actuel des progrès dans le domaine des politiques et des lois et également dans le cadre du pilier Développement rural et transformation agricole.

La majorité des changements qui ont été identifiés dans le secteur n'étaient pas explicitement prévus dans le PRSP original, mais ils ont été jugés importants dans l'établissement/création du secteur au cours de la période 2002-05. Les principales réalisations (parmi lesquelles les deux premières ont été identifiées dans le PRSP) comprennent:

- Adoption de la politique foncière
- Adoption d'une loi portant régime foncier au Rwanda
- Adoption de la politique en matière d'environnement et de la Loi organique sur l'environnement: portant modalités de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement au Rwanda
- Elaboration du premier plan stratégique du MINITERE, qui couvre bien des questions relatives aux terres et à l'environnement
- Création de l'Office rwandais de protection de l'environnement (REMA)
- La formulation des cibles de performance de districts.

Rapport sur les domaines qui accusent l'absence des données ou ceux dans lesquels les objectifs/cibles n'ont pas été définis

La première génération du PRSP n'a pas clairement défini les objectifs, les stratégies et les indicateurs en matière d'environnement et dans une moindre mesure de régime foncier à partir desquels les performances devaient être évaluées. Néanmoins, il va de soi que, par la simple lecture des rapports sur la performance annuelle (RPA) de 2003-2005 l'environnement a reçu une attention méritée au cours des quatre dernières années. Le rapport sur la performance annuelle de (RPA) de 2005 a été le premier comprenant une section consacrée aux questions de l'environnement avec une certaine identification des questions environnementales clefs liées aux secteurs du PRS.

Mener une évaluation des cibles importantes mais que l'on ne rencontre pas dans le PRSP I

Les cibles proposées pour les processus de planification

- Mise en oeuvre des politiques en matière d'environnement et de terres en vue de promouvoir le développement durable.
- Elaboration d'un cadre et des outils pour la planification interministérielle.

2. Analyse des performances

Rapport sur les principaux défis de mise en oeuvre, les succès et d'autres messages clés du rapport

Au cours des dernières années, les problèmes en matière d'environnement et de régime foncier auxquels le Rwanda est confronté ont reçu une attention de plus en plus méritée dans le cadre des débats sur les politiques. Néanmoins, l'allocation budgétaire pour ce secteur n'a pas cessé d'être trop insuffisante pour permettre de réaliser des progrès véritables. Le budget du secteur de l'environnement était élevé à 0,06% en 2003 et a augmenté jusqu'à 0,15% en 2004 en terme de pourcentage du budget national total alors que celui alloué aux terres était élevé à 0,20% du budget total en 2003 et est revenu à 0,14% en 2004 par une même mesure.

Avec le processus actuel d'élaboration de la seconde génération du PRS du Rwanda, Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS), il y a lieu d'affirmer qu'il s'agit de la première fois que l'environnement a été considéré comme un secteur pour des raisons de planification. Cela constitue un pas important franchi en vue d'assurer le développement durable du Rwanda mais rend en même temps difficiles les évaluations rétrospectives. La nature unique de l'environnement est telle que sa gestion ne peut être planifiée en dehors d'autres processus de planification dans d'autres secteurs.

Un nombre relativement limité des domaines des politiques compris dans la matrice du PRSP ont fait référence aux questions liées à l'environnement et au régime foncier qui concerne ce groupe de travail. Il est ainsi possible de faire le suivi des progrès dans les domaines tels que land planning dont les objectifs ont été définis et dont on dispose les signes de progrès.

Dans d'autres domaines du PRSP, les questions des terres et de l'environnement n'ont pas été bien cernées. Par exemple, la santé et l'éducation sont deux domaines dans lesquelles on a pu remarquer certaines situations en rapport avec des implications environnementales mais que, par contre, le PRSP n'a pas, dès le début, inclus dans les dimensions de l'environnement. Le groupe de travail a fourni de petits détails sur les performances dans ce domaine dans le rapport principal dans lequel on trouve quelques informations comme l'élaboration d'une politique de santé environnementale accompagné d'une loi sur la santé environnementale (en cours depuis sept. 2005) et montre le besoin de sensibiliser les enfants sur « l'environnement » dans le cadre du Plan stratégique sectoriel de l'éducation de 2006-2010. Ces éléments parmi tant d'autres exigent une attention plus méritée dans l'élaboration de l'EDPRS en vue de s'assurer que les questions liées à au régime foncier et à l'environnement sont cernées de manière globale et holistique.

La majorité des domaines choisis pour l'analyse depuis la matrice du PRSP n'ont pas été bien définis ou ne disposaient pas d'indicateurs de performance. Cela résulterait soit d'une mauvaise planification dans des secteurs importants soit du fait que la plupart des questions en cours d'examen sont difficiles à quantifier plus particulièrement dans le domaine de la pauvreté – Situation dans laquelle les indicateurs sont généralement inexistantes. Cela rend plus particulièrement difficiles les efforts d'évaluation des progrès réalisés dans le secteur. La création de l'environnement en tant que secteur est un signe des progrès qu'il faut souligner davantage.

3. Recommandations- Que peut-on faire dans l'EDPRS?

CADRE GENERAL: 1) Il est nécessaire de se focaliser sur les différentes interfaces entre les secteurs et les niveaux en vue d'assurer la protection de l'environnement et la gestion soutenue, 2) Le rôle des entités décentralisées doit être clarifié dans l'EDPRS, 3) Il importe de déterminer les lignes directrices d'intégration de l'environnement à la fois pour les stratégies sectorielles et l'EDPRS.

PLANIFICATION: 1) le MINECOFIN détermine les lignes directrices claires sur le travail progressiste dans le processus d'EDPRS: a) meilleure coordination entre les politiques sectorielles, c) il faut clarifier la relation entre le gouvernement central et les processus de planification décentralisés et d) il est nécessaire de faire un choix clair des priorités dans le cadre de la planification et de la planification intégrée en vue d'intégration de l'environnement dans tous les secteurs.

POLITIQUES: 1) les politiques et les lois devraient renforcer le développement durable en vue de la croissance économique, 2) le rôle de réglementation du gouvernement doit être complété par des politiques saines qui offrent des alternatives soutenues et des investissements devant appuyer ces alternatives.

MISE EN OEUVRE: 1) Assurer le renforcement des capacités en vue d'assurer une mise en oeuvre adéquate des politiques, l'application des lois et le respect de la législation, 2) préparer des stratégies conjointes, 3) renforcer le suivi et évaluation (S & E).

CADRE SPECIFIQUE:

- 1) 1) Assurer la protection de l'environnement: La dimension transversale de l'environnement exige une approche sectorielle en vue d'assurer une mise en oeuvre globale ainsi que des mesures efficaces, ii) stratégie adéquate permettant de diminuer les pertes de sol et de la fertilité intégrant le besoin de la protection et de la production agricole, iii) assurer la protection des bassins-versants à travers les approches intégrées qui comprennent le traitement des eaux usées et l'assainissement,
- 2) Réhabilitation des écosystèmes qui se sont dégradés tels que les terrains marécageux et promouvoir le terrassement en vue de réduire les déperditions du sol et de la fertilité.
- 3) Les directives dans le cadre de la gestion des terres devraient assurer l'allocation équitable des terres qui permet de renforcer la capacité de production. Les lois foncières favorisant à la fois l'investissement public et privé en vue du développement durable avec des mécanismes clairs de compensation pour des terres que le gouvernement a réservées à la protection.
- 4) Régime foncier approprié. Il s'avère important pour la protection de l'environnement en tant qu'élément transversal. Promouvoir la gestion intégrée des terres en vue d'améliorer la productivité. Appuyer les programmes d'enseignement dans les institutions d'enseignement supérieur sur la gestion des terres.

Questions transversales:

Le suivi des lignes directrices d'intégration de l'environnement devrait se faire grâce à un appui technique en vue d'assurer l'intégration adéquate des questions transversales dans le processus d'EDPRS ainsi que l'élaboration des stratégies sectorielles. Secundo, le suivi de ce travail dans la mise en oeuvre de l'EDPRS doit se faire avec des outils appropriés de S&E.

7. Education

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Quoique l'on ait enregistré des progrès dans le cadre de la réalisation des objectifs du PRSP 1, il faudra accélérer les performances en vue de la réalisation des cibles nationales à long terme. Il va sans dire que le secteur reconnaît l'importance d'offrir un enseignement de base de qualité en quantité suffisante en vue de développer les ressources humaines du Rwanda, de générer des emplois et ainsi de réduire la pauvreté.

2. Analyse des performances

2.1. L'accès à l'éducation s'est amélioré à tous les niveaux du système. A la lumière des ODM, le taux net de scolarisation dans les écoles primaires est actuellement 92% alors que le pourcentage des filles dans les écoles est plus de 50%. Des mesures en faveur des pauvres ont été introduites et permettent à un bon nombre d'enfants de faire l'école primaire. Notons néanmoins que le coût d'enseignement reste toujours très élevé pour les familles pauvres alors que le nombre des enfants qui parviennent à compléter tout le cycle du primaire est en dessous de la moyenne des pays subsahariens. Il reste ainsi les défis dans la réduction du nombre des abandons et des redoublements ainsi que dans l'augmentation du taux d'achèvement au primaire sans oublier d'améliorer les performances des filles dans les examens. On assiste au « choc d'accès » et à la diminution de la qualité. Les investissements dans les enseignants, les livres de texte et les classes n'ont pas été à la hauteur de la demande. L'enseignement supérieur, technique et professionnel ne parvient qu'à répondre à une partie des besoins du marché local de travail.

2.2. Les objectifs sectoriels ont été fixés depuis 2002 dans le cadre du Plan stratégique sectoriel de l'éducation (ESSP) présenté pour la première fois en 2003. Ce plan se base sur la stratégie et le cadre financier à long terme (LTSFF) en vue de répondre aux objectifs du Millénaire en matière d'éducation et de la *Vision 2020* du Rwanda. Grâce à ESSP et à LTSFF, le Gouvernement prend des décisions informées sur le niveau des investissements requis dans le secteur en vue de réaliser les cibles nationales. ESSP a fait l'objet de révision pour pouvoir comprendre de nouvelles priorités y compris un enseignement de base de neuf ans ainsi que la science et la technologie tout en se focalisant de manière particulière sur l'ICT. Ce plan prévoit une augmentation régulière du financement du Gouvernement avec une augmentation similaire du financement des donateurs. La mobilisation des ressources requises en vue de répondre aux besoins de ESSP constituera un défi majeur. Le secteur a pu déterminer les modalités d'appui budgétaire sectoriel et mis en place un fonds commun de renforcement des capacités avec pour objectif d'aider les donateurs à aligner pleinement le financement extérieur si possible et de rendre l'ESSP opérationnel. Le rôle des communautés, des ONG, des organisations confessionnelles et des partenariats privés sera également requis. Il faudra ainsi consentir des efforts en vue de combler le déficit de financement. S'il devient difficile de combler le déficit de financement prévu, le secteur devra réduire son niveau d'ambition.

2.3. On a remarqué un renforcement constant des liens entre l'ESSP, le CDMT, le budget et prévisions de 2003 à 2005. La performance du sous-programme du budget s'est également améliorée bien que certaines questions transversales (l'éducation des filles sur le VIH/SIDA) ne soient pas suffisamment cernées et que quelques domaines tels que l'ICT aient enregistré des dépenses excessives par rapport au budget alloué. Un défi majeur se pose au niveau du renforcement de la relation entre les intrants, les extrants et les résultats de l'enseignement. Un mécanisme amélioré de suivi et évaluation ainsi que le renforcement des capacités à tous les niveaux contribueront à assurer une meilleure performance pour ce qui est de la mise en œuvre.

2.4. L'introduction d'un enseignement primaire gratuit en 2003 à laquelle s'est ajouté le transfert direct de l'allocation des fonds par tête aux écoles primaires ont favorisé un accès plus important aux études primaires et permis de réduire une partie du fardeau financier pesant sur les familles pauvres. Néanmoins, il est trop tôt d'évaluer la possibilité de l'impact de ces mesures sur la réduction de la pauvreté (santé améliorée, richesse, rendement agricole) prévu dans le PRSP 1 ; il faut consentir davantage d'efforts en vue de pouvoir faire le suivi de ces impacts. Les données sur l'éducation – qui dépendent également des statistiques de la population – doivent être plus solides en vue de répondre à ce besoin tout en fournissant des données désagrégées sur le genre, le quintile de pauvreté et les régions. Le système de gestion d'informations dans le domaine de l'éducation (EMIS) nouvellement mis en place permettra de réaliser cet objectif à partir de l'année prochaine. Le suivi du système d'allocation par tête devrait être renforcé en assurant le contrôle de l'utilisation des allocations par tête au niveau des écoles et en faisant également le suivi des liens avec l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'impact sur l'accès des pauvres à l'éducation. Les coûts d'enseignement restent également un obstacle majeur à l'accès au niveau du secondaire. Il faudra se préoccuper davantage du cas de la « majorité oubliée » des enfants et des jeunes qui ne peuvent pas suivre le système d'enseignement et pour lesquels les chances d'apprendre à lire et à écrire sont limitées. L'enquête sur les fiches d'évaluation par les citoyens recommande d'étudier davantage les causes d'abandon de manière systématique. Rappelons à cet égard que l'EICV II servira de nouvelle source de données.

2.5. Le secteur de l'éducation se caractérise par des partenariats solides y compris ceux conclus avec les partenaires au développement, les représentants de la société civile, les ONG et les organisations confessionnelles. Le secteur a pu organiser quatre revues conjointes depuis 2003, menées chaque année en avril.

3. Recommandations – Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

3.1 Les participants au JRES 2006 ont été unanimes à affirmer que les stratégies ci-après ont profité le plus aux pauvres: allocation par tête, Programme d'alimentation scolaire, les programmes du Fonds de développement communautaire (CDF)/décentralisation, Association des parents et enseignants (APE), écoles secondaires intérieures (ESI) – construction des écoles secondaires plus proches des communautés et la transparence dont fait preuve le Conseil national des examens. La nouvelle EDPRS devrait maintenir et renforcer ces programmes qui ont un impact net sur la réduction de la pauvreté.

3.2. Passant en revue les progrès réalisés lors de la JRES 2006, les intervenants ont émis les recommandations suivantes:

- (i) Ce feedback sur les « efforts visant à servir les pauvres» devrait servir de point de départ pour la revue des stratégies de réduction de la pauvreté en tant qu'élément d'EDPRS (ce feedback a été intégré dans l'autoévaluation).
- (ii) Les systèmes de suivi devraient être améliorés pour permettre de suivre l'impact de l'éducation sur la pauvreté. La prochaine enquête sur les conditions de vie des ménages devrait être analysée en vue de tenir compte des implications en matière d'éducation et de pauvreté.
- (iii) Il faudrait élaborer un programme de recherche dans le secteur de l'éducation tout en accordant la priorité à l'élaboration d'un système d'identification de l'enfant en vue de faire le suivi des élèves, des finalistes du primaire/abandons.
- (iv) Il faudrait également reconnaître l'importance de la science et la technologie, de la formation technique et professionnelle et des domaines prioritaires pour l'enseignement supérieur tout en définissant également leurs rôles dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

3.3 Identification des obstacles

Il a été remarqué que la détermination formelle des politiques et l'estimation des coûts ont suivi la finalisation du premier PRSP alors que certains domaines sont en cours de développement. Les politiques au sein des secteurs peuvent également être affectées par les politiques en cours d'élaboration dans d'autres secteurs. Les décisions sur les politiques influent sur les budgets et on remarque l'inertie dans les réallocations budgétaires requises pour refléter ceci. Quelques procédures du Gouvernement peuvent également ralentir la mise en oeuvre y compris le processus des marchés et de leur passation. Un exemple pouvant permettre de surmonter les problèmes qui sont liés à ce processus dans le secteur de l'éducation est l'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de construction basé sur le financement décentralisé et d'autres options à tel point que les communautés peuvent construire des classes de manière plus rapide. Dans le cadre de la décentralisation, davantage de responsabilité de mise en oeuvre est transférée aux districts et le renforcement des capacités a ainsi démarré à ce niveau. Il faut par contre noter que ce processus devra suivre un rythme progressif.

3.3 Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

Il est nécessaire d'identifier les politiques qui ont été finalisées et celles qui sont encore dans le processus de prise des décisions politiques au sein du secteur de l'éducation. Notons en outre qu'il faudrait clarifier les domaines des politiques qui exigent un travail renforcé sur l'évaluation des coûts. Le processus d'EDPRS peut aider au choix des priorités et à la clarification de leur lien avec la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Le choix des priorités s'avère nécessaire entre les secteurs, les sous-secteurs mais également au sein des sous-secteurs. Les propositions ont été émises comme quoi la structure d'EDPRS devrait s'aligner sur les structures budgétaires d'ESSP/CDMT en vue de rendre plus clair le lien entre ces documents. La mobilisation des ressources constitue un autre rôle potentiel que l'EDPRS devrait également jouer. Un nombre de politiques sont déjà en place et les besoins de financement ont été identifiés alors que les prévisions des ressources et les engagements peuvent ainsi être améliorés. Le processus d'EDPRS devrait aider à se focaliser sur la mise en oeuvre tout en permettant de fixer les cibles claires et des engagements bien réfléchis concernant les actions. Avec le PRSP 1, nous avons compris que nous devons reconnaître que les stratégies sectorielles sont un processus évolutif et qu'elles ne resteront pas ainsi statiques au cours de toute la période d'EDPRS. Selon les propositions émises, le processus d'EDPRS devrait aider à rendre plus efficient le processus de marchés. Il faudrait enfin commencer à accorder la priorité aux domaines en vue d'entreprendre d'autres recherches et analyses.

3.4 Identification des déficits d'informations

Les données désagrégées ont été jugées comme un déficit majeur en matière d'informations. Quelques données par genre et districts sont disponibles alors que le traitement et la communication de ces informations devront s'améliorer à travers le nouveau Système de gestion d'information (EMIS). La collecte annuelle de données ne permet pas actuellement de fournir des données désagrégées par groupe de revenus. Il faut reconnaître qu'il est quelques problèmes clefs méthodologiques liés à l'utilisation des critères d'identification des pauvres. Raison pour laquelle la politique directe ciblant les pauvres peut se révéler moins faisable que les politiques globales. La causalité entre les politiques et leur impact sur la pauvreté et la croissance économique est difficile à déterminer de manière empirique alors que l'approche de prise de décisions politiques s'est, dans une certaine mesure, révélée subjective. Parmi les recommandations émises au cours de la revue rétrospective figurent:

- Améliorer les systèmes de suivi en vue de suivre l'impact de l'éducation sur la pauvreté.
- Analyser l'enquête sur les conditions de vie des ménages en vue de tenir compte des implications en matière d'éducation et de pauvreté.
- Elaborer un système d'identification de l'enfant en vue de faire le suivi des élèves et des finalistes du primaire/abandons.
- Montrer l'importance de la science et de la technologie, de la formation professionnelle et technique ainsi que des domaines prioritaires dans le cadre de l'enseignement supérieur et souligner leurs rôles dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté.
- Etudes de suivi (les détenteurs des diplômés dans les domaines professionnels, techniques et les diplômées d'enseignement supérieur). Rappelons qu'une étude est actuellement menée pour les diplômés de KIST.

3.5 Quelles sont les priorités émergentes?

La première priorité qui surgit est celui d'un enseignement de base de neuf ans. Avec cette priorité, il est envisagé d'augmenter les capacités d'enseignement au primaire et au tronc commun ainsi que d'améliorer la qualité de l'enseignement. Il sera également nécessaire d'augmenter de façon considérable le nombre des classes, des enseignants, des programmes et des manuels scolaires. S'agissant des enseignants, la revue rétrospective a révélée que leur attraction, leur motivation et leur rétention sont des questions qui méritent une attention particulière. La Commission des enseignants nouvellement créée aura pour tâche prioritaire clef la recherche d'une solution à ces problèmes.

Lors de l'autoévaluation, il a été recommandé que le programme d'enseignement de base de neuf ans devrait répondre aux besoins spéciaux des personnes handicapées dans le cadre d'enseignement spécial. Il est ainsi nécessaire d'achever la politique pour l'enseignement des besoins spéciaux, qui couvre tous les sous-secteurs de l'éducation.

La science et la technologie dans l'éducation constituent le deuxième domaine prioritaire émergent. Il faudra analyser les rôles de la formation professionnelle et technique dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique en vue de cibler des politiques répondant clairement à ces objectifs.

La planification du séquençage du programme de la science et la technologie en vue de favoriser un intérêt solide et l'utilisation efficace des ressources constitue un pas important. Certaines des actions en rapport avec les politiques pour la science et la technologie comprennent le développement et la mise en œuvre d'une formation des directeurs d'écoles et des enseignants des sciences et des mathématiques (y compris le genre, la pédagogie et les subject area studies). Il est également proposé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à encourager les filles à étudier les sciences et les mathématiques tout en les encourageant également de continuer leurs études au secondaire et à l'université. Il existe également des plans d'étendre davantage les services et le renforcement des capacités dans le domaine de l'ICT dans les écoles. En collaboration avec les institutions gouvernementales et privées compétentes, il a été recommandé de fixer des options TVET pratiques et peu onéreuses y compris une évaluation de l'efficacité des approches actuelles. Pour favoriser un impact maximal sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique en alignant la formation technique et professionnelle sur les besoins du marché d'emplois du Rwanda et la création des emplois ont constitué un domaine important méritant des améliorations.

8. Santé

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Suite au génocide de 1994, les niveaux des indicateurs de santé ont été très bas et n'ont commencé qu'à se stabiliser au cours des cinq dernières années. Les indicateurs clefs de santé se sont améliorés jusqu'à atteindre les niveaux d'avant le génocide et de manière plus particulière : La mortalité chez les enfants de moins de 5 ans est tombée à 15.3%, le taux de prévalence du VIH/SIDA s'élève à 3% de la population adulte, la malnutrition sévère est légèrement tombée à 24% alors que la mortalité maternelle est tombée à 750/100.000.

Le PRSP 1 s'est fixé trois principaux objectifs stratégiques:

- i) La prévention des maladies, plus particulièrement la malaria et le VIH/SIDA :
 - Les progrès importants ont été réalisés dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA qui se concrétisent par les niveaux bas de prévalence
 - Les actions de lutte contre la malaria ont augmenté en 2005 après que les obstacles dans le cadre d'approvisionnement aient été levés.
- ii) L'accès amélioré aux soins a été assuré grâce à un certain nombre d'interventions
 - L'extension des services de mutuelles de santé devrait améliorer l'accès aux soins notamment à travers la subsidisation des personnes les plus pauvres.
 - Les contrats de performance aident à l'amélioration des services de santé rendus à la population
 - On commence à résoudre les problèmes liés à l'accès géographique avec la construction de nouveaux hôpitaux et centres de santé.
- iii) L'amélioration de la qualité des services de santé est actuellement assurée à travers les modules de qualité dans le cadre des contrats de performance et une formation améliorée des ressources humaines. Comme le secteur a connu des réformes importantes avec l'introduction du Plan stratégique du secteur de la santé et la reformulation des objectifs et cibles, le suivi des progrès réalisés dans le cadre de la planification du PRSP 1 ne peut se faire que d'une manière limitée. Pour disposer des informations plus détaillées, il est préférable de faire la revue des performances du secteur sur base des cibles fixées dans le HSSP que l'on retrouve dans les lignes suivantes.

2. Analyse des performances

Rappelons que les besoins des populations pauvres ont été bien analysés et formulés alors que la mise en oeuvre des actions n'a pas été efficace. On a pu identifier les succès et défis ci-après :

a) Succès:

Avec les axes du Plan stratégique du secteur de la santé, les succès ci-après ont été enregistrés:

i. Ressources humaines

S'agissant du nombre des infirmières dans le secteur de la santé et de leur distribution, les progrès importants ont été enregistrés. La proportion des infirmières en milieu rural a pu augmenter en passant de 20% à 56% grâce au changement de la politique par laquelle les centres de santé sont autorisés à recruter le personnel. Cela s'est fait également grâce à l'augmentation du financement à travers les mécanismes tels que le Global Fund. Comme nous l'avons précédemment mentionné, les progrès ont également été réalisés pour ce qui est de la formation des docteurs grâce au programme de spécialisation qui a été initié.

ii. Médicaments, Vaccins et Consommables

La performance dans le domaine de l'offre des médicaments et des vaccins a été satisfaisante avec des médicaments essentiels disponibles à 95% of du moment et les jours de rupture de stock sont passés de 0.4 jours à 1.7 jours en 2004. La rupture de stock des vaccins n'est jamais survenue en 2005.

iii. Accès géographique à la santé

Quoique les données sur la population vivant dans 5 km d'un centre de santé n'aient pas pu être mises à jour ; il faut néanmoins noter que les progrès ont été réalisés dans la construction de nouvelles infrastructures et que les obstacles de transport en milieu rural ont été réduits avec la distribution des ambulances.

iv. Accès financier à la santé

La part du budget de la santé pour toutes les dépenses du Gouvernement a connu une hausse en passant de 8% en 2004 à 10% en 2005. Le NHA de 2003 fait état d'une hausse importante du financement dans le domaine de la santé jusqu'à \$13,93 par tête tout en passant de \$9,27 en 2002. Ce financement a été appuyé par les résultats de l'exercice de suivi de 2005. Les taux d'adhésion aux mutuelles de santé ont monté de façon brusque jusqu'à 44.1% à la fin de 2005

v. Qualité et demande pour les services de santé

- **Malaria:** Les progrès ont été réalisés dans le cadre du traitement présomptif des femmes et la distribution des moustiquaires.
- **VIH/SIDA:** Les progrès importants ont été enregistrés pour ce qui est du nombre des sites de VCT, du traitement et des soins du VIH/SIDA. Néanmoins, il faut rappeler que les progrès réalisés dans le cadre de la PTME et l'utilisation des préservatifs sont insuffisants.
- **Tuberculose:** Alors que le dépistage des cas reste au niveau bas par rapport aux standards régionaux, les taux des personnes qui ont suivi le traitement DOTS ont augmenté au cours des dernières années.
- **Vaccination:** Les taux de vaccination pour les enfants de moins de 5 ans sont restés élevés (>85%), constituant ainsi un succès important.
- **Nutrition:** Les taux de malnutrition sévère ont connu une baisse limitée au cours des dernières années et exigent des améliorations importantes en vue de réaliser les ODM.
- **Population:** Quoique le secteur de la santé ait accordé la priorité au planning familial, les taux de croissance de la population restent élevés alors que le niveau d'utilisation des contraceptifs continue de rester bas.

vi. Capacités institutionnelles

L'introduction du système de financement basé sur la performance marque une réforme importante dans le secteur de la santé. Dans le domaine des informations sur la santé, on a pu mener une revue globale qui a permis de procéder à la réforme et à l'amélioration du Système de gestion d'informations en santé (HMIS) du pays.

b) Défis:

- **Ressources humaines:** Le nombre du personnel qualifiée en milieu rural reste toujours limitée.
- **Médicaments, Vaccins, Consommables:** L'accès financier aux médicaments reste limité, avec l'introduction progressive du système de subsidiation pour les pauvres en cours
- **Accès géographique:** Quoique davantage d'infrastructures soient construites, environ 40% des centres de santé sont dépourvus d'électricité.
- **Accès financier:** Pour être soutenues, les mutuelles de santé exigent des améliorations, avec les besoins de financement à long terme de ce système qui s'imposent
- **Services de santé:** Avec la prestation et l'utilisation des services de santé de qualité, le niveau faible d'utilisation des services de lutte contre la malaria par les couches pauvres de la population, les taux bas de dépistage de la TB, les progrès limités dans la nutrition et la fertilité élevée constituent un défi.
- **Capacités institutionnelles:** Ici, l'absence d'alignement du budget du Gouvernement sur le plan stratégique et le CDMT a entravé l'analyse des progrès réalisés dans le secteur.

3. Recommandations - Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

- Quelques politiques en faveur des pauvres devraient être identifiées sans oublier la nécessité d'assurer leur vulgarisation
 - Ex: mettre en place une harmonisation des frais des utilisateurs pour les catégories socio-économiques et frais spéciaux des utilisateurs pour les catégories des pauvres.
 - Il faudra augmenter les concertations avec les pauvres et les groupes sociaux vulnérables en vue de mieux comprendre leurs contraintes et d'élaborer les programmes en faveur des pauvres de façon conséquente.
- EDPRS devrait présenter un lien clair avec le plan stratégique en matière de santé, le CDMT, le plan d'action annuel et le budget.
- Les structures actuelles de coordination doivent être renforcées en vue d'assurer une intégration d'un appui au projet dans un plan national.

Priorités

- Renforcement du fonds national de solidarité en vue d'assurer la stabilité du système et le financement pour les pauvres.
- Diagnostic accru d'épithélioma basocellulaire (EBC) pour la prévention des maladies spécialement l'hygiène et l'assainissement, le VIH/SIDA et la malaria
- Choisir les médicaments et les produits subsidiés à travers les réseaux du Gouvernement ou le marketing social.

9. Eau et Assainissement

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu ?

1. Toutes les actions prévues dans le PRSP1 ont été réalisées à temps. Cependant, les principaux progrès réalisés sont résumés ci-après.
2. **Le secteur a connu un progrès significatif dans la mise en œuvre de l'approche programme.** La coordination du secteur et l'harmonisation de l'intervention des bailleurs ont été améliorés. Un sous groupe Eau et assainissement a été mis en place afin d'accroître l'efficacité des actions prises pour le développement accéléré du secteur pour atteindre les ODM et réaliser la Vision 2020. la première réunion du sous groupe a été organisée en octobre 2005. **The sector made important progress in the implementation of programme approach.**
3. **Des investissements importants ont été consentis dans le secteur.** En milieu rural, le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est passé de 41% en 2002 à 55% en 2005 tandis que le milieu urbain est passé de 66% à 69%.
4. **L'approche décentralisation dans le secteur eau et assainissement a été mise en œuvre.** Depuis 2002, environ 7 Milliard de francs Rwandais ont été exécutés par les districts avec l'appui des projets, du CDF et des ONGs.
5. **Les principes de gestion des installations d'AEP par des professionnels sont désormais clarifiées et adoptées par les districts.** A ce jour environ 70 systèmes d'AEP sont gérés par des professionnels soit 8,2%. Un plan d'action a été élaboré avec tous les partenaires pour la satisfaction des objectifs fixés dans la matrice des politiques du PRSC.
6. **Le secteur a pris en compte tous les domaines transversaux. Ainsi, l'option nationale HIMO (Haute intensité de main d'œuvre) comme stratégie visant la réduction de la pauvreté grâce à la création de nouveaux emplois a été utilisé dans le secteur eau et assainissement. Le secteur a pris en compte les aspects genre ; ceci a été affirmé dans les principes de la politique sectorielle de l'eau et assainissement adoptée en 2004. La dimension environnement a été prise en considération.** Un spécialiste environnemental qui a été recruté au niveau du programme nationale d'alimentation en eau potable en milieu rural et tout les projets comprennent un volet mitigation des impacts environnementaux.
7. Sur la base des dépenses du secteur, l'Etat d'exécution du CDMT pour la période 2004 à 2005 se présente comme suit
- 8.

| 2004 | | | 2005 | | |
|-----------|-------------|------|-----------|-------------|------|
| Prévision | Réalisation | Taux | Prévision | Réalisation | Taux |
| 6 943 | 6 789 | 98 % | 37 585 | 18 793 | 50% |

9. Les dépenses effectuées durant la période 2003 à 2005 sont en conformité avec les priorités du secteur ou un grand effort a été fait dans le cadre de la décentralisation c'est ainsi que les districts ont acquis une expérience dans la gestion des marchés.

2. Analysis of Performance

2.2. L'évolution de l'ensemble des indicateurs du secteur montre que celui-ci est en bonne voie. Ces indicateurs sont résumés dans le tableau ci-après :

2.3.

| Indicateur | 2002 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--|------|------|------|------|
| % de la Population ayant accès à l'eau potable en milieu rural | 41% | 55% | 66% | 85% |
| % de la Population ayant accès à l'eau potable en milieu Urbain | 66% | 69% | 75% | 85% |
| % des systèmes gérés par des opérateurs professionnels | 70% | 75% | 90% | 100% |
| % de la Population ayant accès aux services d'assainissement hygiénique en milieu rural | 6% | 10% | 34% | 66% |
| % de la Population ayant accès aux services d'assainissement hygiénique en milieu urbain | 6% | 8% | 34% | 66% |

2.4. Les principales réalisations de la matrice des politiques PRSP de 2005 sont

- L'adoption de la politique nationale d'AEPA en milieu rural ;
- la mise en place d'un cadre de coordination du secteur impliquant tous les intervenants ; structures centrales et décentralisées, bailleurs de fonds, ONGs et la société civile ;
- Les travaux de réhabilitation, construction et extension des systèmes AEP ont permis l'accès à l'eau potable à environ 1 Millions de personnes ce qui fait passer le taux de desserte en milieu rural de 41% en 2002 à 55% en 2005 ; en milieu rural de 66% en 2002 à 69% en 2006
- *La préparation d'un programme « Water for growth » qui se en particulier sur la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté, la gestion durable des ressources et le renforcement institutionnel du secteur de l'eau ;*
- Implication du secteur dans la gestion des systèmes AEP ; environ 70 systèmes sont confiés à des professionnelles soit 8,2%. Une stratégie de mise en place d'un partenariat public privé a été mise en place et devra permettre d'atteindre l'objectif de 10% en fin 2006 et 15% fin 2007
- Les travaux réhabilitation de systèmes AEP ont permis d'atteindre l'objectif de 75% de fonctionnalité de l'ensemble des systèmes

3. Recommandations- Que peut-on faire dans l'élaboration d'EDPRS?

3.1. L'EDPRS devra intégrer la possibilité de financer des actions à grande envergure pour atteindre les objectifs du MDGs et la vision 2020.

3.2. Pour l'atteinte des objectifs de la vision 2020 et du programme de réduction de la pauvreté dans le cadre du secteur eau et assainissement, le MINITERE a mis en place les plans et programmes suivants : (i) Programme de gestion National de gestion des ressources en eau ; (ii) Programme National d'Alimentation en Eau potable et

3.3. Assainissement en Milieu Rural : et (iii) Plan d'investissement pour l'alimentation en eau potable et assainissement de la ville de Kigali Les investissements nécessaires pour satisfaire les besoins de la population rwandaise en eau potable et assainissement à l'horizon 2015 sont estimés à environ 820 Millions de dollars américains

10. Protection sociale

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

La protection sociale n'est pas expressément mentionnée dans le PRSP1. Il n'y a pas d'objectifs ou cibles pour la protection sociale. Celle-ci n'a non plus bénéficié d'un plan d'action stratégique au cours de la période de la mise en oeuvre du PRSP1. [La politique nationale a été approuvée par le Conseil des Ministres vers la fin de la période de la mise en oeuvre du PRSP1 jusque fin 2005].

Néanmoins, la protection sociale bénéficie d'une proportion importante de l'allocation budgétaire nationale:

| 2003 | 2004 | 2005 |
|------|-------|------|
| 9,5% | 10,2% | 7,2% |

[Source Tableau 5.1, Page 107. Mécanisme africain de Revue par les Pairs, Country Review Report juin 2005]

Malgré cette situation, la protection sociale sert d'instrument important utilisé par le Gouvernement. Elle est un élément important de la stratégie du Gouvernement permettant de réaliser les ODM. Au niveau international, on s'accorde à affirmer que les mesures de Protection sociale accélèrent la réalisation des ODM. Son rôle dans le domaine de la croissance économique consiste en l'élargissement des marchés locaux. Elle permet d'assurer l'équité et contribue à la promotion des efforts de paix et de sécurité. Elle offre en outre le potentiel grâce auquel nous trouvons des solutions à long terme à la crise à court terme – par exemple la sécurité alimentaire. Au Rwanda, la Protection sociale a joué un rôle important dans le transfert des ressources aux populations pauvres et vulnérables et est susceptible de continuer à jouer ce même rôle dans l'avenir.

Le Gouvernement n'a pas été le seul à être actif dans la mise en oeuvre de la Protection sociale car la société civile et la communauté des donateurs intègrent également dans leurs programmes les activités de transfert social.

La série actuelle de programmes est tellement variée et vise à appuyer différents groupes dans le pays. [Ceci fait l'objet d'un résumé dans la Matrice d'autoévaluation]. Au nombre des bénéficiaires des transferts sociaux figurent le Rapatriés et les réfugiés, les rescapés du génocide, les enfants et les personnes handicapées. L'organe principal qui «abrite» le programme de Protection sociale du Gouvernement est le MINALOC. Rappelons par contre que le MINISANTE (Mutuelles de santé), le MINEDUC (appui pour les frais d'enseignement secondaire] et les programmes de lutte contre le VIH/SIDA contribuent à l'exécution de ces programmes.

Avec l'absence de plan stratégique unique, le PRSP 1 a connu une approche fragmentée pour ce qui est de la protection sociale et on assiste ainsi au manque de données importantes. L'absence d'objectifs de haut niveau ou d'un plan d'action signifie que la majorité des calculs dans le cadre de la protection sociale dans le pays se basent sur les « guest mates ». [Quoique la Banque Mondiale a mené quelques recherches qui peuvent être plus fiables]. Nous disposons des informations limitées sur l'impact des programmes – bien qu'elles doivent être analysées de façon plus approfondie.

La stratégie nationale de Protection sociale (fin 2005) offre actuellement un cadre de politique sur lequel les plans d'action futurs peuvent être bâtis. Alors que beaucoup reste à faire, les cibles pour la prochaine EDPRS devrait avoir pour objectif de:

- compléter la stratégie nationale de croissance tout en se focalisant sur les transferts sociaux pour l'inclusion des populations les plus pauvres et vulnérables ;
- directement faire face au problème de vulnérabilité et de pauvreté des citoyens rwandais vivant dans des conditions extrêmes
- Offrir une mesure d'équité – améliorer les attentes de paix et de sécurité.

2. Analyse des performances

Le déficit le plus important dans la mise en oeuvre dans le cadre de la Protection sociale a été l'absence de sa politique nationale [jusqu'à la fin de la période du PRSP1], de son plan d'action, de son budget consolidé et de son cadre de suivi. En somme, la Protection sociale a été à la fois victime d'absence de cibles claires et de mesures de gestion publique financière. Le cadre institutionnel bénéficiera dans le futur de la clarté et de la coordination. Il reste néanmoins beaucoup de travail analytique à faire en vue de la réalisation de ces changements.

Rappelons néanmoins que malgré ces défis que connaît ce secteur, les informations anecdotiques affirment que la protection sociale a produit un impact important sur les vies des populations vivant dans la pauvreté. Les personnes handicapées sont actuellement dans le processus d'identifier les moyens leur permettant de s'engager dans les systèmes politiques du Gouvernement local en vue de mettre à profit les nouvelles chances de vie menant à leur indépendance et autosuffisance. Les enfants des familles des rescapés du génocide ont pu se créer de nouvelles chances à travers l'enseignement secondaire et tertiaire. Les groupes confessionnels, les ONG et le Gouvernement prennent en charge un bon nombre des orphelins du VIH/SIDA. De nouvelles mesures sont en cours d'examen pour le renforcement de la sécurité alimentaire en faveur des familles vivant de l'agriculture de subsistance dans des régions sujettes à la sécheresse.

Les messages clefs du rapport sont les suivants:

- L'analyse et les recherches prévues fourniront une image véritable des transferts sociaux existant dans le pays. Ceci pourra, à son tour, permettra de faire une planification basée sur l'expérience et qui doit être exécutée.
- La feuille de route du Rwanda en matière de croissance sera renforcée une stratégie de protection sociale ciblée.
- La majorité des populations vulnérables peuvent être ciblées de manière systématique dans l'avenir.
- Le Gouvernement local est disposé à assumer le rôle de la mise en oeuvre de la politique/stratégie
- Le Gouvernement compte beaucoup de partenaires animés de bonne volonté de financer et de fournir une stratégie bien élaborée.
- L'introduction d'un cadre de suivi efficace conduira à la réussite de la politique/stratégie nationale devant être mesurée et réitérée au fil du temps
- Le Gouvernement peut décider de la possibilité de réallocation du financement relativement généreux (en comparaison avec d'autres pays) dont bénéficie le secteur pour mieux réaliser ses objectifs.

3. Recommandations- Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

Emettre des recommandations clefs pour l'avenir: Que faut-il faire dans l'elaboration d'EDPRS? Quels sont les priorités émergentes?

Les priorités du secteur Protection sociale sont les suivantes:

- 1) Protéger les citoyens les plus vulnérables du Rwanda et améliorer leurs conditions de vie et productivité
- 2) Créer des moyens pour davantage d'équité et une meilleure stabilité politique et sociale
- 3) Impliquer un bon nombre de citoyens dans le processus de croissance économique

La réalisation de ces priorités reposera sur:

- a) la création d'une base fiable et adéquate en vue de la définition des objectifs pour les cinq prochaines années
- b) la réforme des institutions en vue d'assurer la prestation et le suivi efficaces.
- c) la réallocation des ressources le cas échéant
- d) la collaboration étroite avec le gouvernement local et au sein du gouvernement national
- e) la création des moyens permettant au Gouvernement de mettre en oeuvre les partenariats avec d'autres prestataires.

11. Justice, Réconciliation, Loi et Justice

Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

1.1 Les cibles du PRSP 1 ont été atteintes:

- **Réformes constitutionnelles:** Une équipe multipartite est en train d'élaborer un code de conduite devant être observé par toutes les parties et politiciens. La nouvelle Constitution a été officiellement adoptée le 4 juin 2003. La séparation des pouvoirs a été institutionnalisée. L'organisation des élections parlementaires, présidentielles et celles des comités des conciliateurs a été couronnée de succès.
- **Réconciliation nationale:** Le pays s'est engagé dans un processus continu d'éducation civique et de concertations au niveau de base, d'organisation des camps de solidarité (Ingando), y compris les formations à l'intention des ex-rebelles en provenance de la RDC en vue de leur intégration. Le processus d'élaboration d'une politique nationale d'intégration sur l'unité et la réconciliation est en cours. L'éducation civique sur la réconciliation s'intègre progressivement dans les programmes nationaux d'enseignement.
- **Justice pénale et Gacaca:** La phase pilote a démarré en 2002 alors que la phase de collecte d'informations au niveau national a commencé en 2005. La cible sur le rôle de la police et des Forces de défense locale (LDF) a fait l'objet de revue en 2002. Les mécanismes des responsabilités de la police envers les communautés locales ont été renforcés. Les lois sur la prévention de la discrimination contre les femmes et d'autres groupes ont été adoptées. Une stratégie sectorielle pour l'ordre public et la sécurité a été élaborée. De nouvelles prisons ont été construites et transférées des villes vers le milieu rural. Les initiatives de biogaz ont été introduites dans la moitié des prisons. De nouvelles lois ont été adoptées tout en révisant celles qui étaient obsolètes (caduques). De nouvelles institutions ont été créées.
- **Les droits de la personne:** La Commission nationale des droits de la personne a continué d'assurer la promotion et la protection des droits de la personne en collaboration étroite avec la Société civile. Le suivi de Gacaca et des politiques du Gouvernement a été assuré dans le respect des droits de la personne.

1.2 Le secteur JRLO a pu atteindre les cibles qui n'étaient pas reflétés dans le PRSP 1:

- Les réformes du secteur Justice ont été finalisées en 2004.
- Une stratégie sectorielle détaillée du secteur Justice a été élaborée tout en reflétant les priorités et les défis du système judiciaire et les principaux intervenants dans le secteur. Le secteur JSCG a été institué. Ses membres ont procédé à l'approbation des termes de référence en juin 2005.
- Un cadre de stratégie nationale d'assistance légale a été élaboré.
- Création de l'Institut supérieur de pratique et de développement du droit (ILDP) à Nyanza. L'Institut est une initiative permanente de renforcement des capacités du Secteur justice transversal visant l'amélioration de la qualité des juristes, des juges, des procureurs et d'autres services du secteur du droit.
- Un régime d'inspection au sein des services judiciaires et du parquet a été créé en vue de vérifier entre autres les normes d'éthique et d'intégrité du personnel.
- Une cellule a été créée en vue d'assurer la supervision du processus de la révision de la loi commerciale, d'identifier et d'éliminer les contraintes en matière de lois et de réglementation qui constituent un obstacle à l'investissement et au développement d'un secteur privé solide.
- La population a été sensibilisée sur de nouvelles lois et leur droit à dénoncer les cas d'injustice. Tous les codes et lois seront mis sous forme digitale et mis sur ligne avant fin 2006.
- Le TPIR est en train d'élaborer sa stratégie d'achèvement de son mandat. Le Rwanda espère que cela constitue une destination logique vers la continuation du travail du TPIR. Un Task force composé des représentants du Gouvernement du Rwanda chargé de travailler sur les préparatifs nationaux pour ce qui est de la prise du relais du travail du TPIR a été mis en place.
- Les inyangamugayo (personnes intègres) ont été formés et sensibilisés sur le Gacaca. La gestion des conflits a été intégrée. La population a été sensibilisée et informée sur les juridictions Gacaca. L'organigramme et le plan stratégique (2005-2007) du Comité de pilotage du TIG ont été élaborés. Les plans de mise en place d'un centre de documentation sur Gacaca et d'un système de collecte de données sont en cours.
- Les comités des conciliateurs Abunzi visent à fournir un cadre de conciliation obligatoire préalable avant de recourir à des juridictions prévues par la Constitution. 1545 comités des Abunzi ont été mis en place dans les secteurs en vue d'offrir la médiation au niveau des communautés pour des conflits moins importants. À côté d'assurer la réduction du nombre des dossiers dans les cours, les comités des conciliateurs ont offert à la population un processus moins onéreux et facile permettant de trouver des solutions par des voies légales tout en décentralisant la justice vers la population.

- L'Office de l'**Ombudsman** a pour mission de combattre les injustices et la corruption. Cet Office a coordonné et mis en œuvre la mobilisation de la masse et la sensibilisation des La Commission nationale a fait des progrès quant à l'intégration des questions sur les **droits humains** dans les services chargés d'assurer le respect de la loi. Les services de prison ont contribué à la promotion des droits humains en organisant des formations à l'intention du personnel pénitentiaire sur la lutte contre la torture et des conseillers sur les droits des enfants et des groupes vulnérables au sein des prisons. Le MININTER a élaboré un manuel de formation sur les droits humains destiné aux organes chargés d'assurer le respect de la loi et pu organiser des formations sur les droits humains à l'intention des officiers de police se focalisant sur la torture, la violence sexuelle et la violence basée sur le genre ainsi que sur les droits des enfants. Tous les officiers de police ont bénéficié des guides de poche sur les droits humains. Tous les maires et Vice maires ont été formés sur les droits des femmes et des enfants ainsi que sur la prévention des conflits. La population a été éduquée sur les droits des enfants et les peines prévues contre les infractions alors qu'environ 14.340 femmes et enfants ont bénéficié d'une assistance juridique gratuite de la part des ONG (par ex. Haguruka). Le Rwanda a procédé à la ratification d'un nombre important des traités internationaux sur les droits humains et à l'intégration des droits humains dans la législation nationale.
- La **RNP** a pu élaborer une approche communautaire de maintien de sécurité tout en établissant des mécanismes permettant d'assurer la responsabilité des agents chargés du respect de la loi devant la population et de faire le suivi de la qualité des services prestés. On estime que le taux de criminalité a baissé grâce à la sensibilisation communautaire. Le taux des crimes enregistrés est tombé jusqu'à 30% de 2003 à 2004 et jusqu'à 11% de 2005 à 2006.
- Une loi portant création et organisation du **Service national des prisons** a été élaborée et approuvée par le Conseil des Ministres et attend d'être adoptée par le Parlement. Les agents sociaux dans les prisons ont été formés en matière de santé et d'assainissement en collaboration avec le CICR. Le personnel de la prison a été formé sur la comptabilité (les comptables, les directeurs de projets, le personnel chargé de la production et les gestionnaires de stocks) et en matière de droit pénal (les directeurs et les officiers de l'état civil).
- Préfets, des Maires, des Conseillers de secteurs, des leaders d'opinion, des Directeurs des institutions publiques et privées, des étudiants du secondaire, des universités et des instituts supérieurs et de la population sur la lutte contre la corruption et l'injustice.

2. Analyse des performances

Les progrès énormes ont été enregistrés pour ce qui est des priorités du PRSP1 telles que les réformes constitutionnelles, la réconciliation nationale, la justice pénale, Gacaca et les droits humains. Néanmoins, les progrès incontestables et la bonne performance du secteur Justice ne peuvent pas se fonder sur l'analyse des indicateurs clefs de performance étant donné qu'ils n'ont pas été définis dans le PRSP1. Cela réduit considérablement la possibilité de passer en revue les progrès et limite le suivi et évaluation au sein du secteur Justice. Un certain nombre d'actions qui n'étaient pas prévues dans le PRSP1 ont été initiées et réalisées dans le domaine de la Justice, de la réconciliation, de la loi et de l'ordre.

3. Recommandations - Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

1. Engagement continu du Gouvernement dans le cadre du renforcement du système légal pour le maintien de la sécurité, de la réconciliation, de la loi et de l'ordre qui sont des principaux fondements de la stabilité politique et économique.
2. Une EDPRS avec des résultats clairs et mesurables devrait être considérée comme un document flexible devant changer avec le temps. Le chapitre d'EDPRS sur le secteur JRLO devrait s'aligner sur le Cadrage des dépenses à moyen terme de 2007-2009 avec ses 4 lignes de services et programmes et devrait comprendre un cadre de Suivi et évaluation avec des indicateurs clefs de performance mesurables et clairs.
3. Il faut une attention particulière en vue de s'assurer que les indicateurs du secteur Justice permettent de manière particulière de savoir si les personnes les plus pauvres bénéficient actuellement des services légaux. Seul un CDMT approprié avec une série globale des indicateurs de pauvreté et des mécanismes clairs de suivi peut assurer une corrélation efficace entre les dépenses du secteur Justice et son impact sur les groupes ou domaines pauvres. Il faudrait élaborer une stratégie claire sur les moyens d'assurer et de mesurer l'accès des pauvres aux services de justice et sur les modalités de leur relation avec la réduction de la pauvreté.
4. Lors de l'élaboration d'EDPRS, il faudra bien faire le suivi de la question liée à la participation dans la fixation des priorités du secteur. Le PRSP1 souligne l'importance des droits des communautés locales dans les processus de prise des décisions mais n'en fait pas le suivi avec des actions et méthodes prévues en vue de pouvoir s'assurer que les communautés sont capables de s'impliquer pleinement dans la prise des décisions : Le PRSP1 a été un document important inconnu. Les niveaux décentralisés, les instances de base et les organisations de la Société civile doivent être consultés dans le cadre de l'élaboration d'EDPRS.
5. Le secteur Justice sera l'acteur principal dans l'adoption des lois tout en s'attaquant aux défis transversaux et il importe ainsi de développer cette capacité d'analyse. Le PRSP 1 et les Rapports sur la performance annuelle (APR) qui s'en sont suivis ne montrent aucune évidence claire sur la façon dont les aspects des droits humains et de la réconciliation se sont intégrés dans tous les domaines thématiques. Dans l'élaboration d'EDPRS, le chapitre sur les Groupes de travail sectoriels devrait définir une stratégie d'intégration d'une approche basée sur les droits avec des cibles claires liées à l'identification des détenteurs des droits et des obligataires.
6. La meilleure voie à suivre dans l'avenir dans le cadre d'aligner les partenaires au développement et la Société civile sur la stratégie sectorielle est de continuer de travailler sur le CDMT 2007-2009 avec un budget, des programmes et un cadre de S&E clairs. Ce document consensuel devra refléter des activités du secteur Justice sans exception aucune de manière intégrée et harmonisée tout en élaborant ainsi un document idéal pour aligner davantage les partenaires au développement sur le secteur Justice dans son ensemble.
7. EDPRS doit refléter les liens avec les Objectifs de développement du millénaire. Aussi ne faut-il pas oublier que la bonne gouvernance et la justice forment une base et un environnement favorable pour la réalisation des Objectifs de développement du millénaire.

12. Décentralisation

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Adoptée en 2000, la politique de décentralisation était conçue en vue de réaliser trois principaux objectifs, à savoir (i) la promotion de la gouvernance démocratique au niveau local ; (ii) l'amélioration de la prestation des services en faveur des pauvres et (iii) la création d'une base pour le développement durable participative et communautaire.

Ces objectifs ont été définis dans le PRSP en tant qu'éléments très importants dans le domaine du renforcement de la participation des instances de base et de l'intervention du gouvernement à travers la décentralisation.

En particulier, elle stipule que « la bonne gouvernance est un préalable à la réussite du développement... Le respect des droits humains et la participation accrue de la population dans le Gouvernement, à travers l'approche remontante liée à la décentralisation sont des éléments importants.

Généralement, il est à constater que le domaine de la décentralisation a connu beaucoup de réalisations plus particulièrement pour ce qui est de la politique et du cadre légal et institutionnel. Les lois et les politiques sur les élections, les fonctions administratives, le développement communautaire local et la décentralisation fiscale et financière ont été élaborées. S'agissant du cadre institutionnel, les structures et les procédures de gestion administrative et financière sont en place et opérationnelles quoiqu'elles ne soient pas encore efficaces. Plus important encore, il faut noter que les élections locales et au niveau des instances de base sont régulièrement organisées en vue de la démocratisation et l'autonomisation de la population. Au-delà des réalisations générales spécifiques à la décentralisation administrative enregistrées lors de la première phase de la décentralisation, on a noté d'autres réalisations importantes au nombre desquelles figurent la mise en place d'un Fonds commun de développement (CDF) qui a permis de financer avec succès plusieurs initiatives au niveau du gouvernement local et qui a progressivement gagné la confiance des donateurs, la mise en place des arrangements pour la coordination du processus de décentralisation et la création de l'Association rwandaise des autorités du gouvernement local (RALGA) dont le rôle principal consiste en le plaidoyer et le lobbying pour ses membres. Depuis 2002, 3 % des recettes nationales sont actuellement allouées à l'appui des dépenses courantes des gouvernements locaux.

Les progrès réalisés dans le cadre des actions prioritaires du PRSP (élaboration du budget des districts, le CDF et les transferts LABSF ainsi que les ressources et les responsabilités y afférentes) peuvent se résumer de la manière ci-après :

- *Les districts ont pu élaborer régulièrement leurs budgets annuels et avant-projets devant être soumis au CDF.* La relation entre les ressources et les responsabilités des districts a fait l'objet d'un suivi étroit tout en conduisant aux réformes territoriales et administratives en 2005 visant le renforcement des capacités fiscales des districts et la décentralisation des services vers la population à travers la dévolution plus importante des responsabilités au niveau des secteurs et en renforçant les capacités au niveau de district.
- *Les transferts fiscaux ont été introduits pour faire face à l'augmentation des responsabilités des districts. Les modalités du Fonds communautaire de développement sont actuellement opérationnelles.* Les transferts du budget de développement à travers le CDF. Le CDF a été mis en place en vue de faciliter et de faire le suivi du flux des fonds et la gestion des informations entre le gouvernement central et les districts. Les transferts du budget de développement à travers le CDF ont augmenté chaque année en passant de 2,7 milliards en 2003/2004 à 8,4 milliards en 2005 indiquant ainsi une augmentation progressive permettant de réaliser 10% des cibles sur le transfert du développement. Depuis 2003, 3 pourcent de la totalité des recettes nationales sont transférées pour faciliter les dépenses récurrentes des gouvernements locaux.
- Les transferts fiscaux aux districts, également à travers le CDF, ont atteint un niveau bas contrairement aux prévisions suite aux capacités limitées de planification et d'absorption pour les districts. Le transfert des ressources n'a pas été à la hauteur du transfert politique des responsabilités alors que la collecte par le gouvernement local de ses recettes propres devrait être renforcée de façon considérable.

2. Analyse des performances/Défis clefs de mise en oeuvre

Malgré les réalisations précédemment mentionnées, la mise en oeuvre de la politique de décentralisation n'a pas cessé de se heurter aux défis importants dans les domaines ci-après:

- (1) Cadre légal et politique: quelques lois et règlements doivent tenir compte des lois et règlements sectoriels qui seraient contraires à la décentralisation.
- (2) Mise en place et capacités institutionnelles: faible flux d'informations entre différentes couches du gouvernement; instabilité des ressources humaines au niveau des districts, participation limitée de la Société civile, équipements logistiques insuffisants aux niveaux du gouvernement local.
- (3) GL et planification communautaire: Les CDC qui sont chargés d'assumer le leadership dans le processus de planification n'ont pas toujours de capacités suffisantes et leur implication reste limitée ; le processus de planification tend à être contrôlé par les agences d'intervention et les projets financés par les donateurs. Un autre problème est lié à l'incohérence persistante entre la planification locale et les priorités nationales et les stratégies sectorielles.
- (4) Décentralisation fiscale et gestion financière: mécanismes inadéquats de financement et les capacités financières limitées, absence d'informations sur le potentiel des recettes au niveau local, orientation insuffisante des autorités locales sur la gestion et les rapports financiers/comptables.
- (5) D'autres défis comprennent:
 - Décentralisation asymétrique (les progrès dans différents secteurs ne suivent pas le même rythme)
 - Mauvaise coordination à tous les niveaux.
 - Les rôles et les responsabilités ne sont pas toujours clairement définis.
 - La planification locale n'est pas cohérente avec les stratégies nationales sectorielles/de planification
 - Les plans des districts ne sont pas souvent réalistes (tendent à être très ambitieuses eu égard aux ressources disponibles)
 - Capacités limitées (financières/humaines/logistiques)
 - Faible impact des interventions financées par les donateurs.

Beaucoup de problèmes, de défis et de faiblesses identifiés sont actuellement abordés avec les réformes de la décentralisation adoptées en 2005 et qui sont mises en oeuvre depuis janvier 2006.

3. Recommandations- Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

Les prochaines priorités dans le domaine de la décentralisation s'aligneront sur la politique de réformes territoriales en vue d'atteindre les objectifs spécifiques ci-après:

- (i) Promouvoir et améliorer l'efficacité dans la prestation des services et la collecte des informations (statistiques) au niveau sectoriel tout en transformant le secteur en un véritable point focal de prestation des services avec des capacités humaines, matérielles et financières suffisantes ;
- (ii) Intégrer et renforcer la coordination des « services publics » et le développement économique au niveau de District par le recrutement d'un personnel techniquement plus compétent ainsi que la dotation d'autres ressources au District;
- (iii) Intégrer et renforcer la coordination du développement au niveau provincial;
- (iv) Mettre en place et renforcer un système approprié et cohérent du Rwanda de suivi et évaluation, institutionnaliser les outils et les systèmes de responsabilité et assurer les régimes fiscaux soutenus, équitables et décentralisés.

Les actions prioritaires à inclure dans l'EDPRS:

- Programme de renforcement des capacités et les mécanismes de collecte de fonds devant permettre sa mise en oeuvre
- Elaborer une politique de gestion des ressources humaines pour le GL et les manuels administratifs y relatifs
- Renforcer une coordination transversale au niveau local/de district pour une meilleure prestation des services et élaborer le manuel de DS
- Définition Claire des transferts et relations fiscaux intergouvernementaux (Politique de décentralisation fiscale)
- Mener un recensement fiscal en vue d'identifier les capacités financières de nouveaux districts
- Processus de planification cohérent au niveau central et des GL et définition des cibles claires pour les entités décentralisées.
- Renforcer les liens entre le Programme Ubudehe et la décentralisation
- Définition et mise en oeuvre d'un système cohérent de S&E approprié au Rwanda
- Réorganiser le Fonds commun de développement (CDF) en vue de s'adapter aux réformes et aux exigences de passer du projet à l'appui budgétaire.
- Mettre en place une structure institutionnelle en vue de renforcer la coordination sectorielle (Secrétariat de décentralisation légalisé)
- Elaborer un nouveau Plan de mise en oeuvre de la décentralisation (DIP) aligné sur l'EDPRS.

13. Participation des citoyens, autonomisation, transparence et responsabilité

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

La période d'EDPRS a été marquée par l'évolution et la maturité de la bonne gouvernance, la responsabilité et la transparence. Ces concepts ont déjà commencé à être ancrés dans les processus de prise des décisions. Les concepts comme la participation, l'autonomisation et la voix ont également surgi au cours de cette période et ont été élargis dans les rapports sur la performance annuelle (RPA).

Le PRSP 1 envisageait qu'il faudrait élaborer une nouvelle **Consitution** à travers un processus de consultation nationale au cours 2002. Cet événement jalon a été realisees avec succes en 2002 tout en favorisant l'existence d'un certain nombre de processus et de mécanismes pour la tenue des élections locales et des institutions clefs telles que les deux Chambres du Parlement, un système judiciaire indépendant, la Commission nationale électorale, l'Office de l'Ombudsman et l'Office de l'Auditeur général des finances de l'Etat. Ces institutions offrent le cadre pouvant permettre aux décideurs politiques de devenir responsables devant la population. La nouvelle Constitution a mis en place des principes majeurs relatifs à la gouvernance locale et aux gouvernements locaux. Elle offre en outre un forum d'échange de vues et d'opinions sur les meilleures pratiques de gouvernance (le Conseil national de dialogue, *National Dialogue Council, Inama y'Igihugu y'Umushyikirano*)

Le PRSP 1 a souligné la nécessité de disposer d'un Code de conduite pour les politiciens et les organisations politiques enregistrées au Rwanda. Ce s'est réalisé en 2003. Les **élections** nationales législatives et présidentielles se sont tenues en 2003 comme prévu. Malgré quelques faiblesses notées par quelques observateurs, ces élections ont été généralement considérées comme un pas important vers la gouvernance démocratique.

Les progrès réalisés dans le domaine de **l'éducation civique** ont consisté en l'élaboration d'une politique, d'un programme d'action et des instruments de mise en oeuvre. Quoique ce domaine ait connu des progrès satisfaisants, les connaissances des votants restent limitées quant à leurs obligations et droits pour ce qui est des élections alors que la Société civile a besoin davantage de libéralisation. Quelques succès ont également été enregistrés dans le cadre de l'autonomisation de la **société civile** avec la création d'une commission présidentielle chargée de la gouvernance et de la société civile et la création d'une base de données en 2004. La loi régissant la société civile a été également élaborée et un certain nombre de programmes et activités nationales favorisant la participation et l'autonomisation des citoyens ont été menés. Au nombre des exemples concrets figurent les campagnes de sensibilisation sur l'unité nationale, la réconciliation et les juridictions Gacaca. Il faut néanmoins rappeler que le rôle de la société civile dans les processus de prise des décisions n'est pas encore clarifié et doit ainsi être renforcé.

Dans le contexte de la relation décideur politique – prestataire de services, le PRSP original a envisagée de mener des actions dans trois grands domaines : résoudre les problèmes identifiés par les **audits publics**, renforcer les compétences en matière d'audit dans les districts et accroître la dissémination des informations publiques. Concernant le premier et le deuxième domaines, il reste quelques faiblesses à relever de façon effective surtout au niveau local. Les informations constituent également un domaine qui exige davantage de progrès.

Le PRSP original n'a mentionné aucune action en rapport avec la relation de responsabilité entre les bénéficiaires des services et les prestataires de ces services. Les rapports sur la performance annuelle de 2004 et 2005 ont pu intégrer de telles questions. Deux domaines qui sont liés à cette question sont : l'Office de l'**Ombudsman** et le Système des fiches d'évaluation par les citoyens et des fiches de performance communautaire. L'Office de l'Ombudsman a été crée en 2003 et est devenu opérationnel en 2004. Un plan stratégique a été élaboré en vue de renforcer la responsabilité et la transparence. Le MINALOC a organisé deux grandes conférences sur la lutte contre la corruption et la prestation des services. Quoique le PRSP 1 n'a mentionné aucune stratégie spécifique au renforcement de la voix des citoyens et la responsabilité, quelques études pilotes ont été mènees en 2004 et 2005 tout en procedant à l'essai de deux outils dans les secteurs de prestation de services choisis : Les fiches d'évaluation par les citoyens et les Fiches de performance communautaire.

Un certain nombre de succès ont été réalisés dans le domaine de la participation des citoyens, de l'autonomisation, de la transparence et de la responsabilité en dehors et au-delà du cadre du PRSP1/RPA. Quelques exemples concrets sont les contrats de performance des districts, les élections des GL tenues en 2006 et les nouveaux comités des conciliateurs (Abunzi) pour ne citer que ceux-là.

2. Défis clefs et recommandations

Les conclusions globales clefs tirées de l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre du PRSP 1 pour les thèmes considérés par le Groupe de travail sectoriel (SWG) sont les suivantes:

- L'étendue du cadre d'actions du PRSP1 a été généralement limitée. Les exemples sont : les événements jalons dans le domaine des réformes constitutionnelles, la démocratisation, les élections et le rôle de la société civile.
- Les rapports sur la performance annuelle (RPA) plus particulièrement celui de 2005, ont élargi l'étendue de ce cadre mais de manière insuffisante et n'ont pas réussi à cerner quelques progrès importants qui se sont réalisés en dehors de ce même cadre.
- Le cadre était non seulement limité dans l'étendue, il a été également marqué par l'absence des objectifs fondamentaux et d'une hiérarchie des événements jalons et des étapes qui permettront de montrer la façon dont les actions proposées pourront aboutir à la réalisation de tels objectifs.
- Le cadre du PRSP1 n'a pas clairement défini la façon dont les mécanismes de la bonne gouvernance contribuent à la réduction de la pauvreté et à la consolidation de la paix. Le lien et l'interdépendance entre ces trois éléments devraient être clarifiés dans l'EDPRS.
- La reconnaissance des liens éventuels entre la participation des citoyens, leur autonomisation, la responsabilité et la prestation des services n'est pas reflétée dans le PRSP1/RPA. Ce cadre a commencé à pointer vers 2005 et guide aujourd'hui la répartition des responsabilités au niveau décentralisé.
- Le suivi et évaluation des progrès réalisés par rapport aux événements jalons convenus se sont heurtés à l'absence d'un cadre de S&E global et bien intégré appuyé par une série des résultats/extrants fondamentaux.
- Bien que les questions se posent dans le cadre des droits civils et politiques, il y a un consensus sur une trajectoire positive de changement pour ce qui est de ces problèmes. Désormais le problème clef qui se pose ici semble résulter de la rapidité du changement plutôt que de son contenu.
- Malgré le manque de cohérence entre le PRSP1 et les progrès importants réalisés sur le terrain, il faut reconnaître l'efficacité de ces progrès.

L'EDPRS offre une chance significative permettant de relever les faiblesses identifiées lors de la mise en oeuvre du PRSP1 et se fonde sur les succès réalisés au sein et au-delà de son cadre.

14. Comment les questions transversales ont-elles été représentées dans les autoévaluations?

1. Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Le document du PRSP1 a pu identifier huit questions transversales: technologie, genre, environnement, habitat regroupé (*imidugudu*), VIH/SIDA, emploi, renforcement des capacités et inégalité. Chacun des secteurs était supposé intégrer ces questions dans sa stratégie sectorielle [PRSP, page 69, juin 2002].

Lors de l'autoévaluation de 2006, les Groupes de travail sectoriels étaient appelés à examiner les progrès réalisés dans le cadre des questions transversales. Le niveau des progrès réalisés par rapport à chaque question transversale était évalué dans le cadre des autoévaluations sectorielles.

Le niveau auquel les questions étaient considérées comme transversales variait dans chaque Revue des progrès annuels. Les auteurs de l'Évaluation indépendante du PRSP1 ont identifié l'«évolution» des questions transversales [Page 30 Evans et al 2005] :

| PRSP | RPA1 | RPA 2 | RPA 3 |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------|
| Technologie | Technologie | Genre | Environnement & terres |
| Genre | Genre | Technologie | VIH/SIDA |
| Environnement | Environnement | Environnement | ICT [Technologie] |
| <i>Imidugudu</i> | <i>Imidugudu</i> | VIH/SIDA | Genre |
| VIH/SIDA | VIH/SIDA | Inégalité | |
| Renforcement des capacités | Renforcement des capacités | Harmonisation & Co-ordination | |
| Emploi | | | |

Cela étant, lors de l'autoévaluation de 2006, quatorze questions transversales ont été identifiées: enfants, jeunes, femmes, personnes âgées, personnes handicapées, réfugiés et rapatriés, communautés historiquement marginalisées décentralisation, environnement, VIH/SIDA, unité et réconciliation, dynamiques de la population et culture.

L'évidence des progrès réalisés dans le cadre des questions transversales a été difficile à obtenir auprès des secteurs. Avec quelques exceptions notables, la majorité des autoévaluations ont abordé les questions transversales en :

- étant très sélectives quant au choix de la question transversale qu'elles considéraient pertinente à leur secteur
- fournissant théoriquement les scénarios sur ce que l'impact aurait pu être – s'il a été mesuré
- affirmant que les questions transversales sont importantes et qu'elles doivent être abordées au cours de la période à venir.

Les exceptions sont notables. Il y a bien des exemples de planification pour le genre le long de l'autoévaluation dans le secteur éducation. L'autoévaluation du secteur santé est sensible aux inégalités dans la prestation des services et propose les voies de solution. Le secteur Justice fait des progrès remarquables dans le cadre de l'inclusion sociale en tant qu'élément d'une politique de justice pour tous. L'évaluation du secteur Environnement et régime foncier fait des commentaires sur la promotion des droits des femmes aux terres et sur la promotion de l'unité et réconciliation à travers la gestion des conflits sur les terres.

En général, il existe une absence accablante de données et d'analyse des progrès réalisés dans le cadre des questions transversales dans le PRSP dans les évaluations sectorielles. Comme conséquence, il y a quelques conclusions fermes.

2. Analyse des performances

Pourquoi les questions transversales n'ont pas été bien cernées dans les autoévaluations du PRSP?

Il y a l'absence de signes de progrès dans le cadre des questions transversales. Les problèmes qui se posent de manière particulière sont l'absence d'objectifs, les faiblesses de données et de suivi ainsi que l'absence de signes budgétaires empiriques. Certaines des questions transversales se sont en outre heurtées au manque de « champions » - elles ont manqué une base institutionnelle solide dans le gouvernement et on a assisté à l'absence d'agents de plaidoyer dans les secteurs. A la fin du processus du PRSP1, il est difficile d'identifier, au sein du Gouvernement, l'organe qui est principalement responsable d'assurer les progrès dans le domaine des questions transversales du PRSP1.

On a pu identifier six raisons qui justifient l'absence de signe de progrès:

1. Les stratégies sectorielles n'ont pas intégré les objectifs transversaux [Cela se remarque par exemple dans les stratégies des secteurs Justice, Infrastructure et secteur privé].
2. Beaucoup de secteurs ont connu des paradigmes conflictuels pour ce qui est de la fixation des priorités. Par exemple, le secteur Santé fait état de quatre sources concurrentes de priorités – les ODM ; celles fixées par des traités internationaux/donateurs ; la plus récente logique du Conseil des Ministres et les avis des utilisateurs des services de santé (qui, comme ils l'affirment, sont rarement pris en compte au niveau national).
3. Les systèmes de suivi élaborés sont d'un niveau très bas. Il n'y a pratiquement pas de signe d'impacts transversaux. Et dans les cas où le suivi existe, les systèmes de collecte de données ne comprennent pas souvent des questions transversales. Beaucoup d'autoévaluations ont répondu qu'elles n'ont rien à mettre dans le rapport pour ce qui est de l'impact des questions transversales.
4. Plusieurs secteurs ont retardé à fixer leurs stratégies sectorielles. Cela a conduit à une mauvaise prestation et à l'absence d'alignement. [Les secteurs n'avaient pas intégré des plans stratégiques ou avaient retardé à le faire - Décentralisation & Gouvernance / prestation, Protection sociale, Agriculture, Terres et Environnement].
5. La coordination trans-gouvernementale a été un problème qui se pose souvent. Elle est essentielle dans la prestation des services dans le cadre des questions transversales et cela concerne particulièrement les questions liées au VIH/SIDA et à l'environnement. Les contraintes à la réussite de la mise en œuvre des stratégies causées par «silos sectoriels» se manifestent dans les autoévaluations dans les domaines Terres et Environnement, Agriculture et Macroéconomie.
6. Le système de gestion financière publique n'a pas été suffisamment effectif. Il existe des liens insuffisants entre le CDMT et les objectifs stratégiques sectoriels. Concernant les questions transversales, on remarque une absence de données budgétaires à tous les niveaux et il n'y a pas de signe devant montrer la façon dont le budget national a été alloué dans le cadre des questions transversales.

3. Recommandations – Que faire dans l'élaboration d'EDPRS?

Les recommandations spécifiques sur les questions transversales dans l'EDPRS sont les suivantes:

1. Accorder la priorité aux questions transversales en:
 - a) Identifiant un petit nombre de questions importantes à la réalisation de la Vision 2020 et des ODM [Genre, Inclusion sociale, VIH/SIDA et Environnement].
 - b) Eliminer toutes les questions concernant la prestation – pour les aborder sous un autre angle [décentralisation, renforcement des capacités, budgétisation, suivi & évaluation, gestion financière publique, responsabilité].
2. Fournir un « cadre d'application » pour les quatre questions transversales prioritaires qui comprend la mise en place d'un baseline d'un minimum d'action et un moyen de vérification et de suivi des cibles. Ce cadre devrait être d'application dans chaque secteur et intégré dans les revues des progrès annuels
3. S'assurer qu'il existe un conseil d'un expert en vue d'aider les secteurs à comprendre ce que l'on attend d'eux dans le cadre des questions transversales et donner des conseils sur les moyens de gestion du processus au cours des cinq prochaines années par les secteurs.
4. S'assurer que les secteurs planifient leurs activités conformément aux objectifs nationaux de haut niveau en matière de pauvreté et de croissance. Les secteurs devront comprendre les moyens de s'attaquer aux différences régionales afin que les groupes sociaux marginalisés sont intégrés dans les cibles sur les politiques et la prestation des services.

S'assurer qu'il existe des «champions» désignés par le Gouvernement pour chacune des quatre questions transversales. Ces «champions» du Gouvernement doivent comprendre leur rôle dans les processus de suivi et de contrôle efficace. Le MINECOFIN devrait enfin être responsable de s'assurer que le cadre institutionnel donne des rapports sur les progrès annuels dans le cadre des questions transversales et qu'il est possible de faire le suivi des allocations budgétaires aux quatre questions transversales.

15. Evaluation par les Districts

Introduction

Le PRSP 1 du Rwanda a, depuis son élaboration en 2002, joué un rôle important dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie des Rwandais. Néanmoins, le suivi et l'évaluation des progrès réalisés étaient principalement menés au niveau national ou au niveau sectoriel sans impliquer les institutions décentralisées plus particulièrement au niveau de district. Les progrès dans le cadre du PRSP1 ont été évalués sur base des revues sectorielles annuelles qui ont été menées dans chaque secteur quoique certains secteurs restent confrontés au défi lié aux faibles cadres de S&E.

La participation des niveaux décentralisés dans la revue des progrès réalisés dans le cadre du PRSP1 a été très limitée et ne portait, dans la plupart des cas, aucun fruit alors que la grande responsabilité des districts consistait en la mise en œuvre de la majorité des programmes et projets en faveur des pauvres.

Le PRSP1 a couvert la période d'entre 2002 et 2005. Le GR, en collaboration avec les partenaires au développement, s'est engagé dans une stratégie de développement à long terme beaucoup plus améliorée tout en tenant compte des aspects de développement économique en tant que moteur important de réduction de la pauvreté des ménages au Rwanda. Ce cadre de développement stratégique a été baptisé « Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté », EDPRS.

L'une des contributions du processus d'élaboration d'EDPRS consistait en l'évaluation du PRSP1 avec pour objectif de se rendre compte des progrès réalisés et les défis rencontrés. Une évaluation indépendante du PRSP1 a été déjà menée et le rapport final est disponible. Une autoévaluation indépendante nationale du PRSP 1 au niveau sectoriel a été également finalisée. Dans l'appui à cette évaluation, les niveaux décentralisés se sont engagés dans l'évaluation des progrès avec le lancement officiel du processus de revue du PRSP1 au niveau provincial en mai 2006 qui a connu une participation importante des représentants des districts.

Ce lancement visait à regrouper tous les districts en vue de faire l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre du PRSP1 sous la direction des points focaux de l'Unité Planification du Développement du MINECOFIN en collaboration avec les autorités des districts.

Méthodologie

Avec le lancement effectif de l'autoévaluation du PRSP1 au niveau provincial en mai 2006, tous les districts ont se sont engagés dans des exercices d'autoévaluation en vue d'évaluer les progrès réalisés dans le cadre du PRSP1. Le personnel du MINECOFIN de l'Unité Planification du développement a coordonné le processus d'évaluation dans tous les districts.

Généralement parlant, les principes d'engagement et de participation effectifs de tous les intervenants dans le processus de développement au niveau des districts ont été adoptés. Avec un EDPRS bien structuré, tous les intervenants du secteur privé, des organisations de la société civile, des entités locales (Imirenge) et des leaders de la communauté, des communautés religieuses etc ont participé dans le processus de revue.

Au moins plus de trois réunions/ateliers ont été tenues dans tous les districts dans le cadre de l'évaluation du PRSP1. Les documents nationaux d'orientation globale tels que la Vision 2020, le PRSP1 ont été consultés alors que les Plans de développement des districts et d'autres stratégies de planification à court terme telle que IMIHIGO (contrat de performance) ont servi dans le processus de revue. En outre, dans la logique d'appui à ce processus, les principaux rapports sur les progrès des districts y compris les rapports de remise et reprise dans les nouveaux districts ont appuyé ce processus.

Les réunions, les débats et l'échange de vues ont été organisés en vue d'évaluer les progrès du PRSP1 dans les districts. Les débats menés lors de la réunion ont révélé que beaucoup de progrès ont été réalisés dans le cadre du PRSP1 pour ce qui est des domaines de la réduction de la pauvreté.

Tous les débats et interactions des intervenants lors des réunions de revue au niveau des districts ont abouti à des rapports de revue des districts. Les éléments envisagés dans ces rapports comprennent les progrès réalisés depuis 2002 couvrant la période allant de la génération du PRSP1 à 2005 et les perspectives pour 2006. Ces rapports ont été validés par tous les partenaires au développement au niveau de district et soumis aux provinces qui devaient les compiler et produire et seul rapport sur base de différents avis et contributions issus de tous les districts de chaque province. Il importe également de noter que, comme c'était la première fois que les districts étaient engagés dans la revue des progrès dans le cadre du PRSP, il a fallu s'attendre aux défis importants liés aux pratiques telles que les exigences d'assurer des consultations et une participation efficaces auxquels s'ajoute le système d'administration du Gouvernement local nouvellement restructurée.

Résultats

Il faut, généralement parlant, rappeler que les revues du PRSP1 menées dans tous les secteurs de tous les districts ont fait état des progrès et des défis allant de l'insuffisance de sensibilisation sur les objectifs du PRSP1 aux principes de planification en général et aux aspects fondamentaux des processus de suivi et évaluation à la fois au niveau national et au niveau des entités décentralisées.

Ci-après sont les principaux résultats des revues des districts menées dans le cadre du PRSP 1.

Principaux résultats des autoévaluations des districts dans le cadre du PRSP1

Secteurs sociaux et bonne gouvernance

- 1) Améliorations dans le secteur Education (améliorations pour ce qui est des allocations par tête, des taux de scolarisation au primaire et au secondaire, des taux d'abandon, du nombre des bâtiments d'enseignement primaire et de la sensibilisation sur le VIH dans les écoles.
- 2) Le secteur Santé (un nombre important de ménages qui ont adhéré aux mutuelles de santé, campagne efficace de lutte contre le VIH/SIDA, les améliorations dans la lutte contre la malaria et la tuberculose, réduction des taux de mortalité chez les enfants et les femmes et la sensibilisation des communautés sur les questions de santé).
- 3) Protection sociale: ici, beaucoup de progrès ont été réalisés. Par exemple, les améliorations ont été réalisées avec un appui accru aux groupes vulnérables (offrir des abris aux rescapés du génocide, appui aux enfants pauvres vulnérables en matière d'éducation, réinstallation des rapatriés, réinsertion sociale des ex-combattants, etc.)
- 4) Améliorations continues pour ce qui est des juridictions Gacaca, des programmes de démobilisation, etc.
- 5) Selon les revues du PRSP1 par tous les districts, la sécurité s'est révélée un domaine dans lequel les progrès importants ont été réalisés

Développement économique et Secteurs ruraux

- 1) Augmentation des services financiers en milieu rural (augmentation du nombre des banques et des institutions de micro finance ainsi que des services d'assurance communautaire.
- 2) Progrès dans le domaine des infrastructures – les routes ont été construites, d'autres étant améliorées, les centres ICT ont été établis en connectant le système de réseau rural - urbain en vue de la promotion des affaires, les progrès pour ce qui est de l'appui au système d'énergie moins coûteux telle que l'énergie solaire et le biogaz ont été enregistrés, les moyens de stockage des produits ruraux ont été appuyés de façon considérable et la construction des centres de marchés a été significativement appuyée.
- 3) Le secteur Agriculture a commencé à être transformée et modernisée. Amélioration des stations de lavage de café pour assurer les produits de haute qualité, amélioration de la production du thé, appui substantiel à l'amélioration des moyens agricoles avec l'utilisation accrue des engrais chimiques et le terrassement sur les pentes raides pour assurer la protection des sols et combattre l'érosion du sol, amélioration des races de bétail et d'autres animaux, améliorations pour ce qui est des centres de collecte de lait, etc.
- 4) Le secteur privé a connu des progrès dans tous les districts. Par exemple, les niveaux du commerce des particuliers se sont améliorés, améliorations pour ce qui est de l'octroi des prêts avec des facilités aux individus, le nombre des entrepreneurs privés a augmenté, etc.

Principaux défis aux niveaux décentralisés

Comme les autoévaluations dans les districts font état des progrès dans le cadre du PRSP1, celui-ci et sa mise en œuvre ont connu des défis.

Au nombre de principaux défis identifiés lors du processus de revue figurent:

- a) Réformes continues au niveau des gouvernements locaux qui ont occasionné les changements avec moins d'adoptabilité au processus du PRSP1. La plupart des changements survenus n'ont pas permis au PRSP d'être conçu par de tels niveaux administratifs.
- b) Quoiqu'il eût un système de S&E (bien que non solide) au niveau national ou sectoriel, ce système n'a pas été étendu aux niveaux décentralisés plus particulièrement dans les districts alors que la plupart des interventions de mise en œuvre du PRSP étaient menées au niveau des districts. Les revues des autoévaluations des districts ont permis d'identifier ce défi en tant qu'un problème sérieux étant donné que les revues annuelles du PRSP n'ont pas impliqué considérablement les districts et les provinces.
- c) L'absence d'indicateurs de base a également constitué le défi majeur pour les efforts des districts dans le cadre de l'évaluation. Dès lors, il n'y avait pas de démarcation des limites de nouveaux districts ; il était difficile de disposer d'une base concrète de données sociologiques préliminaires pour toute la période du PRSP au cours de chaque année. Cela a constitué un défi majeur et les districts ne pouvaient pas, à proprement parler, évaluer les progrès année par année pour toute la période allant de 2002 à 2005.
- d) Un autre défi qui a été noté lors des revues du PRSP au niveau des districts était l'insuffisance de sensibilisation pour les communautés locales sur le PRSP lui-même. Beaucoup de gens n'avaient pas d'informations suffisantes sur le PRSP. Cela a constitué également l'un des défis importants de mise en œuvre du PRSP. Comme les communautés qui étaient appelées à assurer la mise en œuvre du PRSP n'avaient pas de larges connaissances sur la stratégie, il n'y avait pas l'espoir de voir ces communautés assurer la mise en œuvre effective et le suivi des progrès du PRSP1.
- e) Les défis liés à la capacité ont été évoqués dans le PRSP et plus particulièrement dans sa mise en œuvre. Le manque de compétences suffisantes pour les ressources humaines auquel s'ajoute la faiblesse des institutions dans les niveaux décentralisés ont contribué aux inefficacités dans la mise en œuvre des programmes et des projets contenus dans le PRSP.
- f) Le processus d'évaluation lui-même au niveau des districts était un défi compte tenu l'insuffisance du temps qui était requis pour entreprendre une telle évaluation globale couvrant toute la période du PRSP. A cela s'ajoutaient les faiblesses en capacités à la fois humaines et institutionnelles ; ce qui a fait que l'on sous-estime les efforts de mener des revues et de produire des rapports de haute qualité sur les progrès des districts.

Recommandations et Conclusions

Après la comparaison des revues du PRSP1 sur les progrès des districts qui ont été menées dans tous les districts du pays, on a pu dégager une observation commune sur les défis majeurs et les recommandations ci-après :

- a) Renforcer une campagne de sensibilisation sur l'EDPRS tellement élargie afin d'éviter le défi d'insuffisance de sensibilisation dans le PRSP1.
- b) Mener une intervention rapide consistant à mener les enquêtes dans tous les districts en vue de disposer des données préliminaires plus fiables pouvant guider le processus de S&E à
- c) Finaliser rapidement les lignes directrices nationales de budgétisation et de suivi et évaluation en vue de donner une direction permanente et de qualité pour toutes les réalisations des districts.

- d) S'assurer que la période du processus d'élaboration d'EDPRS est lancée en même temps à la fois au niveau sectoriel et des niveaux décentralisés.
- e) Apporter davantage d'appui dans le domaine du renforcement des capacités au niveau des entités décentralisées de façon à permettre aux intervenants à ces niveaux de pouvoir disposer de capacités suffisantes pour l'exécution d'EDPRS. Cela peut se faire à travers l'organisation des formations, le renforcement des institutions et la mise à la disposition des districts des équipements suffisants et modernes.

16. Gestion des finances publiques

Réalisations pour 2002-2005

Cadre légal et réglementaire

La Constitution de 2003 en son article 79 définit les rôles et responsabilités quant à la soumission du projet de loi des comptes par le Conseil des Ministres, à l'adoption de la Loi relative aux finances par le Parlement ainsi qu'un rapport de reddition des comptes certifié par l'Auditeur Général des finances de l'Etat.

T Le Conseil des Ministres a approuvé la Loi organique relative aux finances (LOF) qui a été présentée au Parlement en 2004. La LOF offre un cadre solide de gestion des finances publiques (GFP) tout en définissant les rôles et responsabilités des institutions et des individus et en les guidant sur les procédures à suivre. Il décrit plus spécifiquement les contrôles et le cadre administratif pour la gestion et la comptabilité des fonds publics. Elle confère au Ministère chargé des finances les pouvoirs et les responsabilités d'assurer la supervision de la collecte et de l'utilisation des fonds publics. Pour des fins d'opérer le budget du gouvernement central, cette loi prévoit un fonds consolidé qui contient toutes les recettes et autres fonds de l'Etat, les prêts et les dons extérieurs. Le Conseil des Ministres a approuvé les règlements financiers permettant la mise en application de la LOF aussitôt qu'elle est publiée au Journal Officiel. Ces règlements financiers stipulent que le GR a adopté les normes comptables internationales pour le secteur public pour la comptabilité et l'établissement des rapports financiers.

TLe Conseil des Ministres a également approuvé et soumis au Parlement le projet de loi portant code des marchés publics et la loi portant création du National Tender Board.

Cadre institutionnel

Le GR a créé l'Office de l'Ordonnateur Trésorier chargé d'assurer le contrôle de la trésorerie et de la comptabilité publique au niveau du gouvernement et de coordonner les réformes de la gestion des finances de l'Etat. Le Comité de gestion de la trésorerie (CGT) a été mis en place en vue de renforcer le contrôle de la trésorerie.

Le Comité de pilotage des réformes de la GFP a été mis en place pour assurer une meilleure coordination de toutes les réformes de la gestion des finances de l'Etat entreprises ou devant être introduites par le GR.

Le GR a élaboré un système intégré de gestion financière (SMARTGOV) pour appuyer les activités relatives à la préparation et à l'élaboration du budget (Budget Master) et à la comptabilité financière du gouvernement

Le GR a recommandé une étude sur l'identification des besoins et le développement des programmes pour le renforcement des capacités en matière de comptabilité et d'audits publics au Rwanda. Cette identification a pour but global de contribuer au développement des capacités soutenues pour la comptabilité publique, l'audit interne et externe au sein des entités publiques. Les objectifs spécifiques de cette identification consistent en l'évaluation du nombre et des qualifications requis pour les comptables et les auditeurs, l'élaboration d'un plan de recrutement d'auditeurs internes et de comptables et la conception d'un programme de formation nécessaire à l'amélioration des systèmes de comptabilité et d'audit.

Plan d'action des réformes de la GFP

Coordination des réformes de la GFP

Création du Secrétariat pour la coordination des réformes du PFM tout en recrutant un Facilitateur des réformes du PFM sous tutelle de l'Ordonnateur trésorier et du Comité de pilotage des réformes de la GFP.

Cadre légal et réglementaire pour la GFP

Approbation des Manuels de procédures comptables et financières et établir des mécanismes d'application de la Loi relative aux finances.

Réformes de comptabilité publique

- Installation du système de comptabilité publique au sein des institutions publiques en se servant du logiciel du Public Books
- Produire les états financiers annuels consolidés du Gouvernement et les soumettre à l'Auditeur Général
- Etablir et tenir le Registre des biens immeubles
- Passer de la méthode de la comptabilité de caisse à la méthode de la comptabilité d'exercice d'ici à 2010
- Renforcement des capacités du personnel de la comptabilité à travers les formations à court terme.

Réformes budgétaires

- Elaborer de nouveaux formats pour la présentation du budget.
- Réviser la Classification économique du budget des dépenses d'investissements pour son intégration dans le budget récurrent.
- Réviser la classification fonctionnelle du budget des dépenses d'investissements pour son intégration avec le budget ordinaire
- Intégrer le budget récurrent et de développement.
- Approuver et opérationnaliser la politique intergouvernementale des relations fiscales
- Renforcer le CDMT – budget basé sur les performances
- Décentraliser les pouvoirs pour effectuer les engagements et les virements en matière de dépenses aux ministères et aux districts
- Faire des rapports sur les ressources extrabudgétaires par toutes les agences et institutions.

Réformes en ICT

- Renforcer et opérationnaliser la gestion financière intégrée existante (SmartGov).

Réformes en audits internes

- Etablir au sein du gouvernement les structures d'audit interne
- Etablir des systèmes d'audit interne à la fois au niveau du gouvernement local et central
- Renforcement des capacités du personnel d'audit interne à travers les formations à court terme et professionnelles
- Elaborer une feuille de route pour la mise en oeuvre des recommandations de l'Auditeur général

Réformes de la trésorerie

- Appliquer les états de rapprochement bancaires en tant que partie des procédures comptables mensuelles de la principale comptabilité de la trésorerie
- Elaborer un plan de formation pour le personnel de l'équipe de gestion de la dette publique.

- Continuer d'éliminer les comptes bancaires du GR dormant ou non nécessaire et faire un contrôle strict sur l'ouverture de nouveaux comptes bancaires.

Réformes en matière de passation des marchés publics

- Elaborer un cadre légal reflétant les meilleures pratiques de passation des marchés
- Elaborer un cadre institutionnel approprié
- Elaborer les outils d'un processus amélioré de passation des marchés à la disposition de toutes les entités qui opèrent les dépenses.
- Développer et opérationnaliser E-Procurement
- Renforcement des capacités du personnel de passation des marchés publics

Réformes d'audit externe

- Augmenter la couverture d'audit par mandat constitutionnel
- Opérationnaliser les audits de performance
- Mettre en oeuvre la stratégie
- Renforcement des capacités du personnel d'audit externe à travers une formation à court terme et professionnelle.

17. Harmonisation et alignement de l'aide

Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu ?

- *Cadre historique*

Le Rwanda était habitué à une série unique et difficile des circonstances de développement. Après les événements tragiques de 1994, le pays a été confronté au problème de réduction de ses ressources humaines et de ses capacités institutionnelles. Avec une détermination nationale irrésistible, appuyée par l'afflux de l'assistance internationale, le pays a pu, avant fin 1998, passer de la phase de reconstruction qui consistait à s'attaquer aux dommages du passé. Après cette période, le pays s'est focalisé sur le développement durable effectif. En réponse à cet engagement, le Gouvernement du Rwanda avec ses Partenaires au développement se sont accordés sur un cadre national, la Vision 2020 pour les cibles nationales de développement à moyen terme. Cette stratégie visait principalement une réduction du niveau de dépendance à l'aide. Cela se concrétise par une détermination visant à aider le flux de l'aide à servir la cause du développement durable véritable. Un cadre de coordination, d'harmonisation et d'alignement de l'aide (ACHA) a été mis en cadre par le GR en 2002. Ce cadre continue de servir des efforts visant à faciliter et appuyer la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et bien avant de la Déclaration de Rome de 2003.

- *Cadre de coordination, d'harmonisation et d'alignement de l'aide (ACHA)*

L'Unité des Financements extérieurs oeuvre au sein du MINECOFIN. Elle est le point clef d'entrée du Gouvernement pour la supervision et la gestion de l'aide extérieure. Créée en 2005, elle offre aux donateurs une interface centralisée et sert de guide et de leadership sur les moyens grâce auxquels les donateurs peuvent mieux s'aligner sur les priorités du Gouvernement. L'Unité de coordination de l'aide, oeuvrant au sein du Bureau du Coordinateur résident des Nations Unies (UNRCO) a été créée sur proposition du GR en vue de répondre aux besoins de renforcement des capacités et d'élaboration des politiques avec l'appui de l'Unité des financements extérieurs. Ces deux unités se sont pleinement intégrées dans les offices du Gouvernement en octobre 2005.

Le Groupe de coordination des partenaires au développement (GCPD) a été mis en place en 2002 en tant que structure de plus haut niveau de coordination au Rwanda. Il sert de forum de dialogue entre le GR et le PD sur la coordination, l'harmonisation et l'alignement de l'aide au développement au Rwanda. Il vise également à faire le suivi de la mise en œuvre du PRS et de la revue des progrès

réalisés. Le Groupe d'harmonisation et d'appui au budget (BSHG) est un groupe de travail technique du GCPD qui fait le suivi de la mise en œuvre d'un cadre de partenariat signé en 2003. Ce document définit les engagements en matière de stabilité macroéconomique, de gestion des finances publiques et de formulation des politiques. Un groupe d'harmonisation et l'alignement au Rwanda des projets et programmes (HARPP) a été introduit au sein du GCPD en juin 2004 pour répondre aux exigences de rationaliser certains processus des donateurs et de les aligner sur les systèmes du Gouvernement. Au cœur des mécanismes de coordination se trouve une série de groupes consultatifs dénommés «Clusters» qui sont des groupes de travail autour desquels le GR et les Partenaires au développement se rencontrent pour débattre de la planification et du choix des priorités dans différents secteurs.

- *Cadre des politiques et Base de données sur l'aide au développement*

Dans le cadre des engagements pris à Paris et des priorités nationales du Rwanda, l'UFE a commencé à élaborer une Politique de l'aide du Rwanda en 2005 lors d'une série de consultations auxquelles tous les intervenants ont pris part. Pour s'assurer de sa viabilité, deux études ont été menées sous forme d'enquête préliminaire sur l'harmonisation et l'alignement et de document de consultations sur la politique de l'aide. La politique permet enfin au Gouvernement de réglementer et de faire le suivi du flux de l'aide tout en définissant clairement ses attentes et engagements. Elle articule en outre les choix du gouvernement quant aux formes d'aide extérieur qu'il souhaite et les processus devant être adoptés dans la négociation et la gestion de l'aide extérieur – ceci comprend une répartition beaucoup plus claire des tâches entre différents institutions et départements du Gouvernement. Cette politique offre une base permettant d'attirer les volumes plus importants de l'aide requise à moyen terme dont le Rwanda a besoin pour réaliser ses objectifs de développement.

En 2005, le GR s'est doté d'une base de données sur l'aide au développement (DAD) avec pour objectif de compléter les systèmes existants de gestion des finances publiques et de fournir des données essentielles et globales sur les flux de l'aide au développement. Cette base de données sert de système de gestion et de coordination de l'aide qui contribue à l'amélioration de l'efficacité et la transparence de l'aide internationale dont bénéficie le pays.

Analyse des performances

L'absence de processus clair oblige, dans certains cas, les ministères responsables et les entités décentralisées de négocier l'aide directement avec les donateurs tout en entravant ainsi le rôle du MINECOFIN dans la gestion et la coordination de l'aide. La politisation de l'aide reste un problème au Rwanda. On assiste à l'émergence des conditionnalités excessives qui peuvent être à l'origine des problèmes de prévisibilité en termes de volume, de qualité et de timing de l'aide qui, à leur tour, stoppent ou ralentissent la mise en œuvre des programmes en faveur des pauvres. L'appui au projet se caractérise dans bien des cas par les retards de mise en œuvre plutôt que par le manque de prévisibilité telle quelle. Trop souvent, les donateurs continuent de promouvoir leurs propres objectifs qui sont souvent politique au détriment de l'appropriation du gouvernement. Le plus grand volume de l'aide reste en dehors du plan et du budget ; ce qui reflète l'absence d'alignement sur les systèmes et priorités du Gouvernement. Certains des problèmes liés à l'absence d'alignement sont synonymes de stratégies inappropriées (ou même inexistantes) dans certains secteurs, cela résultant souvent de faibles capacités de planification. On remarque en même temps que quelques agences des donateurs sont confrontés aux contraintes liées à leurs propres arrangements institutionnels.

Comme il en est de même pour beaucoup de pays en développement, les coûts que paie le Rwanda pour la réception de l'aide sont souvent élevés. Quoique ces coûts soient difficiles à quantifier de manière significative, il va sans dire que les coûts élevés de transactions contribuent à la réduction de la valeur de l'aide reçue. Les donateurs continuent d'imposer au Gouvernement des exigences en terme de temps, de besoins de rapports et d'utilisation d'autres fonds dans l'organisation de nombreuses missions et réunions. Cela résulte dans certains cas du manque de délégation des pouvoirs aux bureaux locaux par les organisations des donateurs. Ce fardeau aggrave par conséquent les problèmes de capacités auxquels le Rwanda est confronté.

Les rapports incomplets sur l'APD (y compris ceux fournis par certaines ONG) soumis au Gouvernement réduisent la transparence et entravent la capacité du Gouvernement à assurer le suivi et la gestion de l'aide reçue par le Rwanda. Cette information est importante pour les processus de planification et de budgétisation ainsi que pour l'exécution du budget de développement. Il est difficile d'obtenir une image complète de l'aide extérieure au Rwanda étant donné que certains donateurs ne veulent pas ou sont incapables de répondre aux demandes du Gouvernement relatives aux informations à fournir. Ceci contribue à la réduction des niveaux de transparence et de responsabilité dans la prestation de l'aide. Il est en même temps clair que le GR peut, dans certains domaines, faire des demandes non structurées aux partenaires au développement en les exigeant de fournir des informations alors que différents ministères et organes de mise en œuvre exigent également des informations et ne parvenant pas ainsi à partager ces informations de manière effective.

Quoique l'existence des fonds verticaux importants profite au développement dans certains domaines, elle aurait créé les distorsions dans l'allocation des fonds aux secteurs et sous-secteurs. Par exemple, les salaires plus élevés dans certains sous-secteurs peuvent créer la fuite d'un personnel qualifié et expérimenté d'autres sous-secteurs tout en entravant la prestation des services dans ces domaines. L'assistance technique n'est pas souvent effective et contribue dans certains cas à la détérioration des capacités locales plutôt que de les améliorer. Le Gouvernement du Rwanda continue de connaître les problèmes de capacité. La capacité du GR à attirer et à retenir un personnel hautement qualifié et compétent reste limitée tout en affectant la planification et la négociation. Elle peut occasionner une mauvaise coordination et mise en œuvre.

Quoique la réalisation par le Rwanda du point d'achèvement dans le cadre de l'initiative PPTTE est synonyme d'une réalisation importante, le défi actuel est de s'assurer que la dette extérieure du Rwanda reste à des niveaux stables et soutenus. En même temps, l'investissement important est requis si le Rwanda veut devenir un pays à revenu moyen d'ici à 2020, tel que défini dans le document de la Vision 2020.

Depuis 2002, le GCPD a tenu des réunions régulières et depuis janvier 2004, elle a tenu des réunions mensuelles. Les réunions sont devenues de plus en plus inclusives en regroupant les responsables des organisations bilatérales et multilatérales, les représentants du MINECOFIN et également d'autres Ministères et membres de la Société civile et du secteur privé. Le GCPD est devenu de plus en plus un forum effectif d'échange d'informations et de suivi des processus ou des engagements pris par les PD. Bien qu'il soit difficile de quantifier le niveau auquel le GCPD a pu réaliser sa mission, le GR et les donateurs ont apprécié la réussite de ses actions. S'agissant du BSHG, deux revues d'appui conjoint au budget ont été réalisées avec succès en 2005 et ont permis de jeter les bases pour les années à venir. En 2005, le cadre de partenariat de HARPP est resté provisoire alors que la continuation de la réalisation des activités prévues devait être assurée par le Secrétariat du GCPD. Néanmoins, suite à l'absence de participation du GR et des PD, il a été pris la décision de démanteler le Groupe au début de 2006.

Recommandations

Les complications du processus d'ACHA surgissent en cas d'absence d'une politique réelle sur laquelle il faut s'aligner ou dans les cas où la planification des politiques est devenue plus complexe et détaillée. La complexité de plus en plus croissante implique davantage de négociation sur l'appui au secteur étant donné que les projets et programmes doivent s'aligner sur les priorités du Gouvernement.

Les processus d'ACHA sont réussis dans les conditions suivantes:

- Le secteur est cohérent et est principalement la responsabilité d'un seul ministère responsable. L'Éducation et dans une moindre mesure la Santé sont des exemples de tels secteurs qui sont dominés par la prestation des services. Cela signifie qu'il se pose moins de problèmes de coordination du côté du GR. À l'autre extrême se trouvent les secteurs tels que la Décentralisation, le Développement rural et le VIH/SIDA qui exigent une coordination de toute une série des agences du gouvernement.
- Le GR exerce le leadership ferme au sein du secteur.
- L'élaboration d'un plan sectoriel stratégique
- L'existence d'appui au budget et/ou d'approche sectorielle.

- L'existence d'un donateur responsable
- La détermination des délais pour le travail du secteur/cluster et qui est intériorisée au sein des ministères et agences des donateurs respectifs.

Notons en outre qu'il est beaucoup plus difficile d'assurer l'alignement et l'harmonisation lorsque tous les donateurs s'accordent sur les principes et quand tous les changements et tendances sont positifs.

Il importe que les politiques et les interventions du GR visent le renforcement des processus d'inclusion plutôt que de tendre vers l'exclusion et la divergence. La question des groupes internes et externes est réellement un problème de gestion du processus d'harmonisation de l'aide. Les problèmes pour lesquels les donateurs ont été unanimes à évoquer comprennent le manque d'échange d'informations sur les projets et sur les négociations des projets avec le GR. En particulier, il y a lieu de rappeler que plusieurs donateurs ont connu des problèmes avec des fonds immenses des projets qui revêtent un aspect transversal pour tous les secteurs et clusters existants qui ont tenté d'harmoniser leurs efforts en l'absence de consultation. Cela constitue un obstacle aux efforts actuels de d'harmonisation et ainsi à la confiance au processus. Les clusters devraient servir de moyens permettant d'assurer l'harmonisation des efforts supplémentaires, mais cela dépend d'un leadership plus effectif de la part du GR.

Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité de l'aide à travers les relations constructives et efficaces entre le GR et les PD. Tous les partenaires doivent réfléchir et agir tout en reconnaissant la logique globale selon laquelle non seulement les fonds doivent être augmentés, ils doivent également être alloués de façon plus efficace. Aujourd'hui, quelque 45 pour cent des fonds du GR proviennent des PD. En outre, ces fonds sont débloqués étant liés aux conditions variées et dépendent, dans la plupart des cas, de l'exercice fiscal et du cycle budgétaire des donateurs. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont chacun leurs propres priorités qui sont souvent déterminées à leurs sièges et dans leurs capitales plutôt que de les fixer sur le terrain au Rwanda. Il est en outre à noter que chacun d'eux fixe fréquemment des conditionnalités, qu'elles soient politiques ou macroéconomiques. Ils disposent souvent de différents cycles budgétaires nationaux et institutionnels auxquels ils essaient d'appliquer leurs conditions respectives, rendant ainsi la tâche difficile au Gouvernement quand celui-ci tente d'opérer sur une base efficace et planifiée. En même temps, les donateurs animés de la volonté d'appuyer le développement du pays sont souvent confrontés au manque de clarté quand il s'agit des moyens les plus efficaces qu'il faut pour assurer leur contribution éventuelle.

La mise en oeuvre de la Politique de l'aide au Rwanda du côté du GR et des PD permettra de maximiser l'efficacité de l'aide tout en s'attaquant aux problèmes suivants:

- Les contraintes de capacités de la part du Gouvernement auxquelles s'ajoute un manque de processus et procédures clairs pour la gestion de l'aide.
- Imprévisibilité de l'aide des donateurs, rendant au Gouvernement une tâche difficile quant à sa tentative de faire des planifications efficaces.
- Les coûts élevés de transactions liés à certaines formes d'aide.
- Insuffisance d'informations sur les flux de l'aide des donateurs et les unités de mise en oeuvre.
- Mauvais alignement sur les priorités du GR.

17. Suivi et évaluation du PRSP

Les progrès ont-ils été réalisés comme prévu?

Le PRSP a prévu un système global de l'observatoire de la pauvreté, permettant de collecter les données sur les avis et contributions (financières) dans le cadre de la réalisation de l'impact sur la pauvreté. Il a défini les responsabilités institutionnelles claires, en particulier, un Observatoire de la pauvreté oeuvrant au sein du MINECOFIN devant coordonner le système, examiner le choix des indicateurs, élaborer un calendrier de recherches sur les causes de la pauvreté et assurer un lien étroit entre l'observatoire de la pauvreté, la formulation des politiques et l'allocation des dépenses. Le PRSP stipulait que « *Les informations collectées à travers le système de suivi doivent être continues, récentes, fiables et par-dessus le marché mises à la disposition de tous les intervenants impliqués dans le processus de réduction de la pauvreté* »

L'étape initiale d'ambition pour un système d'observatoire de la pauvreté semble avoir dépassé de façon considérable les capacités de mise en œuvre. Les progrès ont été réalisés mais l'observatoire de la pauvreté n'a pas été aussi global que prévu. Les progrès réalisés dans le cadre des engagements du PRSP sont les suivants :

- Le rapport sur la proportion des dépenses sur les programmes prioritaires a été communiqué mais la définition détaillée des «dépenses prioritaires» n'est plus considérée utile par les partenaires au développement ou le GR;
- Peu de résultats significatifs ont été communiqués sur quelques lignes budgétaires (les activités sont plus généralement présentées dans des rapports) et la qualité des rapports budgétaires par les ministères a été généralement limitée.
- Les données sur l'exécution du budget ont été disponibles à temps pour faire l'objet de débats approfondis avec tous les intervenants avant l'allocation budgétaire prochaine. Les rapports sur le budget dans les Rapports sur les progrès annuels sont restés faibles tout en enregistrant des améliorations ;
- L'absence d'analyse des résultats par le Département des Statistiques ou l'Observatoire de la pauvreté tel que prévu par le PRSP;
- On a assisté à un bon système de planification et de rapports sur les résultats dans la Matrice des politiques du PRS mais cela ne s'intègre pas avec les rapports sur le budget ou l'allocation des dépenses et tend à occasionner la duplication des plans d'action annuels préparés par les ministères responsables. En outre, la Matrice des politiques s'étend chaque année et a atteint aujourd'hui un niveau inimaginable (c-à-d qu'aucun accent n'est mis sur les résultats) ;
- Les secteurs et les Ministères n'ont pas pu donner des rapports systématiques sur les résultats ou les impacts (les *résultats* de leurs efforts). Aucune liste d'indicateurs clefs de performance n'a été définie pour le suivi du PRSP.
- Les impacts de la pauvreté ont été mesurés de manière efficace à travers les enquêtes (ex. CWIQ, QUIBB, DHS, EICV I & II) mais il n'y a pas encore un plan d'enquête convenu. Il a été également remarqué les retards importants dans la réalisation de certaines de ces enquêtes, par exemple l'enquête sur le secteur informel.

En général, le système de suivi n'a pas pleinement atteint son objectif: fournir des informations sur la performance qui peuvent être évalués en vue d'informer la prise des décisions et l'allocation budgétaire. Le manque de feedback du rapport sur les progrès annuels dans le processus budgétaire a été un problème particulier que l'on reconnaît aujourd'hui, avec l'élaboration d'une déclaration des priorités cette année en vue de combler les déficits¹.

Une nouvelle initiative importante est en cours avec le premier round des contrats de performance des Districts (2006). Le niveau des indicateurs initiaux a été sensiblement bas (les objectifs ne sont pas souvent clairs ou fixés à 100%, les bases ne pouvant être fiables), mais cela offre une base importante pour la responsabilité continue aux niveaux locaux. Les essais de Fiche d'évaluation par les citoyens dans le domaine de la Santé et l'éducation (2005) ont également fourni des informations

¹ Néanmoins, la liste provisoire de priorités dépasse considérablement les ressources disponibles.

utiles sur la prestation des services et contribué à l'expansion des de l'étendue de la responsabilité des citoyens.

Trois rapports sur les progrès annuels ont été produits avec un niveau de qualité améliorée. Les faiblesses en suivi et évaluation n'ont pas été explicitement cernées dans le troisième RPA et un document du Gouvernement définissant un cadre de S&E a été approuvé vers fin 2005. L'accent a été mis sur la fixation des indicateurs clefs de performance dans chaque secteur bien que le niveau des progrès ait été toujours bas. Une consultance visant le renforcement du S & E vers fin 2005 a fourni des résultats médiocres exception faite des secteurs Justice et Décentralisation. Aussi importe-t-il de noter que le rythme des reformes qui s'en sont suivies a rendu certaines recommandations obsolètes.

Analyse des défis et des contraintes

Le manque de progrès précédemment mentionné ne devrait pas être interprété trop négativement. Il s'agit d'une conséquence de la faible demande et une compréhension limitée des rôles de S&E qui existaient pendant la période du PRSP. Cette contrainte sous-jacente s'est améliorée. Le chapitre et le S&E dans le PRSP ont reflété une meilleure compréhension du S&E qui n'était pas suffisamment répandue au cours de cette période. Par conséquent, il a été difficile d'en assurer la mise en œuvre.

Comme le montrent les autoévaluations du PRSP, l'exigence pour le S&E est en train d'émerger. Cela rend plus facile la tentative d'appuyer les Ministères et Districts en fixant les indicateurs clefs de performance et en renforçant leurs systèmes de données de routine.

On peut dire que le plan du PRSP pour un système de suivi a sous-estimé l'importance du renforcement des capacités pour le suivi de *routine* dans chaque secteur (par opposition aux enquêtes ad hoc). Les chapitres sectoriels du PRSP focalisés sur les « actions prioritaires » plutôt que sur les cibles de performance et le chapitre original sur le S&E ont seulement spécifié un nombre limité de cibles de performance dans quatre secteurs (Agriculture, Eau et Assainissement, Santé et Education). Alors que les Secteur Santé et Education ont élaboré des systèmes solides internes de collecte de données, les faiblesses notables constatées dans la collecte de données soulignent l'importance de renforcer les données de routine.

Deux problèmes conceptuels ont ralenti des initiatives variées visant le renforcement du S&E au cours de cette période. Primo, il y a une fausse idée de croire que le suivi se base principalement sur les enquêtes et qu'il faudrait collecter beaucoup de données possibles. Les données ne devraient être collectées que si elles doivent être utilisées pour la prise des décisions. Les capacités de traitement des données et d'analyse des données limitent sévèrement l'utilité des « enquêtes sur chaque élément ». Secundo, les Secteurs, les Ministères et les Districts n'ont pas souvent réussi à établir la distinction entre différents niveaux d'informations : les inputs, les résultats et les impacts sont devenus confondus.

Le PRS a engagé un processus de Revues sectorielles conjointes annuelles dans le contexte d'un rapport sur les progrès annuels. Un problème continu qui se pose est le nombre limité d'analyse budgétaire à travers ces outils. Le S&E a subi le coup de la séparation historique entre la budgétisation et la planification au sein du Gouvernement. Par exemple, la façon dont les programmes et les sous programmes (dans le budget) correspondent aux objectifs particuliers n'est pas souvent claire. Les efforts récents visant le renforcement de la focalisation sur la performance du budget sont de nature à appuyer l'exigence d'un meilleur S&E.

Les capacités institutionnelles ont constitué une contrainte majeure tout au long du processus. Le nombre du personnel de l'Observatoire de la pauvreté a baissé chaque année et il reste actuellement un seul agent au sein de l'Unité Planification du développement à qui il est assigné des responsabilités à temps plein dans ce domaine. Le processus de transformation du Département des statistiques du MINECOFIN en Institut national des statistiques au Rwanda a été plus long que prévu et quoiqu'une institution dotée d'un personnel suffisant et hautement qualifié est aujourd'hui mise en place au, le processus des reformes aurait constitué un obstacle aux progrès dans le cadre du suivi du PRS. Au sein du MINECOFIN, le défi a été partiellement abordé en passant du concept de l'observatoire de la pauvreté et de la dépendance sur les enquêtes de grandes envergures à un

ystème exigeant des informations sur la performance issues de tous les secteurs et intégrant le suivi des résultats qui sont plus étroitement liés au budget.

Recommandations pour l'EDPRS

Un suivi simple, axé sur les résultats qui est lié aux ressources financières et fournit le feedback dans le processus des politiques constitue une exigence de base pour l'EDPRS. Les ingrédients essentiels sont :

- Un nombre limité d'enquêtes sur la pauvreté (les enquêtes EICV et DHS se sont révélées plus utiles) en vue de mesurer les impacts de la pauvreté à intervalle régulier de quelques années ; un nombre limité d'objectifs «SMART» (*Spécifiques, Mesurable, Atteignables, Pertinentes et réalisables dans le temps*) dans chaque secteur, se focalisant sur les résultats ou impacts ;
- Développer les capacités nécessaires pour les *rapports annuels de routine* par rapport à ces indicateurs clefs de performance ;
- Les résultats prioritaires (seulement) sont définis dans la matrice des politiques du PRS avec les mêmes résultats présentés par rapport aux lignes spécifiques budgétaires (avec d'autres objectifs, le cas échéant).
- Les responsabilités institutionnelles claires sont définies pour la prestation par rapport aux objectifs de performance et aux résultats ;
- Les inputs (c-à-d les ressources financières – budget prévu ou exécution du budget) doivent souvent être présentés en même temps que les résultats pour lesquels il permettent de réaliser.

Annexe 1

Evaluation Indépendante du PRSP du Rwanda

RESUME EXECUTIF

CONTEXTE DU PRSP DU RWANDA

Le présent rapport est le résumé des résultats de l'Evaluation Indépendante du premier document de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) du Rwanda qui a été menée entre fin septembre et mi-décembre 2005. L'évaluation a été entreprise pour servir de base pour les préparations de la prochaine stratégie de réduction de la pauvreté (EDPRS).

Le PRSP sert de cadre de stratégie globale devant orienter l'action du Gouvernement dans ses efforts de lutte contre les causes et les conséquences de la pauvreté. Au-delà d'être une stratégie, le PRSP englobe également une série de principes qui le distinguent des cadres de planification antérieurs et des initiatives des donateurs. Ces principes soulignent l'importance d'un processus de stratégie d'orientation et d'appropriation nationales impliquant des consultations plus élargies, d'une orientation claire axée sur les résultats tout en commençant par analyser la pauvreté et ses causes et en se focalisant sur la conception des politiques appropriées et leur suivi à moyen et à long terme et d'une nouvelle base de partenariat fondé sur l'alignement des fonds des donateurs sur les priorités nationales contenues dans le PRSP.

La préparation du PRSP 1 du Rwanda a démarré en 2000 (avec la préparation d'un PRSP provisoire) pour être finalisée avec l'approbation à part entière des Conseils des Institutions financières internationales en 2002. La stratégie couvre la période de mise en œuvre de 2002 à 2005, période au cours de laquelle le Gouvernement du Rwanda a pu, conformément aux engagements de l'initiative PPTTE, produire trois rapports sur les progrès annuels couvrant trois exercices budgétaires de 2002, 2003 et 2004. Une deuxième stratégie de réduction de la pauvreté (EDPRS) est prévue début 2007, ses préparations étant amorcées début 2006.

L'évaluation a pour objectif d'examiner les progrès réalisés dans le cadre des buts du PRSP1 tout en plaçant un accent particulier sur l'identification des leçons tirées du processus et l'impact pour l'EDPRS.

L'évaluation s'articule sur une série essentielle de questions d'évaluation liées aux étapes clefs du processus du PRSP (Chapitre 1, Figure 1). Conformément aux meilleures pratiques du moment dans le cadre de l'évaluation du développement, elle applique les cinq critères standard d'évaluation de l'OCDE/CAD – pertinence, efficacité, impact et viabilité – pour évaluer les forces et les faiblesses du PRSP¹. Pour mesurer la valeur ajoutée du PRSP pour ce qui est de la façon dont le Gouvernement, les partenaires au développement et les acteurs non gouvernementaux consentent les efforts en vue de la réduction de la pauvreté, l'évaluation se sert d'un «modèle logique» simplifié permettant d'identifier les moyens par lesquels les résultats du PRSP pourront mieux profiter aux pauvres (Chapitre 1, Figure 2). En examinant l'efficacité de ces moyens, il est possible d'évaluer la mesure dans laquelle le PRSP a pris racine au Rwanda et d'examiner les changements qui, le cas échéant, s'imposent pour l'élaboration d'une approche efficace et cohérente de réduction de la pauvreté dans l'avenir.

Contexte du développement du Rwanda

Pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre du PRSP¹, il est indispensable de comprendre la situation du Rwanda six ans avant le lancement du processus du PRSP. De un, le Rwanda venait de souffrir d'une guerre civile dévastatrice et d'un génocide d'une cruauté sans précédent que le dernier vingtième siècle n'avait jamais connu. Quoique les tendances de la pauvreté d'avant 1994 fussent en cours de détérioration, la situation s'est aggravée vers la fin du génocide, période où 78 pour cent des Rwandais étaient réduits à la pauvreté absolue. Les revenus par tête ont connu une baisse massive de 50 pour cent alors que l'impact du conflit sur la santé, l'éducation, l'agriculture et les ressources humaines en général était grave et dévastateur. De deux, le nouveau Gouvernement du Rwanda a hérité d'un régime de gouvernance qui était profondément hiérarchique et autoritaire, favorable à certaines régions et hautement élitiste. Toutes les institutions de l'Etat se sont effritées sans exception aucune. Le défi immédiat auquel le nouveau leadership était confronté était lié à une reconstruction fondamentale de l'Etat et de la société en assurant la sécurité essentielle, la reconstruction des institutions clefs, la réconciliation nationale, en rendant justice aux victimes du génocide et en rétablissant la stabilité.

La préparation du PRSP en 2000 peut ainsi être considérée comme un signe manifeste de redressement du pays et plus particulièrement de sa transition de la génération des réformes zéro de la phase d'urgence à une série de réformes structurelles et institutionnelles nécessaires à l'appui de la croissance élargie et à réduction de la pauvreté. Quoique la décision de produire un PRSP en 2000/1

ne fût pas mûri dans le pays, le PRSP est venu au moment opportun au Rwanda, étant donné qu'elle a offert des chances de lier la nouvelle vision du pays à un calendrier explicite des politiques permettant de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités sociales qui ont caractérisé les décennies antérieures.

Importance du PRSP 1

Comparé aux cadres antérieurs de planification et aux instruments prônés par les donateurs (tel que le PFP), le PRSP s'est révélé très IMPORTANT pour le Rwanda. Cette importance se concrétise le mieux dans le contexte institutionnel à travers le rôle d'appui du PRSP dans le cadre de la réussite d'un processus placé entre les mains du pays et participatif et sa focalisation sur le renforcement d'une politique globale visant la réduction de la pauvreté à moyen et à long terme.

Dans le cadre du processus, le PRSP du Rwanda a inspiré presque des niveaux sans précédent de la participation directe des citoyens qui a permis de réaliser un processus d'appropriation de la population locale. L'identification des besoins a beaucoup contribué au profil le plus global de la pauvreté dans le pays et a fourni une base importante pour l'évaluation des progrès vers la réduction de la pauvreté dans l'avenir.

S'agissant du contenu de la stratégie, les six principaux domaines prioritaires dont le développement et la transformation rurale agricole, le développement humain, l'infrastructure économique, la gouvernance, le développement du secteur privé et le renforcement des capacités institutionnelles ont apporté une réponse globale aux principaux défis de développement du Rwanda et ont bien reflété les six piliers de la Vision 2020 d'appropriation nationale. A cette époque, un accent placé sur les ODM était relativement négligeable et cela n'était pas un aspect unique au PRSP du Rwanda et depuis 2002 la Communauté internationale, en particulier, attachait davantage d'attention à la valeur ajoutée d'une focalisation à long terme sur les ODM en orientant l'action publique efficace sur la pauvreté. Les questions de gouvernance ont été assez clairement examinées dans le PRSP1 avec la prédominance des deux programmes les plus importants du Gouvernement que sont la participation des niveaux de base et la décentralisation.

L'évaluation globale s'est néanmoins heurtée à l'analyse limitée des risques et de la vulnérabilité auxquels les différents groupes pauvres au Rwanda sont confrontés et plus particulièrement à une faible analyse des obstacles qui entravent l'accès aux services publics essentiels par les pauvres spécialement dans le domaine de la santé, de l'eau et de l'assainissement, de l'agriculture et de l'habitat. Certains de ces problèmes n'ont pas été soulignés suite aux sensibilités sur le contexte post

conflit mais le résultat est la stratégie qui n'a pas permis de mieux se focaliser sur les besoins requis pour assurer l'inclusion effective des pauvres particulièrement pour ce qui est des services de base ou de ce qui s'y rapporte.

Dans ce cadre, le constat en est que bien que le PRSP soit clair pour ce qui est des défis importants du Rwanda dans le domaine de la gouvernance, il établit dans une certaine mesure la séparation entre les aspects plus techniques de planification des programmes en faveur des pauvres, de budgétisation et de prestation des services et les questions profondément politiques de la paix à long terme du Rwanda, de la sécurité et des droits humains. La mesure dans laquelle ces questions reflétaient les instincts plus technocratiques des donateurs, spécialement les IFI et la mesure dans laquelle elles étaient liées aux politiques internes ne sont pas encore claires mais comme on le verra dans les résultats de l'évaluation, une telle séparation n'est pas pratiquement utile à tel point qu'elle détache le dialogue du pays sur la pauvreté des questions profondes liées aux droits et à l'équité. Les profits éventuels de lier ces aspects dans un cadre plus intégratif sont plus détaillés dans la dernière section sur les recommandations. A part quelques exceptions et compte tenu de la situation initiale du Rwanda, la conclusion est que le PRSP1 a été et continue d'être un instrument important permettant de focaliser les efforts du Gouvernement et de ses partenaires principaux sur les défis de réduction de la pauvreté.

Efficiences et efficacité du PRSP 1

La majorité des réformes qui sont en cours remontent à proprement parler de la période d'avant le PRSP et il est ainsi pratiquement extrêmement difficile d'identifier ce que l'on peut ou pas rattacher au PRSP. La question la plus pertinente est d'évaluer le niveau à laquelle les efforts de réformes actuelles reflètent les priorités identifiées dans le PRSP et par la suite d'évaluer la façon dont les réformes en cours permettent de mieux réaliser ces priorités.

Les intervenants qui ont répondu aux questions de l'évaluation ont fait état des progrès remarquables quant à la clarté de la politique du Gouvernement et quant au niveau de la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Partant d'une base éphémère, les processus des politiques sont devenus de plus en plus inclusifs grâce au PRSP et à l'introduction du système. Les bonnes opportunités bien structurées pour le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires au développement au niveau sectoriel ont offert l'occasion pour l'interaction avec les ONG nationales et plus particulièrement celles des partenaires. Quoique le Gouvernement reste très prudent pour ce qui est du rôle et de la représentativité des ONG et cherche à exercer un contrôle strict sur les opérations de tels groupes, il

est des signes d'une amélioration progressive des relations fructueuses y compris dans le domaine du processus du PRSP lui-même.

Les progrès réalisés dans le cadre des réformes de la gestion financière publique sont incontestables et servent de base importante pour la continuation d'un système plus efficace et favorables aux pauvres de la gestion des dépenses publiques. Les processus de stratégies sectorielles ont contribué à l'amélioration de la formulation des stratégies sectorielles dans certains secteurs appuyée par le lancement des CDMT sectoriels et des revues conjointes au moins dans quelques secteurs clefs (plus particulièrement celui de l'éducation). Le PRSP, le CDMT et les RPA ont permis de créer une plateforme plus claire pour la coordination des politiques internes et une base plus solide pour l'alignement des donateurs spécialement par le passage à l'appui au budget et aux moyens plus pragmatiques de travail.

Il faut noter néanmoins que ces mêmes intervenants ont également exprimé des réserves quant à l'ampleur et l'intensité des progrès dans le cadre des systèmes et des processus qui sous-tendent la mise en œuvre du PRSP. Ils ont noté les faiblesses continues dans les processus de choix des priorités au niveau sectoriel et une attention insuffisante sur les mécanismes permettant aux pauvres et aux personnes les plus pauvres de profiter davantage. L'échec de la mise en place des systèmes institutionnellement compatibles pour le suivi et évaluation au niveau sectoriel et des programmes reflète un problème de capacité devenu plus persistant et le niveau limité des exigences pour les données de suivi et évaluation auxquels s'ajoutent les conditions multiples des rapports fixées par les donateurs et l'absence de cohérence des critères de performance des donateurs. L'intention du Gouvernement de passer à un processus de budgétisation plus axé sur les résultats est largement approuvée mais reste entachée de questions liées au manque d'applicabilité dans le budget qui exige de meilleures performances et qui se heurte aux contraintes continues de capacités au niveau des ministères.

Les intervenants ont également fait état du rythme lent des réformes en vue des solutions aux contraintes de capacités de mise en œuvre aux niveau central et des gouvernements locaux (par exemple, le fonds de renforcement des capacités du CDF n'est pas encore opérationnel) et des incertitudes sur les processus de la décentralisation et des réformes des services publics. Bien qu'en cours d'amélioration, la prise des décisions participative reste également limitée par l'insuffisance des capacités qui caractérise les agences du Gouvernement et les ONG et par un climat continu de suspicion qui est devenu plus généralement rampant au sein de la société civile.

Mieux que d'autres pays de taille et de niveau d'aide similaires, le Rwanda a peut-être fait des progrès importants dans le domaine de l'alignement et de l'harmonisation. La création des structures

institutionnalisées permettant d'assurer un dialogue entre le Gouvernement et les donateurs s'est révélée fructueuse. Cependant, les pratiques des donateurs individuels continuent de varier largement et on assiste encore à la prolifération des projets des donateurs à tous les niveaux. La limitation des capacités de gestion de l'aide au sein du gouvernement signifie que les efforts d'intégration de l'aide restent encore requis par les donateurs eux-mêmes alors que les progrès dans ce domaine restent très lents. Le Groupe d'appui au budget et le PRSC offrent deux points focaux très compétents pour assurer une meilleure intégration de l'aide. Aussi faut-il noter que l'aide axée sur le budget ne représente qu'environ un tiers de toute l'APD reçue par le Rwanda alors que beaucoup de fonds extérieurs ne sont pas encore axés sur le budget. Les capacités limitées des bureaux de pays des donateurs et l'étendue des pouvoirs des agences des donateurs au niveau national ont limité le niveau des changements avancés dans le domaine de l'alignement et de l'harmonisation alors que différentes évaluations politiques des donateurs sur la crédibilité du programme des réformes du Gouvernement et les rapports sur les droits humains ont entravé les efforts visant l'établissement des relations plus équitables et de confiance mutuelle entre le gouvernement et la communauté des donateurs.

Impact et viabilité

L'évaluation de l'impact se heurte sensiblement à l'absence de données sur la pauvreté et aux rapports incomplets sur les résultats immédiats au niveau sectoriel. Par conséquent, l'évaluation se doit de dépendre d'une série très partielle de données sur les extrants et les résultats à partir desquelles on tire des conclusions sur l'impact du PRSP1.

Dans le domaine de l'éducation, le programme sectoriel a permis un certain nombre de changements importants en matière des politiques avec des implications pour les pauvres. L'introduction de la politique d'enseignement primaire gratuit et obligatoire, en particulier, a permis d'accroître l'accès alors que le système des allocations par tête versées directement aux écoles a conduit au renforcement du pouvoir d'achat des écoles et à l'augmentation directe du taux de scolarisation. Le taux net de scolarisation a par conséquent connu une augmentation significative ; ce qui laisse également augurer l'augmentation des taux d'achèvement. Néanmoins, il faut rappeler que les données sur les prévisions budgétaires montrent que, malgré les récents changements de la politique, les dépenses dans le secteur continuent de profiter plus à l'enseignement tertiaire qu'à l'enseignement primaire.

Dans le domaine de la santé, on a noté l'expansion de la couverture d'assurance à travers les mutuelles de santé qui a passé de 9 à 27 pourcent de la population au cours de la période du PRSP avec le pouvoir accru en personnel sanitaire en milieu rural, les taux élevés de vaccination, un programme de traitement pour la TB et un plan d'action de lutte contre le VIH/SIDA. Ici, néanmoins, les progrès dans le cadre des résultats semblent plus évasifs plus particulièrement dans les domaines où les pauvres tendent à être les plus concernés.

Les dépenses en matière de santé, par exemple, continuent de profiter plus au tertiaire qu'aux soins de santé primaires. Les taux de mortalité maternelle et chez les enfants de moins de cinq ans n'ont pas du tout baissé; ce qui fait penser à certains échecs graves de la mise en oeuvre et plus généralement à l'impact limité « des mesures en faveur des pauvres » dans le secteur.

Dans le secteur agricole, on a également noté quelques progrès au niveau des résultats avec des progrès beaucoup plus importants dans le domaine du café et du riz et de la réapprovisionnement du bétail dont les niveaux approchent ceux de 1990. Les taux de croissance agricoles sont restés

cependant très vulnérables alors que les producteurs des cultures vivrières, en particulier, continuent d'être victimes des aléas climatiques auxquels s'ajoutent l'insuffisance des moyens de commercialisation et des infrastructures de transport. L'utilisation des engrais chimiques reste bien au-dessous du niveau des objectifs du PRSP alors que les services de vulgarisation ne sont pas entièrement opérationnels dans la nouvelle structure administrative décentralisée. La nouvelle stratégie agricole (PSTA), bien qu'elle ait connu des progrès satisfaisants, elle a été introduite trop tard pour mesurer son impact au cours de cette période du PRSP et continue de manquer la clarté en termes des rôles et responsabilités institutionnels clés dans le secteur et un critère clair pour le choix des priorités en faveur des pauvres plus particulièrement compte tenu des contraintes liées aux capacités financières et humaines. Alors que le PRSP considère l'Agriculture comme le moteur de croissance, il s'est caractérisé par un rythme lent compte tenu des progrès et de l'orientation des réformes dans le secteur agricole ou en effet, de l'importance du budget sectoriel.

S'agissant du développement du secteur privé, les révisions du Code d'investissement et la restructuration de RIEPA (ancien RIPA) en vue de se focaliser sur la promotion de l'investissement sont là des signes d'une approche plus orientée vers l'extérieur. Le nombre de touristes n'a pas cessé d'augmenter et une stratégie en matière de tourisme a été élaborée. Le café a également continué de reconquérir sa place en tant que première culture importante d'exportation du Rwanda alors que ses recettes ont plus que doublé en 2004. Les chiffres les plus récents (2004) publiés par RIEPA montrent des signes d'augmentation du nombre des investissements enregistrés au cours d'une année de référence de 2001. Néanmoins, la part des investissements extérieurs directs est restée très limitée s'ajoutant aux faiblesses qui caractérisent un environnement plus important des affaires. Les indicateurs de la situation du commerce international montrent les domaines dans lesquels le Rwanda est beaucoup moins attrayant que les pays voisins plus particulièrement pour ce qui est du temps pris pour acquérir les droits à la propriété (l'un des cinq pays du monde dans lesquels il est plus difficile de faire enregistrer la propriété) et le coût en termes des revenus par tête pour ce qui est du démarrage des affaires (Banque Mondiale).² Les coûts élevés de l'énergie estimés à environ trois fois plus que la moyenne régionale constituent également une barrière sérieuse à l'entrée, rendant ainsi élevés les coûts de production pour ce qui est des producteurs dans les pays voisins. Les coûts élevés de transport réduisent les opportunités du commerce alors que les déséquilibres entre le fardeau des taxes et le capital financier limité pour les PME limite l'opportunité pour la création de l'emploi au niveau bas du spectre des revenus.

Dans le secteur Gouvernance et Développement des ressources humaines, on a enregistré un niveau important de changements institutionnels en vue de la mise en oeuvre du programme politique du Gouvernement. La Constitution de 2003, les élections législatives et présidentielles, la phase initiale de décentralisation et la mise en place d'un système judiciaire crédible figurent parmi les événements les plus importants réalisés au cours de cette période. Néanmoins les informations sur les impacts des réformes sur les pauvres et les personnes les plus pauvres en matière de gouvernance spécialement en termes d'accessibilité et de responsabilité publique restent insuffisantes. La décentralisation de plus en plus accrue, l'amélioration des performances des services publics et une stratégie plus efficace pour le développement des capacités restent encore requises pour assurer la capacité du Gouvernement à honorer ses engagements dans le cadre du PRS. Les progrès dans le domaine de la démocratisation, des droits et de l'équité restent importants – la promotion d'une culture politique de transparence et de responsabilité étant un élément important dans la création et la promotion d'un environnement favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

Evaluation globale du PRSP1

² World Bank (2004) Doing Business

Les résultats globaux font état des efforts clairs et tangibles dans le cadre de l'opérationnalisation du PRSP au niveau des systèmes centraux pour la planification et la budgétisation. Le PRSP a souligné l'importance d'une approche plus participative dans le cadre de la prise des décisions et avec quelques exceptions, cela a abouti à une approche plus solide et d'appropriation nationale dans le cadre de la formulation des politiques. Néanmoins, l'influence du PRSP sur l'efficacité et l'efficacé des mesures publiques en faveur des pauvres a été limitée plus particulièrement au niveau des agences sectorielles et des niveaux sous nationaux.

Les domaines qui ont connu des progrès notables (GFP, éducation, etc.) ont été appuyés par le PRSP mais n'ont pas été alignés sur lui. Alors qu'il est des signes du leadership accru du gouvernement, et d'appropriation du processus des politiques, il est difficile d'évaluer les niveaux des progrès et le rôle du PRSP. Les politiques d'autonomisation a permis d'éviter les conflits répétés et les débuts de la justice faite aux victimes du génocide, bien que les distorsions entre les aspects du programme politique du Gouvernement et la mise en œuvre du PRSP aient continué de détourner le programme de lutte contre la pauvreté des questions importantes liées à l'équité et aux droits. L'absence d'une attention systématique sur les objectifs à long terme tels que les ODM a également limité la traction des politiques et de la politique du PRSP vers la réalisation de la vision du pays.

Les partenaires au développement affirment qu'ils sont en cours d'améliorer leur alignement sur le PRSP mais dans bien des cas leurs pratiques et procédures restent très différentes les unes des autres et contraires aux principes du PRSP et aux engagements internationaux qui s'en sont suivis en matière d'efficacité de l'aide. La conclusion en est que la part importante de l'élan suivi dans le cadre du PRSP qui a démarré au MINECOFIN et resté pour une grande part au MINECOFIN et qu'un défi important auquel l'EDPRS est confronté aujourd'hui et de l'élargir en vue d'intégrer un nombre plus important d'acteurs au sein du Gouvernement ou ailleurs.

Progrès - Recommandations

A la lumière des résultats de l'évaluation, les recommandations qui se dégagent pour les progrès vers l'EDPRS sont les suivantes :

- Examiner les moyens de se servir d'EDPRS comme moteur d'intégration de la vision politique nationale du Rwanda dans le cadre de l'unité et la prospérité en vue de la réduction de la pauvreté, du renforcement de l'équité et de la promotion d'une croissance élargie pour tous. S'inspirer plus clairement des ODM en tant que cadre instrumental et politique important en vue du choix des objectifs à long terme de réduction de la pauvreté.
- Assurer un engagement politique précoce dans le processus de préparation et de mise en oeuvre du PRS en tant que moyen de renforcement de l'appropriation au sein du gouvernement y compris aux niveaux sous nationaux.
- Attacher une attention multisectorielle plus claire sur la croissance en se focalisant sur le rôle des services agricoles, le développement des PME, le commerce, la fourniture des infrastructures de base – énergie, routes rurales et eau - en augmentant la productivité et en assurant la promotion de l'investissement. L'acquisition des droits de base sera une partie importante de la croissance du Rwanda à court et à moyen terme.

- Se servir des progrès réalisés dans les secteurs du développement humain tout en identifiant des critères plus clairs permettant de se focaliser aux mesures en faveur des pauvres dans le cadre des dépenses publiques. Examiner les rôles et responsabilités à la lumière de la décentralisation et fixer les mécanismes permettant d'atteindre les utilisateurs pauvres.
- Aligner les processus de politiques interne, de planification et de budgétisation de façon plus efficace en vue d'appuyer la réalisation des priorités du PRS et placer un accent plus mérité et efficace sur les résultats au sein du programme du gouvernement. Cela exige de mettre ensemble les progrès dans le domaine de planification et de budgétisation au niveau sectoriel et disposer des réalisations qui se sont déroulées en parallèle plutôt que de celles qui ont été menées ensemble.
- Renforcer les processus de choix des priorités sectorielles et l'élaboration des approches intégrées dans le cadre du S&E. Unifier les formats de rapports sectoriels en vue d'évaluer les progrès dans le cadre des objectifs à court et à moyen terme et des priorités à long terme d'EDPRS.
- Faire du CDMT le résultat stratégique majeur du cycle budgétaire annuel et s'assurer qu'il est soumis, concomitamment avec le rapport sur les progrès annuels, au Parlement pour les consultations plus approfondies et la responsabilité publique.
- Se focaliser autant sur des questions liées à la qualité de l'aide que sur des questions liées à sa quantité. Renforcer les capacités de gestion de l'aide au sein du gouvernement en vue d'assurer l'intégration des processus des donateurs appuyée par un certain nombre de principes en matière d'aide en vue d'orienter l'alignement et la prestation sur l'EDPRS. Mettre en place un mécanisme permettant de faire le suivi des progrès réalisés par le gouvernement et les donateurs dans le cadre des engagements pris à Paris en matière d'alignement et de responsabilité mutuelle.
- Développer une vision stratégique en vue d'élargissement des aspects de la gouvernance politique – Etat de droit, démocratisation, promotion et protection des droits – en tant que pierre angulaire de la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.
- Elaborer les mécanismes plus clairs institutionnalisés en vue de consultations régulières avec le Parlement et les ONG sur le cadre des politiques en cours et les progrès de mise en oeuvre. Assurer une approche plus popularisée dans le cadre de la dissémination d'EDPRS y compris les versions non techniques de la stratégie, ses objectifs et cibles pour les débats publics plus élargis et la responsabilité.

Annexe 2

Termes de référence pour les autoévaluations

(Revue sectorielles conjointes en 2006)

Resumé

1. L'élaboration d'EDPRS constitue la priorité pour les clusters et d'autres groupes de coordination en 2006. Cette année, les clusters existants devraient se réunir en tant que Groupes de travail sectoriels (GTS) tel que l'indique le tableau en Annexe. Les GTS seront créés dans les domaines où il n'existe pas de cluster correspondant.
2. Les GTS seront chargés de mener des revues sectorielles conjointes en 2006, tout en remplaçant le processus ordinaire de revue annuelle sectorielle conjointe. Cela implique les Termes de référence standard pour les revues qui doivent couvrir la période 2002-2005.³
3. Ces revues sectorielles conjointes offriront une base sûre pour la prochaine identification des priorités d'EDPRS par les Groupes de travail sectoriels.
4. La revue sera menée au cours d'un minimum de deux (2) ateliers. Le premier, constituant un atelier de démarrage (27 mars) regroupera tous les intervenants pour les mettre au courant du processus et leur demander d'examiner les questions clés pour la revue conjointe et mettre en place une équipe de rédaction devant préparer un rapport sur les Termes de référence. La délimitation de la Revue conjointe devra également faire l'objet des débats et les activités de collecte de données pourront démarrer.

N.B. Il importe de s'assurer qu'une équipe forte de rédaction a pour mission de produire un rapport provisoire. Il est recommandé de mettre en place une équipe de 4 personnes conduite par le Ministère responsable. Elle devrait comprendre un représentant de chaque groupe principal d'intervenants dans le secteur : Gouvernement, agences, donateurs, société civile et la société civile devraient tous être impliqués.

5. Le deuxième atelier (le calendrier étant flexible) devrait servir à la revue et à la validation du rapport préliminaire avec tous les intervenants et qui devra être sujette aux modifications le cas échéant. Les rapports validés devraient être envoyés au MINECOFIN et partagés avec d'autres groupes y compris le groupe multidisciplinaire chargé des questions transversales. Il doit être finalisée en suivant un format commun (voir ci-bas) pour tous les secteurs et soumis au MINECOFIN pour son inclusion dans un rapport complet d'évaluation du PRSP1 (baptisé «RPA+») et dans les prochains débats de haut niveau regroupant les Ministres. Les informations sur les défis clés devraient servir de base pour les débats sur l'EDPRS.
6. Les Districts sont aujourd'hui mobilisés pour participer dans le processus d'EDPRS. Ils ne seront pas impliqués dans les revues sectorielles conjointes dans le début. Néanmoins, leur propre évaluation du PRSP1 sera requise et prise en compte.
7. Les conditions pour la participation dans les GTS (définies à la page 3 du *Guide du processus d'EDPRS*) sont recommandées en tant qu'un minimum d'exigences. Pour les domaines où il existe déjà les Clusters, il est prévu que d'autres participants du cluster ne figurant pas sur la liste seront invités par les GTS. Ceci rentre dans le cadre d'un principe général : les GTS ont la flexibilité de travailler comme bon leur semble au cours de 2006, à condition que certaines conditions de base soient respectées. Cela signifie que les groupes peuvent, si besoin il y a, se subdiviser et inviter d'autres intervenants. Pour des fins des revues sectorielles conjointes, la condition de base se pose pour chaque GTS qui doit inviter les intervenants obligatoires et produire un rapport suivant le format requis, avant le premier mai.

³ Suite aux contraintes du temps, toutes les évaluations sectorielles ne pourront pas être complétées à temps pour inspirer l'appui conjoint au budget/Revue de la GFP alors que d'autres arrangements se feront pour le résumé des informations sur les progrès sectoriels devant servir dans cette revue.

8. Un certain appui financier est disponible grâce aux fonds collectés par le MINECOFIN en vue d'appui aux GTS. Dans une mesure relativement limitée, les ateliers peuvent être financés. Avec davantage de planification, ces fonds peuvent servir au recrutement des consultants, par exemple pour mener une analyse supplémentaire qui s'impose. Un groupe de facilitateurs est également en cours de recrutement en vue d'assister les GTS (sur demande) avec l'organisation des réunions, la distribution de tous les documents nécessaires et l'analyse et assurer une pleine participation. Tout cela doit être disponible depuis fin avril/début mai.

Considérations générales dans la réalisation des revues sectorielles conjointes en 2006

9. Les autoévaluations ont pour objectif de faire une évaluation des progrès réalisés vers les buts du PRSP1 pour chaque secteur depuis 2002 en tenant compte des modifications apportées aux objectifs et aux stratégies sectorielles au cours de cette période. Elles devraient également couvrir les questions préoccupantes qui ont généralement fait l'objet des débats dans les revues sectorielles et introduire un certain nombre de questions typiques sur la revue des dépenses publiques. Certaines des informations requises seront disponibles dans un format actuel requis pour les rapports – rapports sur l'exécution du budget, revues sectorielles, RPA, etc.⁴. Rappelons que certains de ces rapports devront également être produits spécialement pour le processus d'autoévaluation (voir Annexe 2 sur la *Méthodologie de rédaction des rapports*).
10. Une base solide sûre est requise pour les revues conjointes. Une étape préliminaire (voir Annexe 2) consiste à mener une revue des informations récentes analytiques disponibles. Les données à la fois quantitatives et qualitatives devraient être utilisées, si elles sont disponibles. Un résumé des données disponibles sur les indicateurs quantitatifs a été requis dans le tableau 1 du rapport. En l'absence d'informations (peut-être les vues des utilisateurs des services sur les changements survenus/non survenus au cours des 3-4 dernières années) d'autres études peuvent être conçues et menées mais leur calendrier devra minutieusement examiné par les GTS, à condition qu'elles ne soient pas menées pendant la période des Revues conjointes sectorielles alors que l'élaboration d'EDPRS provisoire est prévue en novembre. Cela étant, Une enquête d'envergure sur les conditions de vie des ménages (EICV II) est en cours et son analyse sera apparemment prise en compte vers la fin du processus.
11. Il importe que chacune des autoévaluations commence par définir clairement le secteur et/ou les engagements thématiques pris dans le cadre du PRSP1 et montrer la façon dont ces engagements ont été intégrés et évolué dans le cadre des stratégies et des plans actuels. L'identification de la façon dont les goals et les objectifs du PRSP1 en matière de réduction de la pauvreté se sont articulées sur le niveau sectoriel/thématique – à travers les activités et les résultats spécifiques liés clairement aux pauvres - servira de point de référence pour l'évaluation de l'opérationnalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté au sein de tout le Gouvernement. Il faudrait se focaliser sur les contributions et les résultats dans la mesure du possible.
12. Le Ministère et le donateur responsables devraient organiser un processus permettant une participation maximale en visant la réalisation des objectifs communs et en suivant un format commun de rapports.
13. A côté des questions sectorielles spécifiques, chaque GTS devra également examiner la façon dont les questions transversales dans l'EDPRS1 ont été opérationnalisées au niveau sectoriel. Cela devrait comprendre une évaluation objective de ce qui a été fait pour accélérer des progrès sur des questions transversales et de ce qui n'a pas été fait sans oublier de clarifier les raisons à cela. Le groupe multidisciplinaire chargé des questions transversales devra examiner les succès ou sinon l'« intégration » des questions transversales et de voir si l'EDPRS devrait tenter d'aborder de telles questions de façon différente en vue d'assurer l'accélération plus rapide de la politique.

Questions principales

14. Les autoévaluations auront pour but global de:
- (i) Evaluer et réfléchir sur la trajectoire actuelle de changements dans chaque secteur par rapport aux outputs et résultats – Quels sont les changements positifs et les retards survenus?

¹ Quoique les secteurs disposent aujourd'hui des méthodologies de présentation des rapports, ils sont généralement tenus entre autres de fournir des rapports trimestriels sur l'exécution du budget, les revues sectorielles, les rapports sur le programme du Gouvernement de 2003 et les contributions annuelles au Rapport sur les progrès annuels dans le cadre du PRSP1. Il sera important pour les autoévaluations sectorielles de se servir de tous ces formats en tant que base d'évaluation des progrès réalisés au cours des trois dernières années.

- (ii) Identifier les obstacles et les blocks qui affectent une meilleure prestation des services pour les personnes pauvres (y compris les plus pauvres et les plus vulnérables).
- (iii) Formuler une opinion (ou une hypothèse) sur la pertinence des stratégies et les budgets sectoriels en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des résultats dans le cadre de la réduction de la pauvreté – Que faut-il faire de façon plus intensive ou différente ? Comment peut-on améliorer l'observatoire de la pauvreté dans le secteur ?
- (iv) Identifier les déficits en informations et les domaines pour davantage d'enquêtes.

Structure du rapport d'autoévaluation

15. Il n'est pas nécessaire que les rapports se limitent à ces domaines. Il faudrait néanmoins produire un rapport sommaire en suivant cette structure en de s'assurer d'un format commun entre les secteurs. L'équipe de rédaction doit être responsable de la production de ce rapport suivant ce format.

16. Le rapport doit comprendre les sections suivantes (étant un guide sommaire, toutes les sections devraient avoir 2 pages, qui permettront de produire un rapport sommaire d'environ 10 pages). Voir Annexe 2.

Section 1. Revue des progrès depuis 2002.

1.1 Compléter le Tableau 1 (ci-bas) en montrant les indicateurs clefs de performance actuellement disponibles pour mesurer les progrès réalisés dans le secteur (si possible, les classer par intrants, extrants, résultats et impacts). A l'aide du tableau, présentez les progrès suivant ces indicateurs pour la période 2002-2005.

1.2. Existe-t-il un signe portant à croire que les conditions des personnes les plus pauvres s'améliorent grâce au PRSP et à la stratégie sectorielle ?

1.3. Quelles sont les «actions» originales prioritaires du PRSP (voir le principal document du PRSP) qui ont été réalisées à temps comme prévu ? Quelles sont celles qui ne l'ont pas été ? Pourquoi ?

1.4. Les rapports sur les progrès par rapport aux actions prioritaires figurant dans la matrice des politiques du RPA de l'année dernière. Quels ont été les succès ? Quelles ont été les contraintes ?

Questions supplémentaires (facultatives)

- *Dans quelle mesure les activités prévues dans les précédentes matrices des politiques du RPA ont-elles été réalisées ?*

Section 2. Analyse des stratégies sectorielles et choix des priorités.

2.1. Enumérer les objectifs actuels du secteur. Quels étaient les priorités et les objectifs originaux du PRSP1 dans le secteur ?

2.3. Comment les priorités sectorielles ont-elles changé au cours de la période 2002-2005? Comment la stratégie sectorielle a-t-elle été élaborée ? (ex : Quand un Plan stratégique a-t-il été élaborée ? Quand a-t-il été mis à jour? Quels ont été les principaux changements ?). A-t-elle été cohérent avec la Matrice des politiques?

2.4 Comment les objectifs ont-ils été fixés? Qui a été impliqué? Quelles sont les décisions qui ont été prises?

2.5 Quelles sont les questions transversales qui ont été pertinentes pour le secteur au cours de la période de 2002-2005? Comment cela s'est-il reflété dans la stratégie sectorielle et la conception du programme ? Comment ces questions peuvent, dans l'avenir, s'intégrer davantage dans la stratégie sectorielle ?

2.6 Comment les donateurs ont-ils pu mieux aligner leur appui sur les stratégies/plans sectoriels ? Que faut-il faire pour améliorer l'alignement dans l'avenir ?

2.7 Quelle est la façon dont les ODM ont guidé l'élaboration de la stratégie sectorielle? Comment peuvent-ils être utilisés de façon plus efficace en tant que cadre d'action à long terme de lutte contre la pauvreté ?

Question supplémentaire (facultative)

- *Dans quelle mesure les Plans d'action annuels reflètent-ils les stratégies et les priorités sectorielles?*

Section 3. Analyse des liens avec le budget et la mise en oeuvre.

3.1. Compléter le tableau 2 (ci-dessous), tout en montrant les programmes de CDMT, les allocations budgétaires et les prévisions budgétaires pour les exercices fiscaux 2003-05

3.2. Pour chaque programme, énumérer le(s) objectif(s) correspondant(s) dans le tableau 2. Faites des commentaires et dites si la relation entre les objectifs et les programmes a toujours été claire ?

3.3. Comment les dépenses actuelles (outturns) ont-elle pu mieux correspondre avec les priorités du secteur?

3.4. Les coûts du Plan stratégique sectoriel ont-ils été établis? Si oui, cela a-t-il pu servir de base pour le budget ?

3.5 Les priorités transversales ont-elles été représentées dans le budget et ces lignes budgétaires ont-elles été exécutées?

3.6 Quels ont été les grands défis de mise en oeuvre au cours de la période 2002-2005? Qu'est ce qu'on a fait pour faire face à ces défis?

Question supplémentaire (facultative)

- *Comment les rôles et responsabilités changent-ils pour assurer la mise en oeuvre effective?*

Section 4. Focalisation sur la pauvreté / Résultats / S&E

4.1. Quelle est l'analyse qui a été faite pour s'assurer que les stratégies sectorielles et les plans d'action profitent directement aux pauvres? (L'analyse a-t-elle été faite pour des fins d'accès aux services par différents groupes ? Les mécanismes ont-ils été mis en place pour faire le suivi des fonds débloqués en faveur des personnes les plus pauvres ?)

4.2. Que faut-il faire pour démontrer davantage l'impact des dépenses publiques en faveur des groupes plus pauvres et des domaines les plus marginalisés?

4.3. Le cadre actuel du S&E permet-il de réaliser des progrès par rapport aux objectifs dont le suivi doit se faire chaque année ? Comment devrait-il être amélioré? Quels sont les principaux défis ? (ex. Les responsabilités annuelles, données requises)?

Question supplémentaire (facultative) :

- *Quelle est l'analyse qui a été faite pour montrer l'impact des stratégies sur différents groupes? Tous les groupes ont-ils profité au même titre ? Les progrès ont-ils été distribués équitablement dans différents groupes et sur l'ensemble du pays ?*

Section 5. Partenariat et participation

5.1. Quels sont les partenaires qui sont impliqués dans le Groupe de travail sectoriel? Quels sont les partenaires qui sont impliqués dans la production du rapport ?

5.2. Quels sont les intervenants qui ont été impliqués dans chacune des activités suivantes: i) élaboration du PRSP1, ii) élaboration de la stratégie sectorielle et iii) suivi et évaluation continus des progrès?

5.3. Quelles sont les revues/analyses sectorielles que le secteur a menées depuis 2002 (ex. Revues sectorielles conjointes)? Qui a participé dans chacune d'entre elles?

5.4. Que faudrait-il faire pour renforcer davantage la participation (plus particulièrement celle des pauvres) dans l'avenir?

5.5. Quels sont les autres secteurs (ou questions transversales) avec lesquels votre secteur devrait collaborer plus étroitement pendant l'élaboration d'EDPRS ? Comment ceux qui sont responsables des questions transversales peuvent-ils participer ?

Note sur les questions transversales: les sections précédentes devraient, dans la mesure du possible, analyser et prendre en compte les questions transversales (telles que le VIH/SIDA, le Genre, l'Environnement).

Tableau 1. Indicateurs clefs de performance actuellement utilisés dans le secteur.

NB. Ne pas remplir les informations où elles n'existent pas encore.

| Indicateur clef de performance | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 estimations | 2006 Cible |
|---------------------------------------|------|------|------|------------------|------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| Insérer d'autres lignes si nécessaire | | | | | |

Les indicateurs devraient être classifiés par sous-titres: Intrant, Extrant, Résultat et Impact si nécessaire.

Tableau 2. Structure du CDMT et exécution du budget

NB. Veuillez montrer les chiffres en millions de francs rwandais (ex. 1.356 = 1.356.000 RwF)

| Objectif important Objective Objectifs appropriés | Programme | Budget de 2003 | | Budget de 2004 | | Budget de 2005 | |
|---|-------------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | | Allocations | Prévision | Allocations | Prévision | Allocations | Prévision |
| | Programme 1 | | | | | | |
| | Programme 2 | | | | | | |
| | Programme 3 | | | | | | |
| | Etc... | | | | | | |
| | | | | | | | |

Insérer d'autres lignes si nécessaire