République Rwandaise - Communauté européenne

Document de stratégie de coopération

et

Programme indicatif

pour la période 2002 – 2007

Le Gouvernement du Rwanda et la Commission européenne se sont mis d'accord sur ce qui suit :

(1) Le Gouvernement du Rwanda, représenté par *<nom et titre>*, et la Commission Européenne, représenté par *<nom et titre>*, désignés ci-après comme les Parties, se sont rencontrés à Kigali du ..... au ....., en vue de déterminer les orientations générales de la coopération pour la période 2002 – 2007.

Lors de ces entretiens, a été établi le Document de Stratégie de Coopération et le Programme Indicatif de l'aide communautaire en faveur du Rwanda, conformément aux dispositions des Articles 2 et 4 de l'Appendice IV de l'Accord de Partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000. Par ces entretiens se termine le processus de programmation au Rwanda.

Le Document de Stratégie de Coopération et le Programme Indicatif sont annexés au présent document.

(2) En ce qui concerne les ressources financières programmables indicatives que la Communauté envisage mettre à disposition du Rwanda pour la période 2001-2007, un montant de € 124 million est prévu pour l'allocation visée dans l'article 3.2 (a) de l'Annexe IV de l'Accord de Partenariat ACP-CE (allocation A) et de € 62 million pour celle visée dans l'article 3.2 (b) (allocation B). Ces allocations ne constituent pas des droits et peuvent être révisées par la Communauté, à la suite de la réalisation des revues à mi-parcours et en fin de parcours, conformément à l'Article 5.7 de l'Annexe IV de l'Accord de Partenariat ACP-CE.

(3) L'allocation A est destinée au soutien macro-économique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou hors concentration de l'aide communautaire. Le programme indicatif dans le chapitre VI se réfère aux ressources de l'allocation A et aux reliquats non engagés des FED précédents, pour lesquels aucun projet ou programme avait été identifié dans les Programmes Indicatifs Nationaux respectifs. Il tient compte aussi des financements dont le Rwanda bénéficie ou pourrait bénéficier sous d'autres ressources communautaires. Il ne préjuge pas les décisions de financement de la Commission.

(4) L'allocation B est destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allégement de la dette adoptées internationalement ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation.

(5) En attendant l'entrée en vigueur du Protocole Financier de l'Accord de Partenariat ACP-CE et dans le cadre du présent Document de Stratégie de Coopération et Programme Indicatif National, des décisions de financement pour des projets et programmes peuvent être pris par la Commission à la demande du Gouvernement du Rwanda, dans les limites des allocations A et B et sous condition que des ressources financières suffisantes soient disponibles dans la réserve générale du huitième FED. Les projets et programmes respectifs seront mis en œuvre selon les règles et procédures du huitième FED jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole Financier du neuvième FED.

(6) La Banque Européenne d'Investissement peut contribuer à la mise en œuvre du présent Document de Stratégie de Coopération par des opérations financées sur la Facilité

d'Investissement et/ou de ses ressources propres, conformément aux Articles 3 (a) et 4 du Protocole Financier de l'Accord de Partenariat ACP-CE .

(7) Conformément à l'Article 5 de l'Appendice IV de l'Accord de Partenariat ACP-CE, l'Ordonnateur National et le Chef de Délégation procèdent annuellement à une revue opérationnelle du Programme Indicatif et entreprennent une revue à mi-parcours et en fin de parcours de la Stratégie de Coopération et du Programme Indicatif.

Les revues à mi-parcours et en fin de parcours auront lieu respectivement deux et quatre ans après la signature de la Stratégie de Coopération et du Programme Indicatif. A la suite de la réalisation des revues à mi-parcours et en fin de parcours, la Communauté peut revoir la dotation compte tenu des besoins actualisés et des performances.

L'accord des deux parties sur le présent Document de Stratégie de Coopération et le Programme Indicatif National, sous réserve de la ratification et l'entrée en vigueur de l'Accord de Partenariat ACP-CE, sera considéré comme définitivement acquis dans un délai de huit semaines après sa signature, sauf communication contraire de l'une ou de l'autre partie effectuée avant ce terme.

Signatures

Pour le Gouvernement de la République du Rwanda	Pour la Commission

Table des matières

PARTIE A : STRATEGIE DE COOPERATION

CHAPITRE 1. LES OBJECTIFS DE COOPERATION DE LA CE..... 1

CHAPITRE 2. L'AGENDA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT..... 2
CHAPITRE 3. EVALUATION DU CONTEXTE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIAL..... 3

3.1. Contexte politique et institutions..... 3
3.2. Situation sociale : la pauvreté et le processus d'élaboration d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté..... 7
3.3. Situation économique et des politiques sectorielles 9
3.3.1. Les finances publiques 9
3.3.2. L'intégration régionale 11
3.4. Viabilité des politiques sectorielles 11
3.5. Défis à moyen terme 15

CHAPITRE 4. EVALUATION DE LA COOPERATION PASSEE ET EN COURS 16

4.1. L'aide communautaire au Rwanda..... 16
4.1.1. Vue d'ensemble de l'aide communautaire..... 16
4.1.2. Interventions de la Banque Européenne d'Investissement.....16
4.2. L'expérience de l'aide extérieure au Rwanda et les perspectives; les mécanismes de coordination de l'aide 17

CHAPITRE 5. STRATEGIE DE REPONSE 17

5.1. Les priorités de la coopération entre l'union Européenne et le Rwanda 17
5.2. Secteur de concentration : le développement rural 18
5.3. Le programme de réformes économiques 19
5.4. Interventions hors concentration : bonne gouvernance et appui institutionnel, société civile intégration et stabilité régionales 20
5.4.1. Bonne gouvernance et appui institutionnel 20
5.4.2. La société civile 20
5.4.3. L'intégration et la stabilité régionale 20

5.5. Cohérence et complémentarité entre la CE, les Etats membres de l'Union et les autres bailleurs 21
5.5.1. Les autres instruments de la coopération communautaire 21
5.5.2. Les Etats membres de l'Union et les autres bailleurs de fonds 22
5.6. Questions transversales 22
5.6.1. Le rôle des femmes dans le développement du Rwanda 22
5.6.2. L'environnement 22
5.6.3. La prévention et la résolution de conflits; la réconciliation nationale 23
5.7. Contribution de la BEI à la stratégie de réponse communautaire 23

PARTIE B : PROGRAMME INDICATIF NATIONAL 25

CHAPITRE 6. PROGRAMME INDICATIF NATIONAL 25

6.1. Introduction 25
6.2. Les instruments financiers 25
6.3. Secteur de concentration – Développement rural 25
6.4. Appui macro-économique 27
6.5. Autres programmes hors concentration 28
6.6. Cadre de l'intervention 31
6.7. Calendrier indicatif des engagements et des paiements 2002 – 2006 35
6.7.1. Consommation cumulée des engagements 35
6.7.2. Consommation cumulée des paiements 36
6.8. Chronogramme des activités 2002 – 2006 37

ANNEXES

7.1. Carte du Rwanda 2
7.2. Données de base du Rwanda 3
7.3. Bref aperçu historique 5
7.4. Analyse sectorielle de la coopération communautaire avec le Rwanda..... 8
7.5. Principaux projets en cours au 31.12.2001 14
7.6. Programmation du reliquat du 8ème FED 15
7.7. La stratégie de coopération en détail : son élaboration et ses composantes ... 16
7.8. Matrice des donateurs 34

PARTIE A : STRATEGIE DE COOPERATION

Résumé

Le Rwanda est profondément marqué par le génocide de 1994, dont les conséquences se font sentir au plan interne et au plan régional.

Le Rwanda est signataire des Accords de Lusaka et de Pretoria. Ses forces occupaient une partie très importante du territoire de l'Est de la RDC, afin de garantir la sécurité de ses frontières. Mis en cause avec d'autres pays en ce qui concerne l'exploitation illégale des ressources naturelles et la violation des droits de l'homme en RDC et suite à la signature de l'Accord de Pretoria en juillet 2002, le Gouvernement a commencé à retirer ses troupes du territoire de la RDC. Néanmoins, le niveau de dépenses militaires et liées à la sécurité est très important, même s'il est en diminution.

Le génocide a été à l'origine de la plupart des problèmes sociaux, politiques et économiques. L'infrastructure économique, sociale et institutionnelle du pays a été détruite et ainsi que ses ressources humaines anéanties (tuées, emprisonnées ou exilées). Les mouvements des réfugiés et de déplacés internes ont affecté environ 40% de la population. La réconciliation nationale revêt, aujourd'hui, un caractère stratégique pour le Rwanda. Pour y parvenir, le Rwanda doit mener à terme le processus en cours de transition vers la démocratie, de décentralisation, d'élaboration des stratégies de développement à long terme, de justice du génocide (plus de 100 000 personnes sont accusées de participation au génocide), de démobilisation, de réinsertion des ex-combattants, etc. .

Le programme de stimulation de la croissance et de réduction de la pauvreté est l'instrument qui va aider le Rwanda à relever ces défis. Il constitue la plate-forme de discussion avec les bailleurs de fonds sur la réduction de la dette et a conduit le Rwanda à atteindre déjà le point de décision PPTE en décembre 2000. Les priorités clés couvertes par la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (développement du secteur rural et transformation agricole, développement des ressources humaines, infrastructures économiques, gouvernance, transition à la démocratie et justice, développement du secteur privé, développement des capacités institutionnelles) ont inspiré la stratégie de coopération entre l'Union européenne et le Rwanda.

Les ressources financières que la Communauté envisage de mettre à disposition du Rwanda pour la période 2001-2007, s'élèvent à 124 millions d'euros pour l'allocation A et de 62 millions d'euros pour l'allocation B. Les secteurs de concentration ont été choisis en fonction des priorités stratégiques du Gouvernement et des stratégies des autres bailleurs. Environ 50% de l'enveloppe A sera destiné au développement rural, avec un accent particulier sur le renforcement des structures décentralisées et locales et la recapitalisation du monde rural (relance de la production, réhabilitation et création d'infrastructures). Par ailleurs, environ 40% de l'enveloppe A servira à poursuivre l'appui au programme des réformes économiques. Enfin, environ 10% des fonds seront consacrés à l'appui institutionnel, au renforcement des capacités des organisations de la société civile et à l'accompagnement des efforts du Rwanda vers l'intégration et la stabilité régionales.

CHAPITRE 1 : LES OBJECTIFS DE COOPERATION DE LA CE

Conformément à l'article 177 du Traité instituant la Communauté Européenne, la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Ces objectifs ont été confirmés et renforcés dans l'article 1 de l'Accord de Partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, qui met un accent particulier sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté. La coopération entre la Communauté et la République du Rwanda poursuivra ces objectifs, en prenant en compte les principes fondamentaux définis dans l'Article 2 de l'Accord – spécialement le principe d'encouragement de l'appropriation des stratégies de développement par les pays et populations concernés – et les éléments essentiels et l'élément fondamental définis dans l'article 9.

Dans leur Déclaration sur la Politique de développement de la Communauté Européenne du 10 Novembre 2000, le Conseil de l'Union Européenne et la Commission Européenne ont décidé de concentrer les activités de la Communauté dans un nombre limité de domaines, choisis en fonction de leur contribution à la réduction de la pauvreté et pour lesquels l'action communautaire offre une valeur ajoutée : le lien entre commerce et développement ; l'appui à l'intégration et à la coopération régionales ; l'appui aux politiques macro-économiques ; les transports; la sécurité alimentaire et développement rural durable ; le renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'Etat de droit. La Déclaration spécifie aussi que, en conformité avec le cadre macro-économique, la Communauté doit poursuivre ses appuis dans les secteurs sociaux (santé, éducation) notamment en vue d'assurer un accès équitable aux services sociaux.

Le Traité instituant la Communauté Européenne prévoit que la Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. La coopération communautaire devra aussi déployer des efforts pour faire en sorte que les objectifs de la politique communautaire de développement soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des autres politiques ayant un impact sur les pays en développement. En outre, comme stipulé dans l'Article 20 de l'Accord, en vue de leur intégration dans tous les domaines de la coopération, une prise en compte systématique des questions thématiques ou transversales suivantes sera assurée : les questions de genre, l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Les objectifs et principes mentionnés ci-dessus et l'agenda politique national présenté dans le chapitre suivant constituent le point de départ pour la formulation du présent Document de stratégie de coopération, conformément au principe d'appropriation nationale des stratégies de développement.

CHAPITRE 2 : L'AGENDA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Le Rwanda constitue un cas spécial, avec deux types de problèmes : (i) ceux à caractère structurel datant de plusieurs décennies et d'avant l'indépendance, et (ii) ceux ayant trait au génocide et à la guerre civile, qui se superposent aux précédents et les aggravent.

Les contraintes structurelles concernent l'enclavement, l'insécurité foncière et une forte pression démographique sur la terre, la faible productivité agricole, des famines et des sécheresses cycliques, le faible développement des ressources humaines, les possibilités d'emploi limitées, la forte croissance démographique, les coûts élevés de transport et la progressive détérioration de l'environnement.

A la suite de la guerre civile et du génocide, la base des ressources humaines du Rwanda, sa capacité institutionnelle, son infrastructure et son patrimoine ont été détruits. Ses perspectives de développement, déjà faibles, ont été sérieusement handicapées. Des problèmes spécifiques supplémentaires se sont ajoutés à cette perte des ressources, tels que l'apparition de nouveaux groupes vulnérables, une nouvelle structure démographique, avec des foyers dont le chef est une femme ou un mineur, une population traumatisée, plusieurs dizaines de milliers de personnes en prison ou des mouvements massifs de population et des centaines de milliers de déplacés sans abri, etc. Les exploitations rurales ont perdu une grande partie de leur main d'oeuvre et de leur capital, notamment le cheptel et le petit bétail. Les guerres en RDC, dans lesquelles le Rwanda s'est impliqué, pour assurer la sécurité de ses frontières, constituent aussi un facteur d'instabilité. Beaucoup de civils ont péri, le commerce régional a été affecté, la confiance entre les Etats s'est affaiblie et les conditions de vie des populations déjà précaires se sont détériorées davantage. Les dépenses de sécurité entraînées par le conflit sont importantes et vont au détriment des actions de développement.

Le renforcement de la cohésion sociale, la réconciliation, la création d'un environnement propice au développement, la recherche d'une nouvelle identité nationale et la reconstruction d'un Etat efficace sont autant d'objectifs stratégiques du Gouvernement.

La réduction de la pauvreté constitue la priorité dans la politique de développement du Gouvernement, qui a lancé un processus d'élaboration d'un programme de stimulation de la croissance et de réduction de la pauvreté. Ce processus a abouti à la formulation d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP), élaboré de manière participative après une large consultation avec la population. Il comprend six secteurs prioritaires de développement (secteur rural et transformation de l'agriculture, ressources humaines, infrastructures économiques, Gouvernance, secteur privé et capacités institutionnelles) et des programmes d'actions. Le Rwanda a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE en décembre 2000. Le "completion point" devra être atteint en 2002, le PRSP étant en phase de finalisation. Un cadre institutionnel pour assurer le suivi du processus a été mis en place. Un Comité de Pilotage réunit des représentants des Ministères techniques clés, de la Banque Centrale, des ONG et des donateurs. La coordination est assurée par le Programme National de Réduction de la Pauvreté (PNRP) au Ministère des Finances. Des objectifs quantifiables pour mesurer l'impact des programmes de développement sur la pauvreté, des critères pour établir les priorités de la dépense et des programmes de développement en fonction de leur impact sur la réduction de la pauvreté ainsi que des liens avec les instruments de programmation budgétaire ont été introduits. Un observatoire de la pauvreté a été créé au sein du PNRP. Enfin, le gouvernement va développer un système d'enquêtes pour le contrôle et l'analyse de l'impact des programmes de développement sur la pauvreté.

Priorités à court terme : (i) mise en place de politiques d'augmentation de la production agricole, des revenus, de l'emploi, de la productivité de la main d'œuvre et de recapitalisation rurale dans tous ses aspects (restauration du capital productif des exploitations, renforcement des ressources humaines, facilitation de l'accès aux marchés, aux intrants, réhabilitation et création d'infrastructures) ; (ii) amélioration des conditions de vie des pauvres et stabilisation de la population dans les habitats regroupés (*imidugudu)*; (iii) solution des problèmes spécifiques des groupes les plus vulnérables dans les zones rurales et urbaines sur une base durable ; (iv) création d'infrastructures de base et d'opportunités de formation et d'emploi pour les jeunes non qualifiés et promotion d'activités génératrices de revenus appropriés parmi les qualifiés.

Priorités à moyen et long terme : Il est essentiel de diversifier l'économie et d'augmenter le taux d'investissement productif au Rwanda afin de réduire la pauvreté. Un taux de croissance d'environ 8 % par an pendant les quinze années à venir ainsi qu'un niveau élevé d'investissement seraient nécessaires. Toutefois, compte tenu du faible taux d'épargne intérieure et de la prévisible absence d'investissements privés en volume significatif dans l'immédiat, le Gouvernement va privilégier les projets susceptibles d'avoir un impact sur le court terme dans des domaines prioritaires d'intervention pour promouvoir la croissance économique et la réduction de la pauvreté: l'augmentation maîtrisée de la production agricole ; la promotion des exportations, l'accroissement des revenus des ménages les plus pauvres, la satisfaction des besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables et la diversification de l'économie.

CHAPITRE 3 : ANALYSE DU CONTEXTE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIAL

3.1. Contexte politique et institutions

L'UE encouragera le gouvernement rwandais à concourir, notamment à travers sa politique étrangère, à la réalisation de la stabilité régionale, comme elle le fait avec toutes les autres parties aux conflits qui sévissent dans la région.

L'analyse ci-après se situe dans le contexte d'une situation encore fragile de récupération après le génocide, d'insécurité aux frontières et de consolidation des processus de réconciliation et de transition. Ceci entraîne l'adoption par le Gouvernement de mesures parfois restrictives afin de sauvegarder les progrès déjà accomplis et d'éviter un retour en arrière.

La transition vers la démocratie - Des institutions de transition, dont une Assemblée Nationale de 70 membres, désignés par le forum de partis politiques et comprenant la représentation des forces de l'ordre, ont été mises en place en juillet 1994. Leur mandat expirait en juillet 1999, mais a été prolongé de quatre ans, afin de compléter en 2003 le processus de transition à la démocratie. En 1999, des élections aux niveaux les plus bas de l'administration locale (cellules et secteurs) ont eu lieu pour la première fois dans l'histoire du Rwanda depuis le début des troubles en 1990. L'expérience a été positive et s'est répétée en mars 2002 avec des mandats cette fois-ci de cinq ans pour les élus. Les électeurs de chaque cellule (environ 900 habitants, dont 380 électeurs) élisent 16 représentants par cellule en s'alignant derrière les candidats de leur choix, chacun avec des compétences différentes. Les élus des cellules choisissent, parmi eux, les représentants au niveau des secteurs, qui sont remplacés dans leurs cellules. Ce système, plus proche d'une démocratie « directe » que « représentative », semble adapté à la réalité rwandaise et favorisera la mise en place de systèmes de participation et de contrôle par les populations. Les élections de 2001 au niveau des districts ont eu lieu selon un système de vote secret mais sans représentation des partis

politiques. Des progrès dans ce sens devront être accomplis en vue des élections législatives et présidentielles. La Commission Constitutionnelle, mise en place en décembre 1999, prépare les projets de Constitution et des lois devant régir la fin de la transition et identifie les lois à modifier pour les adapter à la Constitution. Ce processus, à valider par un référendum, finalisera en 2003. Le défi à relever par le Rwanda est le passage d'une situation de concentration du pouvoir politique à une situation de partage de ce pouvoir et de normalisation de l'alternance politique, dans un contexte de sécurité pour tous.

La situation des droits de la personne – Certaines évolutions positives peuvent être constatées mais elles doivent se consolider pour assurer l'intégration les Droits de l'homme dans toutes les actions politiques, administratives et économiques. Des réformes visant la séparation des compétences entre les autorités civiles et les forces armées, tels que l'établissement de la Police Nationale, sont en cours. Le cadre légal favorise formellement la protection des droits de la personne. Une Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) a été mise en place en 1999. Elle reçoit une dotation du Budget de l'Etat et est mandatée pour enquêter et rapporter sur le respect des droits de la personne notamment par l'appareil étatique. Elle fait son travail sans interférence apparente du Gouvernement. L'exercice effectif de la liberté de la presse et les activités politiques, particulièrement la création de nouveaux partis, rencontrent des difficultés. Le Rwanda n'est plus soumis à observation par l'UNHRC et ne fera plus l'objet de rapports annuels à ce sujet. Le respect scrupuleux par les autorités des droits de la personne ainsi que des libertés politiques en vue de la transition démocratique et de la réconciliation nationale revêtent la plus grande importance. Le dialogue avec le Gouvernement dans ce domaine concerne particulièrement la situation dans les prisons, le climat médiatique, l'exercice des libertés politiques et les activités de l'armée au Congo. En effet, sur ce dernier point, l'armée rwandaise est accusée (notamment par des rapports du Secrétaire Général des Nations Unies et par le Rapporteur Spécial des Nations Unies en RDC) d'avoir commis, avec d'autres parties, de sérieuses violations des droits de l'homme au Congo.

La réconciliation – C'est un des piliers de la stratégie politique du Gouvernement, qui s'est engagé avec fermeté pour que la réconciliation figure comme aspect transversal dans l'identification et la mise en œuvre de la stratégie et des actions de développement. L'UE, ainsi que les autres partenaires du Rwanda, appuient les efforts déployés dans ce sens. La Commission d'Unité Nationale et de Réconciliation (CUNR), qui reçoit une dotation du Budget de l'Etat, a été mise en place en 1999. Elle exécute un travail important de soutien à des initiatives de la société civile, au-delà des clivages ethniques qui ont été, avec d'autres facteurs, à la base du génocide de 1994.

La démobilisation et la réinsertion de membres de l'ancienne armée rwandaise constitue un domaine clé dans la stratégie de réconciliation. Depuis la fin 1997, le Gouvernement a lancé des programmes de réinsertion des ex-rebelles démobilisés, y compris des enfants soldats. Après un passage préalable par des "camps de rééducation" ou les bases de la vie communale, du système électoral, des principes de la réconciliation, de l'identité rwandaise, etc. sont expliqués, les démobilisés rentrent chez eux ou sont réinsérés dans l'Armée Rwandaise. Seuls ceux soupçonnés de participation dans le génocide sont traduits en justice. Le Gouvernement a intensifié le processus de démobilisation et de réintégration des militaires dans la société, en l'élargissant aux effectifs de l'Armée Patriotique Rwandaise. Avec le soutien des bailleurs, environ 16.000 soldats dont plus de 2.000 enfants ont été démobilisés. Une large majorité des enfants soldats ont réintégré leurs familles, beaucoup ont commencé ou repris les études, et, en général, les démobilisés ont pu bénéficier de cours de formation ou ont trouvé des emplois. Le Gouvernement a l'intention de poursuivre ces actions de démobilisation. Une Commission de Démobilisation a été mise en place et une lettre de politique dans ce secteur est en

préparation. L'appui communautaire a déjà soutenu le programme de démobilisation du Gouvernement. En 2001, sur un montant de 3,5MrdFRw (8,2M€) alloué par le Budget de l'Etat au programme de démobilisation, environ 2MrdFRw (57%) ont été financés avec l'aide communautaire à travers l'appui budgétaire.

La Justice du génocide - Elle se caractérise par la coexistence d'une justice nationale rwandaise et d'une justice internationale gérée par le Tribunal Pénal International pour le Rwanda avec son siège à Arusha.

Les tribunaux ordinaires du Rwanda, en application de la Loi sur le génocide de 1996, ont jugé 5.600 personnes sur plus de 100.000, en prison, accusées de participation au génocide. Le nombre de procès devant ces tribunaux reste, donc, limité malgré une nette accélération en 2001. Plus de 300 condamnations à mort ont été prononcées entre 1996 et 2001 et 22 personnes ont été exécutées en public jusqu'en avril 1998, aucune nouvelle exécution n'ayant eu lieu depuis. Après une longue période de sensibilisation, consultations et débats, une Loi établissant les Juridictions "gacaca" a été approuvée. Ce système de justice participative sur une base communautaire était probablement la seule alternative possible à la justice ordinaire ou classique pour résoudre le contentieux du génocide. Le système constitue un élément essentiel dans la stratégie de réconciliation nationale et d'établissement de la vérité. Il contribuera à terminer avec la culture de l'impunité, qui a caractérisé les massacres qui ont eu lieu au Rwanda depuis l'indépendance. Des procès préliminaires ont permis certaines libérations mais le système sera mis en œuvre pleinement après l'adoption des textes d'application de la Loi (notamment sur les Travaux d'intérêt général, alternatifs à l'emprisonnement, et sur l'indemnisation des victimes) et la formation de plus de 250.000 juges déjà élus par la population en 2001. La "gacaca" pourra jouer un rôle constructif pour le règlement du contentieux du génocide, à condition que les droits fondamentaux des parties soient respectés et que la clémence soit le principe de base de la démarche. Il est aussi essentiel de s'assurer que les dotations budgétaires, nécessaires à la mise en œuvre du système, soient allouées et exécutées.

Le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) a joué un rôle quantitativement très limité. Mis en place en 1994, son budget annuel s'élève aujourd'hui à 90MUSD, il a plus de 800 employés, pour trois chambres d'accusation et neuf juges. Il a rendu des jugements finaux pour sept personnes, deux autres ayant introduit appel. Malgré ces maigres performances, le TPIR a contribué à la prise de conscience internationale du génocide et de l'existence de l'idéologie génocidaire. Cependant, le TPIR n'a pu établir la vérité sur l'ensemble de l'organisation du génocide ou l'identité des principaux responsables. Une amélioration de cette situation serait possible si la coopération entre le TPIR et la justice rwandaise était plus intense, mais aussi si les Nations Unies prenaient les dispositions nécessaires, notamment pour mettre fin à certaines situations d'impunité apparente et pour adopter des règles de procédure afin d'accélérer le traitement des dossiers.

La décentralisation - La politique et la Loi de décentralisation entraîneront à terme le transfert de compétences, responsabilités et ressources aux administrations locales. L'organisation administrative du Rwanda est basée sur 12 provinces, 106 districts, 1550 secteurs et 9218 cellules. Suite aux élections locales, les Comités de Développement Communautaire (CDC), en charge de mobiliser les populations dans l'identification, la mise en œuvre et l'exécution d'actions de développement, ont été mis en place dans les cellules, secteurs et districts. La politique de décentralisation, à la base de la politique de développement communautaire, introduit des principes de décentralisation budgétaire et fiscale en faveur des districts. Cette décentralisation doit démarrer progressivement en 2002. Le fonctionnement des districts et la mise en œuvre de leurs plans de développement seront

financés par des transferts du budget de l'Etat. Un Fonds de Développement Communautaire (FDC) sera, ainsi, mis en place. A terme, un impôt sur la propriété sera créé au niveau des districts et une partie de la T.V.A. et certaines taxes du gouvernement central leur seront transférées. Une initiative complémentaire (l'approche "*Ubudehe mu kurwanya ubukene*" pour l'identification et exécution des projets d'intérêt communautaire) vise à renforcer le rôle des Cellules dans l'élaboration des plans de développement des districts, financés par le FDC. Le PRSP prévoit cependant d'octroyer une allocation de 1.000 USD par cellule et par an pendant au moins deux ans pour la mise en œuvre de l'approche « Ubudehe ». Une clarification quant à la source de ce financement (qui représenterait environ 5% des recettes de l'Etat) et aux interactions entre ces différentes approches est nécessaire. Même si la définition de tous les aspects et des toutes les modalités pratiques des politiques de décentralisation et de développement communautaire doivent être complétés, il s'agit d'une évolution très encourageante. En effet, cette initiative est susceptible de contribuer à enraciner la démocratie dans la population, à renforcer les capacités de celle-ci dans la planification et l'exécution des actions de développement, à consolider les CDC élus et, plus généralement, les concepts d'administration locale, de responsabilité et de transparence.

La participation de la société civile - La participation de la société rwandaise dans la prise de décision est, depuis toujours, insuffisante. Cette passivité est causée par une absence de culture participative et un régime politique traditionnellement incompatible avec celle-ci.

La Loi sur l'enregistrement des ONG internationales et locales présente un caractère restrictif. L'enregistrement constitue une obligation et l'administration a des pouvoirs très larges pour le refuser, le révoquer ou le suspendre. Selon la Loi, la fonction principale des ONG est de "soutenir la politique et les efforts du gouvernement en matière de développement durable" et plus particulièrement la politique de décentralisation. Le pouvoir de supervision des gouvernements locaux sur le travail des ONG est très important. Les restrictions de la marge de manœuvre des ONG, en terme de choix de financement ou de stratégies d'intervention, ainsi que les lourdeurs administratives découlant des obligations vis-à-vis des administrations locales rendent leur fonctionnement et la mise en œuvre de leurs activités particulièrement difficiles. Ce cadre législatif ne contribue donc pas à ouvrir des espaces de liberté en faveur des acteurs de la société civile et devrait être adapté. Une harmonisation avec la politique de décentralisation pourrait s'avérer opportune, compte tenu que cette dernière devrait permettre à la société civile, à condition qu'elle se mobilise et voit ses capacités renforcées, de participer plus activement au processus de décision et de développement du pays.

Pendant le processus d'élaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, plusieurs réunions de concertation avec les ONG locales et internationales ont été organisées par le Gouvernement au niveau national et provincial en 2000 et 2001. Les ONGs ont aussi été consultés pour élaborer les indicateurs de pauvreté et le système de suivi. La consultation de la société civile n'a pas été suffisamment approfondie et l'expertise des ONG n'a pas été suffisamment utilisée. Les raisons qui peuvent être avancées ont trait à la faiblesse structurelle de la société civile et au développement insuffisant de la dynamique de consultation de la société civile au Rwanda.

La situation régionale – le rôle du Rwanda - La mise en œuvre de l'Accord de Lusaka et de Pretoria est essentiel pour le Rwanda. En effet, l'Accord établit un parallélisme entre les processus de désarmement des attaches dénommées "forces négatives", qui mettent en danger la sécurité du Rwanda, et le retrait de ses propres forces du territoire de la RDC. Il constitue aux yeux du Rwanda et de la Communauté Internationale le cadre de référence pour la résolution du conflit en RDC. Des efforts coordonnés de toutes les parties directement

impliquées et de la Communauté Internationale sont nécessaires notamment en ce qui concerne : (i) l'arrêt des hostilités qui conduisent aux massacres, atrocités, violations des droits de l'homme, violation du droit international; (ii) l'arrêt de l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC ; (iii) le respect des engagements en matière de désengagement des troupes ; (iv) la coopération avec les forces de l'ONU, afin qu'elles puissent agir avec efficacité ; (v) la neutralisation des forces négatives et la préparation d'un plan de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration (DDRRR) sur base volontaire.

Le processus de Lusaka a fait l'objet d'une Position Commune du Conseil (JOCE n° 68 du 12.3.2002), à travers laquelle, l'UE affirme que l'instauration d'une paix durable en RDC passe par la conclusion d'un accord de paix négocié qui soit équitable pour toutes les parties, le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale de la RDC et le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans tous les Etats de la région ainsi que de ceux de bon voisinage et de non-ingérence dans les affaires intérieures, tout en prenant compte des intérêts de la RDC et des pays voisins en matière de sécurité. Suite à la signature de l'Accord de Pretoria et l'engagement de retrait des troupes rwandaises du territoire congolais, l'UE a adopté, en octobre 2002, une nouvelle Position Commune du Conseil sur le Rwanda dont certaines articles se réfèrent aux relations de la coopération.

Aujourd'hui, le Rwanda pourrait se voir impliqué dans deux autres conflits au niveau régional. En effet, les frictions constatées avec l'Ouganda depuis quelques années pourraient déboucher sur un conflit ouvert, soit à la frontière entre les deux pays, soit sur le territoire de la RDC. Des efforts diplomatiques et un dialogue politique soutenus ont permis une diminution de la tension. Par ailleurs, les milices rwandaises impliquées dans le génocide, qui luttent aux cotés de la rébellion au Burundi, pourraient utiliser le territoire de celui-ci pour attaquer le Rwanda, qui pourrait alors intervenir au Burundi.

3.2. Situation sociale : la pauvreté et le processus d'élaboration d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté

La pauvreté au Rwanda est étroitement liée à un ensemble de questions interdépendantes, notamment la terre, la démographie, la dégradation de l'environnement, la mauvaise gestion des affaires publiques et l'insuffisance de la croissance.

Indicators of economic development and poverty in Rwanda			
Indicator	**Current level**	**Source**	**Year**
Population	7.979.930	EICV	2000
Espérance de vie	49 ans	EDS	2000
Maternal mortality per 100 000 births	810	EDS	2000
Infant mortality	107	EDS	2000
Child mortality	198/1000	EDS	2000
AIDS prevalence (15-49 ans)	13.7	EDS	2000
Utilisation of contraceptives	4 %	EDS	2000
Proportion of children completely immunised	72%	MINISANTE	2000
Gross primary enrolment	100.0	MINEDUC	2000/1
Net primary enrolment	73.3	MINEDUC	2000/1
Gross secondary enrollment	10.2	MINEDUC	2000
Net secondary enrollment	6.0	MINEDUC	2000
Adult literacy (> 15years) -Female -Male Malnutrition • Low height for age (stunting) • Low weight for age (underweight)	52,36 % 47.79 % 58,06% 42,7% 29%	EICV EICV EICV EDS	2000 2000 2000 2000

En 1985, environ 40% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. Au début des années 1990, la diminution de la productivité agricole et la baisse des cours du café ont entraîné une réduction significative des revenus par habitant, et l'incidence de la pauvreté est passée à 53% en 1993. Le génocide a contribué à exacerber la situation. L'incidence de la pauvreté est montée à 70% après le génocide. Il est estimé que 60% de la population est aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté de 64,000FRw (150€) par an et par habitant. Au plan de l'emploi, les taux de chômage sont très élevés, surtout parmi les jeunes, avec un niveau de qualification très bas. Certains groupes particulièrement vulnérables sont apparus à la suite du génocide. Il s'agit en particulier des ménages dirigés par des femmes, veuves ou dont les maris sont emprisonnés, par des enfants ou par des prisonniers fraîchement libérés, ainsi que les jeunes sans emploi et non qualifiés, les agriculteurs sans accès à des superficies adéquates voire sans terres, les personnes âgées, les handicapés, etc. Une inégalité croissante entre les pauvres est constatée depuis le génocide, avec l'émergence d'une nouvelle catégorie des ménages "très pauvres", qui ne constituent pas une main d'œuvre capable. Certains indicateurs montrent en outre le déséquilibre entre le milieu rural et le milieu urbain et entre la capitale Kigali et le reste:

Indicateur	**Total**	**Kigali**	**Autre urbain**	**Rural**
Incidence de la pauvreté (%) : a) Alimentaire (45.000FrRw/an/eq adulte) b) Globale (60.000FRw/an/eq adulte)	 67,8 60,3	 20,6 12,3	 42,4 19,4	 72,6 65,7
Population vivant en extrême pauvreté (%)	41,6	4,5	9,8	45,8
Dépenses totales (moyenne en FRw)	78.014	229.562	196.132	61.433
Coefficient de GINI	0,451	0,427	0,429	0,367

Source : Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie (2000) ; Note : 1€ =400FRw

Le Gouvernement a mis en place en 1997 le Fonds d'Aide aux Rescapés du Génocide (FARG), financé par le Budget de l'Etat, qui, par impératif légal doit lui transférer 5% des recettes internes. L'Auditeur Général du Rwanda a souligné le besoin de renforcer la transparence dans la gestion du FARG, après avoir constaté que les structures de gestion étaient trop légères et que les contrôles internes étaient largement déficients. A la suite des recommandations de l'Auditeur Général, les responsables du FARG ont été remplacés et le système comptable adapté. Le rôle du FARG est d'assister les rescapés du génocide dans leurs besoins de base en matière d'habitat, éducation, santé et justice. L'accès réel au FARG de toutes les personnes qui pourraient en avoir le droit est parfois difficile dans la pratique. En 2000, sur un montant alloué au FARG de 5MrdFRw (12M€) environ 3,2MrdFRw (65%) a été

financé avec l'aide communautaire à travers l'appui budgétaire. En 2001, sur un montant alloué au FARG de 4,2MrdFRw (10M€) environ 2,8MrdFRw (67%) a été financé avec l'aide communautaire à travers l'appui budgétaire. D'autres fonds spécifiques ont été crées ou sont envisagés pour différents groupes vulnérables (handicapés, enfants en difficultés, personnes nécessiteuses dans les districts).

La gestion de ces fonds relève de la compétence du Ministère de l'Administration Locale, département de tutelle dans le cadre de la décentralisation. Une nouvelle approche consistera à débourser les fonds vers les provinces et les districts qui seraient responsables de leur allocation aux groupes vulnérables. Une réforme de la conception même de ces fonds est à l'étude pour constituer un fonds social de solidarité.

Certains groupes vulnérables apparus suite au génocide, n'étant pas légalement éligibles au FARG et ne bénéficiant pas d'une autre protection directe de l'Etat, n'ont d'autre option que le recours à des actions mises en œuvre dans le cadre de la décentralisation ainsi que des différents projets de développement communautaire. Toutefois, des groupes de population comme les twa apparaissent tellement marginalisés qu'ils pourraient même ne pas être en mesure de participer pleinement au développement communautaire. Ses besoins risquent ainsi d'être ignorés.

Le Rwanda a fait face pendant les années qui ont suivi le génocide à des déplacements massifs de populations et au retour de réfugiés qui devaient être réinstallés dans le pays. Une politique d'habitat regroupé (*imidugudu*) a été lancée, en tant que nouveau modèle de développement pour libérer des terres agricoles et assurer à la population l'accès aux services sociaux de base, à l'eau, à l'hygiène, à l'énergie et au logement. Certains *imidugudu* manquent toujours des services essentiels et leurs habitants ne disposent pas encore d'une habitation digne. Il est essentiel que le Gouvernement du Rwanda accorde un effort particulier pour l'amélioration des conditions des *imidugudu* existants. La nécessité d'absorber les millions de personnes déplacées et rapatriées a entraîné l'intensification de cette politique après le génocide, dans une situation d'urgence empêchant parfois la planification participative de sa mise en œuvre. L'U.E, dans sa Position Commune, souligne que la poursuite de cette politique doit se faire dans le contexte d'une réflexion critique et d'une approche décentralisée et participative. La prise en compte de l'ensemble des questions qui restent ouvertes pour la mise en œuvre de cette politique sera facilitée grâce à son insertion dans le contexte plus large de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Le processus d'élaboration de la Stratégie de Croissance Economique et de Réduction de la Pauvreté est au stade de préparation de la version finale du PRSP. L'analyse de la pauvreté, l'identification des contraintes ainsi que le programme de dépenses et les différents scénarios envisagés ont été très bien élaborés et sont d'une grande utilité en tant qu'instrument de coordination pour les donateurs. D'autres aspects devront être renforcés pendant la phase de finalisation de la Stratégie, notamment en ce qui concerne les indicateurs, qui n'apparaissent pas encore directement liés au programme d'actions du Gouvernement et ne fournissent pas pour la plupart des données quantifiable sur une base annuelle, mais sont focalisés sur le long terme. Ce renforcement permettrait au Gouvernement de mettre à la disposition des donateurs une base commune pour satisfaire à leurs propres besoins dans ce domaine.

3.3. Situation économique et des politiques sectorielles

3.3.1. Les finances publiques

Le Rwanda a suivi un programme de réformes structurelles depuis le changement de Gouvernement en 1994. Les mesures clés de ce programme concernent l'augmentation des recettes budgétaires et la rationalisation du système fiscal, l'amélioration du système de gestion de dépenses (établissement d'un système de contrôle de dépenses courantes et de coordination et contrôle des projets d'investissement), la transparence dans la gestion de l'administration (marchés publics et systèmes d'audit interne), la réforme de l'administration publique et du secteur des entreprises publiques, indépendance de la Banque centrale dans la gestion de la politique monétaire, libéralisation du régime de change, réforme du secteur financier, établissement d'un environnement réglementaire favorable au secteur privé, libéralisation du commerce, réformes législatives visant la disparition des discriminations hommes-femmes et démobilisation, y compris la diminution des dépenses militaires. Le programme de réformes a progressé de manière globalement satisfaisante depuis son adoption. Le Fonds Monétaire International, a conclu en 1998 un ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) pour 3 ans d'un montant total de 12 millions de $. Le ESAF, renommé PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) a été prolongé jusqu'en mai 2002, date à laquelle un 2ème PRGF devrait être mis en place si les conditions sont satisfaites. La Banque Mondiale, pour sa part, a mis en place un "economic recovery credit" de 90 millions de $, augmenté en décembre 2000 de 15 millions de $.

Après une diminution de 50% après le génocide, la croissance du PIB a repris pendant les années suivantes, principalement grâce à l'aide d'urgence sous financement extérieur. Après un ralentissement en 1999 et en 2000, le taux de croissance a été de 6% en 2001. Le PIB a atteint le niveau d'avant le génocide, mais le revenu per capita reste encore 22% inférieur à celui d'y a 10 ans. Le déficit de la balance courant est important (16% du PIB), avec les exportations de café à leur plus bas niveau depuis 50 ans, et d'autres exportations (coltan, thé) avec prix internationaux en baisse. Le ratio export/import est de seulement 20%.

Le budget public courant est encore financé à 40% par l'aide extérieure, qui couvre presque 90% du budget d'investissement. La masse salariale absorbe 54% des recettes internes et les dépenses en défense représentent 24% du total des dépenses sectorielles. Un déficit budgétaire total (hors dons) de 9,6% du PIB en 2001, par rapport à un léger excédent primaire (0,2 %), exprime le lourd impact du service de la dette sur les finances publiques, même si le remboursement du principal de la dette s'effectue en dehors du budget, à travers un Trust Fund financé par certains bailleurs.

Les objectifs macro-économiques à moyen terme sont: (i) croissance du PIB d'au moins 6% par an; inflation inférieure à 5%; réduction du déficit courant (hors transferts officiels) de 16,8% du PIB en 2000, à 10,7% en 2004; (ii) niveau des réserves officielles brutes équivalant à 6 mois des importations au moins ; (iii) contenir la dette extérieure à des niveaux viables tel que définis par le ratio NPV/Export de 150% des exportations; (iv) la diminution du déficit budgétaire (hors dons) de 9,6% du PIB en 2001, de 0,5% par an jusqu'à 2004; (v) augmentation des dépenses sociales jusqu'à 7% du PIB et des dépenses d'investissement jusqu'à 8% en 2004; (vi) augmentation des recettes budgétaires jusqu'à 12,6% du PIB en 2004, c'est à dire les niveaux moyens des années 80.

L'évolution des recettes budgétaires et de la dette extérieure constituent les principales sources de préoccupation.

Aussi bien en 1999 qu'en 2000, le ratio recettes/PIB a été 1% inférieur aux prévisions chaque année. Les raisons principales sont la faiblesse des administrations fiscale et douanière, des collectes inférieures aux prévisions sur certaines productions clés ainsi qu'en matière d'accises, impôt en douane et revenus. Des mesures ont été adoptées pour améliorer les performances fiscales : renforcement des capacités de l'administration douanière et fiscale, élargissement de l'assiette fiscale, réduction des exemptions. L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée devrait accroître les recettes de l'Etat. L'évolution des recettes en 2001 et les projections montrent que ces mesures portent leurs fruits :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dép.courantes	75,3	86,0	89,2	107,4	123,2	133,6	132,3
Rec.courantes	66,0	63,6	68,6	86,2	101,2	116,5	128,2

(en milliard de francs rwandais ; 1€=400FRw) – Source : FMI avril 2002

La structure des dépenses publiques a été conditionnée par les dépenses militaires et par les dépenses sociales extraordinaires dérivées du génocide. Le Gouvernement s'est engagé à diminuer les dépenses militaires (de 3,8% du PIB en 2000 à 2,3% en 2004) et à procéder à leur redistribution vers les secteurs sociaux (dont la part du PIB passerait de 4,1% à 6,9% pendant la même période). Les dépenses sociales extraordinaires, décidées dans le cadre du contentieux du génocide, représentent un pourcentage très important des dépenses budgétaires courantes (15,5% en 2001, 20,8% en 2002). Leur évolution est incertaine, compte tenu de l'imprévisibilité actuelle des coûts liés à l'apurement de ce contentieux (durée, nouvelles dotations à prévoir pour des finalités telles que les indemnités aux victimes du génocide).

Le Cadre de Dépenses Budgétaires à Moyen Terme, introduit avec le Budget 2001, est un instrument de programmation budgétaire essentiel. Lors des revues périodiques des dépenses publiques, il contribuera à l'établissement des priorités, à la prise en compte des coûts récurrents des actions de développement, et enfin à l'amélioration de l'efficacité et à une plus grande transparence dans la gestion des dépenses publiques, grâce à un lien étroit avec des indicateurs de performance. Toutefois, il ne suffit pas de donner une priorité aux secteurs sociaux de manière abstraite pour réduire la pauvreté. Des efforts supplémentaires doivent encore être faits pour lier les allocations budgétaires aux besoins stratégiques liés à la réduction de la pauvreté.

Le niveau de la dette extérieure et de son service ne sont pas soutenables. C'est pour cette raison que le Rwanda a pu bénéficier d'abord du Multilateral Debt Initiative, puis du Paris Club debt relief, et en 2001, des dispositifs en faveur des pays HIPC. Au décision point, et après Paris Club Debt relief, on estimait le ratio des NPV de la dette et des exportations comme étant de 197% en 2002, à réduire à 149% en 2008. En réalité, les exportations escomptées étaient déjà trop optimistes face à la chute des recettes du café, le 2me PRGF était négocié avec un ratio de dette/exportations excédant 220%, ceci en dépit de l'absence de nouveaux emprunts non concessionnaires. Il est probable que le financement du PRSP, tel qu'adopté, implique de nouveaux emprunts concessionnaires et par corollaire la nécessité de 'further debt relief' au completion point. A la fin 2000, la dette publique totale (intérieur et extérieur, y compris arriérés) représentait 82% du PIB, avec un service de dette extérieure équivalent à 44% des exportations.

En ce qui concerne la dette intérieure, les faiblesses dans les contrôles des dépenses, les retards dans l'approbation des instruments budgétaires, et le manque de synchronisation avec l'aide extérieure ont entraîné l'accumulation d'arriérés internes par le Gouvernement. Le montant total de la dette intérieure est estimé à 200 MUSD, montant qui inclut aussi bien des dettes antérieures à 1994 que celles générées depuis. L'élimination des arriérés ainsi que la mise en place de mécanismes pour empêcher leur ré-émergence et de systèmes d'audit

transparents pour accepter ou refuser des créances vis-à-vis de l'Etat sont essentielles pour une croissance économique soutenue. La possibilité de création de nouveaux arriérés est dans une large mesure limitée aux seuls engagements non ordonnancés en fin d'année grâce à l'informatisation des services du Trésor et à l'adoption d'un système "cash budget".

3.3.2. L'intégration régionale

A partir de 1997, la libéralisation du commerce extérieur a été accélérée dans le cadre de la COMESA et du RIFF, avec la réduction des tarifs à l'importation (60% en 2001, 80% en 2002, 100% en 2003) ainsi que l'élimination des taxes à l'exportation et des barrières non tarifaires. L'impact de ces réformes sur le niveau des recettes budgétaires est toutefois préoccupant, compte tenu que la valeur des importations n'a pas augmenté comme il était attendu, mais a diminué de façon significative depuis 1998, ce qui a entraîné des réductions de recettes fiscales. En février 2002, le Rwanda, comme d'autres pays d'Afrique Centrale, a donné mandat à la COMESA pour négocier un APE (Accords de partenariat Economique) avec l'UE. Cet Accord a pour objectif de faciliter les échanges économiques et de promouvoir les initiatives régionales d'intégration. La libéralisation des échanges, qui conduira à l'intensification des échanges régionaux, va exiger une restructuration des industries rwandaises, traditionnellement très protégés et orientés vers des produits de substitution des importations, ainsi que l'amélioration de l'environnement pour le secteur privé. De manière plus générale, le Rwanda devrait tirer pleinement parti de l'initiative EBA (Everything but Arms) qui pourrait lui donner accès aux marchés européens.

3.4. Viabilité des politiques actuelles

Politique agricole, développement rural, sécurité alimentaire et économie rurale – Une politique sectorielle agricole et de sécurité alimentaire est en élaboration depuis 1999. Son objectif est de parvenir à terme au rééquilibrage entre les secteurs agricole et non agricole en favorisant notamment la création d'emploi non agricole. La stratégie de développement agricole repose sur une réforme foncière, une rationalisation de l'utilisation des terres, une intensification agricole (intrants, aménagements des terres, élevage, etc.) et une diversification des productions.

Les objectifs sectoriels du Gouvernement, énoncés dans le PRSP, sont: (i) la restructuration et la rationalisation du secteur agricole, (ii) la sécurisation foncière, (iii) l'augmentation de la productivité agricole et des revenus des ménages, (iv) la recapitalisation rurale, (v) l'amélioration de l'accès des ménages ruraux aux services de base, (vi) la gestion intégrée des ressources en eau, à travers l'accès à l'eau en vue de la production agricole, à l'eau potable et à l'assainissement, (vii) le passage d'une agriculture de subsistance non viable à la consolidation d'exploitations viables et à une agriculture plus rentable orientée vers le marché et les exportations, (viii) la diversification de la base des exportations et la valorisation des différentes potentialités, (ix) la création d'emplois alternatifs à l'agriculture en milieu rural, (x) la diminution de la pression sur la terre, (xi) le désenclavement du monde rural et amélioration des conditions d'accès aux marchés, (xii) la sécurité alimentaire des ménages, (xiii) la protection et conservation de l'environnement.

Pour atteindre ces objectifs et réussir la réforme agricole au Rwanda, il sera nécessaire de procéder (i) au recentrage des missions de l'État à travers une restructuration des services publics, (ii) à la restructuration et au renforcement des organisations professionnelles paysannes, (iii) à la restructuration du système financier rural, (iv) au cadrage macro-économique des actions de développement dans des Programmes d'Investissement Public

(PIP) agricole pluriannuels en cohérence avec le CDMT, (v) au lancement de la réforme foncière, (vi) à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'action environnementale.

Le processus de restructuration des filières des cultures de rente, orienté vers le désengagement de l'Etat des activités économiques et commerciales, aura des conséquences majeures sur l'OCIR café et sur l'OCIR thé, organismes de droit public qui administraient les filières respectives. Environ 400.000 petits producteurs de café (60% du nombre recensé avant le génocide) et 5.000 de thé, en plus des blocs industriels, sont directement concernés. Le processus de restructuration de la filière café est encore mal défini. La production est tombée de plus de 50% en dix ans. Des efforts de spécialisation seront nécessaires, avec des interventions sélectives de concentration géographique et d'augmentation de la qualité. L'OCIR-café doit se limiter à terme à établir un cadre général de promotion, de supervision du secteur et de certification de la qualité. L'implication des exportateurs en amont de la production a été très faible. Si leur attitude n'évolue pas rapidement, les petits producteurs se désintéresseront des aspects qualitatifs de la culture, et le secteur risque de continuer à perdre de son importance. La situation de la filière thé, qui a des potentialités d'expansion importantes, est plus favorable pour les petits producteurs, à condition que les repreneurs des blocs industriels et des plantations dans le cadre de la restructuration interviennent en amont l'industrie, notamment en matière d'intrants.

Le système financier rural est caractérisé par de nombreuses interventions promues par des projets de développement ou des ONG. Leur pérennité est souvent compromise après la clôture du projet. Un système viable pour assurer la fourniture de services financiers de proximité, à l'échelle de l'exploitation agricole familiale ou des activités non agricoles en milieu rural, doit encore être mis en place afin de permettre de petits investissements productifs. Il est essentiel que le secteur bancaire formel joue un rôle plus actif en milieu rural. Le problème des garanties en l'absence de réforme foncière ainsi que les coûts relativement élevés de gestion du micro-crédit ont entraîné des interventions des banques limitées à certains investissements modernes. L'épargne est donc destinée, par le système bancaire, au crédit urbain. A l'heure actuelle, il semble que peu de Rwandais connaissent le secteur du crédit et micro crédit. Aucune estimation sur le nombre de personnes y ayant accès ou sur les coûts des différents schémas envisageables, n'a encore été élaborée. Une réglementation sur les entités de crédit rural (solvabilité, etc) devra être mise en œuvre et une stratégie de structuration du système selon les besoins du monde rural devra être adoptée.

La question foncière mérite une attention particulière. La guerre, le génocide et les retours de réfugiés ont entraîné une nouvelle dynamique dans l'appropriation foncière qui s'est greffé sur une évolution vers le morcellement progressif des parcelles. La politique foncière du Gouvernement vise à résoudre les disputes sur la terre ainsi qu'à sécuriser les droits. Une nouvelle Loi foncière supprimera la dualité du droit écrit et coutumier tout en sauvegardant les droits acquis sous le régime coutumier. Ses objectifs sont d'assurer la gestion rationnelle des ressources foncières, de consacrer et de sécuriser le droit de propriété individuelle sur la terre, de rendre attrayants les investissements dans la terre et d'alléger la pression sur celle-ci.

La dégradation de l'environnement est une conséquence de la pression croissante sur la terre et de la faiblesse des revenus en milieu rural, facteurs qui entraînent une exploitation rurale irrationnelle et peu conservatrice, avec des difficultés croissantes pour la conservation des sols et la durabilité de la ressource. D'importantes surfaces sur pente forte et/ou sols fragiles, autrefois réservées aux boisements et aux parcours ont été défrichées et sont maintenant cultivées, le plus souvent en l'absence de tout aménagement anti-érosif. Les terres humides utilisées traditionnellement pour les cultures de saison intermédiaire sont actuellement menacées par une exploitation plus soutenue, souvent sans aménagement, sans protection, et

sans restitution de matière organique. La politique environnementale sera reprise dans un Plan National pour l'Environnement et dans un Plan d'Actions pour la Conservation de la biodiversité qui devraient être finalisés en 2002. Ils comporteront les éléments suivants : (i) renforcement des capacités de gestion du réseau d'aires protégées et des zones humides afin de conserver les écosystèmes naturels, (ii) protection et gestion durable des ressources biologiques des écosystèmes naturels et modifiés hors aires protégées, (iii) conservation et amélioration de la diversité génétique des espèces végétales et animales autochtones, (iv) utilisation rationnelle de la biotechnologie, (v) développement et renforcement des cadres institutionnel/juridique/politique et des ressources humaines pour assurer la conservation de la biodiversité, (vi) partage équitable des bénéfices issus de l'exploitation de ressources biologiques, (vii) développement d'outils méthodologiques favorisant la prise en compte des aspects environnementaux lors de la conception des actions de développement.

Transports - Le réseau routier compte 12.000 km de voies réparties en deux principales catégories : le réseau classé, à la charge du Ministère des Travaux Publics (5.350 km, composé de 3.177 km de routes primaires, et de 2.173 km de voies secondaires), le réseau non classé, à la charge des districts (estimé à 6.350 km) et les voiries urbaines, à la charge des préfectures (environ 1.500 km). Les principaux défis du secteur des transports au Rwanda sont: (i) la faiblesse des ressources humaines du Ministère des Transports ; (ii) l'absence d'un système d'information sur l'état du réseau permettant de programmer correctement les priorités de réhabilitation et d'entretien; (iii) l'insuffisance des ressources du FER, la faiblesse des mécanismes pour leur sécurisation ainsi que l'absence d'un système de contrôle de leur affectation aux objectifs prioritaires de la politique des transports ; (iv) le manque d'un système efficace de procédures de passation, gestion et contrôle des marchés du FER.

Le dernier programme sectoriel des transports date d'avant 1990. Les interventions dans le secteur après le génocide ont été conditionnées par les besoins de réhabilitation d'urgence des routes primaires. Dans la perspective de la définition d'une politique sectorielle, un Fonds d'Entretien Routier a été crée et une lettre de Politique sectorielle est en préparation par le Gouvernement. Elle fixera les objectifs spécifiques de la politique sectorielle : désenclavement intérieur et extérieur, maîtrise des coûts de transports, tant à l'intérieur du pays que sur les échanges internationaux, poursuite de la libéralisation du secteur et de la modernisation de l'administration, développement des infrastructures de transports dans les zones rurales dans le cadre du processus de décentralisation et de la politique de développement communautaire. La lettre de politique sectorielle va aussi esquisser un plan d'actions dans les domaines suivants : réhabilitations routières, entretien routier, sécurité routière, exploitation des transports, protection de l'environnement, renforcement des capacités institutionnelles. Un dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires conduira à la formalisation d'une politique sectorielle avec des engagements mutuels fermes dans ces différents domaines.

Eau et assainissement - Le taux de desserte réel est très faible (moins de 50%) comme conséquence de la vétusté du réseau dont près de 40% est à réhabiliter. La dispersion de l'habitat en milieu rural rend l'approvisionnement en eau potable difficile. Les conditions sanitaires sont très mauvaises, avec seulement 10% de la population ayant accès à des conditions satisfaisantes. La Politique Sectorielle de 1996 détermine que les coûts de fonctionnement et d'entretien, ainsi qu'une partie des investissements, seront supportés par les utilisateurs. Toutefois, des ressources publiques seront nécessaires pour faire face aux coûts des investissements ainsi que pour renforcer les capacités des institutions du secteur, des associations d'utilisateurs, ainsi que des administrations locales pour la planification des opérations. Le Ministère de tutelle devra fournir un appui global dans l'élaboration de la composante « eau et assainissement » dans les plans de développement des districts. Il devra

aussi développer des politiques uniformes de recouvrement de coûts, y compris pour les systèmes d'adduction complexes, ainsi que fournir un appui technique pour déterminer les technologies appropriées dans chaque cas. La sensibilisation des bénéficiaires pour la consommation d'eau potable et leur éducation en matière d'hygiène sont aussi au centre de la politique.

Santé - La politique nationale de santé, approuvée début 1996, s'appuie sur un système sanitaire basé sur des principes de qualité et d'intégration de soins, d'efficience et d'efficacité des services. Cette politique se gère au niveau des districts. Les résultats obtenus sont encourageants, notamment en ce qui concerne le nombre de centres de santé et d'hôpitaux de district fonctionnels, l'effectivité de la participation communautaire, le fonctionnement de la Centrale d'Achat des Médicaments (CAMERWA), du Centre National de Transfusion Sanguine et du Système d'Information Sanitaire, les taux de couverture vaccinale, l'utilisation des services de consultations prénatales et la prise en charge des accouchements assistés. Des problèmes, naturellement, persistent, p.ex. la baisse dans l'utilisation des services de consultations curatives, la faible utilisation des services de planification familiale, la prévalence du SIDA, le paludisme, les pathologies qui entourent l'accouchement, les maladies de l'enfance, la malnutrition. Le Ministère de la Santé a identifié les principaux problèmes actuels du système sanitaire : (1) l'accès limité aux soins, (2) l'harmonisation organisationnelle du système de santé avec le processus de décentralisation administrative (3) le manque de ressources humaines, (4) la pérennité du financement du système, aussi bien du coté de l'aide extérieure, que par le Budget de l'Etat, dont la dotation est insuffisante et partiellement exécutée. Un exercice d'évaluation de l'impact de la politique nationale a été lancé par le Ministère et un nouveau document de Politique Nationale de la Santé a été élaboré en 2001. Une stratégie pour les vingt années à venir sur cette base est en préparation.

Education - L'éducation joue un rôle pour contribuer à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et à la réconciliation nationale. Un Document de Politique Sectorielle a été élaboré et complété par un exercice de Revue des Dépenses Publiques en novembre 1998 et en décembre 1999. Une réforme du secteur est également en cours, pour accroître l'accès à l'éducation, améliorer la qualité de l'éducation et renforcer les capacités de planification et d'inspection des institutions. Des changements qualitatifs profonds apparaissent nécessaires dans l'approche de l'enseignement qui prévaut à l'heure actuelle, ainsi que dans l'environnement scolaire, afin notamment de favoriser avant tout le développement des individus et de contribuer à la réconciliation au sein de la société. Le Gouvernement a opté pour un enseignement trilingue dés le cycle primaire, la mise en œuvre choisie par cette approche éducative suscite des inquiétudes parmi les états membres de l'Union Européenne. Le Gouvernement, conscient de l'importance de cette évolution aussi nécessaire que les améliorations sur le plan quantitatif, identifie, avec ses partenaires des indicateurs qualitatifs de performance et de résultat. Les dépenses budgétaires, dans le secteur, devront être réorientées pour trouver un équilibre entre l'éducation primaire, secondaire et supérieure, celle-ci étant aujourd'hui le grand bénéficiaire du système.

3.5. Défis à moyen terme

Le génocide a eu un impact très négatif sur la pauvreté au Rwanda. En particulier, il a entraîné une inégalité croissante entre des pauvres et les riches et a entraîné l'émergence de groupes particulièrement vulnérables. Il est nécessaire que le gouvernement renforce ses efforts pour traiter ce problème. Dans ce même contexte, bien qu'il y ait eu des évolutions positives en ce qui concerne la transition à la démocratie et la réconciliation, celles-ci restent de grands défis pour le Rwanda.

La justice du génocide est trop lente. Le nombre de procès au Rwanda et au TPIR restent limités, eu égard au nombre de prévenus. Le Rwanda doit concentrer ses efforts pour améliorer cette situation, qui entrave le processus de réconciliation.

En ce qui concerne la décentralisation, les progrès sont très encourageants. Néanmoins, une harmonisation entre les politiques de décentralisation et celles visant à renforcer la participation de la société civile pourraient augmenter la liberté et la participation des ONG, encore trop limitée à l'heure actuelle.

La stabilité régionale est un défi majeur pour la Rwanda. L'évolution positive du processus de paix en RDC contribuera à l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement.

La situation macro-économique reste, en général, très faible. Le déficit de la balance de paiements et les niveaux de dette extérieure exigent des efforts supplémentaires, notamment en ce qui concerne le renforcement des contrôles des dépenses publiques et de l'administration fiscale et douanière. Le programme de réformes des finances publiques a évolué de manière globalement satisfaisante. Le gouvernement a identifié certains objectifs sectoriels dans le PRSP qui visent la restructuration et la rationalisation des secteurs clés ainsi que la diversification de l'économie et l'augmentation du taux d'investissement.

Les objectifs du programme de réformes du Gouvernement sont très ambitieux. Pour les atteindre, des transformations dans la structure de l'économie du Rwanda doivent se poursuivre et être approfondies, des changements politiques doivent intervenir. Le processus de transition à la démocratie et l'effort de réconciliation et de participation doivent se poursuivre. Le Rwanda s'est engagé dans ces évolutions. L'appui de ses partenaires extérieurs, bilatéraux ou multilatéraux, est aussi essentiel. La volonté de leur part d'accompagner les réformes a été exprimée. Toutefois, l'ensemble des partenaires du Rwanda prend en considération la dimension globale de la situation et l'attitude du Gouvernement pour favoriser un développement participatif et orienté à la réduction de la pauvreté au plan interne et le rétablissement de l'équilibre au plan régional

CHAPITRE 4 : EVALUATION DE LA COOPERATION PASSEE ET PRESENTE

4.1. L'aide communautaire au Rwanda

4.1.1. Vue d'ensemble de l'aide communautaire

La première étape dans la coopération communautaire avec le Rwanda couvre la période précédant le génocide (1994). Le programme d'aide était essentiellement axé autour du développement rural et des transports. Un faible taux d'absorption (20% trois ans après la signature du PIN) pouvait être constaté au moment de la crise, signe des problèmes existants depuis 1990. La crise de 1994 empêche d'évaluer de façon fiable l'impact de l'aide communautaire pendant cette phase.

La deuxième phase de la coopération est celle de la reconstruction après le génocide, entre 1995 et 1999. Elle s'est caractérisée par un apport massif d'aide humanitaire, d'aide d'urgence et d'aide à la réhabilitation physique, ainsi que par un soutien au système et à l'appareil judiciaire. Les différents instruments financiers (FED, ECHO, et Lignes budgétaires sécurité alimentaire, réhabilitation et droits de l'homme) ont été utilisés de façon convergeante. Le Gouvernement a adopté, en 1998, un Programme de Réformes Economiques qui a eu le soutien des bailleurs de fonds. La Commission a mobilisé environ 650M€. L'impact de l'aide communautaire pendant cette phase n'a pas fait l'objet d'une évaluation globale. Les

évaluations constatent des faiblesses et des lacunes, parfois inévitables dans un contexte d'urgence. Des recommandations sont formulées visant à renforcer la coordination et la complémentarité entre bailleurs de fonds, à insérer à l'avenir les interventions dans une stratégie globale et cohérente de lutte contre la pauvreté ainsi que dans des politiques sectorielles prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme de l'Etat.

La troisième phase de la coopération avec le Rwanda démarre en 2000 avec la signature du Programme Indicatif National (PIN) 8ème FED. Ce passage à la coopération à long terme et de soutien à la définition d'une stratégie de réduction de la pauvreté sera accompagné encore par des actions de reconstruction. Un Programme de Sécurité Alimentaire avec des actions novatrices de création d'emploi en milieu rural et urbain ainsi qu'un programme de restructuration de la filière café sous financement STABEX sont en cours d'exécution. Il peut être constaté qu'une approche plus structurée a été suivie dans la conception de l'aide et dans la mise en œuvre des projets. Des politiques sectorielles commencent à être élaborées et l'administration a mis en place des mécanismes aussi bien institutionnels que de programmation budgétaire visant une gestion rationnelle de l'aide.

4.1.2. Interventions de la Banque Européenne d'Investissement

A compter de 1992, le Rwanda avait commencé à accumuler des arriérés auprès de la BEI, contraignant cette dernière à suspendre ses opérations. Auparavant, la Banque était intervenue sur capitaux à risques en soutenant plusieurs opérations. Les signatures réalisées au titre des Conventions de Lomé I, II et III avaient ainsi atteint un montant global d'environ 18 M€. Deux secteurs étaient principalement concernés : les services publics (télécommunications et énergie) et le financement d'activités de production ou de services (en intermédiation à travers la Banque Rwandaise de Développement). Au tout début de l'année 2000, l'ensemble des échéances en retard, pénalités comprises, ont été régularisées et la Banque a pu reprendre son activité en formalisant deux nouveaux concours de respectivement 11 et 8 M€ : l'un pour la réhabilitation de l'aéroport international de Kigali, l'autre sous la forme d'une ligne de crédit au secteur financier local dédiée au développement du secteur privé.

4.2. L'expérience de l'aide extérieure au Rwanda et les perspectives; les mécanismes de coordination de l'aide

La réponse des partenaires du Rwanda à la crise de 1994 a montré l'importance des programmes ayant un impact direct sur les conditions de vie des populations, sur la cohésion et la réconciliation nationale. Il a pu être constaté aussi que l'efficacité des actions d'éradication de la pauvreté est fonction d'un appui au renforcement des capacités nationales de programmation, de définition de politiques et de gestion. L'aide extérieure, pendant la phase de réhabilitation, n'a pas toujours eu l'impact escompté. Les conditions prévalant dans le pays n'ont pas été propices à l'établissement d'une stratégie globale de reconstruction. L'administration n'a pu assurer la coordination et le suivi de l'ensemble des actions de développement. Les interventions ont parfois répondu aux priorités des donateurs. Elles ont été directement identifiées avec les Ministères Techniques et mises en œuvre selon des procédures très divergeantes.

Un dialogue s'est instauré entre le Rwanda et ses partenaires dans le cadre de réunions périodiques. Lors de la réunion de Stockholm (juin 1998) les bailleurs se sont engagés à soutenir, avec des aides budgétaires le Programme de Réformes du Gouvernement. Certains partenaires du Rwanda ont, de plus, contribué à un Trust Fund "dette multilatérale". La réunion de Londres (juillet 1999) a conduit à un dialogue plus renforcé, concernant la contribution à la transition entre la réhabilitation d'urgence et le développement à long terme,

mais aussi l'ensemble des questions relatives à la transition vers la démocratie, à la réconciliation nationale et à la stabilité régionale. Ce dialogue a constitué à Kigali en novembre 2000, à l'occasion de la présentation du I-PRSP par le Gouvernement. La réaction des bailleurs a été favorable mais critique, ce qui traduit d'une part les préoccupations globales de la communauté internationale vis-à-vis du Rwanda, aussi bien au plan politique (stabilité régionale et situation interne) qu'économique (renforcement de l'association des donateurs au processus budgétaire comme garantie de transparence), et d'autre part une volonté d'appuyer le développement du pays sur le long terme par un soutien coordonné à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le dialogue s'est poursuivi à l'occasion de la présentation du projet de PRSP final en novembre 2001.

Le Gouvernement a fait des progrès importants pour favoriser la coordination de l'aide, aussi bien au plan des instruments de programmation budgétaire qu'au plan institutionnel. En ce qui concerne la coordination entre bailleurs des progrès restent à faire. La délégation de la Commission favorise activement la mise en œuvre progressive de l'approche visant à désigner un Chef de file en charge de la conduite du dialogue de politique sectorielle avec le Gouvernement. En ce qui concerne les mécanismes spécifiques au sein de l'Union Européenne, des réunions systématiques entre les Etats Membres et la Commission sont organisées régulièrement entre les chefs de représentation et entre les chargés de coopération des Etats membres et de la Commission.

CHAPITRE 5 : LA STRATEGIE DE REPONSE

5.1. Les priorités de la coopération entre l'Union Européenne et le Rwanda

L'objectif global de la coopération communautaire avec le Rwanda est de contribuer à la réduction significative de la pauvreté ainsi qu'à la consolidation d'un cadre macro-économique viable et de principes de gestion saine, transparente et participative des affaires publiques, favorisant de manière effective le partage équitable des fruits de la croissance. La poursuite du processus de transition à la démocratie, l'approfondissement des efforts de réconciliation nationale, le soutien aux groupes particulièrement vulnérables, la justice, le renforcement des capacités des institutions et des groupes sociaux, notamment les femmes, ainsi que la sécurité et la stabilité au niveau régional constituent autant de domaines clé pour l'avenir du Rwanda. La contribution communautaire à la prévention et la résolution des conflits aura dans ce contexte une importance majeure. Elle se matérialisera à travers le dialogue politique avec le Gouvernement et les autres acteurs de la vie politique et sociale ainsi que dans la prise en compte de cette dimension en tant que question transversale dans le cadre de la stratégie de coopération.

Les objectifs de la politique de coopération de la Communauté sont globalement repris dans la stratégie du Gouvernement, dont la priorité de développement est constituée par la réduction de la pauvreté. Dans un pays où 90% de la population habite en milieu rural et une très large majorité tire ses moyens de subsistance de l'agriculture, la pauvreté est un phénomène essentiellement rural. La croissance très rapide de la population combinée avec la disponibilité de plus en plus limitée de terres agricoles, sur une toile de fonds de détérioration des conditions de vie, d'intensification des conflits au sein de la société, de centralisation, autoritarisme et mise à l'écart de la population dans le processus de prise de décisions, d'instabilité régionale et de mauvaise gestion des affaires, a généré historiquement plusieurs problèmes structurels:

- Pression croissante sur la terre, exploitation des terres de plus en plus marginales, absence d'intensification agricole sur les meilleures terres, utilisation intensive du facteur travail et diminution de la productivité

- Détérioration de l'environnement
- Orientation très marquée vers l'agriculture de subsistance renforcée par la faiblesse des marchés (travail, productions)
- Nombre limité de filières agricoles susceptibles d'assurer la croissance économique et utilisation peu efficace des ressources et potentialités non directement agricoles, avec un faible niveau d'emploi et de salaire dans des activités non agricoles en milieu rural
- Diminution des revenus et situations d'insécurité alimentaire.

Ces problèmes se sont progressivement intensifiés et aggravés mutuellement. Le taux annuel de croissance du secteur agricole est passé de 0,8% au début des années 80 à -2,0% au début des années 90. L'agriculture, moteur de l'économie nationale, n'a pas été en mesure d'assurer la sécurité alimentaire des ménages. La politique agricole a négligé les intérêts des paysans qui, faute d'alternatives, se sont réfugiés dans l'autosuffisance alimentaire et la subsistance. La guerre et le génocide ont encore détérioré la situation, en entraînant tout particulièrement la décapitalisation du milieu rural suite à la mort, l'incapacité ou la détention de membres actifs des familles, souvent les chefs de ménage, ainsi qu'à la disparition des éléments du capital productif des exploitations. Enfin, la crise rwandaise s'est traduite au plan régional par une guerre qui ne cessera que lorsque la sécurité externe des frontières sera garantie.

Compte tenu des priorités de la Stratégie de Réduction de la pauvreté ainsi que de la complémentarité avec les autres donateurs, la coopération communautaire va être structurée autour de trois composantes : le développement rural (secteur de concentration), l'appui macro-économique lié à la réduction de la pauvreté (soutien au programme de réformes économiques) et l'appui institutionnel, la société civile et l'intégration et la stabilité régionale (interventions hors concentration).

5.2. Secteur de concentration : le développement rural

Au Rwanda, une politique de développement conçue en fonction des besoins des pauvres doit être principalement ciblée en milieu rural, afin de remédier aux causes structurelles de la pauvreté dans le pays et de continuer à accompagner le processus de récupération du génocide. Une approche large du développement rural a été adoptée, avec deux niveaux d'intervention : l'amélioration de l'environnement économique, technique, institutionnel et social et la diversification et l'augmentation des revenus monétaires.

Ce processus de transformation et de modernisation, qui vise la relance de l'économie rurale, est au centre de la stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement. Il vise le passage graduel d'un système majoritairement de subsistance à une agriculture plus orientée vers le marché, intérieur et extérieur, en générant, en parallèle, une dynamique de diversification des activités économiques en milieu rural. L'appui communautaire contribuera à créer les conditions favorables à cette évolution.

Le résultat attendu des interventions programmées, outre la consolidation d'une situation de sécurité alimentaire, est la recapitalisation du milieu rural à travers la création d'opportunités d'investissement productif ainsi qu'à travers la réhabilitation ou la création d'infrastructures favorisant la productivité (pistes rurales, petites infrastructures d'électrification, hangars, marchés, aménagements agricoles, etc) ou l'amélioration des conditions de vie des populations (infrastructures socio-collectives, adductions d'eau potable, assainissement). La croissance des revenus agricoles pourra entraîner à terme une augmentation de la demande de produits et de services non agricoles et donc la génération de nouveaux emplois en milieu rural. D'autre part, l'application de méthodes à haute intensité de main d'œuvre lors des

réhabilitations des infrastructures communautaires, sociales ou économiques va permettre sur le court terme une certaine création d'emploi en milieu rural.

Un élément essentiel de la stratégie est constitué par l'appui aux entités décentralisées, qui jouent un rôle clé dans la conception et dans la mise en œuvre des plans de développement dans le cadre des politiques de décentralisation et de développement communautaire. Ces plans de développement pourront contribuer au processus de réconciliation nationale et au renforcement de la solidarité dans la mesure où les spécificités de certains groupes seront prises en compte (personnes vulnérables, groupes marginaux comme les twa, démobilisés à réintégrer, coupables dans le cadre des processus gacaca condamnés à des travaux d'intérêt général, ex-prisonniers déclarés innocents ou libérés). Les Comités de Développement Communautaire (CDC) des cellules, des secteurs et des districts impliqueront les populations dans le processus de développement. Des Plans de Développement au niveau du district bénéficieront du financement du Fonds de Développement Communautaire, constitué d'une contribution du Budget de l'Etat, ainsi que des financements des donateurs, qui soutiennent depuis quelques années déjà des projets gérés directement par les élus locaux qui contribuent à l'apprentissage par les communautés de mécanismes garantissant la bonne gouvernance. Sur la base de ces expériences, des ressources financières et un appui technique seront progressivement mis à disposition de ces structures afin de consolider ce nouveau modèle de développement, décentralisé et participatif, de renforcer la légitimité et capacité de gestion des pouvoirs locaux, et enfin de développer des nouveaux espaces de concertation. D'autre part, les capacités du Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, que des Ministères Techniques, seront renforcées afin qu'ils soient en mesure de développer des instruments de formation et d'information en faveur des entités décentralisées.

L'intervention sous financement communautaire en milieu rural sera complétée par le développement de systèmes d'information, recherche et vulgarisation agricole, la structuration du système de crédit, l'accompagnement de la réforme foncière et des interventions limitées sur le réseau classé essentiel pour favoriser le désenclavement des régions rurales.

5.3. Le programme de réformes économiques

La poursuite de la mise en œuvre du programme de réformes continuera d'être soutenue par l'aide communautaire dans le cadre du processus d'ajustement structurel en cours. La stabilité du cadre macro-économique sur le long terme, l'élaboration et l'exécution de Budgets de plus en plus orientés à la réduction de la pauvreté, ainsi que la transparence dans la gestion budgétaire constituent aussi bien des priorités stratégiques que des conditions essentielles pour la viabilité du processus PRSP.

L'appui budgétaire direct, assorti d'indicateurs de performance et de résultat dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et des politiques sectorielles y afférentes, y compris la démobilisation, la justice du génocide, la transition à la démocratie et, plus largement, la réconciliation nationale, constituera l'instrument essentiel de la contribution communautaire à la stabilité macro-économique. L'éventuelle absence de résultats ou d'amélioration de la gestion des finances publiques pourrait avoir des conséquences sur le niveau des appuis financiers communautaires.

5.4. Interventions hors concentration : bonne gouvernance et appui institutionnel, société civile intégration et stabilité régionales

5.4.1. Bonne gouvernance et appui institutionnel

Ces interventions accompagneront les efforts de l'Etat en matière de gestion du contentieux du génocide ainsi qu'en ce qui concerne la transition à la démocratie et le renforcement des capacités des institutions, aussi bien au plan de la conception de politiques sectorielles que dans la perspective plus large de la redéfinition du rôle de l'Etat, de la modernisation de l'appareil administratif et de la normalisation des relations entre les pouvoirs.

5.4.2. La société civile

Au vu des faiblesses structurelles et institutionnelles parmi la Société Civile et du caractère encore embryonnaire des mécanismes de concertation entre les Acteurs non étatiques et l'Administration, il apparaît opportun de se concentrer sur un appui basé sur une approche de type processus, plutôt que sur une approche de type projet. Un travail structurel sur la durée privilégiera dans un premier temps le renforcement des capacités et le développement institutionnel des organisations de la société civile et des acteurs non étatiques, dans la perspective de la mise à leur disposition de fonds dont ces organisations assureront la gestion. A cette fin, un fonds géré par la Délégation de la Commission au Rwanda sera mis en place afin de soutenir une stratégie d'intervention avec quatre axes prioritaires à développer en accord avec l'Ordonnateur national, conformément à l'esprit de l'Accord de Cotonou: (i) le développement institutionnel afin de permettre une meilleure structuration de la société civile ; (ii) le renforcement des capacités de gestion, d'analyse, de négociation et d'intervention des organisations de la société civile afin de leur permettre de contribuer pleinement au processus de développement de leur pays ; (iii) l'identification d'espaces de concertation et de dialogue au niveau local, provincial et national ; (iv) l'appui au dialogue entre les structures étatiques et non étatiques.

5.4.3. L'intégration et la stabilité régionale

La coopération communautaire accompagnera les efforts du Rwanda dans le cadre de l'intégration régionale et dans le cadre plus large de son insertion dans l'économie mondiale. Elle contribuera également à la consolidation de la stabilité régionale dans une optique de prévention et résolution de conflits.

Le Gouvernement du Rwanda a réaffirmé sa volonté d'avancer vers l'intégration économique dans des organisations comme la COMESA et la East African Community, et montré son engagement effectif dans le cadre du Regional Integration Facilitation Forum. Par ailleurs, le Rwanda fait partie du bassin du Nil et est associé à « l'Initiative du Bassin du Nil ». La coopération communautaire pourra aussi soutenir les efforts de préparation du Rwanda aux futures négociations des APER et le renforcement de ses capacités dans le domaine des négociations commerciales ainsi qu'aider le Rwanda à se positionner dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de coopération régionale 9ème FED, entre autres en ce qui concerne le définition d'un plan directeur d'investissements dans le domaine des infrastructures de transport et de télécommunication, qui va identifier les axes prioritaires pour l'intégration régional et le développement économique supranational.

Des contributions à des actions de coopération régionale adaptées aux besoins de la Région des Grands Lacs, susceptibles de contribuer à la prévention et résolution des conflits dans la région et à la normalisation des relations économiques et sociales transfrontalières, seront envisagés le moment venu en fonction des besoins et des progrès dans le processus de paix.

La réinsertion des ex-combattants fera l'objet d'une intervention spécifique, bien que la démobilisation et les besoins des démobilisés sont déjà pris en compte dans le cadre de l'appui budgétaire, dans les interventions dans le secteur de concentration ainsi que dans le cadre de l'initiative « Multi-Country Program for Demobilisation and Reintegration of ex-Combattants (MDRP) in the Greater Great Lakes Region »

5.5. Cohérence et complémentarité entre la CE, les Etats membres de l'Union et les autres bailleurs

5.5.1. Les autres instruments de la coopération communautaire

Les interventions en milieu rural se feront en coordination entre l'ensemble des instruments de l'aide communautaire. Les programmes d'appui aux filières de cultures de rente sous financement STABEX seront en cours d'exécution pendant la phase de mise en œuvre du 9ème FED. Les actions en exécution dans le cadre du Programme de Sécurité Alimentaire prépareront la mise en œuvre du 9ème FED, notamment en ce qui concerne les interventions favorisant la productivité et la structuration des organisations paysannes, ainsi qu'en ce qui concerne le système d'information agricole. Les complémentarités avec les interventions éventuelles, soutenues par les différentes lignes budgétaires, susceptibles d'intervenir dans le développement rural, ainsi que les possibles synergies avec les différents instruments horizontaux d'appui au secteur privé, seront recherchées.

La programmation de la EIDHR pendant la période 2002-2004 sera ciblée dans les secteurs prioritaires de l'appui aux organisations de la société civile dans le domaine des droits de l'homme, la formation des agents de l'Etat dans ce même domaine ainsi que les actions préparatoires des processus électoraux (sensibilisation électoral, etc).

Un éventuel appui à l'organisation des élections devra, le cas échéant, être considéré dans le cadre de l'appui macro-économique et dans les interventions hors concentration. Toutefois, le budget de la Commission Européenne pourrait, si les conditions sont réunies, financer l'observation des processus électoraux.

La gestion, la prévention et la résolution des conflits constituent une dimension transversale dans le cadre de la stratégie communautaire. Des actions ponctuelles dans ces domaines, qui devraient en principe préparer la mise en œuvre de cette stratégie ou être poursuivies dans le cadre de la coopération au développement, pourraient faire l'objet d'un appui communautaire avec les ressources du Mécanisme de Réaction Rapide.

Dans le contexte de la résolution de conflits à niveau régional, une contribution financière substantielle au Fonds Fiduciaire Régional pour la Démobilisation et la Réinsertion dans la Région des Grands Lacs géré par la Banque Mondiale, est envisagée. Le Rwanda pourra bénéficier des ressources du Fonds Fiduciaire dans le cadre des dispositions qui seront applicables en matière d'éligibilité.

Les priorités du PIR au titre du 9ème FED pour les pays appartenant à la COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa), à l'EAC (East Africa Community), à l'IGAD (Inter-Governmental Authority on Development) et à l'IOC (Indian Ocean Commission) seront prises en compte dans le cadre de la stratégie de coopération avec le Rwanda.

5.5.2. Les Etats membres de l'Union et les autres bailleurs de fonds

Les bailleurs s'insèrent progressivement dans les mécanismes de concertation mis en place par le Gouvernement. Le Royaume-Uni conduira le dialogue en matière d'éducation, la

Belgique dans le secteur de la santé, la Commission ou la Banque Mondiale dans les secteurs de l'eau et l'assainissement, du développement rural et des transports, la Belgique et la Commission dans le domaine de la Justice, la Banque Mondiale dans le secteur de l'énergie, et le USAID dans le domaine spécifique de HIV/AIDS. L'importance des moyens financiers disponibles ainsi que les possibilités d'utiliser de manière flexible les différents instruments, donnent à la Commission la possibilité de combler les lacunes qui pourraient se présenter au moment de soutenir le Gouvernement dans la conduite du dialogue de politique sectorielle. En effet, l'appui macro-économique notamment permets à la Commission d'avoir une vue sur l'ensemble des secteurs qui sera mise à profit lors des différentes réunions thématiques.

Dans le domaine de la démobilisation, la Banque Mondiale conduira le dialogue avec le Gouvernement, compte tenu qu'elle a pris l'initiative MDRP au niveau régional. Toutefois, d'autres partenaires joueront un rôle actif dans ce dialogue, au vu des contributions de presque tous les donateurs à cette initiative et des interventions dans ce domaine.

5.6. Questions transversales

5.6.1. Le rôle des femmes dans le développement du Rwanda

Les femmes, qui ont joué un rôle central dans la reconstruction du Rwanda et représentent 54% de la population et 60% de la force de travail, ont un accès limité à l'éducation, à la santé et au capital. Leur participation dans la vie sociale, politique et économique n'est pas pleine, même si des mesures pour faire disparaître certaines entraves ont été prises et si, en général, l'amélioration de la situation des femmes constitue une priorité pour le Gouvernement. La coopération communautaire soutiendra le développement d'outils et de méthodologies pour la prise en compte systématique du choix stratégique visant l'égalité entre les hommes et les femmes lors de la définition et de la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles. L'impact des actions de développement sur les questions de genre sera évalué lors de leur formulation et sera mesuré lors de leur mise en œuvre.

5.6.2. L'environnement

Compte tenu des liens particulièrement importants au Rwanda entre les problèmes de gestion environnementale et la pauvreté, la sécurité alimentaire, et les conflits au sein de la société, des interventions spécifiques dans le domaine de l'environnement renforceront les capacités institutionnelles d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique nationale dans ce domaine et soutiendront les organisations de la société civile actives dans ce domaine. Lors de la conception et de la mise en œuvre de chacune des actions de développement, la mise en place d'outils et de mécanismes de coordination favorisant la prise en compte systématique de l'impact environnemental sera prévue.

5.6.3. La prévention et la résolution de conflits; la réconciliation nationale

Le Rwanda doit encore résoudre l'ensemble très complexe des conflits auxquels il est confronté. Les conflits internes, matérialisés dans les massacres qui se sont succédées depuis l'indépendance jusqu'au génocide de 1994, se sont prolongées dans les guerres en RDC. Les situations de conflit ou potentiellement conflictuelles qui en ont découlé entravent le développement à long terme du pays et de la région. Les racines de ces conflits sont extrêmement difficiles à identifier, mais combinent probablement les raisons qui ont entraîné la détérioration progressive des conditions de vie et la généralisation de la pauvreté, et la prééminence dans un certain contexte de l'idéologie génocidaire. Le Gouvernement du Rwanda a lancé un processus visant à la résolution des conflits basé sur la réconciliation et sur la transition à la démocratie, dans le contexte du PRSP. La coopération communautaire, qui a

déjà soutenu certaines initiatives dans ce sens, contribuera au développement, à la mise en œuvre et à l'approfondissement des approches de prévention et résolution de conflits, par l'identification des sources de conflits potentielles et des mesures à prendre pour la résolution des conflits en cours et pour éviter l'émergence de nouveaux conflits. La prise en compte de cette dimension transversale se traduira notamment à travers:

- l'accompagnement des efforts de l'Etat pour répondre aux attentes des citoyens, pour renforcer le rôle des autorités décentralisées, pour lutter contre la corruption, pour rendre l'appareil de la Justice efficace et plus proche des citoyens, pour assurer un cadre macro-économique stable, pour lutter contre la marginalisation générée par la pauvreté, etc.

- le renforcement des mécanismes de concertation avec la société civile dans la prise de décisions et dans le contrôle de l'administration

- le soutien des programmes de DDRRR dans un contexte de résolution de la crise régionale et la prise en compte les besoins spécifiques pour la réinsertion des personnes démobilisées

5.7. Contribution de la BEI à la stratégie de réponse communautaire

L'appui communautaire tiendra compte également des autres priorités complémentaires de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Gouvernement du Rwanda : la promotion des exportations et la diversification de l'économie, dans un contexte de désengagement progressif de l'Etat des activités productives et de commercialisation, ainsi que de renforcement du partenariat avec le secteur privé. La Facilité d'investissement, dont la Banque Européenne d'Investissements assurera la mise en œuvre, sera le principal instrument de financement à long terme caractérisant l'Accord de Partenariat. Dans ce nouveau cadre, les interventions de la Banque seront orientées vers la promotion du secteur privé, reconnu comme principal moteur de la croissance, mais aussi vers le développement des infrastructures économiques ainsi que celui du secteur financier local, qui sont autant de conditions à l'essor des initiatives privées. Dans le cadre de la Facilité d'investissement, et pour autant que la politique économique et financière engagée par les Autorités demeure suivie, la Banque s'attachera à soutenir en priorité les programmes d'investissement initiés par les entreprises de service public, une fois leur évolution institutionnelle menée à bien. Leur fonctionnement fiable et à des tarifs compétitifs constitue en effet un élément essentiel d'un environnement propice au développement du secteur privé. En matière d'appui direct aux Petites et Moyennes Entreprises, la Banque s'inscrira dans le prolongement des actions récemment engagées et continuera d'appuyer ainsi la reconstruction du tissu productif local. Les projets seront sélectionnés en privilégiant les activités où le Rwanda peut disposer d'avantages comparatifs. Avec le souci de valoriser les richesses naturelles du pays, la Banque entend par exemple, en coordination avec d'autres instruments financiers de la coopération communautaire, porter un intérêt tout particulier aux filières thé et café. Cet appui aux petites et moyennes entreprises favorisera en outre la coopération avec des intermédiaires implantés localement et en compagnie desquels seront recherchées les formes d'intervention les plus appropriées aux besoins du marché.

Par ailleurs, la Banque ne manquera pas d'étudier toute opportunité d'investissement portée par des investisseurs privés qui viserait à favoriser le désenclavement du pays et ainsi de promouvoir une plus grande coopération régionale.

PARTIE B : PROGRAMME INDICATIF

CHAPITRE 6 : PROGRAMME INDICATIF

6.1. Introduction

Sur base de la stratégie de coopération présentée en partie A et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'Appendice IV de l'Accord de Cotonou, le programme indicatif sera établi sous forme d'un ensemble de tableaux qui présentent les cadres d'intervention pour chaque secteur, le calendrier de programmation financière ainsi que le chronogramme détaillé des activités de tous les programmes recensés sur une période glissante de 2 ans.

6.2. Les instruments financiers

La mise en œuvre de la stratégie de coopération de la CE avec le Rwanda sera financée à partir de plusieurs instruments financiers. Leur affectation est donnée ci-dessous à titre indicatif.

9e FED, enveloppe A (124 millions d'euro) : Cette enveloppe servira à couvrir les opérations de développement à long terme dans le cadre de la stratégie. A titre indicatif, la répartition indicative de cette enveloppe pour les différentes composantes de la stratégie est proposée comme suit : Développement rural: 50%, Appui macro-économique: 40%, interventions hors concentration (bonne gouvernance/appui institutionnel, société civile et intégration et stabilité régionales) 10%.

9e FED enveloppe B (62 millions d'euros) **:** Cette enveloppe sera mobilisée pour des appuis supplémentaires qui s'avéreraient nécessaires à cause de chocs exogènes.

La Facilité d'Investissement est le principal instrument de financement à long terme de l'Accord de Cotonou. Ses interventions sont orientées vers la promotion du secteur privé, reconnu comme principal moteur de la croissance, ainsi que vers le développement des infrastructures économiques, une des conditions essentielles pour permettre l'essor des activités productrices et manufacturières du secteur privé. Les interventions de la BEI pourront prendre la forme de prêts, de quasi fonds propres, de prises de participations ou encore se faire par le biais de l'émission de garanties. Elles seront, en règle générale, financées à des conditions proches de celles du marché. En tout état de cause, chaque projet fera l'objet d'une analyse détaillée, conformément aux procédures habituelles de la BEI, de manière à déterminer des modalités et conditions de financement adaptées aux spécificités du projet concerné.

Des actions spécifiques pourraient être financées par les lignes budgétaires de la CE, selon les procédures applicables à chacun des instruments concernés. Ces financements seront accordés sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires.

6.3. Secteur de concentration – Développement rural

L'objectif spécifique poursuivi sera l'amélioration de l'environnement économique, technique, institutionnel et social ainsi que la diversification et l'augmentation des revenus monétaires en milieu rural, afin de moderniser le secteur rural en passant graduellement d'un système majoritairement de subsistance à une agriculture plus orientée vers le marché, intérieur et extérieur, et de générer, d'autre part, une dynamique de diversification des activités

économiques en milieu rural. Afin de parvenir à la pleine matérialisation de ces objectifs, il apparaît nécessaire de contribuer au désenclavement des zones rurales pour faciliter l'accès aux marchés et améliorer les synergies entre les zones rurales, périurbaines et urbaines, ainsi que pour contribuer à consolider une politique de gestion intégrée des ressources prenant en compte les dimensions santé et hygiène.

A titre indicatif, environ 62 millions d'euros seront réservés aux interventions dans le secteur du développement rural. Les principales activités prévues sont :

- Programme de développement communautaire, avec l'appui technique aux entités décentralisées et aux Ministères de tutelle et techniques et l'appui à la mise en œuvre de programmes locaux de développement, en soutenant des activités liées à la production ainsi que la réhabilitation ou la création d'infrastructures communautaires, socio-collectives et économiques. Ce programme pourrait inclure également une contribution à la structuration du système de crédit rural.

- Actions de sensibilisation et d'information à niveau local en matière de réforme foncière, avec un éventuel appui technique ultérieur aux actions d'aménagement consécutives à la réforme foncière.

- Consolidation du système d'information agricole, essentiel pour contribuer à la sécurité alimentaire et pour contribuer à générer une dynamique de l'information sur les prix des produits, sur les conditions des marchés, sur la situation alimentaire et nutritionnelle et leur influence sur les conditions de vie des ménages, etc.

- Intervention sur le réseau routier classé, visant spécifiquement le désenclavement des zones rurales, comprenant une intervention prioritaire sur le réseau en terre ainsi qu'une intervention dans le réseau primaire, sur le segment entre Ruhengeri et Gisenyi, d'environ 60 km, essentiel pour le désenclavement des régions rurales du Nord-Ouest.

- Intervention sur le réseau d'eau potable dans les provinces de Ruhengeri et Gitarama, pour améliorer les conditions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans un cadre visant la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau, et contribuer ainsi à la stratégie de réduction de la pauvreté, par la sensibilisation des bénéficiaires à la consommation d'eau potable et leur éducation en matière d'hygiène

Le Gouvernement doit prendre des mesures comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse. Ces mesures ne constituent pas des conditions pour le démarrage de la mise en œuvre de la stratégie. Celles-ci sont :

- Initiation du processus de Revue de Dépenses Publiques dans le secteur de l'Agriculture

- Finalisation du Plan National pour l'Environnement et du Plan d'Actions pour la Conservation de la Biodiversité,

- Finalisation de la politique sectorielle agricole et de sécurité alimentaire, en élaboration depuis 1999,

- Définition du rôle des structures parapubliques du secteur agricole, en particulier les OCIR (thé et café), ainsi que clarification des fonctions respectivement dévolues à l'Etat et aux opérateurs privés, en application de la décision stratégique concernant le désengagement de l'Etat des activités économiques et commerciales

- Lancement d'une campagne d'information sur la politique foncière et adoption de la nouvelle loi foncière

- Révision éventuelle et mise en œuvre du cadre légal sur la microfinance développé par la Banque Nationale du Rwanda

- Transfert effectif des ressources financières légalement attribuées aux entités décentralisées et renforcement de leurs capacités en ressources humaines

- Définition d'une stratégie pour la mise en œuvre de la dévolution aux districts de certains services actuellement fournis par les Ministères

- Mise en place d'un cadre législatif favorisant la décentralisation fiscale, y compris l'autorisation de prélever des taxes aux collectivités locales, tout en leur laissant une marge de manœuvre pour la fixation des taux d'imposition, et en mettant en place un mécanisme de compensation pour les collectivités n'ayant pas assez de ressources

- Mise en place d'un mécanisme de partage entre l'administration centrale et les collectivités locales des recettes fiscales provenant de la TVA, création d'un impôt sur la propriété au niveau des entités locales décentralisées et transfert de certaines taxes (taxe locative, frais afférents aux activités commerciales) du Gouvernement central vers les entités décentralisées.

- Mise en place d'un système d'audit et d'inspection des collectivités locales par la création d'audits internes dans tous les districts, par le renforcement de la capacité d'inspection périodique dans les Provinces et en établissant un programme d'audits périodiques du Bureau de l'auditeur Général

- Initiation du processus de dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires afin de formaliser une politique sectorielle des transports avec des engagements mutuels fermes dans les domaines de la programmation des interventions sur le réseau (réhabilitations et entretiens) de la sécurité routière et de leur financement, de l'exploitation des transports, de la protection de l'environnement, du renforcement des capacités institutionnelles. Ce processus de définition de tiendra compte des objectifs de désenclavement intérieur et extérieur, de maîtrise des coûts de transports, de libéralisation du secteur, de modernisation de l'Administration, développement des infrastructures de transports dans les zones rurales dans le cadre du processus de décentralisation et de la politique de développement communautaire, en tant que contribution essentielle de la politique sectorielle aux objectifs de réduction de la pauvreté.

- Révision éventuelle de la politique sectorielle de l'eau de 1996 et de la stratégie de 1999, et adoption des mesures nécessaires à leur mise en œuvre, notamment, restructuration et renforcement des capacités du Ministère de l'Eau et de l'Energie, aux niveaux central et périphérique pour le rendre plus efficace dans l'appui aux districts, renforcement des capacités de ceux-ci, appui aux ONG et au secteur privé dans la planification et la maintenance des points d'au et dans la promotion de l'hygiène, développement de politiques uniformes de recouvrement de coûts et promotion de technologies appropriées

6.4. Appui macro-économique

La Communauté continuera d'apporter son appui au programme de réformes économiques du Gouvernement, dont l'objectif est la réduction de la pauvreté et la promotion de la

réconciliation nationale et l'intégration de tous les rwandais. L'appui communautaire contribuera à la mise en œuvre de mesures visant à favoriser

- un accès équitable aux services sociaux de base et leur amélioration,
- la consolidation des progrès dans le contexte de la justice du génocide
- la mise en œuvre des programmes de démobilisation et de réinsertion
- le bon déroulement du processus de transition vers la démocratie
- la traduction dans le Budget de l'Etat et dans les instruments de programmation budgétaire de l'ensemble de mesures de politique sectorielle nécessaires pour la viabilité de la stratégie de réponse ainsi que pour la matérialisation des objectifs de réduction de la pauvreté
- l'amélioration de la gestion budgétaire et du fonctionnement de la chaîne de dépenses publiques aux niveaux central et décentralisé, y compris par le renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle.

Des mécanismes de suivi de l'évolution du volume des dépenses militaires et de leur impact sur l'incidence de la pauvreté ont été établis. Des fonds seront déboursés en fonction de l'application de ces mécanismes sur une base annuelle. Si un déboursement annuel n'est pas réalisé dans les délais prévus, le montant correspondant peut être transféré vers l'un des autres secteurs de coopération dans le Programme indicatif. Une telle décision peut être prise dans le cadre de la revue annuelle. A titre indicatif, environ € 50 millions d'euros seront réservés à ce type d'appui.

Les mesures principales en matière de réformes et de gestion macro-économique à prendre par le Gouvernement comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse dans ce secteur, sont :

- association étroite des donateurs au processus d'élaboration du Budget de l'Etat afin de faciliter l'harmonisation de leurs approches en matière de conditionnalité de l'aide
- poursuite des exercices de revue des dépenses publiques sectorielles, en associant les donateurs au processus
- établissement ensemble avec les donateurs d'un système permettant de suivre l'évolution réelle du volume de dépenses militaires et l'évolution de la structure de l'armée dans le contexte des programmes de démobilisation et réinsertion, qui visent une réduction nette aussi bien du nombre d'effectifs de la rébellion que de l'Armée Patriotique Rwandaise
- initiation, en association avec la société civile et les bailleurs de fonds, d'un processus de revue périodique de la gestion et d'évaluation de l'impact des différents fonds d'aide aux groupes vulnérables, dans la perspective de la création éventuelle d'un fonds unique de solidarité sociale

6.5. Autres programmes hors concentration

La coopération communautaire accompagnera les efforts de l'Etat dans le contexte de la gestion du contentieux du génocide ainsi qu'en ce qui concerne la transition à la démocratie et le renforcement des capacités des institutions, notamment dans la perspective de la

redéfinition du rôle de l'Etat, de la modernisation de l'appareil administratif et de la normalisation des relations entre les pouvoirs.

Conformément aux dispositions contenues dans la Convention de Cotonou, et dans l'esprit de partenariat, la coopération communautaire contribuera au renforcement des capacités des organisations de la société civile et de l'ensemble des acteurs non-étatiques pour favoriser leur pleine participation dans le processus de développement du Rwanda, dans la perspective de leur confier la gestion directe et intégrale de programmes. Les orientations pour l'utilisation de ce fonds spécifique géré par la Délégation seront établies d'accord avec l'Ordonnateur national du FED.

La coopération communautaire va soutenir les efforts du Rwanda dans le cadre de l'intégration régionale. Par ailleurs, un appui spécifique à la réinsertion des démobilisés et des groupes vulnérables dans les districts urbains sera mis en oeuvre. Il sera complémentaire aux contributions communautaires dans ces mêmes domaines aux plans régional et national.

Un montant indicatif de 12 millions d'euros est réservé, à titre indicatif, aux actions suivantes:

- Programme de renforcement des capacités de gestion de l'administration, y compris dans les domaines liés à la transition vers la démocratie

- Programme d'appui aux efforts d'intégration régionale et d'insertion dans l'économie mondiale, y compris la préparation du Rwanda aux négociations des APER, à l'ensemble des négociations au sein de la COMESA et aux négociations dans le cadre de l'OMC

- Programme d'Appui à la société civile

- Programme de réinsertion d'ex-combattants et d'autres groupes particulièrement vulnérables dans les districts urbains. Cette intervention pourrait constituer un volet spécifique dans le cadre du Programme de Développement Communautaire à travers les entités décentralisées.

Les mesures principales à prendre par le Gouvernement comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse en matière bonne gouvernance et appui institutionnel, d'intégration et stabilité régionale et de développement de la société civile, sont :

- Faciliter le travail de la commission constitutionnelle et juridique visant à rédiger une nouvelle Constitution, destinée à créer pour le pays un cadre institutionnel rénové, à garantir la protection efficace des droits civils et politiques des Rwandais, la préservation de la cohésion sociale et la sauvegarde des libertés et droits fondamentaux.

- Garantir l'indépendance dans les faits de la commission électorale nationale, qui a organisé en mars 2001 les élections communales, pour la crédibilité des processus électoraux

- Préciser le calendrier de démocratisation et préparer activement la tenue des différents processus électoraux qui doivent se dérouler avant la fin de la période de transition en 2003, notamment par l'établissement d'un mécanisme électoral permettant la tenue d'élections libres et régulières, garantissant les droits pour tous les rwandais et tous les secteurs de la société (y compris les partis politiques) d'exprimer leur point de vue, la liberté d'expression et la participation de la société civile au débat public, ainsi que la transparence de l'ensemble du processus électoral et de la législation électorale

- mettre en œuvre le système de la «Gacaca» dans les meilleurs délais en tenant compte des droits fondamentaux de chacune des parties concernées, en veillant à ce que l'administration de la justice «Gacaca» se déroule en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, et fasse, d'une manière générale, de la clémence un principe de base de leur démarche, en sauvegardant les droits garantis par la loi aussi bien aux accusés, notamment en matière de défense et de recours, qu'aux parties civiles, et en s'assurant que toutes les dispositions relatives à une bonne administration de la justice «Gacaca» sont prises, notamment en ce qui concerne la procédure judiciaire devant cette juridiction

- réduire les tarifs applicables aux importations des pays de la région de la COMESA ainsi que confirmer la détermination du Rwanda de participer activement à l'évolution de la COMESA d'une zone de libre échange vers une organisation de coopération économique plus approfondie. La COMESA est destinée à devenir une union douanière dés 2004 et affiche la volonté d'établir une union monétaire avant 2025.

- contribuer au respect de l'ensemble des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies concernant notamment le respect du cessez-le-feu et la présence des armées étrangères en RDC ainsi que l'exploitation illégale des ressources naturelles et la situation des droits de l'homme dans ce pays

- ouverture aux organisations de la société civile d'espaces de participation dans la vie économique, sociale et politique sur la base du respect de l'autonomie et de la liberté d'action des acteurs non étatiques, y compris par l'adoption de dispositions complémentaires à la Loi sur les ONG dans ce sens ou, le cas échéant, par sa modification, ainsi que par la prise en compte de ces principes lors de l'adoption de normes réglementant l'exercice des libertés individuelles ou collectives, notamment en ce qui concerne la presse

6.6. Cadre de l'intervention

STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT		
Objectifs à long terme	**Indicateurs de performance**	**Sources de contrôle**
Réduire l'incidence de la pauvreté	Evolution du pourcentage de population en dessous du seuil de pauvreté : 60% en 2001, 30% en 2015	Enquête intégrale sur les Conditions de Vie de Ménages (périodicité 5 ans)
Réduire le taux de croissance de la population	Evolution du taux de croissance de la population : 3.2% en 2001, 2.5% en 2010	Recensement Général de la Population (périodicité 10 ans)
Réduire le taux de fécondité	Evolution du taux de fécondité : 6% en 2001, 4% en 2010	Enquête Démographique et Santé (périodicité 5 ans)
Réduire le taux de mortalité maternelle	Evolution du taux de mortalité maternelle : 810/100.000 en 2001, 202/100.000 en 2015	Enquête Démographique et Santé (périodicité 5 ans)
Réduire le taux de mortalité infantile	Evolution du taux de mortalité infantile : 107/1000 en 2001, 35/1000 en 2015	Enquête Démographique et Santé (périodicité 5 ans)
Augmenter le taux de croissance économique	Atteindre un taux de croissance annuel de 7-8% par an jusqu'à 2020	Comptabilité Nationale
DEVELOPPEMENT RURAL		
Objectifs de l'intervention	**Indicateurs de performance**	**Sources de contrôle**
Recapitaliser le monde rural	Evolution de la quantité des fertilisants importés : 8000 tonnes en 2001, 63.000 tonnes en 2005 Evolution du pourcentage de producteurs ayant accès à des semences sélectionnées : 1% en 2001, 8% en 2005 et 30% en 2010 Evolution des montants mobilisés dans le crédit rural : 1% du total des crédits octroyés par les banques en 2001, … % du total des crédits octroyés par les banques en 2005, … % du total des crédits octroyés par les banques en 2010 Evolution du nombre d'utilisateurs des informations agricoles divulgués par le Ministère de l'Agriculture, distribution des mercuriales: 150 destinataires tous les 15 jours en 2000, 250 destinataires tous les 15 jours en 2005, 400 destinataires tous les 15 jours en 2010	Statistiques nationales des importations Projet "production de semences sélectionnées" (Belgique) Banques et organismes gérant le crédit de proximité Projet d'appui au Ministère de l'Agriculture
Renforcer la responsabilité les capacités de gestion des entités décentralisées, assurer les ressources pour un développement équitable des collectivités locales, mettre en place une base efficace de ressources pour les collectivités locales, créer un système durable de financement du développement	Evolution des transferts budgétaires vers les districts pour le financement des programmes locaux d'investissement … en 2002, … en 2005, … en 2010 Evolution des ressources gérées par les districts pour leur fonctionnement par volume et par nature (fiscale, transferts de l'Etat, dons) … en 2002, … en 2005, … en 2010 Evolution de la part des ressources propres des districts provenant (i) du partage	En négociation avec le FMI pour le 2ème PRGF, à arrêter en octobre 2002

	des recettes fiscales provenant de la TVA… en 2002, … en 2005, … en 2010, (ii) de l'impôt sur la propriété … en 2002, … en 2005, … en 2010 Evolution du nombre de rapports d'audit sur les activités des collectivités locales produits au niveau du district, de la Province et de l'Auditeur Général … en 2002, … en 2005, … en 2010	
Désenclaver le monde rural, améliorer l'accès aux marchés, réduire des coûts de transport, pérenniser des investissements déjà réalisés améliorer la qualité des services et renforcer la sécurité routière	Evolution du budget du FER (en MFRW) 2.783 en 2001, 2.869 en 2002, 3.400 en 2005, 4.500 en 2010 Evolution du nombre de km de routes faisant l'objet d'entretien courant sur les réseaux principaux, secondaires, voiries urbaines et pistes rurales 1.280 en 2001, 1.260 en 2002, 1.800 en 2005, 3.000 en 2010 Evolution du nombre de km de routes principales faisant l'objet d'entretien courant : … km en 2001, … km en 2002, … km en 2005, … km en 2010 Evolution du nombre de km de routes secondaires faisant l'objet d'entretien courant : … km en 2001, … km en 2002, … km en 2005, … km en 2010 Evolution du nombre de km de voiries urbaines faisant l'objet d'entretien courant : … km en 2001, … km en 2002, … km en 2005, … km en 2010 Evolution du nombre de km de pistes rurales faisant l'objet d'entretien courant : …km en 2001, … km en 2002, … km en 2005, … km en 2010 Evolution des fonds affectés à l'entretien périodique et aux travaux d'urgence sur les réseaux principaux, secondaires, voiries urbaines et pistes rurales 600 MFRW en 2002, 950 MFRW en 2005, 1.500 MFRW en 2010 Evolution des fonds affectés à l'entretien périodique et aux travaux d'urgence sur les réseaux principaux: … MFRW en 2001, … MFRW en 2002, … MFRW en 2005, … MFRW en 2010 Evolution des fonds affectés à l'entretien périodique et aux travaux d'urgence sur les réseaux secondaires: … MFRW en 2001, … MFRW en 2002, … MFRW en 2005, … MFRW en 2010 Evolution des fonds affectés à l'entretien périodique et aux travaux d'urgence sur les voiries urbaines: … MFRW en 2001, … MFRW en 2002, … MFRW en 2005, … MFRW en 2010 Evolution des fonds affectés à l'entretien périodique et aux travaux d'urgence sur les pistes rurales: … MFRW en 2001, … MFRW en 2002, … MFRW en 2005, … MFRW en 2010	Audit annuel du FER Chiffres seront établis en fonction de la politique sectorielle en cours d'élaboration

Améliorer les conditions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement	Evolution du pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable : 52% en 2001, 72% en 2005, 90% en 2010 (il s'agit des populations ayant accès à l'eau dans un rayon de 300 m par branchements privés, bornes fontaines ou sources aménagées) Evolution de la consommation individuelle 3L/hab*j en 2001, 5L/hab*j en 2005, 8L/hab*j en 2010 (mesurée aux branchements privés, bornes fontaines) Evolution du pourcentage de la population ayant accès aux conditions essentielles d'assainissement (càd latrines hygiéniques) : 15% en 2002, 30% en 2005, 30% en 2010	Rapport annuel /MINIRENA
APPUI MACROECONOMIQUE		
Objectifs de l'intervention	**Indicateurs de performance**	**Sources de contrôle**
Améliorer la préparation budgétaire ainsi que la gestion et l'exécution des dépenses publiques prioritaires ainsi que favoriser l'orientation de la dépense budgétaire vers la réduction de la pauvreté	Evolution du taux d'exécution budgétaire dans les secteurs de la santé et de l'éducation de 87% en 2001 à 90% en 2005 et 95% en 2010, imputable essentiellement à la progression du taux d'exécution des investissements Réaliser l'intégration des budgets de développement et de fonctionnement dans la préparation et l'édition de la Loi de Finances dès l'exercice 2004. Préparer et éditer un bilan d'exécution financière du budget (récurrent et développement) au cours du premier semestre pour l'exercice précédent, par Ministère, par secteurs et par programmes du MTEF, dès l'exercice 2004. Evolution des dépenses militaires de 3.0% du PIB en 2001, 2.1% en 2005, et 2.0% en 2010 hors réintégration, démobilisation	Rapports sur l'exécution du budget; Rapports de l'Auditeur Général, Inspection générale des finances, et auditeurs internes Comptabilité Budgétaire Comptabilité Publique
Améliorer la qualité et augmenter la disponibilité de l'offre de services en éducation	Evolution de la part des dépenses budgétaires allouées et exécutées à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur de 16% en 2002, 17% en 2005 et 19% en 2010 Evolution du taux net de scolarisation primaire de 73% en 2002, 78% en 2005, 82% en 2010 Evolution du taux d'abandon en primaire: 12% en 2002, 10% en 2005 Evolution du taux de répétition en primaire de 37% en 2002, 30% en 2005, 25% en 2010	Système d'information/MINEDUC Enquêtes nationales Revue des Dépenses Publiques

	Evolution du taux de transition du primaire au secondaire : 42 % en 2002, 60% en 2005	
Améliorer la qualité et augmenter la disponibilité de l'offre de services en santé	Augmentation de la part des dépenses budgétaires allouées et exécutées aux niveaux décentralisés (provinces et districts) de 11.5% en 2002 à au moins 18% en 2005 et 24% en 2010 Evolution du personnel qualifié par formation sanitaire: de 1 docteur et 5 infirmières par hôpital de district en 2001 à 4 docteurs et 10 infirmières en 2005 Evolution du taux d'inscription de la population de 3 provinces cibles (Butare, Ruhengeri, Byumba) dans les mutuelles de 10% en 2001 à 30% en 2005. Evolution du taux d'utilisation des services sanitaires curatifs : 0,25 consultations par année par personne en 2002, 1 consultation par année par personne en 2005 ; Evolution de l'accès aux services de santé primaires de 70% en 2002 à 90% en 2005 et 100% en 2010 Evolution du taux de couverture vaccinale 72% en 2002, à 80% en 2005 et 90% en 2010 Evolution du pourcentage de naissances assistées par du personnel qualifié de 35% en 2001 à 42% en 2005 et 50% en 2010	Système National d'Information Sanitaire (SNIS) Enquêtes nationales Revue des Dépenses Publiques

Ces indicateurs ont été sélectionnés en se basant sur les politiques sectorielles et/ou sur une projection d'évolution des budgets précédents, dans le cadre du PRSP une redéfinition des priorités est en cours, cette redéfinition aura un impact important sur l'évolution de certains indicateurs, ceux-ci seront donc revus (tant au niveau de la sélection des indicateurs qu'au niveau des objectifs d'évolution) à la lumière des décisions prises dans le cadre du PRSP.

6.7. Calendrier indicatif des engagements et des paiements 2002 – 2006

6.7.1. Consommation cumulée des engagements

	2002/2	2003/1	2003/2	2004/1	2004/2	2005/1	2005/2	2006/1	2006/2
Secteur 1 : Développement rural			*25*	*61*	*62*	*62*	*62*	*62*	*62*
– Programme de Développement Communautaire			25						
– Sensibilisation dans le domaine de la réforme foncière				1					
– Système d'Information Agricole					1				
– Interventions sur le réseau routier classé				25					
– Programme Eau Potable en milieu rural – phase 2				10					
Secteur 2 : Appui macro-économique		*50*	*50*	*50*	*50*	*50*	*50*	*50*	*50*
– Structural Adjustment Program 3 (SAP 3)		50							
Secteur 3 : Interventions hors concentration		*7*	*10*	*12*	*12*	*12*	*12*	*12*	*12*
– Programme d'appui institutionnel		6							
– Accompagnement des efforts d'intégration régionale		1							
– Programme d'Appui à la société civile				2					
– Réinsertion des démobilisés et des groupes vulnérables dans les districts urbains			3						
Total programmable 9ème FED (enveloppe « A »)									
Enveloppe « B » : 62 million d'euro									
European Initiative for Human Rights and Democracy	2,4		2,4		2,4				

6.7.2. Consommation cumulée des paiements

	2002/2	2003/1	2003/2	2004/1	2004/2	2005/1	2005/2	2006/1	2006/2
Secteur 1 : Développement rural				*5,00*	*20,25*	*32,00*	*43,75*	*55,25*	*62,00*
– Programme de Développement Communautaire				5,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
– Sensibilisation dans le domaine de la réforme foncière					0,50	0,25	0,25		
– Système d'Information Agricole						0,25	0,25	0,25	0,25
– Interventions sur le réseau routier classé					7,50	5,00	5,00	5,00	2,50
– Programme Eau Potable en milieu rural – phase 2					3,25	2,25	2,25	2,25	
Secteur 2 : Appui macro-économique			*12,50*	*25,00*	*37,50*	*50,00*	*50,00*	*50,00*	*50,00*
– Structural Adjustment Program 3 (SAP 3)			12,50	12,50	12,50	12,50			
Secteur 3 : Interventions hors concentration			*0,25*	*2*	*4,25*	*6,5*	*8,5*	*10,5*	*12*
– Programme d'appui institutionnel				1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
– Accompagnement des efforts d'intégration régionale			0,25	0,25	0,25	0,25			
– Programme d'Appui à la société civile					0,50	0,50	0,50	0,50	
– Réinsertion des démobilisés et des groupes vulnérables dans les districts urbains				0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total programmable 9ème FED (enveloppe « A »)									
Enveloppe « B » : 62 million d'euro									
European Initiative for Human Rights and Democracy		*1,20*	*2,40*	*3,60*	*4,80*	*6,00*	*7,20*		

6.8. Chronogramme des activités 2002 – 2006

	Montant (mio €)	Etude préparatoire	Instruction	Décision de financement	Etudes techniques	Réalisation	Clôture et évaluation
Secteur 1 : Développement rural	62						
– Programme de Développement Communautaire	25	2002/2(*)	2003/1	2003/2	2004/1	2004/1-2006/2	2007/1
– Sensibilisation dans le domaine de la réforme foncière	1		2003/2	2004/1		2004/2-2005/2	2007/1(**)
– Système d'Information Agricole	1		2004/1	2004/2		2005/1-2006/2	2007/1(**)
– Interventions sur le réseau routier classé	25	2003/1(*)	2003/2	2004/1	2003/1(*)	2004/2-2006/2	2007/1
– Programme Eau Potable en milieu rural – phase 2	10	2003/1	2003/2	2004/1	2004/1	2004/2-2006/1	2006/2
Secteur 2 : Appui macro-économique	50						
– Structural Adjustment Program 3 (SAP 3)	50	2002/2	2002/2	2003/1		2003/2-2005/1	2005/2
Secteur 3 : Interventions hors concentration	12						
– Programme d'appui institutionnel	6		2003/1	2003/1		2004/1-2006/2	2007/1
– Accompagnement des efforts d'intégration régionale	1		2002/2	2003/1		2003/2-2005/1	2005/2
– Programme d'Appui à la société civile	2		2003/2	2004/1		2004/2-2006/1	2006/2
– Réinsertion des démobilisés et des groupes vulnérables dans les districts urbains	3		2003/1	2003/2	2004/1	2004/1-2006/2	2007/1(**)

* sur financement 8ème FED
** évaluation incorporée à celle du programme de développement communautaire