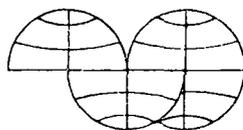


EVALUATION
DE 20 ANS DE TRAVAIL
DE DEVELOPPEMENT AU
RWANDA



COOPIBO

Naamsesteerweg 573 B-3030 Haverlee

LO: 814 RW 85
ISBN: 6286

gratis via Heynen

AVANT-PROPOS

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE
CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY
AND SANITATION (IWC)

P.O. Box 98100, 2309 AD The Hague

Tel: (070) 814911 ext 141/142

RN: ISN 6286 (doc.) / ion

LO: 814 RW85

6287 (section D)

Le conseil et le secrétariat de COOPIBO ont trouvé utile de publier, à l'intention des autres ONG et des personnes et institutions intéressées, les parties les plus importantes de l'évaluation des projets de COOPIBO au Rwanda.

L'évaluation a été, dans une grande mesure, un travail collectif auquel ont contribué les équipes des projets-COOPIBO au Rwanda et les membres du secrétariat en Belgique.

L'ensemble de l'évaluation a été réalisé avec l'accompagnement méthodologique apprécié de Robrecht Renard, du "Centrum Derde Wereld", U.F.S.I.A., qui est responsable pour la rédaction de la section I. : "Introduction" et de la section VI. : "Quelques lignes de force se dégageant de l'ensemble des évaluations".

L'équipe des "évaluateurs au Rwanda" était composée de Edmond Bettex, Frans Van Hoof, Stef Lemiegre, Felicien Kabalira et Nora Synaeve.

La rédaction de base des textes repris dans le présent document a été faite par Edmond Bettex (Programme des Maisons Economiques), Frans Van Hoof (Runda et Taba) et Stef Lemiegre (Adduction d'Eau à Taba).

Les exigences de la publication ont rendu nécessaires certaines adaptations des textes de base, mais n'en changent pas la portée substantielle.

Ludo Wouters, Jan Aertsen et Bob Hendrickx ont collaboré à l'évaluation de la part au secrétariat.

La présentation typographique et le lay-out ont été soignés par Celine Verheyden et Rita Van Goethem.

Jusqu'à présent, relativement peu de projets-ONG ont été évalués et très peu d'évaluations ont été publiées.

Pourtant, l'évaluation est un moyen puissant pour augmenter la qualité du travail de développement. C'est dans l'espoir de recevoir les remarques et suggestions d'autres ONG et de voir se multiplier les évaluations des actions-ONG que COOPIBO met à la disposition le présent document.

avril 1985.

SCHEMA de l'évaluation

0. INTRODUCTION

- 0.0 Chronologie.
- 0.1 Moyens mis en oeuvre.
- 0.2 Sources de l'évaluation.

1. CONSTAT

- 1.0 Y a-t-il eu développement ?
- 1.1 Pour quels groupes sociaux ?
- 1.2 D'une manière participative ?

2. INTERPRETATION DU CONSTAT

(analyse des causes des succès et échecs constatés).

Causes structurelles

- 2.0 Choix du domaine et des activités.
- 2.1 Type d'intervention :
 - 2.10 Secrétariat.
 - 2.11 Envoi d'équipes de volontaires.
 - 2.12 Cadres locaux.
 - 2.13 Stratégie d'ensemble du projet.
 - 2.14 Fonctionnement et méthode de travail du projet.
- 2.2 Les partenaires.
- 2.3 Le pays (influence du fait que le projet était situé au Rwanda).

Causes non-structurelles

- 2.4 La conception du projet.
- 2.5 L'exécution du projet.
- 2.6 Effets aléatoires - accidents.

SECTION I
INTRODUCTION

O. ORIGINE DE L'EVALUATION

A la fin de l'année 1980, deux interventions importantes de COOPIBO au Rwanda arrivaient à leur terme : un projet rural dans les communes de Runda et Taba, qui se composait en somme de plusieurs projets partiels, et un projet de construction de maisons sociales dans la capitale Kigali, qui découlait lui-même de projets précédents. Un troisième projet est encore en cours.

A ce moment a surgi la question de savoir si l'organisation devait continuer une politique active de projets au Rwanda ou si elle faisait mieux de s'orienter vers d'autres pays. Cette question a mené logiquement à la demande d'une évaluation de l'expérience du Rwanda. On a vite constaté que le choix du pays ne peut pas être isolé d'autres choix. Par exemple : il s'agit autant de savoir quelle doit être la spécialisation sectorielle de COOPIBO, que sa spécialisation géographique. Cela mena aux questions suivantes : quels sont les secteurs prioritaires du point de vue du développement, et parmi ces secteurs, quels sont ceux pour lesquels COOPIBO est le mieux équipée ? Et encore : faut-il continuer à approfondir différents secteurs ou vaut-il mieux se spécialiser dans un secteur ou tout au plus dans quelques secteurs ? Quelles sont les implications de ces choix sur le choix du pays ? En même temps, le choix du pays ne peut pas être fait sans aborder le sujet du type d'intervention de COOPIBO. Au moment de l'évaluation, ce type d'intervention était caractérisé par l'envoi de (jeunes) volontaires (le plus souvent sans expérience) qui devaient assumer de grandes responsabilités au sein des projets mis sur pied et financés par l'entremise de COOPIBO, et qui étaient accompagnés par un secrétariat de gestion bien équipé en Belgique. Ce type d'intervention peut être plus approprié pour certains pays que pour d'autres. A l'inverse, des adaptations dans le type d'intervention de COOPIBO, jugées nécessaires par certains, auraient des conséquences pour le choix de pays.

Le conseil de COOPIBO a alors décidé de faire effectuer une évaluation des expériences au Rwanda avant de passer à la prospection de nouveaux projets. Une décision analogue a été prise pour le Zaïre et l'Indonésien, deux autres pays où COOPIBO a concentré son activité. Les réflexions critiques au sein de COOPIBO sur le choix du pays, des secteurs et du type d'intervention ont été retenues comme point de départ de l'évaluation et en formaient en quelque sorte les "Terms of Reference".

1. REALISATION

On réserva toute l'année 1983 pour l'évaluation au Rwanda. On opta pour une évaluation interne et en équipe. Ainsi, on demanda aux volontaires de COOPIBO au Rwanda de réserver plusieurs mois/hommes durant l'année 1983 pour travailler sur l'évaluation. Au secrétariat également on libéra pas mal de temps pour l'accompagnement. Enfin, COOPIBO sollicita la collaboration d'un spécialiste en matière d'évaluation, extérieur à l'organisation, pour l'accompagnement méthodologique de l'évaluation.

Au début de 1983, un groupe de travail, composé de membres du secrétariat et de l'évaluateur externe, établit plusieurs textes destinés aux volontaires au Rwanda qui devaient participer à l'exercice d'évaluation. Il s'agissait d'un schéma général pour l'évaluation de projets, qui contenait les ingrédients classiques : la description et l'appréciation critique du projet dans sa conception et son exécution, la vérification de ses résultats et finalement l'évaluation de ses résultats, tenant compte des moyens mis en oeuvre. On ne voulait pas imposer un schéma rigide et exhaustif. Le but était plutôt d'aider les collaborateurs sur le terrain à être cohérents et à ne pas oublier des aspects importants.

Après six mois, il fallut admettre que l'évaluation n'avancait pas. Les évaluateurs sur le terrain se plaignaient de manque de temps. L'évaluation était considérée comme un travail partiel, à côté du travail habituel au projet. En plus, on leur demandait plus que des évaluations de projets. Le but de l'exercice était de dépasser le cadre strict de l'évaluation par projet et de faire par la même occasion une large analyse de la situation au Rwanda. On avait envisagé, par exemple, d'étudier les expériences d'autres ONGs, ou encore l'évolution de la politique des autorités rwandaise susceptible d'influencer les actions futures de COOPIBO. Outre cela, on demandait aux volontaires de préparer des documents pour le partenaire local qui avait repris ou allait reprendre un projet, de manière à ce qu'il puisse tirer les leçons de notre expérience pour la continuation du projet et pour d'autres projets. Finalement, l'évaluation était pour COOPIBO l'occasion de systématiser ses propres expériences techniques (p.ex. en ce qui concerne la construction de logements) pour l'usage tant interne qu'extérieur. Les volontaires se sentaient dans l'impossibilité de répondre d'une manière satisfaisante à toutes ces exigences. L'évaluation par projet donnait le plus de problèmes. Ils n'avaient pas d'expérience avec l'évaluation, et les schémas qui leur avaient été envoyés leur

semblaient trop complexes et trop exigeants. Ceci explique en partie la différence d'opinion qui surgit au sujet de l'importance relative de l'évaluation par projet et de l'analyse du pays. Les évaluateurs sur le terrain insistaient fortement pour attacher une importance beaucoup plus grande à ce dernier aspect que les accompagnateurs.

En conclusion, on décida d'envoyer du renfort au Rwanda. Un membre du secrétariat partit pour trois mois durant lesquels il participa de façon intensive à l'évaluation et la mit en partie sur papier, et l'évaluateur externe y passa trois semaines pour donner un appui méthodologique.

Un premier projet de rapport était prêt mi-décembre et fut envoyé en Belgique pour discussion au secrétariat. Les commentaires repartirent au Rwanda en janvier 1984, par la poste, et les évaluateurs purent établir leur texte définitif.

En mars 1984, on discuta le rapport d'évaluation au sujet du Rwanda au conseil de COOPIBO. On en conclut qu'il fallait continuer la prospection au Rwanda, en tenant compte des recommandations du rapport.

Le texte qui suit est une refonte du rapport interne.

Nous avons supprimé les parties qui ne traitaient pas de l'évaluation de projets, notamment les passages qui concernent la prospection, ou qui apportent une analyse plus globale sur le Rwanda.

L'évaluation du Projet Pouzzolanes, Chaux, Tourbe (PPCT, production à petite échelle de ciment pouzzolane) a aussi été laissée de côté, parce qu'elle concerne un projet en cours.

Ce qui reste sont les trois évaluations du "Programme des Maisons Economiques à Nyamirambo", du "Projet Rural de Runda-Taba" et de "l'Adduction d'Eau à Taba".

Certains textes ont été en partie remaniés pour cette publication, mais sans aucun effort pour enjoliver les résultats ou pour flatter l'image de COOPIBO. Le souci était plutôt de présenter un document fini, pouvant être utile même pour des lecteurs qui ne connaissent ni le Rwanda ni COOPIBO. Nous espérons que le texte constituera une lecture enrichissante pour ceux qui s'intéressent aux projets-ONG dans le Tiers Monde et leur évaluation.

2. SCHEMA SUIVI

En novembre 1983, durant le séjour de l'évaluateur externe au Rwanda, on tomba d'accord sur un schéma d'évaluation simplifié, dans le souci de réaliser un rapport dans le délai de quelques mois. Ce schéma est reproduit ici :

0. INTRODUCTION

- 0.0 Chronologie.
- 0.1 Moyens mis en oeuvre.
- 0.2 Sources de l'évaluation.

1. CONSTAT

- 1.0 Y a-t-il eu développement ?
- 1.1 Pour quels groupes sociaux ?
- 1.2 D'une manière participative ?

2. INTERPRETATION DU CONSTAT

(analyse des causes des succès et échecs constatés)

Causes structurelles

- 2.0 Choix du domaine et des activités.
- 2.1 Type d'intervention :
 - 2.10 Secrétariat.
 - 2.11 Envoi d'équipes de volontaires.
 - 2.12 Cadres locaux.
 - 2.13 Stratégie d'ensemble du projet.
 - 2.14 Fonctionnement et méthode de travail du projet.
- 2.2 Les partenaires.
- 2.3 Le pays (influence du fait que le projet était situé au Rwanda).

Causes non-structurelles

- 2.4 La conception du projet.
- 2.5 L'exécution du projet.
- 2.6 Effets aléatoires - accidents.

Après une brève introduction pour situer chaque projet, le schéma comprend deux grands volets.

Dans le premier volet on constate les résultats qui ont été obtenus. La triple subdivision adoptée ne demande que peu de commentaires :

On recherche d'abord s'il y a eu développement. Pour le constater, on étudie les changements, provoqués par le projet, tant dans le domaine économique et social que politique. On étudie ensuite à qui ce développement a profité. Les avantages ont-ils été pour les pauvres, pour les hommes ou les femmes ? S'agit-il du groupe visé ? Etc... On recherche finalement si ce qui précède a eu lieu d'une manière participative.

Il faut noter que dans cette "constatation" il s'agit :

- a. d'une description des effets que le projet a eus, et
- b. d'une évaluation de ces effets face aux finalités du projet.

Il n'est pas prévu de faire une analyse de l'efficacité, dans laquelle les avantages du projet sont confrontés avec les moyens mis en oeuvre. Une telle analyse de l'efficacité pourrait par exemple conclure qu'un projet a réalisé ses objectifs, mais que les avantages obtenus ne justifient pas les moyens mis en oeuvre. Dans les rapports des projets il y a bien des raisonnements qui cadreraient dans une analyse de l'efficacité, comme par exemple lorsque le Projet Urbain de construction de logements sociaux est mis en face à d'autres projets analogues (Butare, Bujumbura) ou lorsqu'on compare le PPCT avec le secteur industriel pour calculer le coût de l'investissement par ouvrier. Mais, en général, on n'a pu disposer ni des données, ni du temps pour effectuer des analyses fondamentales.

Le deuxième volet traite de l'interprétation. Les succès et les échecs ont été mis sur le compte d'un certain nombre de facteurs. Puisque COOPIBO avait envisagé toute cette évaluation pour répondre à la question de savoir s'il fallait ou non continuer au Rwanda, et si oui, dans quels domaines et avec quel genre d'intervention, il s'avérait indiqué d'étudier dans quelle mesure le choix du domaine, le type d'intervention, le partenaire et le pays, ont contribué au succès ou à l'échec des projets réalisés. Ces quatre facteurs sont repris sous le titre de causes structurelles. Nous les traiterons quelque peu en détail.

- a. "Domaine" est un mot qui fait partie du jargon de COOPIBO. Les trois domaines considérés étaient l'agriculture, les matériaux de construction et l'habitat. Comme une des questions envisagées était de savoir s'il ne fallait pas se limiter à un ou deux domaines apparentés (p.ex. les matériaux de construction et l'habitat) la question du choix du domaine était importante. On s'est, d'autre part, rapidement rendu compte en faisant l'évaluation, que lorsque le terme était employé "en général", les trois domaines présentaient un intérêt certain et qu'il était fort difficile, sur base de cette évaluation, de leur attribuer un ordre d'importance.

On a remarqué en même temps, que le choix d'actions spécifiques a influencé parfois de manière très nette le succès ou l'échec du projet. Il apparut ainsi que le choix du domaine de "l'habitat" n'a donné lieu à aucun problème, mais que le choix, dans le cadre de ce domaine de "la construction de logements sociaux urbains" est en partie responsable du fait qu'on n'a pas touché les plus pauvres. Cela explique pourquoi on attache de l'importance au choix subséquent d'un sous-domaine.

- b. Un deuxième facteur considéré comme structurel est le "type d'intervention".

L'apport de COOPIBO comprend en même temps du personnel (volontaires), de l'argent et des idées (conception, accompagnement). Il s'agit ensuite souvent de projets d'envergure, au moins en termes de ONG, tant en ce qui concerne la durée (10 ans n'est pas une exception) qu'en ce qui concerne le volume. Cela nécessite alors un secrétariat bien équipé (autant intellectuellement que matériellement) en Belgique. Ce type d'intervention sur grande échelle a-t-il fourni des avantages que l'on n'aurait que difficilement ou même pas du tout atteints sans y avoir recours ? A-t-il, par contre, peut-être été à l'origine de désavantages qui pourraient expliquer certains résultats défavorisables ? C'est le genre de questions auxquelles il fallait répondre en traitant le "type d'intervention".

On a rencontré pas mal de problèmes. Nous en citons quelques-uns : problèmes de communication entre les volontaires au Rwanda et le secrétariat en Belgique ; manque d'expérience chez les volontaires, relations difficiles entre les volontaires et les cadres locaux, problèmes de transmission à la fin du projet.

- c. Le troisième facteur structurel est le partenaire.

En un certain sens il eut été justifié de considérer ce facteur sous le titre précédent : le type d'intervention. En effet, la nécessité de trouver un partenaire "fort" tel que COOPIBO estimait indiqué, s'est avérée très difficile à réaliser dans la pratique, en raison, précisément, du type d'intervention.

COOPIBO n'est pas seulement disposée à fournir de l'argent, mais également des cadres universitaires et des talents d'organisateur. Il est donc naturel que COOPIBO essaie de mettre sur pied des projets en rapport avec ses possibilités techniques et organisatrices. Lors de la transmission, il apparaît alors souvent qu'il n'existe pas de structure analogue du côté rwandais à laquelle on peut transmettre le projet - en tout cas pas sur le plan non-gouvernemental.

- d. Le quatrième facteur structurel est le pays lui-même : le Rwanda. La question posée était d'établir pour chaque projet si le fait

qu'il avait été effectué au Rwanda (et par exemple pas dans un autre pays africain, comme la Tanzanie ou le Zimbabwe) devait être jugé positivement ou s'il expliquait l'échec sur l'un ou l'autre point.

A côté de ces facteurs structurels, il y en a d'autres qui permettent d'expliquer le succès ou l'échec.

Comme nous voulions que cette interprétation soit exhaustive (c.à.d. il fallait pouvoir attribuer tout à l'un ou l'autre facteur), nous avons considéré encore trois autres facteurs : la conception, l'exécution et les facteurs attribuables au hasard.

Il était par exemple clair que des erreurs avaient été faites lors de la conception de certains projets, qui ne sont pas le fait d'un des quatre facteurs structurels. On peut dire la même chose de l'exécution, où la qualité des volontaires était manifestement inégale, ce qui se répercutait sur les projets. Et pour citer un "facteur dû au hasard" : la décision du Gouvernement rwandais de mener une politique différente au niveau des villages en 1974, a eu une influence importante sur le Projet Rural.

Il faut noter que l'attribution de résultats positifs ou négatifs à ces différents facteurs lors de la phase d'interprétation n'a pas été une chose facile.

Quelques exemples pour illustrer cette assertion :

Un des grands mérites du Programme des Maisons Economiques à Nyamirambo est qu'il s'agit d'un projet-pilote que les autorités peuvent répéter. Mais le danger est réel que de tels nouveaux projets profitent surtout aux classes moyennes et même seulement aux plus favorisées. A première vue, il semble normal d'attribuer cette lacune au partenaire (les autorités rwandaises) et au pays (un gouvernement relativement libéral). Mais l'expérience a démontré que l'accaparement d'avantages sociaux par les groupes plus favorisés que le groupe visé est un phénomène courant dans bien d'autres pays en voie de développement. Le phénomène se produit d'ailleurs dans toutes sortes de régimes politiques et aussi bien dans les pays industrialisés. Une des façons d'éviter cet accaparement est de mettre sur pied des projets qui n'apportent pas d'avantages aux classes aisées, comme par exemple l'assainissement des taudis.

En d'autres mots, le facteur décisif ici est le choix du domaine, et en particulier, le sous-domaine de la construction de logements.

Un autre exemple :

Les problèmes de transmission à la coopérative ABARUTA ont été très sérieux et n'étaient pas encore entièrement solutionnés en 1984.

Il s'est en effet avéré difficile de mettre sur pied une structure valable d'auto-gestion viable à long terme, malgré la longue contribution de COOPIBO (plus de dix ans).

A première vue, on a tendance à estimer qu'il s'agit ici d'un problème

de partenaire : les paysans ne sont pas "mûrs" pour gérer la coopérative. Mais le problème est plus profond que cela.

Comme c'est aussi le cas dans beaucoup d'autres pays en voie de développement, de grandes coopératives multifonctionnelles forment, au Rwanda, une "technologie institutionnelle" non-adaptée en ce qui concerne la participation et l'auto-gestion. Ce n'est donc pas le partenaire (les membres de la coopérative) qui ont commis la faute ; l'erreur a été de vouloir mettre sur pied une structure qui posait des exigences au-dessus du niveau de la population. Cette erreur a probablement été commise parce que lors de la conception de la coopérative, on n'a pas suffisamment tenu compte de cet aspect du problème. Nous voyons cependant également une cause plus structurelle ici : le type d'intervention sur grande échelle de COOPIBO, pour lequel des projets complexes et ambitieux sont une gageure à laquelle on résiste difficilement. Il est probable que si COOPIBO devait se consacrer à des initiatives plus petites et locales, le problème de la transmission et du partenaire ne se poserait pas de la même manière.

3. REMARQUES METHODOLOGIQUES

Un exercice d'évaluation, comme celui de COOPIBO au Rwanda, devrait pouvoir aboutir à des jugements précis : qu'un projet a été un succès oui ou non, ou que tel projet a mieux, ou moins bien, réussi que tel autre.

En réalité, il est très rare qu'on en arrive à ce degré de précision. L'évaluation présentée ici n'est pas une exception à cette tendance générale. D'abord, certaines données faisaient défaut. Dans notre cas, c'était dû en partie au manque de temps pour les ramasser dans la phase ultime de l'exercice. Mais aussi, et c'est le cas pour la plupart des évaluations, certaines données n'existent simplement pas (p.ex. des données de base sur les bénéficiaires avant que le projet ne les affecte) ou étaient trop coûteuses pour rassembler (p.ex. enquêtes socio-économiques auprès de groupes de contrôle). En deuxième lieu, on ne disposait pas d'un système détaillé précisant comment les répercussions multiples des projets sur le plan économique, social et politique devaient être agrégées par les évaluateurs dans un/des indice/s de succès.

En d'autres mots, il aurait fallu que la notion évasive et subjective de "développement" eût été traduite dans des critères objectifs et, dans la mesure du possible, quantifiables. Bien sûr, une organisation comme COOPIBO a une certaine vision sur le développement, qui est d'ailleurs discutée de façon détaillée dans sa charte idéologique (le "Guide COOPIBO"). Selon cette vision bien cohérente et complète, le développement comporte des éléments économiques, sociaux et politiques. L'amélioration des conditions matérielles est un des mots-clés, comme l'est la participation et l'émancipation politique. Pour l'évaluateur, ce genre de texte, aussi intéressant qu'il puisse être en soi, est beaucoup trop vague. Une autre possibilité pour l'évaluateur est de se tenir aux objectifs précisés lors de la conception des projets. Face à une conception solidement étayée, il peut retomber sur les documents de base d'un projet pour donner une base objective à son évaluation. Malheureusement, les objectifs n'étaient pas définis avec assez de précision pour les projets de COOPIBO qu'on a eu à évaluer. Ainsi, la plupart des projets visent les pauvres. Mais nulle part n'est défini quelle part de la population rwandaise fait partie de ces "pauvres" (en déciles du partage des revenus, en termes de possession des terres, en fonction des caractéristiques socio-culturelles, etc...). Si bien qu'on peut considérer que la plus grande partie de la population rwandaise en fait partie, après avoir éliminé les cadres supérieurs, les riches commerçants, l'élite politique et quelques autres groupes aisés.

Un autre exemple : la plupart des projets poursuivaient des objectifs qui n'étaient pas toujours complémentaires les uns par rapport

aux autres. Ainsi le projet PPCT (production à petite échelle d'un liant pouzzolanique) s'adressait aux ouvriers, mais également aux consommateurs (pauvres, ruraux) et aux personnes qui habitaient autour du projet. Mais du point de vue du projet, ces trois groupes visés ont des intérêts opposés. Ce qui est bon pour l'un, ne l'est pas pour les autres. Considérons par exemple la politique des prix: un pouzzolane vendu à un prix élevé permet de payer des salaires élevés, mais n'avantage pas le client, et inversement. Quelle est alors la politique de prix qui correspond aux objectifs du projet? Il n'est pas possible de donner une réponse uniforme, parce qu'on n'a pas établi d'ordre dans les objectifs.

Tout cela a eu une double influence sur l'approche méthodologique de l'évaluation.

a. Tout d'abord, le manque de définition objective et opérationnelle de la notion de développement créa le danger d'une interprétation subjective de la part des évaluateurs qui ne serait pas acceptable pour COOPIBO. On a essayé d'éviter cet écueil en impliquant un grand nombre de collaborateurs de COOPIBO dans l'exercice d'évaluation. En fait, plus de dix personnes ont été mêlées d'assez près à l'évaluation. Ce groupe s'est appliqué à chercher un consensus. Il y a eu de nombreuses réunions pendant lesquelles on a discuté des progrès et des résultats provisoires. Il y a également eu une importante correspondance entre le Rwanda et la Belgique, notamment autour d'une version provisoire de l'évaluation qui avait été faite au Rwanda. Le commentaire de cette version par la Belgique a également été préparé en groupe. Il est à noter aussi que l'on est resté jusque fort tard dans l'incertitude quant à savoir qui serait responsable pour le texte final. Finalement, début 1984, le secrétariat a admis définitivement que les volontaires au Rwanda établiraient le texte final, avec la réserve qu'en cas de désaccord, les opinions divergeantes devaient être mentionnées. Dans la pratique pourtant, cette clause n'a pas été appliquée. Cette procédure présentait l'avantage que tous les intéressés par l'évaluation connaissaient l'idéologie de COOPIBO et l'approuvaient dans les grandes lignes. On a pu arriver à un consensus sur un grand nombre de points, et le processus suivi pour y arriver a souvent été utile et instructif pour COOPIBO.

L'inconvénient majeur de la procédure suivie est probablement que manque le point de vue "frais" et moins engagé d'un profane. Pour y remédier un peu, on a inclus dans le rapport présent les commentaires personnels de la seule personne externe à COOPIBO qui a participé à fond dans l'évaluation (cfr. section VI.).

b. Le manque d'une définition opérationnelle des critères d'évaluation a eu son influence également sur la précision des questions

que les évaluateurs se sont posées.

Le lecteur notera que dans le "constat" on n'a fait aucun effort pour peser l'importance respective des trois volets : "développement - pour qui - d'une manière participative". Même dans le volet "développement", les différents aspects économiques, sociaux et politiques n'ont pas été confrontés. En lieu et place le "constat" a donné pour chaque projet une liste de résultats positifs et négatifs, sans arriver à un jugement d'ensemble.

Ce défaut de jugement global sur les projets individuels est dans une certaine mesure compensé par l'analyse plus tranchante qui ressort de la juxtaposition des différentes évaluations au niveau de l'interprétation du constat (voir le schéma suivi). En fait, il existe des parallélismes très frappants dans les interprétations des différents projets, ce qui permet de tirer des conclusions assez spécifiques aussi bien sur le Rwanda comme terrain de travail pour COPIBO que sur les autres thèmes de l'interprétation : le choix du domaine, le type d'intervention, le partenaire, la conception et l'exécution. Le lecteur est prié de trouver cette analyse globale dans la section VI.).

SECTION III
**LE RWANDA
ET
COPIBO**

O. PROFIL DU RWANDA

- Capitale : Kigali (environ 120.000 d'habitants).
- Président : M. Juvénal Habyarimana.
- Pays : Le Rwanda se situe en Afrique de l'Est.
Superficie : 26.383 km².
Frontières : 877 km.
Pays voisins : Uganda, Tanzanie, Burundi, Zaïre.
Température moyenne à Kigali : 20 à 21° C.
Eloignement des ports de mer :
1650 km (Dar es Salaam-Kigali)
1700 km (Mombasa-Kigali).
- Population : Estimée à 5.500.000 en 1982 :
Hutu : 90 %
Tutsi : 9 %
Twa : 1 %.
47 % de la population a moins de 15 ans.
Le taux de croissance : 3,4 %/an.
Milieu rural/milieu urbain : 95/5.
Langues : kinyarwanda, français.
- Santé : Mortalité infantile :
12,6 % des enfants meurent avant
l'âge de 1 an.
Espérance de vie : 46 ans.
Nutrition : moyenne en calories par jour :
12 % en-dessous du minimum FAO.
Services : 35 % de la population a accès à
l'eau potable ;
1 médecin par 31.510 habitants.
- Education : 72 % des enfants de l'âge scolaire suivent l'éco-
le primaire ; 2 % suivent l'école secondaire.
Professeur/élèves : 1/136.
50 % des adultes sont alphabètes.
- Organisation politique : Indépendance en 1962. Auparavant le pays appartenait à l'Union Rwanda-Urundi, protectorat confié à la Belgique.
Les premières années de l'indépendance furent caractérisées par des troubles entre Hutu et Tutsi. En 1973, une révolution morale mit au pouvoir M. Juvénal Habyarimana. Il organisa le nouveau parti, le MNRD (Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement) en 1975. Il fut réélu en 1978 et en 1983.

La constitution de 1962 a été changée en 1978.
Régime présidentiel à parti unique.

- Infrastructures : Routes : 9.020 km.
Véhicules de personnes : 6.409
de commerce : 6.091.
9 aéroports, dont 2 accessibles aux avions internationaux.
Communications :
2 stations radio AM, 1 FM
152.000 postes radio
3.578 téléphones
pas de télévision.
- Economie : Monnaie = franc rwandais.
P.N.B. par tête : 260 US Dollars (1982).
Structure :
agriculture : 46 % du P.N.B.
industrie : 22 % du P.N.B.
services : 32 % du P.N.B.
Cultures principales :
café, thé, pyrèthre, bananes, cassave.
Ressources minérales :
cassitérite (étain) et gerbérîte (wolf-ram).
Industries principales :
alimentation, industrie légère.
Exportations principales :
café : 55 %
thé : 17 %
étain : 8 %.
Importations principales :
textile, alimentation, machines et équipements.
Partenaires commerciaux :
exportation : US 27 %, Tanzanie 32 %, Pays-Bas 9 %, Allemagne Fédérale 8 %.
importation : Japon 16 %, Belgique-Luxembourg 13 %, Kenya 10 %, Allemagne Fédérale 7 %, Iran 10 %, France 7 %.
l'énergie importée représente 15 % des revenus d'exportation.
Investissements étrangers :
investissement net privé direct :
20 millions de US Dollars (1980).
Dette extérieure publique :
189 millions de US Dollars (1982).
Service de la dette extérieure :
3,2 % des recettes d'exportation.

1. COOPIBO

1.0 Historique

COOPIBO trouve son origine dans l'Internationale Bouworde (IBO - Association Internationale des Compagnons Bâisseurs). Ce mouvement, fondé en 1953, a étendu ses activités au Tiers Monde depuis 1957. En 1976, la branche coopération au développement de l'IBO s'est constituée en association autonome, sous le nom de COOPIBO. En réalité, il s'agit d'une action de développement continue. COOPIBO est une association internationale de droit belge. Ses statuts sont publiés dans l'Annexe au Moniteur belge du 23 juin 1977, n° 5481.

1.1 Vision du développement

La problématique du Sud est conçue comme faisant partie du phénomène de maldéveloppement mondial, dont une des causes principales est la distribution injuste du pouvoir politique, économique et culturel et cela au niveau du monde, de la nation et des localités. Priorité doit être donnée au développement des groupes opprimés et à la couverture de leurs besoins de base, tant matériels (alimentation, logement, ...) que humains (éducation, liberté, participation, ...).

Les valeurs, le rythme et les objectifs du développement doivent être déterminés par chaque peuple.

Le développement de chaque société s'appuiera en premier lieu sur les ressources propres en termes d'énergies humaines, d'acquis culturels et de richesses du milieu.

Le développement du milieu, respectera l'harmonie de l'environnement national et global.

1.2 Coopération au développement

COOPIBO est une organisation opérationnelle dont l'activité principale est la réalisation d'actions de développement dans les pays du Sud. Ces actions sont entreprises en co-responsabilité avec une organisation partenaire locale, solidaire avec des groupes populaires. En entente avec le partenaire, COOPIBO peut mettre à la disposition de façon souple, des techniciens volontaires, des finances et un accompagnement technique et méthodologique.

En Europe, COOPIBO mène des actions d'animation de l'opinion publique et de pression sur les responsables politiques. Ces activités s'insèrent dans les actions nationales d'animation et de pression politique.

1.3 Activités

1.30 Projets réalisés et transférés

- Afrique : 22 projets :
Algérie, Benin, Cameroun, Uganda, Rwanda, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zaïre.
 - . 2 projets d'aménagement d'eau,
 - . 9 projets de développement rural,
 - . 2 projets de formation en menuiserie ou construction,
 - . 7 projets de construction sociale,
 - . 1 projet de formation et d'organisation artisanale,
 - . 1 projet d'action coopérative.

- Asie : 6 projets :
Iran, Nouvelle Guinée-Papoua, Indonésie.
 - . 4 projets de construction sociale,
 - . 1 projet de développement rural et d'action coopérative,
 - . 1 projet de développement rural intégré.

- Amérique Latine : 8 projets :
Brésil, Chili, Vénézuéla, Colombie.
 - . 1 projet de formation agricole,
 - . 2 coopératives rurales,
 - . 3 projets de construction sociale,
 - . 1 projet de développement rural,
 - . 1 projet de formation syndicale.

1.31 Projets en cours de réalisation

- Afrique : 7 projets :
Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe.
 - . 1 projet de production d'un liant volcanique,
 - . 1 projet d'amélioration de l'habitat rural,
 - . 1 projet d'action économique de femmes,
 - . 1 projet de formation rurale,
 - . 2 projets de développement rural,
 - . 1 projet "étude du développement rural".

- Asie : 1 projet :
Indonésie.
 - . 1 projet de formation d'animateurs.

- Amérique Latine : 3 projets :

Equateur, Nicaragua.

- . 1 projet de petites actions économiques de femmes,
- . 2 projets de développement rural.

1.32 Projets en préparation

5 projets :

Rwanda, Tanzanie, Nicaragua, Equateur.

- . 2 projets de développement rural,
- . 1 projet d'action coopérative de femmes,
- . 1 projet d'appui aux coopératives et groupements ruraux,
- . 1 étude d'habitat urbain.

2. LES ETAPES DE LA COOPERATION DE COOPIBO AU RWANDA

juillet 1965 :

Arrivée à Kigali d'une première équipe de trois volontaires à la demande du Gouvernement rwandais et de l'Archidiocèse de Kabgayi.

Objectifs :

- examiner les possibilités de mettre sur pied une formation d'entrepreneurs rwandais,
- créer un bureau d'architecture,
- construire des bâtiments sociaux.

1968 : Signature de la convention globale de coopération entre le Gouvernement rwandais et COOPIBO.

La même année, le projet urbain démarre de façon définitive ; il comporte une section pour l'étude des matériaux de construction et la formation d'ouvriers spécialisés, un bureau d'études pour la construction et une section construction de logements sociaux.

En 1968 encore, commence la préparation du projet rural dans les communes de Runda et Taba.

1970 : Après avoir réalisé une étude de la zone d'action et entamé certaines activités expérimentales, le projet rural sort son premier plan quinquennal qui comprend en particulier : la formation d'animateurs et d'animatrices de base ; diverses actions économiques (agriculture, petit élevage, pisciculture, commercialisation, etc...) ; des actions sociales comme la promotion féminine, l'hygiène, l'aménagement de sources, etc....

1974 : Préparation dans le cadre du projet urbain, d'un important programme de construction de maisons économiques, à Nyamirambo, un quartier de Kigali.

1977 : Début des constructions du P.M.E. (Programme des Maisons Economiques).

1978 : Démarrage du Projet Pouzzolanes, Chaux, Tourbe (P.P.C.T.) à Ruhengeri.
Ce projet vise en premier lieu la mise au point d'un liant alternatif à base de cendres volcaniques (pouzzolanes) et de chaux, la tourbe servant de carburant dans les fours à chaux ; en deuxième lieu, le projet veut réaliser la construction d'une cimenterie et son organisation sous forme coopérative.

Ce projet se situe dans le prolongement des recherches menées de façon artisanale dans le cadre du projet urbain.

Cette même année connaît la mise en route de la construction d'une adduction d'eau par pompage dans toute la commune de TABA.

1980 : Transmission du projet rural de Runda et Taba.

1982 : L'atelier de papyrus du projet urbain devient autonome. Cet atelier fabrique des plaques pour plafonds. La J.O.C. (Jeunesse Ouvrière Chrétienne) soutient actuellement l'atelier.

A la fin de la même année, l'adduction d'eau de Taba est transférée à la commune.

1983 : Transmission du P.M.E. à la commune urbaine de Nyarugenge. Transmission également de l'infrastructure du projet urbain, située à Gaculiro, Kigali à la J.O.C. qui en fait un centre de formation et de production pour jeunes adultes.

En 1983 aussi, COOPIBO a entrepris l'évaluation globale de ses activités au Rwanda.

Le rapport de cette évaluation, sorti en mars 1984, est soumis au conseil d'administration de COOPIBO, qui au mois d'avril décide de continuer les actions de COOPIBO au Rwanda et en indique les grandes orientations.

SECTION III
EVALUATION
DU PROGRAMME
DES MAISONS
ECONOMIQUES
A
NYAMIRAMBO, KIGALI

0. INTRODUCTION

Remarque Préliminaire

Le PME est un projet qui a eu une histoire complexe et mouvementée. Nous avons dû parfois simplifier la réalité, sinon le texte serait devenu illisible.

Le lecteur qui voudrait analyser de plus près l'expérience de ce projet ou certains de ses aspects, peut se référer à la liste de documents (voir Annexe 4).

Le Projet Urbain (PU) avait une certaine expérience en matière d'urbanisme, d'architecture et de construction en matériaux locaux ; le Gouvernement nous pressait de passer à l'exécution d'un projet d'habitat ; cela allait être la première expérience d'envergure au Rwanda. Le Projet collabora avec le Post Graduate Centrum de la Katholieke Universiteit Leuven (PGC-KUL Louvain) pour la conception.

Le Programme des Maisons Economiques (PME) a été réalisé à Nyamirambo (quartier de Kigali) entre 1977 et 1982 par le Projet Urbain. Il s'agit d'un programme d'habitat social en auto-construction ; 140 maisons furent construites ainsi qu'une maison de quartier et un réseau de distribution d'eau.



Le partenaire officiel était le Ministère des Travaux Publics (MINITRAP). Celui-ci devait assurer une contrepartie en terrain et infrastructures (voirie, raccordement au réseau d'eau principal, ...). Un accord fut conclu avec les Banques Populaires qui s'occupèrent pendant deux ans de la gestion des remboursements. Une Commission de Sélection (composée de représentants de trois Ministères, de la Commune, des Banques Populaires et du Projet) fut chargée de la sélection des habitants ; elle joua aussi le rôle de Conseil (plutôt consultatif) et d'arbitre dans les litiges avec les habitants.

Le PME a été remis à la Commune Urbaine le 10 mai 1983. Celle-ci est assistée par un Comité de Gestion (composé de la Commune, du Bureau d'Orientation des Banques Populaires (BOBP), et de la Caisse Hypothécaire du Rwanda (CHR)). Une extension du PME est actuellement en cours (tranche de 48 maisons).

0.0 Chronologie

- 1975 :
 - enquête sur l'habitat à Kigali
 - rédaction d'un "avant-projet" et introduction des premières demandes de financement
 - mémoire des étudiants du PGC sur l'habitat urbain.
- 1976 :
 - suite de l'enquête
 - négociation de la Convention pour le PME entre le Projet Urbain et le MINITRAP
 - discussion sur le plan de lotissement du PME
 - mise sur pied de la Commission de Sélection.
- 1977 :
 - démarrage des constructions (en commençant par le Bureau de Secteur, l'école et le magasin) après avoir décidé d'un changement de technologie (blocs adobes, colonnes en briques, et tuiles plutôt que blocs adobes et tôles).
- octobre 1978 - juin 1979 :
 - suspension de l'intervention suite à la non-exécution de la contrepartie par le MINITRAP et à des difficultés internes ; évaluation partielle
 - réorganisation interne au PME et indépendance accrue du secteur PME au sein du PU.
- 1979 :
 - problèmes croissants avec les cas litigieux (non-remboursement) et abandon par les Banques Populaires de la gestion des remboursements.
- 1980 :
 - collaboration avec un entrepreneur pour l'exécution de 20 "carcasses" (gros oeuvre des maisons avant la finition par l'attributaire)

- persistance des problèmes de non-remboursement ; poursuites contre les cas litigieux.
- 1981 : - expérience du chantier indépendant.
- 1982 : - fin des constructions
- préparation de la transmission
- fin de l'intervention de l'équipe.
- 10 mai 1983 : - transmission officielle du PME à la Commune.
- 1983 : - évaluation technique et socio-économique.
- décembre 1983 : - sous la houlette de la Commune, début de la construction avec deux entrepreneurs encadrés par la CHR de 48 maisons financées par le fonds de remboursement et un pré-financement du BOBP.

0.1 Les moyens mis en oeuvre

1. Coût total du Projet PME pour COOPIBO :

68.704.309 FRw.

Cela comprend le coût de construction de 140 maisons, du magasin de stockage (maison de quartier), du réseau de distribution d'eau, ainsi que tous les frais d'encadrement : salaires (expatriés compris), transports, frais d'administration.

Cela ne comprend pas le coût du terrain, de l'infrastructure, ni la contribution payée cash par les habitants (20.000 FRw/maison).

Détails : voir Budget et Dépenses en annexe 1.

2. Personnel :

- 4 expatriés :

un ingénieur (ou architecte) pour le chantier ; un assistant social (ou sociologue ou juriste) pour l'administration-animation ; un économiste pour la gestion ; un économiste (ou architecte) mi-temps pour la coordination et les relations extérieures.

- 7 "cadres" rwandais :

un technicien A3, chef de chantier ; un technicien (A2 ou A3) encadreur de l'auto-construction ; un animateur-enquêteur (humanités incomplètes) ; un comptable ; une secrétaire-dactylo ; un magasinier et un aide-magasinier.

- environ 40 ouvriers :

10 à 15 maçons et jusqu'à 5 aides-maçons ; 1 ou 2 charpentiers avec 1 ou 2 aides-charpentiers ; 10 à 20 manoeuvres ; 5 gardiens.

Les effectifs ont varié suivant l'organisation du chantier ; il s'agit d'une estimation moyenne.

0.2 Sources de l'évaluation

Une première source de l'évaluation est constituée par une abondante documentation concernant le Projet, provenant en partie de collaborateurs du Projet, en partie de tierces personnes. La plupart de ces écrits sont de nature technique. L'annexe 4 donne la liste des principaux documents.

La deuxième source sur laquelle s'appuie l'évaluation est une double enquête :

- l'enquête menée fin 1982 auprès de 125 des 139 ménages habitant les maisons du PME. Elle a été réalisée conjointement par COOPIBO et le Ministère des Affaires Sociales et du Développement Communautaire (MINASODECO). Deux enquêtrices, Mme. Marie-Thérèse Mukasine, assistante sociale à la Commune Urbaine, et Mme. Pélagie Mukahigiro (MINASODECO) ont interrogé les ménages et dépouillé les réponses. Le travail de calcul et de présentation a été réalisé par COOPIBO.

Le questionnaire de l'enquête comprend 9 questions d'identification et 17 questions socio-économiques (revenus, coût et valeur de la maison, organisation du quartier, critiques sur le Projet, etc.).

- l'enquête menée également fin 1982 auprès de 20 ex-cadres du Projet quant au concept du Projet, son évolution, l'équipe, la méthode de travail, l'exécution, le partenaire, le soutien des autorités, etc.

Une série d'interviews de témoins privilégiés (fonctionnaires de l'Etat, des Banques, etc.) forme la troisième source de l'évaluation. Il convient d'ajouter que l'auteur de l'évaluation a eu une expérience de trois ans dans le même projet et que pendant cette période, il a participé à plusieurs évaluations en fonction de la transmission du Projet.

1. CONSTAT

1.0 Y a-t-il eu développement ?

1.00 Augmentation du bien-être des 140 ménages directement bénéficiaires

- Le fait d'habiter au PME représente une amélioration sensible des conditions de logement pour les 140 ménages qui y habitent actuellement (environ 960 personnes) : stabilité et sécurité, confort, hygiène, approvisionnement en eau à un prix intéressant (150 à 200 FRw par mois au lieu de 400 à 600 FRw ailleurs à Kigali), quartier calme où se développe une vie sociale assez harmonieuse ; infrastructure sociale à proximité : bureau de secteur, école gardienne et primaire (⁺ 1.000 élèves), maison de quartier, transport vers le centre-ville facilement accessible (voir résultat de l'enquête socio-économique).
- Si on essaie de décrire l'effet du PME sur la situation des femmes on peut dire que : la situation des femmes y est caractérisée par la permanence de certains aspects de la vie rurale : entretien et culture de la parcelle, cours au centre social de développement, participation à l'umuganda (1) (tout cela n'existe pas pour les femmes des quartiers spontanés). Ces activités entraînent un surcroît de travail pour les femmes. Cependant, celles-ci s'entraident plus que dans d'autres quartiers (meilleure connaissance mutuelle vu la stabilité), ex. : cuisine, garde des enfants, courses au marché en cas de maladie de la voisine, elles bénéficient directement de certaines infrastructures (école, adduction d'eau) de telle sorte qu'on peut estimer que le PME a permis une amélioration des conditions de vie des femmes. D'autre part, le bénéfice financier découlant de l'exécution du Projet, (économie de loyer) est généralement réparti assez équitablement dans la famille (notamment investi en amélioration du confort de la maison).
- En moyenne, les habitants remboursent 2.366 FRw pendant 101 mois. Si on calcule la valeur actualisée (avec un taux égal au taux d'inflation, soit 15 %) de ces remboursements, on obtient une valeur de 135.303 FRw. Comme les maisons coûtaient en moyenne 469.316 FRw au Projet, (voir annexe 1), les gens ne payaient en fait que 29 % du coût réel. Si on intègre la valeur monétaire de leur travail d'auto-construction, on arrive à 33 % (voir annexe 1) - ces valeurs sont encore surestimées du fait qu'il y avait un décalage entre les dépenses et les premiers remboursements (encore accentué par les retards de remboursements).

(1) umuganda = travail communautaire obligatoire pour le développement, le samedi.

- Une autre optique serait d'estimer le surplus (cadeau) laissé à l'attributaire puisque celui-ci valorise sa maison (et sa parcelle) à 700.000 FRw en moyenne (voir résultats enquête socio-économique). Ces chiffres n'ont pas tellement de signification en eux-mêmes, mais donnent une idée de la concentration du bénéfice du Projet sur un nombre relativement restreint de ménages (voir aussi point suivant).
- Il faut également prendre en compte l'effet de l'expropriation de quelques ménages (une quinzaine ?) préalablement à l'exécution du PME. Nous ne connaissons pas leurs conditions de vie actuelles, mais l'expropriation (bien qu'indemnisée par l'Etat), a probablement entraîné une dégradation de leur situation.

1.01 Effets à long terme et effets secondaires - bénéficiaires futurs et locataires

- Il est prévu que les remboursements des maisons construites pendant la première tranche seront réinvestis dans l'habitat social. Pour que le projet soit reproductible à 100 % sans financement complémentaire, il faudrait que les premiers attributaires aient payé la totalité du coût réel des maisons (y compris des intérêts pour compenser la différence entre l'inflation dont sera victime le fonds de remboursement avant son réinvestissement et les revenus financiers provenant du placement temporaire de ce fonds). Or, nous venons de voir (1.00) qu'ils n'en n'ont payé qu'un tiers. On est donc loin de l'auto-financement. Ceci peut s'expliquer par le caractère social du Projet (subvention partielle en faveur de gens à revenus modestes) et par son caractère pilote (les coûts ont été plus élevés vu l'inefficience due au manque d'expérience).
- Essayons d'estimer les bénéfices futurs du Projet en calculant ce qu'on pourra construire avec le fonds de remboursement récupéré. Supposons qu'il se reconstitue à raison de 331.240 FRw/mois (2.366×140 - mensualité moyenne x nombre de maisons) pendant 101 mois (durée moyenne de remboursement). (On fait l'hypothèse que les retards de remboursement sont compensés par les paiements anticipés).
Si pendant cette période on cédait chaque mois ces remboursements à un banquier, celui-ci pourrait nous avancer aujourd'hui un crédit de 20.998.936 FRw (s'il exige un taux d'intérêt de 12 % par an). En supposant qu'on continue immédiatement le projet avec le même type de maison (même coût), et avec les mêmes modalités de remboursement, on pourrait encore construire 45 maisons. En recommençant l'opération sur base des remboursements de ces 45 maisons, on pourrait encore en construire 14, puis 4, puis 1, soit un total de 64 maisons supplémentaires.
De manière assez prudente, on peut donc estimer qu'il y aura encore dans l'avenir une soixantaine de ménages bénéficiaires indirects du financement initial.
Sur une base assez comparable à notre calcul théorique, une deuxième tranche de 48 maisons est actuellement en cours : vu la ten-

dance actuelle qui est de toucher une population plus aisée (et pouvant donc payer plus) et vu que le standing des nouvelles constructions ne change pas (elles coûteront peut-être moins chères faites en entreprise), on peut penser que le nombre de bénéficiaires sera même plus élevé.

- Il faudrait enfin parler des locataires habitant dans les extensions et annexes. Ils bénéficient directement des infrastructures et de la parcelle. On peut les considérer comme bénéficiaires indirects, car si le coût des extensions et annexes où ils demeurent a été financé par le propriétaire de la parcelle, c'est en grande partie grâce à la rente de situation que celui-ci a reçu du Projet. Le phénomène de location (sur lequel nous disposons de peu d'informations) semble encore assez limité actuellement (10 à 20 cas ?). Nul doute cependant qu'il risque de se développer dans l'avenir, vu la possibilité de faire des extensions et annexes (grandeur de la parcelle), vu la grande rentabilité de ce genre d'opérations et les difficultés de contrôle.

1.02 Autres effets économiques et formation du personnel

- Effets économiques :

Ces effets se rencontrent (à des degrés divers) dans tous les projets ; une analyse détaillée dépasse le cadre de notre travail.

Signalons simplement que :

a. les coûts d'accompagnement ont été relativement élevés.

On peut en avoir une idée si on analyse la répartition de la masse salariale (nette) (on ne dispose pas d'indicateur plus significatif) : 79 % va aux cadres (expatriés et locaux), 12 % aux ouvriers qualifiés et 9 % aux manoeuvres et gardiens.

b. le PME a utilisé très peu de capital : 1 camion, 3 voitures, quelques presses à blocs, quelques dizaines de brouettes, quelques outils ; le coût du magasin de stockage n'est pas pertinent car celui-ci a été transformé en centre socio-culturel "maison de quartier" (presque sans frais) ; on arrive à un total de ± 7 millions pour ± 50 emplois pendant 5 ans.

- Effets de formation :

La plupart des cadres employés sortaient de l'école et ont acquis leur première expérience au Projet ; cette formation ne sera pas entièrement valorisée vu le manque de continuité du Projet (démanèlement de l'équipe avant la transmission et extension du Projet sur de nouvelles bases, en entreprise). De nombreux manoeuvres et aides divers ont pu se qualifier. Certains d'entre eux ont été réengagés par les entrepreneurs pour l'extension du Projet.

1.03 Expérience et effet de démonstration d'un Programme Pilote

Le PME était le premier projet d'habitat social d'envergure et il reste le seul à l'exception d'un projet de 75 logements ("village rango" à Butare").

La plupart des ex-volontaires et le PGC-KUL considèrent que l'impact le plus positif du PME est qu'il a eu une influence sur :

a. la politique de l'Etat :

En 1976, le Ministère des Travaux Publics était réticent vis-à-vis des matériaux locaux (surtout blocs adobes) et de la population visée (jugée de niveau trop bas) ; on ne croyait pas vraiment à ce projet.

Actuellement, on constate une certaine ouverture. Par exemple, lors des négociations pour la prolongation du PME, les matériaux locaux ont été acceptés assez facilement ; pour la population cible, il y a encore une nette tendance à élever les critères d'admission (revenu plus élevé). A l'occasion de la transmission du Projet, le Ministre des Travaux Publics a reconnu dans une lettre la contribution apportée par cette expérience pilote et a déclaré que le Ministère s'inspirerait de ses acquis positifs dans la définition des opérations futures.

b. La Caisse Hypothécaire du Rwanda :

Jusqu'il y a peu, elle satisfaisait un nombre très limité de personnes à très hauts revenus en construisant des habitations luxueuses en matériaux importés. Actuellement, elle prépare des projets de grande envergure toujours pour les hauts revenus, mais avec plus de matériaux locaux. Elle a accepté d'encadrer (être maître-de-l'ouvrage délégué pour le compte de la Commune Urbaine) les deux entrepreneurs qui vont exécuter la prolongation du PME (48 maisons).

c. La Commune Urbaine de Nyarugenge :

A la demande du Ministère des Travaux Publics et de COOIBO, elle a accepté de reprendre la gestion et l'administration du PME. Ayant la présidence du Comité de Gestion, elle joue aussi un rôle important dans l'extension du Projet. Si elle reçoit de nouveaux moyens et est restructurée (projet de Mairie ?), elle pourrait éventuellement créer un service de l'habitat et entreprendre de nouvelles actions dans ce domaine).

d. Les entrepreneurs :

Il est difficile de se prononcer sur l'influence du PME sur les entrepreneurs. Signalons simplement que pour l'extension du PME, la Commune Urbaine et la Caisse Hypothécaire ont lancé un appel d'offre ; 8 entrepreneurs ont demandé le dossier technique (cahier des charges) et 6 parmi eux ont effectivement soumissionné (l'un d'eux est celui avec qui le PU a collaboré en 1980 (construction

de 20 carcasses) ; on peut donc penser que l'expérience a été plutôt positive pour lui).

e. Les individus :

On peut constater que l'utilisation des blocs adobes (faits à la main) et de la chaux augmente régulièrement à Kigali.

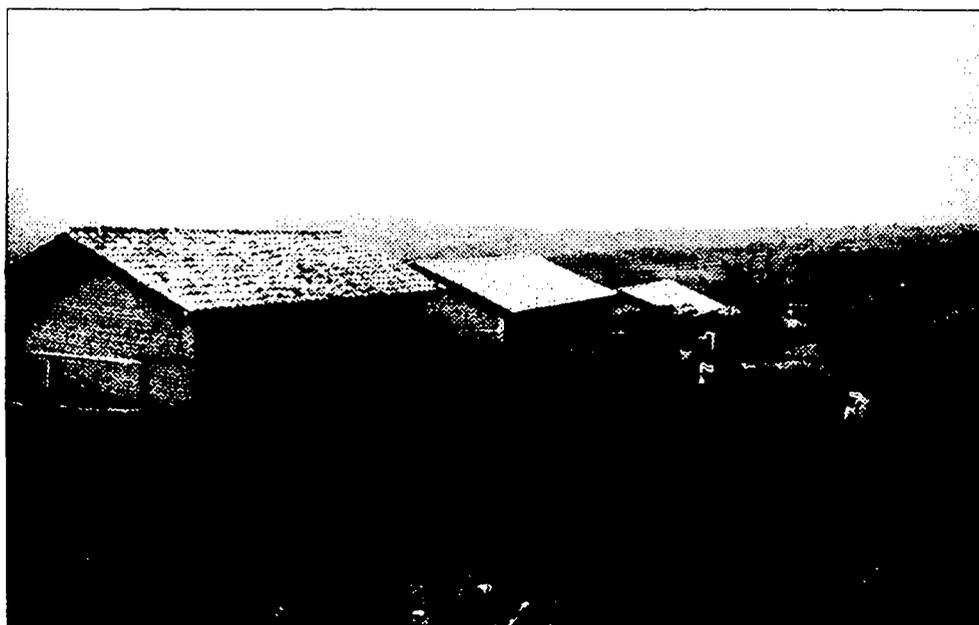
f. Visiteurs divers :

De nombreuses personnes s'intéressent à l'expérience du PME.

Il est bien sûr difficile de déterminer quelle partie de ces changements sont attribuables à l'exemple du PME. D'autres facteurs fondamentaux jouent certainement : hausse croissante du prix du bois (rareté) et des produits importés, saturation progressive du marché des logements haut standing

1.04 Aspects urbanistiques, architecturaux et techniques

Pour une analyse détaillée de ces aspects, on peut se référer à l'étude de M. Lucien D'Hooghe : "Rapport Technique des Maisons Economiques à Nyamirambo", 49 pages + annexe, 1983.



a. Aspects urbanistiques :

La conception générale du lotissement est bonne (notamment la structure en flots de 8 à 13 maisons et la hiérarchisation marquée de la voirie).

La grandeur des parcelles (300 à 400 m²) pourrait être réduite à ± 250 m² : cela permettrait de diminuer le coût des infrastructures

par maison et éviterait la construction anarchique d'annexes et extensions à vocation spéculative (le Ministère n'a pas les moyens de contrôler). On peut cependant remarquer que la grande majorité des parcelles sont cultivées (haricots, choux, carottes, poireaux, bananes pour l'alimentation, avocats) apportant souvent plus de un mois d'auto-suffisance alimentaire par an. Le nombre de points d'eau (1 pour 10 familles environ) pourrait être réduit (de moitié p.ex.).

b. Aspects architecturaux :

- L'utilisation qui est faite des espaces de la parcelle est très proche de celle prévue par les concepteurs (rugo, maison, igikari) ; le plan-type des maisons est apprécié ; la conception évolutive de l'habitat s'est imposée puisque la plupart des habitants font construire une extension (dont la qualité est malheureusement souvent médiocre) ; en effet, ils trouvent généralement la maison trop petite (la plupart des maisons ont 42 m²).
- Il faut noter que le modèle choisi (colonnes en briques + blocs adobes + toiture en tuiles) s'est révélé peu adapté à l'auto-construction et beaucoup plus cher que prévu. Le choix de la couverture en tuiles (plutôt qu'en tôles) a entraîné un surcoût de l'ordre de 25 % ! (et non 5 % comme prévu initialement). Les avantages qu'on peut en attendre du point de vue macro-économique (produit local) ne sont pas évidents vu la grande pénurie de bois que le Rwanda rencontre (surtout à Kigali) ; les tuiles exigent une très grande quantité de bois pour la cuisson et la charpente. Actuellement, les nouvelles constructions couvertes en tuiles sont rarissimes à Kigali. Les tuiles sont chères et de qualité souvent très médiocre. Même à coût égal, beaucoup préféreraient des tôles. Beaucoup d'habitants gardent un préjugé contre les blocs adobes et doutent de leur durabilité (injustifié techniquement).
- On aurait pu plus expérimenter (maisons jumelées, cuisine intégrée, ...).

c. Aspects techniques :

- La qualité des constructions est assez bonne. Or, la qualité des matériaux utilisés laissait parfois à désirer : portes (on a sous-estimé leur importance (prestige social, sécurité (?)), tuiles.
- Certains techniciens émettent des doutes sur la stabilité des constructions en cas de fort séisme (absence de chaînage en béton ou d'armature en fers à béton).
- Les recherches ont été insuffisantes et trop peu systématisées : façonnage des blocs adobes, maîtrise des crépis On n'a pas pu convaincre (ni les auto-constructeurs, ni les maçons) de la qualité des blocs compressés à la presse mécanique ; bien

qu'ils ne coûtent que 3 FRw, les gens préfèrent payer 7 FRw pour des blocs faits à la main lorsqu'il font une extension ! (bien qu'une presse mécanique soit disponible gratuitement).

Remarque :

Les presses utilisées (CINVA-RAM) n'étaient pas très solides et faisaient des blocs assez grands et donc relativement peu compressés.

- Le système prévu pour les WC (fosse arabe) est très économique, mais pose des problèmes d'hygiène à plus long terme s'il est reproduit à grande échelle ; il n'existe pas d'alternative économique ; cependant, quelques améliorations sont possibles (prévoir un système de vidange).
- On aurait dû accorder plus d'attention aux problèmes d'écoulement des eaux pluviales.

1.1 Pour quels groupes sociaux ?

(Source : enquête socio-économique et dossiers administratifs).

1. Caractéristiques du chef de ménage :

- sexe : 87,8 % hommes
12,2 % femmes
- âge moyen : 36 ans (75 % entre 28 et 42 ans)
- état civil : 83,3 % mariés
4,2 % veuves (surtout femmes)
5,0 % divorcés
7,5 % célibataires (hommes)
- appartenance socio-professionnelle :
 - secteur : 39,8 % état central (Ministères)
16,7 % parastataux (électrogaz, banque nationale ...)
16,7 % aides extérieures (AIDR, PNUD, Eglises ...) et Ambassades
15,2 % entreprises privées commerciales et industrielles
8,7 % indépendants - autres
2,9 % chômeurs
 - niveau : 18,8 % plantons, gardiens, manoeuvres ...
78,3 % dactylos, chauffeurs (aides-) comptables, ouvriers qualifiés ...
2,9 % chômeurs.

2. Taille du ménage :

- nombre moyen d'enfants à charge : 3,6.
- nombre moyen d'autres personnes à charge :
 - . à Kigali : 1,5 (domestique, neveu, soeur ...)
 - . à la commune : 1,5 (parents).

3. Revenus du ménage (bruts) (fin 1982) :

- 26,7 % : moins de 10.000 FRw/mois
- 53,5 % : de 10.000 à 15.000 FRw/mois
- 19,8 % : plus de 15.000 FRw/mois.

Revenu moyen : 12.086 FRw.

- Remarque :

Ces revenus déclarés sont sous-estimés ; beaucoup de ménages ont des revenus complémentaires (non-déclarés) provenant d'un petit commerce (vente de bière), d'une sous-location, ou du travail de l'épouse.

- La presque totalité des ménages du PME ont des revenus qui se situent dans le 5° et 6° décile dans la distribution des revenus des ménages de la circonscription urbaine de Kigali (cela veut dire qu'ils ont plus de revenus que les 50 % de la population les plus pauvres et moins que les 30 % les plus riches).

Conclusion :

Le ménage-type habitant au PME est un jeune couple avec 4 enfants, un boy ou un parent à charge, où le chef de ménage est fonctionnaire de niveau moyen à l'Etat, avec un revenu mensuel (déclaré) de 12.000 FRw par mois.

On peut considérer que 10 à 15 % des personnes sélectionnées ne répondraient pas aux critères. Le groupe atteint est de condition moins modeste que le groupe visé initialement.

1.2 D'une manière participative ?

On se limitera ici à décrire très brièvement le rôle des acteurs principaux pour chaque phase (conception, exécution, gestion) et à analyser la participation du groupe visé, à savoir les auto-constructeurs.

- Conception :

Elle a surtout été faite par le PU et par le PGC. Les Ministères ont également été consultés. On a bien tenu compte des besoins des gens et on a soigneusement étudié leurs traditions culturelles dans le domaine de l'habitat (enquête et mémoires), mais on a eu une attitude plutôt paternaliste en décidant nous-mêmes sur les choix finaux. Les habitants n'ont joué aucun rôle dans la conception d'en-

semble ; au début, ils avaient le choix entre 4 types de maison et la finition comportait quelques options (ce "choix" était surtout en fonction de leur capacité de remboursement).

L'aménagement intérieur de la maison (finition et emplacement des murs intérieurs) était laissé à l'initiative de l'occupant (la plupart ont copié le modèle de la maison qui servait de bureau au PME).

- Exécution :

- . Au début, les auto-constructeurs ont joué un rôle assez important à ce niveau : ils étaient associés (réunions hebdomadaires, assemblées générales) dans la prise de décision concernant les grandes lignes du programme. Cependant, ce processus a dégénéré ; on attendait trop d'eux et certaines situations conflictuelles (litiges entre le Projet et certains auto-constructeurs, intérêts divergents) l'ont compromis.
- . A partir de la reprise du chantier (juin 1979) le pouvoir était presque entièrement dans les mains du Projet (sauf pour la sélection des candidats et l'arbitrage des litiges avec les habitants, où la Commission de Sélection a joué un rôle important). Les tentatives pour impliquer le partenaire officiel ont échoué (essai d'institution d'un comité exécutif paritaire MINITRAP-PU).
- . Il faut dire enfin un mot de l'auto-construction (voir aussi note annexe 3) et de l'umuganda (travaux communautaires de développement). Il faudrait plutôt les qualifier de "participation imposée" ou de "contrepartie des attributaires".

- auto-construction :

au début, les habitants étaient sensés réaliser une partie importante des travaux. En fait, ils ont presque toujours engagé des tâcherons pour faire leur travail et la part de "l'auto-construction" s'est progressivement réduite (le projet se substituait à eux) ; en 1982, ils réalisaient encore la finition : construction des murs intérieurs, crépis, pavement, trottoirs, etc.

- umuganda :

les habitants ont ainsi participé à la construction du Bureau de secteur et de l'école, au creusement des tranchées pour le réseau d'eau, à l'aménagement intérieur des flots et à l'aménagement d'un terrain de volley-ball. Une partie de l'entretien de l'infrastructure (routes, écoulement d'eau) est assurée par l'umuganda.

- Gestion :

- . A l'origine, on voulait impliquer les auto-constructeurs dans la gestion du PME et éventuellement dans l'extension future (à travers une a.s.b.l. ou des représentants dans le Comité de Gestion). Cela n'a pu être réalisé.

- . Actuellement, la gestion du quartier existant est en mains de la Commune (administration et gestion des remboursements). Un Comité de Gestion (Commune, Banques Populaires, Caisse Hypothécaire) s'occupe de l'extension du PME. Le rôle des habitants se limite à la gestion de la distribution de l'eau ; il y a un responsable par flot qui est chargé de la collecte des fonds et du paiement de la facture à Electrogaz. Notons enfin que des structures du MRND (Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement ; le parti unique du Rwanda) ont été mises sur pied par la Commune, au PME comme partout ailleurs.

2. INTERPRETATION DU CONSTAT - ANALYSE DES CAUSES DE DECALAGES

2.0 Domaine : Habitat Social

- Secteur stratégique :

Dans beaucoup de pays (et au Rwanda plus qu'ailleurs), une grande partie de la spéculation se concentre sur le secteur immobilier et celui des transports. Toute action dans le domaine de l'habitat social menace donc directement les intérêts d'une classe peu nombreuse mais influente de propriétaires spéculateurs.

- Pression du milieu :

La population de Kigali augmente de 9 % par an. Les nouvelles constructions sont, soit de haut standing sur des parcelles cadastrées, soit de bas standing dans des quartiers spontanés (la Caisse Hypothécaire a failli à sa mission de construire des logements de haut et moyen standing). Les classes moyennes rencontrent des problèmes de logement presque aussi aigus que les gens à revenu modeste (difficultés énormes pour obtenir une parcelle cadastrée, crédit à rembourser en 5 ans minimum ...). Ces gens ne pouvaient comprendre pourquoi ils étaient exclus du bénéfice du PME. Il y a eu une pression forte et permanente de cette classe pour revendiquer le droit au logement au PME (notamment par le biais de la Commission de Sélection composée essentiellement de hauts et moyens fonctionnaires).

- En fait, le PME doit être classé dans un sous-domaine, à savoir la construction de nouveaux logements sociaux dans un contexte urbain : un tel programme ne se prête pas à une forte participation des bénéficiaires parce que l'ensemble est trop complexe et un nombre de composantes importantes sont décidées ailleurs. L'apport des bénéficiaires est trop minime pour qu'on puisse leur donner le programme dans les mains.

2.1 Type d'intervention

Rappelons brièvement le "type d'intervention" de COOIBO. COOIBO exécute des projets en relation avec des partenaires locaux. Pour ce faire, le secrétariat (situé en Belgique) recrute et envoie sur place des équipes de volontaires, recherche des moyens financiers et fournit des équipements ; il assure également le suivi méthodologique du projet ; il peut faire appel à des institutions spécialisées (comme le PGC-KUL) pour des questions techniques.

Quel genre de problèmes a-t-on rencontré ?

- Le suivi par le secrétariat est difficile à réaliser vu la distance qui le sépare du Projet. La correspondance et une visite annuelle ne suffisent pas (lenteur et malentendus).

- Les volontaires sur place sont généralement fort motivés et ont la volonté de s'intégrer. Ils ont une bonne formation théorique, mais leur expérience pratique est souvent trop limitée. Ils manquent de stabilité et l'on devrait attacher plus d'importance à la période de remise-reprise entre deux personnes. Leur situation dans le Projet est souvent ambiguë vu le fait qu'ils sont de fait "employeurs" des homologues rwandais et ont des relations plus étroites avec COOPIBO.
- Pour le PME, on n'a pas pu trouver assez de cadres locaux de haut niveau (formation, expérience) pour collaborer d'égal à égal avec les volontaires. La position des cadres locaux est parfois difficile quand il y a des conflits d'intérêts entre le Projet et la population. Ils ne partagent pas toujours les objectifs du Projet.
- La collaboration avec le PGC-KUL a été très utile pour la conception du PME (aspects architecturaux et urbanistiques). Concernant l'exécution du Projet, la collaboration a été plus difficile à cause des problèmes de communication et de divergences de vue entre le Projet et le PGC.

2.2 Relations avec les partenaires

Notre type d'intervention exigeait un partenaire fort, ayant assez de moyens et partageant nos objectifs. Les tentatives de "créer" un partenaire au sein de la population n'ont pas réussi. On a collaboré avec deux partenaires institutionnels : le MINITRAP et les Banques Populaires. Les responsabilités étaient assez mal définies et il n'y avait pas assez de vision commune. Au début, on a peut-être sous-estimé le rôle qu'aurait pu jouer la Commune Urbaine.

- Le MINITRAP ne manifestait aucun enthousiasme pour le PME. Il critiquait le choix du groupe cible (faibles revenus) et le faible standing des constructions. Les relations ont parfois été assez tendues puisque le Projet a même dû arrêter son intervention pour obtenir l'exécution de la contrepartie (infrastructure, mise à disposition du terrain). Le Ministère n'a pas assumé totalement la coresponsabilité du Projet (refus d'instituer un comité exécutif paritaire). Il faut reconnaître que les moyens à sa disposition étaient limités (personnel qualifié, finances, véhicules).
- Les Banques Populaires ont partagé dès le début les objectifs du Projet. Cependant, elles n'y trouvaient qu'assez peu d'intérêt (faible rémunération malgré des frais de gestion et de suivi). De plus, elles ont rencontré des difficultés internes vu la croissance extrêmement rapide de leurs activités ('77-78). En 1979, elles ont renoncé à la gestion des remboursements pour des raisons techniques, mais elles ont continué à soutenir le Projet.

2.3 Pays

On peut considérer que le pays offre une situation plutôt avantageuse pour intervenir, du fait de la bonne gestion de l'Etat et de la stabilité politique. Cependant, dans le domaine de l'habitat social urbain, le Rwanda n'a pas d'expérience et tout reste à faire ; la politique foncière de l'Etat est mal définie et représente le principal frein au développement plus harmonieux de l'habitat urbain.

Remarque préliminaire sur la conception et l'exécution

Dans le cas du PME, il est difficile d'interpréter le constat en terme de conception et d'exécution. On pourrait dire qu'on a conçu un type de projet et qu'on en a réalisé un autre !

Le problème essentiel ici est donc le manque de lien entre la conception et l'exécution. Au début de l'exécution, après des débats internes houleux et malgré l'avis négatif du PGC, le Projet a opté pour un autre type de maison que celui prévu initialement : blocs adobes + colonnes en briques + toit en tuiles plutôt que blocs + tôles. Les arguments étaient d'ordre technique, l'expérience du PU et l'utilisation maximale de matériaux locaux. En fait, les implications de ce changement furent sous-estimées : hausse très sensible du coût des maisons avec toutes les conséquences qui en découlent : diminution du nombre de maisons constructibles, besoins de nouveaux financements, changement du groupe pouvant être atteint (revenus minimum plus élevé) ; difficultés accrues pour l'auto-construction (complexité technique).

Notons cependant qu'il est possible que le projet initial aurait été encore moins bien accepté et soutenu par les Autorités Rwandaises (standing insuffisant des habitations).

2.4 Conception

- L'exécution a été entamée alors que la conception n'était pas totalement achevée. Les Autorités voulaient voir une réalisation importante avant la fin de 1977, année de l'habitat. L'enquête sur l'habitat à Kigali a été trop peu conçue en fonction de la préparation du PME (approche académique).
- Le manque de conception apparaît dans l'incohérence des différents objectifs. On voulait :
 - . atteindre un groupe cible à revenus modestes
 - . faire de nouvelles constructions, promouvoir l'utilisation de matériaux locaux (tuiles) même si cela devait se traduire par un coût plus élevé
 - . assurer la reproductibilité du programme, c.à.d. qu'il fallait des garanties sur la capacité de remboursement des attributaires (revenu stable (salariés) et assez élevé)

- . réaliser cela en auto-construction (ce qui suppose une grande disponibilité de l'attributaire) (voir note annexe 3 sur l'auto-construction).

Ces objectifs sont trop contradictoires, des choix plus cohérents auraient été p.ex. :

- . construire pour un prix minimum, avec une technologie simple, pour une population à revenus modestes (\pm selon le degré d'auto-financement souhaité) et qui est disponible pour l'auto-construction, ou
 - . construire en matériaux locaux, avec des entrepreneurs, pour une population salariée à revenus moyens.
- L'insuffisance de conception se traduit aussi par un montage institutionnel douteux et des accords boiteux (conventions). Le rôle, les responsabilités, les apports des partenaires ne sont pas assez explicités ; certains aspects juridiques sont négligés (qui traitera les litiges avec les auto-constructeurs ?). On peut donner une double explication : le PU ne savait pas encore exactement ce qu'il allait faire ni comment ; il était nécessaire de faire des compromis (qui se traduisent dans des textes avec des formulations vagues) vu les divergences d'idées entre le PU et le MINITRAP (sur la population cible et le standing des maisons).
- Les moyens prévus en personnel étaient insuffisants surtout pour la mise en route du Projet (il semble que dans des projets assez comparables (200 logements en auto-construction), les effectifs du personnel d'encadrement sont doubles (surtout pour le contrôle du chantier et l'animation)). Probablement qu'avec 30 ou 40 % de personnel en plus, on aurait pu doubler le rythme d'exécution du Projet.
- Les aspects juridiques ont été insuffisamment étudiés. On aurait dû prévoir dès le début l'intervention d'un juriste pour établir des contrats clairs et précis. Cette erreur a coûté d'énormes efforts ultérieurs de la part de l'animation-administration qui a dû traiter un grand nombre de litiges.
- Concernant l'organisation du chantier (encadrement auto-construction), la gestion des stocks, la comptabilité, le système de remboursement, ... des corrections importantes ont dû être apportées au cours de l'exécution (manque de préparation, ou conception initiale inefficace).

2.5 Exécution

- On aurait dû attendre l'exécution d'un minimum de contreparties de l'Etat qui étaient nécessaires pour faire un travail efficace sur chantier (approvisionnement en eau, routes d'accès, expropriations, bornage ...).

- La gestion n'a pas toujours été faite de manière assez rigoureuse.
- La gestion des remboursements et de quelques autres opérations (collecte des épargnes, petites dépenses) aurait dû être assurée par une institution officielle bancaire ou de crédit. Cela a été réalisé pendant deux ans par les Banques Populaires. Au moment où cette institution a jugé ne plus pouvoir assumer cette responsabilité, le Projet était bien obligé de s'en occuper. Les difficultés rencontrées montrent clairement que ces tâches dépassaient les possibilités du Projet.

Remarque :

Il faudrait dire quelque chose sur l'efficacité globale avec laquelle le Projet a été exécuté. Cependant, le schéma d'analyse n'est pas adapté pour cela et on manque de données et de termes de comparaison. Constatons seulement que le rythme d'exécution a été trop lent ; on a pris beaucoup plus de temps que prévu à cause de tous les problèmes rencontrés. A ce niveau, il faut cependant tenir compte du caractère pilote du Projet.

2.6 Effets aléatoires - Accidents

Des événements qu'on peut juger plus ou moins accidentels ont joué un rôle important dans la réalisation du PME : le manque de remise-reprise entre les concepteurs et les exécutants ; absence pour cause de maladie de l'assistante sociale au démarrage du Projet ; 1977 étant déclarée "année de l'habitat" a créé une très forte pression sur le Projet nous obligeant à commencer l'exécution prématurément ; les Autorités voulaient 100 maisons pour fin 1977.

La guerre de 1978-79 entre l'Ouganda et la Tanzanie a créé de fortes pénuries et une inflation exceptionnelle (ciment). En 1977 les Banques Populaires étaient encore naissantes et avaient encore beaucoup de problèmes internes. De 1975 à 1982, la Caisse Hypothécaire a failli à sa mission de satisfaire les classes moyennes ce qui a augmenté la pression sur le Projet.

BUDGET PREVU

Ce budget a fait l'objet de toute une série d'adaptations successives entre 1975 et 1980. Le dernier se présentait comme suit :

- <u>apports extérieurs</u> :	CEBEMO	26.875.000 (première tranche)
		22.500.000 (deuxième tranche)
	AGCD	6.413.858
	CCE	12.729.000
	AGCD	1.399.888 (maisons pilotes)
	KUL	<u>195.588</u>
		69.113.334
- <u>apport du Gouvernement Rwandais</u> :		21.000.000 (coût forfaitaire de 15 ha de terrain)

Remarque :

Les budgets sont rédigés en Francs Rwandais, mais les organismes de financement paient en monnaies européennes.

DEPENSES REELLES

Parce qu'il y a un décalage entre le moment de la rédaction du budget, l'acceptation de ce budget par l'organisme de financement et le moment du paiement effectif, le taux de change entre la monnaie européenne et le Franc Rwandais peut changer.

Vu les pertes sur taux de change (dépréciation du FB par rapport au FRw), on peut estimer que les subventions reçues pour le PME s'élèvent à environ 60.000.000 FRw.

- Le Projet Urbain a subventionné 8.704.309 FRw (estimation) de salaires, transports et frais d'administration pour la gestion et l'animation-administration.
- Le Gouvernement Rwandais a dépensé 2.630.811 FRw pour l'infrastructure (achat de mazout et matériaux) plus 869.178 FRw pour les indemnités d'expropriation.

Annexe 1ESTIMATION DU COUT MOYEN D'UNE MAISON POUR LE PROJET

(hors terrain et infrastructures, mais y compris frais de conception et tous les frais d'encadrement).

Il faut déduire environ 3 millions des dépenses totales, car ils ont été dépensés pour la construction du magasin et de l'adduction d'eau.

$$\frac{65.704.309}{140} = 469.316 \text{ FRw. par maison (1).}$$

Remarques :

- Comme le Projet a été réalisé entre 1977 et 1982, on peut estimer que le coût représente des francs rwandais au 01.01.1980.
- La valeur du franc rwandais par rapport au franc belge a subi de fortes variations au cours des années.
A titre d'exemple :

Moyenne approximative de 1977 :	1 FB = 2.6 FRw.
1980 :	1 FB = 3.12 FRw.
1983 :	1 FB = 1.92 FRw.
1985 :	1 FB = 1.6 FRw.
- Les travaux d'auto-construction réalisés au début peuvent être estimés à 31.000 FRw. Ceux qui restaient à la fin peuvent être estimés à 11.000 FRw. ; l'attributaire payait en plus environ 20.000 FRw. cash (épargne préalable).

(1) On doit pourtant tenir compte du fait que les frais d'encadrement représentent environ 40 % des coûts totaux. Ces frais d'encadrement sont particulièrement élevés pour plusieurs raisons : d'abord, le Projet a mis 5 ans à construire 140 maisons. Les causes de cette lenteur sont mentionnées ailleurs (e.a. arrêt du chantier pendant 8 mois, difficultés d'approvisionnement en ciment à cause de la guerre entre l'Ouganda et la Tanzanie, ...). Dans des circonstances normales, le rythme d'exécution aurait pu être doublé, ce qui aurait réduit les frais d'encadrement de moitié. Une autre raison est que le Projet a dû vaincre énormément d'obstacles et a dû prendre en charge des tâches qui normalement auraient dû être assumées par des organismes rwandais spécialisés (e.a. remboursement des crédits aux bénéficiaires, litiges, ...).

NOTE SUR L'AUTO-CONSTRUCTION

0. ORIGINE DE L'IDEE POUR LE PME

- A partir du moment où on retient comme type de projet la construction de nouveaux logements, on pensa à l'auto-construction ; il y avait une série de préjugés favorables :

. chez COOIBO :

il existait la tradition et l'expérience des chantiers de l'IBO (Association Internationale des Compagnons Bâisseurs) (construction par des non-spécialistes) ; on attachait beaucoup d'importance à ce que les gens participent activement à la solution de leurs problèmes de logement. Il faut remarquer que ce principe fut retenu dès "l'avant-projet" de 1975, c.à.d. avant l'obtention des résultats définitifs de l'enquête sur l'habitat à Kigali.

. au PGC :

ils ont toujours été partisans de l'auto-construction et le sont encore malgré les difficultés qu'ils imputent plutôt à des erreurs d'exécution.

. chez CEBEMO :

on insistait sur la nécessité d'atteindre les plus pauvres et on croyait que l'auto-construction serait le meilleur moyen.

1. GENERALITES SUR LES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE L'AUTO-CONSTRUCTION

1.0 Avantage

- L'habitant participe lui-même à la solution de son problème de logement ; on le rend responsable et plus maître de son avenir ; il devient plus conscient de ses capacités.
- L'habitant reçoit une formation et acquiert de nouvelles compétences.
- Il pourra s'en servir pour adapter progressivement son habitation à ses besoins et pour l'entretenir.
- Si l'habitant est chômeur, il peut par ce biais, trouver une occupation productive.

Annexe 2

- S'il construit réellement lui-même, et de manière efficace, il peut faire une économie sur le coût de la construction.
- Ce processus d'auto-construction permet de créer et renforcer les liens sociaux entre les futurs habitants d'un quartier.

1.1 Inconvénients

- Pour réussir, l'auto-construction exige un encadrement élaboré et souvent très coûteux (formation, animation, administration).
- L'auto-construction peut se révéler même plus coûteuse que l'entreprise vu les coûts d'encadrement et vu la compétence limitée des auto-constructeurs (gaspillage de matières premières, erreurs).
(A ce titre, on peut dire que beaucoup de projets d'auto-construction présentés comme "projets économiques" sont plutôt des projets sociaux déguisés).
- Dans un pays qui manque de moyens, où la main-d'oeuvre spécialisée du secteur de la construction est encore trop peu qualifiée, est-ce que les efforts pour la formation de personnes qui ne construiront qu'une maison ne se font pas au dépens de la formation des gens de métier ?
- L'auto-construction exige une technologie adaptée aux compétences des futurs habitants ; ceci peut être en contradiction avec l'utilisation de matériaux locaux ou meilleur marché.
- En cas d'expulsion ultérieure de l'habitant, l'évaluation monétaire de sa participation pose beaucoup de problèmes.
- Dans le cas d'un système mixte (auto-construction partielle) qui sera responsable des défauts de construction ?

2. FACTEURS EXPLICATIFS DES DIFFICULTES DE L'AUTO-CONSTRUCTION AU
PME2.0 La population atteinte

- Les gens n'étaient pas suffisamment disponibles car salariés. Leur ancienne maison était parfois très éloignée du chantier. Ils ne disposaient pratiquement que du samedi après-midi. Travailler le dimanche est difficile pour une population à 95 % catholique.
- L'entraide était très limitée. La famille élargie se trouve loin sur la colline (différence avec l'Afrique de l'Ouest, où l'urbanisation est moins récente et où on retrouve plus de famil-

les élargies en ville). Les gens sélectionnés ne se connaissaient pas avant.

- Les gens sélectionnés n'étaient pas les plus pauvres. Il avaient le réflexe d'engager des gens (de condition plus modeste qu'eux) pour travailler à leur place.
- Les gens n'étaient pas disposés à travailler en groupes de 8 ; chacun préfère travailler pour son compte sur sa propre maison (individualisme, méfiance).

2.1 La technologie utilisée

- Elle était inconnue (pas traditionnelle) et trop difficile à maîtriser. Les gens devaient se faire aider par des maçons et des charpentiers. Ils n'avaient pas confiance dans cette technologie.
- Les travaux de construction s'éternissaient (10 mois minimum) vu la faible disponibilité des gens et leur manque d'argent pour payer les ouvriers. Cela posait des problèmes techniques (construction en blocs adobes en saison des pluies), de suivi des travaux, et des problèmes sociaux (abandon de ceux qui tombent malades ou qui rencontrent des problèmes familiaux).

2.2 L'encadrement

L'encadrement prévu lors de la conception s'est révélé insuffisant. Cette situation a été aggravée par l'absence de l'assistante sociale au début (maladie).

3. AVIS DES GENS HABITANT LE PME

Nous avons réuni 10 habitants plus ou moins représentatifs du PME (âge, sexe, profession, ...) pour leur demander de s'exprimer au sujet de l'auto-construction. On peut synthétiser leurs idées comme suit :

- Définition :

Dès que le futur habitant intervient pour quoi que ce soit dans la construction (parcelle, crédit, plans, approvisionnement en outils ou matériaux, recrutement, contrôle, ...) on a tendance à parler d'auto-construction. Cela n'implique absolument pas une participation active (travail manuel) dans la construction.

- En milieu rural :

L'auto-construction "pure" existe encore car la technique utili-

Annexe 2

sée est encore traditionnelle et les liens sociaux y sont plus forts qu'en ville (famille élargie, entraide coutumière) ; une hutte (ronde, en pisé avec toit de chaume) peut se faire en 3 à 6 jours ; une maison moderne (rectangulaire, en sticks ou blocs adobes avec toiture en tôles) se fait en 3 semaines ; mais dans ce cas, on engage en plus un maçon (salaarié) qui recrute des aides et des manoeuvres.

- En milieu urbain :

L'auto-construction "pure" est très rare. Elle est seulement le fait de non-salariés de condition très modeste. Beaucoup de gens font de l'auto-construction au sens large : ils jouent le rôle d'entrepreneur ; ils engagent et contrôlent un ouvrier qualifié qui s'occupe de la construction : la technologie utilisée est rudimentaire (blocs ou pisé avec des tôles).

- Avis sur le PME :

Les gens ont apprécié le fait qu'ils aient pu jouer un rôle dans la construction de leur maison. Cependant, ils estiment que l'auto-construction n'est pas adaptée pour une population de salariés (indisponibilité). Les femmes-célibataires, veuves, divorcées, risquent d'être exclues (à moins qu'elles aient un parent pour se substituer à elles). La technologie utilisée au PME n'était pas adaptée. Personne n'avait une expérience en construction. Quelques personnes avaient participé à une construction à la campagne, mais leur contribution s'était limitée à un travail non-qualifié (transport d'eau ou de bois).

4. EXTENSION DU PME

Vu tous les problèmes rencontrés par le Projet Urbain avec l'auto-construction, les membres du Comité de Gestion du PME (Commune Urbaine, Banques Populaires, Caisse Hypothécaire) ont préféré faire appel à des entrepreneurs pour l'extension du Projet. Si les devis prévus sont respectés, ces nouvelles constructions coûteront ± 25 % moins cher que celles réalisées avec les auto-constructeurs par le Projet Urbain.

Cette solution n'aura que des avantages et il serait intéressant de mener une enquête comparative (auto-construction - entreprise) d'ici quelques années sur la qualité des constructions, l'entretien, les extensions, les relations sociales entre voisins,

5. CONCLUSION

Les difficultés de l'auto-construction au PME ne condamnent pas le processus en tant que tel. Elles mettent en évidence le fait que ce n'est pas du tout la "solution miracle" que l'on présente trop souvent dans certains milieux. C'est un processus qui n'est adapté

que dans certains contextes et qui peut être incompatible avec d'autres objectifs. Pour qu'il ait des chances de réussir, les conditions suivantes (minimum) devraient toujours être réunies :

- population disponible, réellement motivée, à qui on laisse assez de liberté (choix architecturaux, des matériaux, de l'organisations des travaux, ...)
- technologie adaptée (soit traditionnelle, soit simplifiée au maximum ...)
- encadrement suffisant (formation - animation - administration).

LISTE DE DOCUMENTS SUR LE PME (disponibles au secrétariat de
COPIBO)

- Lucien D'HOOGHE :

- . Rapport Technique des Maisons Economiques à Nyamirambo,
49 pp., 1983.

- Patrick DE STERCK - Piet GOOVAERTS :

- . Stedelijk Wonen in Rwanda,
1976, mémoire PGC-KUL.

- PU-ARCB et PGC-KUL :

- . Enquête sur l'Habitat à Kigali - 4 cahiers + cahier de syn-
thèse,
251 pp., 1977.
- . Rapport Spécial Commercialisation UDP - Transmission PME,
p. 18-51, 1982.
- . Rapport Annuels et Trimestriels du Projet Urbain,
(surtout années 1979, 1980 et 1981).
- . Plan Triennal du Projet Urbain 1980-1982.
- . Résultats de l'Enquête Socio-Economique menée au PME,
6 pp., fin 1982.
- . Avant-Projet d'un Programme de Prêt pour l'Habitat Social à
Kigali,
23.06.1975, 8 pp.
- . Convention entre l'Etat Rwandais et le Projet Urbain
22.04.1976.

SECTION IV
EVALUATION
DU PROJET RURAL
DE RUNDA ET TABA

0. INTRODUCTION

0.0 Chronologie

Le 10 juin 1968, le Gouvernement Rwandais confiait à COOPIBO le développement global des communes Runda et Taba.

Après une période préparatoire de deux ans, durant laquelle l'équipe du projet a réalisé une analyse de la zone d'action et entamé certaines activités expérimentales, un premier plan quinquennal (1971-1975) a été élaboré. L'analyse socio-économique des deux communes, les avis exprimés par les cadres des deux communes, de la Préfecture de Gitarama et du MINAGRI (Ministère de l'Agriculture) et l'expérience de deux ans d'action ont permis au projet de retenir les objectifs suivants :

- mettre en marche le développement globale par une action d'ensemble au niveau des deux communes, le développement étant à la fois un problème économique, social, technique et culturel ;
- promouvoir la prise de conscience de la population de ses propres possibilités de progrès afin de :
 - . réaliser un progrès socio-économique durable
 - . structurer les communautés de base vers l'auto-organisation ;
- augmenter et améliorer le niveau de vie (priorité sera donnée au développement agricole).

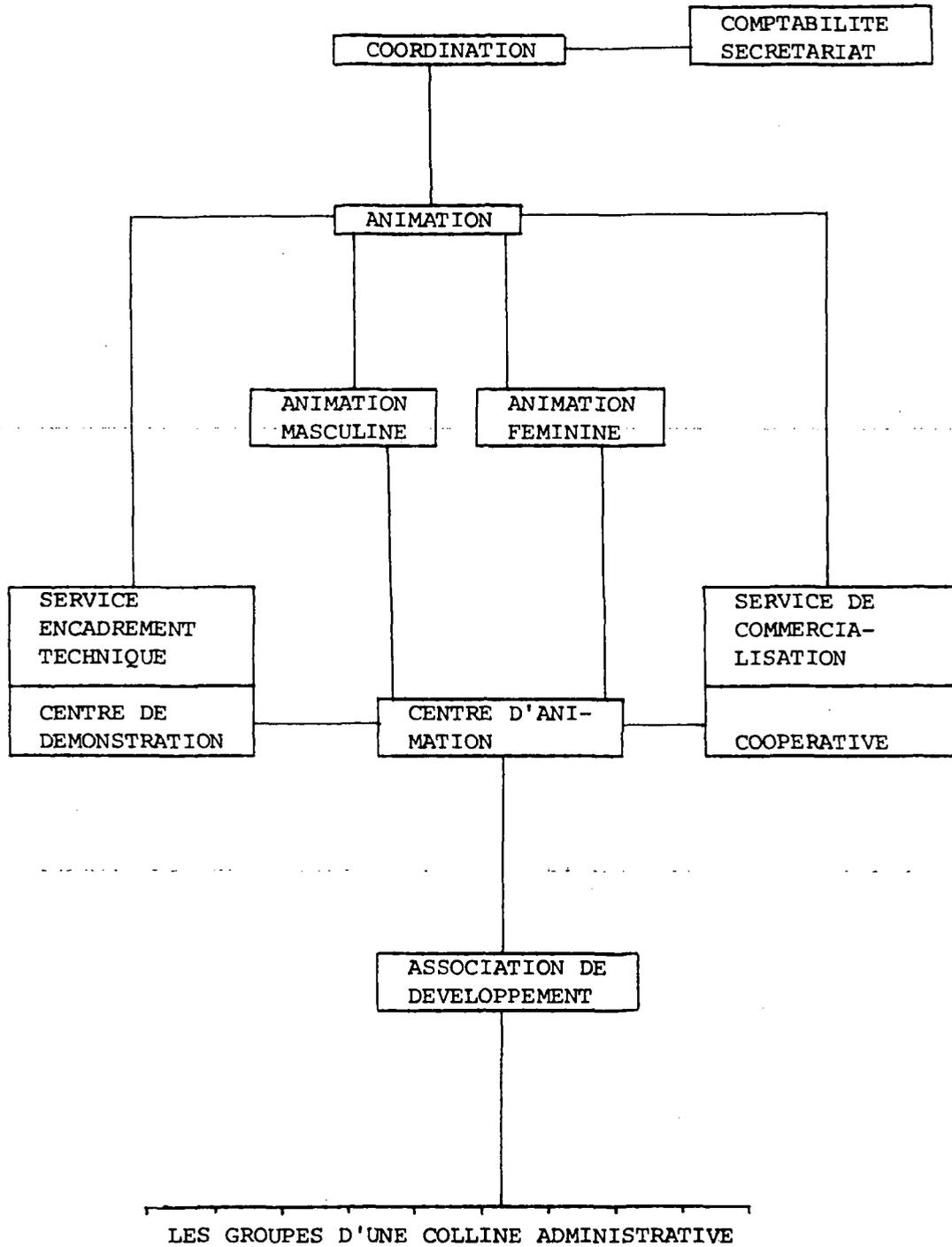
Toutes les actions qu'on allait entreprendre pour atteindre ces objectifs auraient comme point de départ l'animation rurale.

L'organigramme de la page suivante visualise le fonctionnement du projet et montre clairement la place centrale de l'animation.

L'animation rurale comprend deux sections, une section s'occupant des groupes d'hommes, une autre des groupes de femmes, et fut soutenue par deux services.

Le premier, le service d'encadrement technique fit des recherches (nouvelles variétés agricoles, meilleures méthodes culturales) et organisa la formation des paysans dans son centre de démonstration. Le deuxième, le service de commercialisation eut comme tâches d'étudier le marché pour les nouveaux produits que l'animation voulait introduire auprès des paysans, et d'encadrer la Coopérative ABARUTA.

Organigramme interne



Au début du projet, on prévoyait que les différents groupes de paysans et paysannes animés par le projet, allaient former des associations de développement par zone. L'ensemble de ces associations réparties sur les deux communes, devrait alors prendre le relais du projet après le retrait de COOPIBO.

Quant à la réalisation du programme d'animation, un calendrier prévoyant plusieurs phases fut élaboré. Pour cela, la zone d'intervention fut découpée en cinq secteurs (voir la carte sur la page suivante). Successivement, les différents secteurs furent d'abord travaillés par l'animation, puis, à fur et à mesure que le programme de formation se réalisa, les actions furent lancées et étendues dans chaque secteur.

En 1975, le Gouvernement de la Deuxième République lança le Plan d'Action Communale, qui confiait aux communes une place centrale dans l'animation rurale. Devant ce fait, le projet dut revoir sa méthode de travail d'animation, qui consistait à stimuler et à soutenir les initiatives de groupes spontanés.

A partir de ce moment, le projet a opté pour s'insérer dans l'action communale et pour s'aligner sur les thèmes nationaux d'animation : l'intégration de l'élevage dans l'agriculture par la stabulation, la lutte anti-érosive, la création de coopératives pour la commercialisation des produits agricoles.

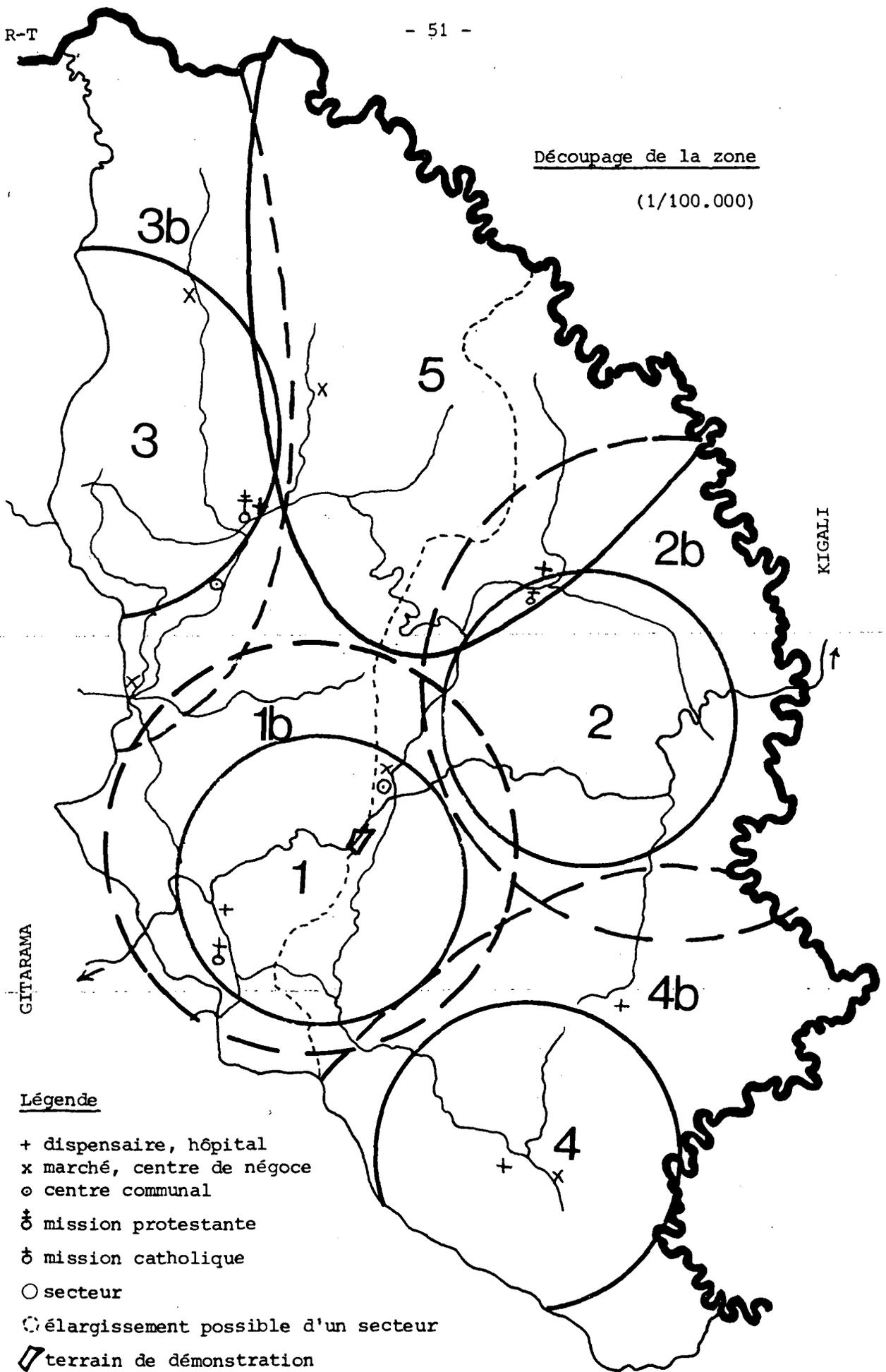
Parmi les groupes spontanés qui s'étaient formés pendant la première période d'animation du projet, ceux qui avaient choisi la culture de légumes s'avéraient les plus dynamiques. Très vite se posa le problème de l'écoulement et de la vente de ces légumes. Avec l'appui du projet, les maraîchers créèrent une association ayant comme objectif d'écouler les légumes au marché de Kigali. L'association a grandi rapidement et a développé progressivement de nouvelles activités, comme le stockage de produits vivriers (haricots et sorgho), l'approvisionnement en biens de consommation, la commercialisation du café, l'épargne, l'achat et la transformation du soya, etc.... Depuis 1974, l'association est devenue une coopérative agréée par le Gouvernement Rwandais. Au cours des années elle a étendu ses activités sur l'ensemble des deux communes par l'implantation de trois succursales, et le nombre de coopérateurs a évolué en conséquence, de 285 en 1974 à 1.047 fin 1983, de même que son chiffre d'affaires qui en moyenne atteignait les 36 millions FRw ces trois dernières années. La coopérative emploie 27 personnes en permanence.

Au terme de son deuxième plan quinquennal, en 1980, le projet a transféré ses actions et ses infrastructures à des structures locales : les deux communes, le Ministère de l'Education Nationale et la coopérative ABARUTA.

L'adduction d'eau a été transmise à la commune de Taba au mois de décembre 1982.

Découpage de la zone

(1/100.000)

Légende

- + dispensaire, hôpital
- x marché, centre de négoce
- o centre communal
- ♣ mission protestante
- ♠ mission catholique
- secteur
- élargissement possible d'un secteur
- ▨ terrain de démonstration
- - - limites communales

Les moyens mis en oeuvre donnent une idée de l'effort consacré au projet.

Les chiffres sont exprimés en valeur courante.

0.1 Les moyens mis en oeuvre

1. Coût total du projet

Le projet a coûté entre 1969 et 1983 (encadrement et services de COOPIBO et subsides à ABARUTA y compris) : 28.774.261 FB.

L'A.G.C.D. (Gouvernement Belge) a fourni environ 70 % de ce financement. Les autres organismes de financement ayant participé financièrement au projet sont, en ordre décroissant : Broederlijk Delen-Entr'aide et Fraternité, NCOS-CNCD, Nederlandse Vasten-aktie, Kom over de Brug.

2. Personnel

- expatriés : le coordinateur du projet, le conseiller de la coopérative, le responsable pour le terrain de démonstration, la conseillère de l'animation féminine.
- cadres rwandais : 3 animateurs, 3 animatrices et le gérant de la coopérative dont quelques-uns étaient payés par le Gouvernement Rwandais.
- ouvriers : ± 20 ouvriers pour le terrain de démonstration et la ferme.

Pour l'évaluation du projet Runda-Taba, nous nous limitons ici à deux types d'activités importantes :

- les actions socio-économiques
- la coopérative ABARUTA.

L'adduction d'eau sera traitée séparément.

0.2 Sources de l'évaluation

La présente évaluation s'appuie d'une part sur des documents, rapports, études d'évaluation (voir liste de documents en annexe) ; d'autre part, sur une série d'interviews avec des témoins privilégiés : cadres, ex-cadres, anciens volontaires, etc. Le temps manquait pour organiser une enquête auprès des paysans. Une telle enquête avait été effectuée en préparation de l'étude de L. Wouters : "Intervention extérieure et participation paysanne, le cas de Runda et Taba" (1975). Il eût été intéressant de refaire la même enquête, dix ans après et de comparer les résultats.

A. LES ACTIONS SOCIO-ECONOMIQUES

O. Remarque préliminaire

Diverses actions socio-économiques ont été lancées au cours des années : la culture de légumes et de soya, la stabulation des vaches, le petit élevage, les arbres fruitiers, la pisciculture, la lutte anti-érosive. Ces actions étaient entreprises avec l'appui du service d'encadrement technique qui disposait d'un terrain de démonstration (stage de formation pour les paysans, démonstration de p.ex. la stabulation, approvisionnement en arbres fruitiers, soya, herbés fourragères, etc...) et par l'animation des groupes sur collines (visites et réunions par les animateurs/trices).



1. Constat

1.0 Y a-t-il eu développement ?

Nous ne disposons pas de chiffres exacts sur les résultats des diverses actions, trois ans et demi après la transmission du projet. Cependant, nous livrons ci-après quelques chiffres tirés du rapport de remise-reprise du projet (1980).

Ils sont toutefois à prendre avec prudence car certains résultats ont évolué positivement depuis (p.ex. légumes), d'autres plutôt négati-

tivement (p.ex. stabulation).

- En 1980, plus de 300 paysans possédaient une vache stabulée. Trois ans après, ce nombre a certainement diminué. Aussi doit-on nuancer cette stabulation, qui pour les paysans est une nouveauté : beaucoup de paysans pratiquent une semi-stabulation.
- Les résultats de la lutte anti-érosive sont décevants. Il existe des communes qui ont fait beaucoup mieux.
- Sous l'impulsion du projet, la culture fruitière s'est répandue dans la région. 120.000 arbres fruitiers ont été plantés. Une maladie nationale a malheureusement ravagée les agrumes en 1976. Mais aujourd'hui encore rares sont les paysans qui n'ont pas un ou deux avocatsiers.
- 180 étangs piscicoles ont été creusés. Là aussi, on doit constater que la continuité est très faible.
- Le projet a réussi à introduire le petit élevage généralisé de poules et de lapins. Il semble bien qu'il s'agit d'une discipline définitivement adoptée par la population.
- 150 sources ont été aménagées, et continuent d'être entretenues, ce qui permet à une grande partie de la population de disposer d'eau potable.
- Bien que la production de soya n'ait pas atteint les résultats initialement prévus, on peut considérer la production annuelle actuelle (entre 10 et 20 tonnes selon les variations du temps) comme un réel succès.
- En ce qui concerne les revenus de la culture maraîchère, nous disposons d'un tableau comparatif des revenus en 1973 et en 1982 provenant des ventes par l'intermédiaire de la coopérative ABARUTA. On doit ajouter que la vente de légumes en dehors de ce circuit, n'est pas à sous-estimer.

<u>Revenu annuel</u>	1973	1982
	<u>Nombre de personnes</u>	
. entre 0 et 1.000 FRw	47	45
. entre 1.000 et 2.000 FRw	31	25
. entre 2.000 et 3.000 FRw	19	13
. entre 3.000 et 4.000 FRw	9	9
. entre 4.000 et 5.000 FRw	10	15
. entre 5.000 et 10.000 FRw	18	35
. entre 10.000 et 15.000 FRw	4	11
. entre 15.000 et 20.000 FRw	0	11
. entre 20.000 et 25.000 FRw	2	2
. entre 25.000 et 30.000 FRw	2	4
. plus de 30.000 FRw	0	6
(avec un max. de 105.253 FRw)	<u>142</u>	<u>176.</u>

A cause de la diminution du pouvoir d'achat du franc rwandais en dix ans, les deux colonnes sont difficilement comparables.

Au cours de ces dix ans, le prix des légumes a doublé. On peut constater pourtant qu'en 1973, 26 maraîchers gagnaient plus de 5.000 FRw et qu'en 1982, il y en a 34 qui gagnent plus de 10.000 FRw. Le revenu moyen par paysan était de 3.340 FRw en 1973, et en 1982 d'environ 7.000 FRw.

En 1982, six paysans gagnent plus de 30.000 FRw (par la seule vente des légumes), ce qui veut dire plus que le salaire minimum légal qui est de 100 FRw/jour.

Cela montre clairement qu'un paysan peut gagner décemment sa vie dans l'agriculture, pourvu qu'il dispose de la terre.

- Une constatation d'un autre niveau est que dans les réunions de la coopérative ABARUTA ou de la Banque Populaire, ce sont surtout les personnes qui faisaient partie des premiers groupes spontanés qui savent et osent s'exprimer en public. C'est là un effet non négligeable de l'animation.
- Est-ce que le projet ou certaines de ses actions ou méthodes ont eu un effet répétitif dans d'autres régions ? Cela semble être le cas pour la culture du soya et celle des légumes.

Par contre, la méthode participative, que le projet avait espéré propager, on en trouve peu de traces dans l'Action Communale du Gouvernement.

1.1 Pour quels groupes sociaux ?

L'objectif du projet était la promotion des paysans et paysannes des communes Runda et Taba.

Cette paysannerie y constitue 97 % de la population.

Les premières années du projet, la population globale des deux communes se situait autour des 50.000. Comme la jeunesse ne faisait pas partie spécifiquement du groupe-cible du projet, on peut laisser hors de compte les moins de 18 ans, et on obtient ainsi un groupe-cible de ± 24.000 personnes.

L'intention du projet était de travailler avec et par des groupes de libre adhésion.

L'enquête faite en 1975 (L. Wouters : "Intervention extérieure et participation paysanne : le cas de Runda et Taba") donne des renseignements exacts et intéressants quant à la participation des différents groupes sociaux.

En 1974, le projet atteignait 5 % des femmes et 15 % des hommes des deux communes. On doit tenir compte du fait qu'à ce moment, le projet travaillait surtout dans le premier secteur, et avait à peine entamé le deuxième.

Dans le premier secteur, 17 % des femmes et 72 % des hommes participaient aux actions du projet.

Les principales activités étaient, pour les hommes, l'aménagement des marais (540 participants), les sources (358), la construction ou réparation des routes (300), les légumes (142), les lapins et les viviers (47).

Pour les femmes, c'était l'agriculture (110), l'artisanat (24), la formation ménagère (24).

On peut dire que le travail des marais, les sources et les routes a atteint pratiquement tous les hommes de ce secteur.

L'action marais était attrayante parce qu'elle permettait d'acquérir une nouvelle parcelle. L'action sources était favorisée par une forte pression sociale ; l'action routes était imposée par l'Etat.

L'action légumes est manifestement plus sélective quant au public qu'elle atteint.

L'enquête de 1974 prouve que le fait de disposer de suffisamment de terre et d'une main d'oeuvre supplémentaire sont des éléments importants.

Des 540 paysans participant à l'action marais, 247 devaient emprunter de la terre, 197 avaient assez de terre, et 64 en avaient à prêter. Si on admet que ces chiffres sont représentatifs pour la région, on peut dire que proportionnellement, les paysans ayant assez de terre, participaient plus facilement à l'action légumes.

	ne participant pas à l'action légumes	participant à l'action légumes
- trop peu de terre	86 %	14 %
- assez de terre	60 %	20 %

Un élément encore plus déterminant pour la participation à l'action légumes, était le fait de disposer d'une main d'oeuvre supplémentaire. Parmi les 540 paysans travaillant dans les marais, 35 étaient obligés à travailler ailleurs pour survivre, 429 travaillaient avec leur propre famille, 74 disposaient de travailleurs supplémentaires, 11 ne donnaient pas de réponse.

	ne participant pas à l'action légumes	participant à l'action légumes
- sans travailleurs supplémentaires	86 %	14 %
- avec travailleurs supplémentaires	64 %	36 %

Ces chiffres montrent que les paysans disposant d'une main d'oeuvre supplémentaire, sans être la majorité en chiffres absolus, peuvent participer plus facilement à l'action maraîchère, et surtout ont le plus grand chiffre d'affaires.

En généralisant, on peut dire que le paysan "aisé" (assez de terre, main d'oeuvre supplémentaire) peut facilement se permettre de parti-

ciper à différentes actions du projet, tandis que le petit paysan doit se limiter à une ou deux actions.

A partir de 1975, l'Etat Rwandais a pris en mains le développement agricole (action communale). Tous les paysans étaient obligés de participer à un nombre d'actions (lutte anti-érosive, amélioration de l'agriculture).

Le projet a opté de collaborer avec l'action communale dans toute l'étendue des deux communes, p.ex. en travaillant à la formation des gens, en mettant à la disposition des semences, etc.

Le fait que moins d'attention pouvait être donnée aux groupes spontanés résultait en un fléchissement de ces groupes. Seules les actions qui étaient liées à la coopérative ABARUTA, continuaient à prospérer parce que leur suivi était assuré.

1.2 D'une manière participative ?

Il y a lieu de distinguer ici les deux périodes du projet : celle des activités avec des groupes spontanés (jusqu'en 1975) et celle de la collaboration avec les structures communales.

Dans les groupes spontanés, la participation était fort élevée. Le groupe choisissait ses propres règles, ses propres leaders et ses propres actions, selon les besoins des membres du groupe. Ensuite, le groupe lui-même, avec les conseils techniques de l'animateur, organisait l'exécution de l'action choisie.

La deuxième période montre une nette différence entre les actions faisant partie des campagnes nationales et celles dont l'initiative était prise dans le cadre du projet.

Les campagnes nationales permettaient peu de participation volontaires. La lutte anti-érosive, la taille des caféiers, etc..... étaient des choix établis en haut lieu pour tout le pays.

Quant aux actions qui étaient particulières au projet (soya, stabulation, arbres fruitiers, etc.), les options étaient prises localement et la participation se faisait sur une base volontaire.

2. Interprétation

2.0 Choix du domaine et des activités

Les actions portaient surtout sur l'amélioration de l'agriculture/élevage et de l'infrastructure sociale.

Puisque plus de 90 % de la population vit de l'agriculture, on peut dire que d'une façon globale, le choix du domaine a été correct. Mais les problèmes du paysan qui dispose de suffisamment de terre ne sont pas comparables à ceux du paysan sans terre ou qui en a trop peu. Si donc on veut davantage atteindre les plus pauvres, le choix de telle ou telle activité à l'intérieur du domaine général de l'agriculture/élevage devient fondamental.

En parcourant les principales activités socio-économiques entreprises par le projet, nous tâcherons de formuler une réponse aux trois questions ci-après :

- l'activité a-t-elle permis d'atteindre les plus pauvres ?
 - l'activité a-t-elle favorisé l'organisation de groupes ?
 - l'activité a-t-elle eu un effet multiplicateur ?
- La culture de légumes est pratiquée par environ 200 paysans et la plus grande partie des produits maraîchers sont commercialisés par la coopérative ABARUTA. Cette activité permet aux paysans d'augmenter leurs revenus monétaires ; elle a eu en plus un effet positif incontestable sur la qualité de l'alimentation. Cette culture intensive donne un rendement élevé par unité de surface cultivée, et devrait donc être intéressante pour les paysans ayant peu de terre. Pourtant, ce sont proportionnellement les paysans les plus aisés qui cultivent le plus de légumes. La raison en est que c'est eux qui peuvent faire appel à une main d'oeuvre payée.

Pour l'organisation des paysans et la formation de groupes, la culture maraîchère est sans aucun doute une activité intéressante. Au début du projet, la création de groupes de maraîchers a été favorisée par la nécessité d'un suivi technique en commun et par le besoin d'une structure collective de commercialisation ; à l'heure actuelle encore, les groupes maraîchers restent l'élément de base de la coopérative ABARUTA.

A cause de la technicité de cette culture, son effet multiplicateur est faible. Par contre, l'effet de propagation de légumes dans le budget alimentaire de la population reste continu.

- Petit élevage :
- le projet a réussi d'introduire l'élevage de lapins à Runda et Taba, c'est surtout la commercialisation des lapins par ABARUTA qui a donné une grande impression à cette activité. Actuellement entre 150 et 200 paysans disposent de clapiers contenant de 3 à 30 lapins ; une partie des lapins sont commercialisés, une autre partie sert à l'auto-consommation.
- Quant à l'amélioration de l'élevage traditionnel de poules, le projet a fait un grand effort : vulgarisation des techniques, échange de coqs, vente d'oeufs améliorés, etc.... L'effet de cette activité au niveau des deux communes reste cependant marginal. Les causes en sont : la résistance des pratiques traditionnelles, la complexité technique (maladies) et le manque d'une structure de suivi.

Le petit élevage est une activité qui intéresse les familles individuelles. La création de groupes autour de cette activité a donné peu de résultats à long terme.

L'effet multiplicateur de l'activité est élevé : sans disposer de beaucoup de terre, le paysan peut se construire un clapier ou un poulailler et se créer ainsi une nouvelle source de revenu monétaire et de diversification alimentaire.

L'élevage de lapins a atteint les paysans pauvres, aussi bien que les jeunes et les paysans aisés.

L'amélioration de l'élevage des poules au contraire a touché surtout les paysans aisés (qui peuvent se permettre d'investir en temps et en argent).

- Culture de soya :

le projet a organisé maintes campagnes pour introduire le soya. Son prix est de 50 % supérieur à celui des haricots (culture traditionnelle), mais selon les paysans, la production par unité de surface est de loin inférieure à celle des haricots (les sols de Runda et Taba sont encore pauvres en rhizobium, une bactérie qui favorise la croissance du soya).



Une autre raison pourquoi la production de soya n'atteint pas des tonnages plus importants (\pm 10 tonnes par an) est le fait que l'agriculture rwandaise est toujours une agriculture d'auto-subsistance : puisque le soya-grain n'est pas encore mangé à grande échelle, on préfère cultiver le haricot, aliment de choix.

Par conséquent, ce sont de nouveau les paysans ayant assez de terre qui le cultivent pour la vente.

Une fois lancé, le soya a un grand effet multiplicateur.

- Pisciculture :

cette activité (\pm 120 étangs dans les années 1973-75) a permis à beaucoup de groupes de paysans de s'organiser et d'obtenir une parcelle de la commune pour faire un vivier. Maintenant elle est considérée comme un échec total.

La rentabilité des étangs est presque nulle actuellement. Aucune

recherche sérieuse n'a été faite pour examiner les raisons de cet échec. On peut pourtant formuler un nombre d'hypothèses : le manque de suivi technique quant à la nourriture, le renouvellement des alevins, la protection contre les oiseaux ; la distance entre les maisons et les étangs ; l'absence d'un circuit de commercialisation, etc.....

- Arbres fruitiers :

cette activité a atteint le plus de paysans, pauvres autant qu'aisés : on trouve toujours une place pour planter un avocatier. L'effet multiplicateur de l'action est très grand. Son effet sur l'amélioration du paquet alimentaire n'est pas négligeable.

- Aménagement du marais :

cette activité existant déjà avant le projet (Opération Petits Marais de la Coopération Française) a donné une forte impulsion à l'organisation des groupes : le creusement et l'entretien des canaux requiert un travail collectif. L'action aménagement des marais était bien mise au point au niveau technique et méthodologique ; c'est la mise en culture des nouvelles parcelles qui n'était pas bien réfléchie et organisée en commun. On avait prévu de pratiquer trois cycles de culture par an, mais le terrain s'épuisait rapidement parce que le problème de la fumure n'était pas mis au point.

Les paysans entretenaient les canaux quand la parcelle était en culture ; après, on laissait pousser les herbes, ce qui déréglaait complètement le système de drainage. Les paysans comptaient surtout sur la parcelle dans le marais pour le troisième cycle de culture pendant la saison sèche.

Les services de l'Etat par contre visaient une culture de rapport par an dans ces parcelles, ce que le petit paysan n'acceptait pas. Ce petit paysan avait le plus besoin de sa parcelle dans le marais, mais elle s'épuisait rapidement. Le paysan aisé avait plus de moyens pour entretenir la fertilité de la parcelle de marais qu'il utilisait pour des cultures de rapport.

Après un certain temps, les contradictions et le manque d'organisation commune étaient tels qu'on négligea d'entretenir le système de drainage. La dégradation progressive du marais est due au manque d'un concept réaliste de mise en culture qui tienne compte du système agraire existant et des différences à l'intérieur de la couche paysanne.

- La stabulation de vaches :

cette technique, nouvelle pour les paysans rwandais, de garder les vaches dans l'étable, a reçu beaucoup d'attention du projet dans la période 1975-80. C'est évidemment une activité qui s'adresse aux paysans individuels. Elle est réservée aux paysans disposant de suffisamment de terre (au moins 1 ha) car il faut au moins 30 ares d'herbes fourragères pour nourrir une vache.

Cette activité qui a eu un grand effet multiplicateur fut évaluée en 1981 (E. Decuyper ; J. Van Isterdael, voir la liste des documents en annexe 1).

La conclusion la plus importante qui ressort de cette étude est que le système de stabulation permanente est un changement trop brusque dans le système agraire du paysan (introduction du fumier, herbes fourragères, apport d'eau, etc.).

Ce qui reste est qu'actuellement beaucoup de paysans qui possèdent une ou plusieurs vaches, pratiquent une semi-stabulation et font un usage plus rationnel de fumier de vache.

On peut tâcher de faire un classement des activités selon les trois critères utilisés :

- Aptitude à atteindre les paysans pauvres :

1. arbres fruitiers
2. petit élevage (surtout lapins)
3. pisciculture
4. culture de soya
5. culture maraîchère
6. aménagement du marais
7. stabulation de vaches.

- Effet multiplicateur :

1. arbres fruitiers
2. petit élevage (lapins)
3. stabulation de vaches
4. culture de soya
5. culture maraîchère.

- Favoriser l'organisation de groupes ?

1. pisciculture
2. culture de légumes
3. aménagement des marais.

Une considération générale à faire quant aux activités agricoles est certainement l'éparpillement des activités. A côté des sept activités ici mentionnées, le projet a encore lancé d'autres campagnes secondaires (pommes de terre, plantes médicinales). La multitude des activités a eu comme conséquence un suivi technique déficient et un manque de continuité à long terme.

Seules les actions légumes et lapins échappent à cette critique ; ces deux actions étaient dès le début liées à la commercialisation d'ABARUTA et doivent leur continuité à la coopérative.

2.1 Type d'intervention

La manière d'intervenir de COOPIBO à Runda-Taba avait les caractéristiques suivantes : le partenaire local formel était le Ministère des

Affaires Sociales et du Développement Communautaire. Ce Ministère n'était certainement pas engagé dans le travail quotidien du projet, mais attachait beaucoup d'importance à ce qu'une bonne collaboration s'établisse entre le projet d'une part, et d'autre part les services des Ministères techniques, de la Préfecture et surtout de la Commune. L'exécution concrète du projet était confiée à une équipe composée de coopérants volontaires européens et de cadres locaux. Le secrétariat de COOIBO (situé en Belgique) était responsable pour la sélection, la formation et le recrutement des coopérants européens, pour la recherche des moyens financiers et pour le suivi méthodologique du projet.

2.10 Le secrétariat de COOIBO

Le projet jouissait d'une large autonomie dans le choix des activités socio-économiques. L'intervention du secrétariat se limitait aux choix importants et aux grandes lignes du projet. La grande distance qui sépare le secrétariat du projet a sans doute contribué à la dispersion des activités.

2.11 Les équipes de volontaires

- Le manque d'expérience des volontaires a conduit à lancer de multiples expériences en ordre dispersé et trop peu pensés et soutenus. Une organisation partenaire forte ou une programmation stricte à long terme auraient pu pallier ce travers.
- Pendant la période de 1970 à 1975, l'équipe de volontaires (+5) était probablement trop nombreuse par rapport à la zone d'action qui à ce moment était encore relativement restreinte. Cette concentration relative de volontaires a rendu plus difficile l'intégration des volontaires dans le milieu rwandais.

De 1975 à 1980, l'action du projet couvrant les deux communes, le nombre de volontaires (+3) était bien ajusté, parfois même trop petit.

- Malgré le travail en équipe et la prise de décision en commun par tous les équipiers, expatriés et locaux, les volontaires expatriés occupaient une position de force par rapport aux cadres locaux. L'absence d'un organisme partenaire local, engagé dans le travail quotidien, avait comme résultat que les finances, les véhicules du projet étaient gérés par les volontaires.

2.12 Cadres locaux

A part la position de dépendance relative vis-à-vis des volontaires expatriés, mentionnée plus haut, le manque de sécurité de travail à long terme, le projet étant temporaire, influençait négativement la motivation des cadres locaux.

2.13 Stratégie d'ensemble du projet : traité ensemble avec le point suivant.

2.14 Fonctionnement du projet

La bonne coordination entre les différents services du projet (encadrement technique, animation, commercialisation) par des réunions hebdomadaires et par un coordinateur à (presque) plein temps ont sûrement contribué largement au bon fonctionnement du projet.

La naissance de tant de groupes spontanés pendant le premier plan quinquennal du projet est due à la méthode de travail employée qui encourageait les paysans à se mettre ensemble et à entreprendre des activités socio-économiques, tout cela sur une base volontaire et démocratique.

2.2 Les partenaires

Le partenaire avec lequel COOPIBO a signé la convention de coopération du projet rural est le Ministère de la Famille et du Développement Communautaire.

Les services des Ministères techniques, de la Préfecture et, surtout, des communes, étaient dans la pratique d'autres partenaires. Bien que certains de ces partenaires aient donné un appui appréciable au projet (personnel et matériel), ces structures sont trop éloignées pour qu'on puisse parler d'une collaboration à base d'égalité dans la réalisation concrète du projet.

La vision sur le développement et sur les méthodes de travail de certains fonctionnaires ne concordaient pas toujours avec celles de COOPIBO.

2.3 Le pays

Quelques aspects spécifiques au Rwanda qui ont influencé les résultats du projet sont sans doute la rareté des terres cultivables, le changement de régime en 1973, le manque de services d'appui au monde rural.

- Bien que la Préfecture de Gitarama soit encore privilégiée par rapport à d'autres Préfectures, une partie importante de la population de Taba et une partie moins importante de Runda a trop peu de terre, ce qui fait que ces gens n'ont pas pu bénéficier de certaines actions proposées par le projet.
- Le succès du projet, avec sa méthode d'animation auprès des paysans qui se sont organisés en groupes spontanés et même en association de développement, a été bouleversé en 1975.
"L'Action Communale" lancée au niveau du pays entier, donnait la responsabilité de toutes les actions agricoles aux communes.
Par le fait même, la structure du projet avec ses groupes spontanés, sa méthode participative et son animation a été renversée.
Le projet n'a pas réussi à influencer de façon appréciable l'action communale par ses propres méthodes.
- Le fait qu'au début le projet ne pouvait pas davantage compter sur des services déjà existants dans le pays qui travaillaient d'une

façon décentralisée dans le monde rural (approvisionnement en semences, sélectionnées, crédit bétail), est probablement la raison que le projet faisait trop en même temps et que certaines activités n'étaient peut-être pas assez maîtrisées.

- | | | | |
|-----|--------------------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.4 | <u>La conception du projet</u> | } | trop peu de données spécifiques
étaient disponibles pour traiter
à part les causes non-structurel-
les de réussite ou d'échec. |
| 2.5 | <u>L'exécution du projet</u> | | |
| 2.6 | <u>Effets aléatoires - accidents</u> | | |

B. LA COOPERATIVE ABARUTA**O. Remarque préliminaire**

Nous avons signalé (introduction générale du projet rural Runda-Taba) la place importante occupée par l'action coopérative dans le projet. Dès la naissance de la coopérative jusque fin 1983, au moins un volontaire expatrié de COPIBO travaillait à temps plein comme conseiller. Des aspects importants de l'action coopérative comme l'animation et la formation étaient pris en charge par le projet jusque mi-1980. Depuis lors, la coopérative elle-même a intégré ces aspects, sans que leur fonctionnement soit assurée de façon définitive. En outre, le projet a investi beaucoup de fonds dans la coopérative (+ 9 millions de FRw jusque 1980), ce qui a permis sa croissance spectaculaire.

Comme mentionné plus haut, la coopérative a augmenté progressivement le nombre de ses activités et étendu son rayon d'activité à l'ensemble des deux communes.

Depuis le transfert du projet en 1980, la coopérative se trouve dans une phase de transition pendant laquelle elle cherche à affirmer sa propre identité.

Une bonne partie des cadres de la coopérative, formés par le projet, sont partis. Cela a d'une part causé une grande instabilité. Les cadres nouvellement recrutés sont bien motivés et commencent à maîtriser



leurs tâches, bien que leur formation continue à demander beaucoup de soin.

Cette situation difficile peut d'autre part ressortir un effet positif : les propositions des anciens cadres, bien formés et expérimentés, avaient un poids considérable sur les membres du Conseil d'Administration. Devant l'inexpérience relative des nouveaux cadres, le Conseil d'Administration devient plus conscient de sa responsabilité et prend mieux en mains l'avenir de la coopérative.

1. Constat

1.0 Y a-t-il eu développement ?

Nous distinguons ici deux niveaux de développement : le développement de la coopérative en tant qu'organisation et le développement de ses membres suite aux activités de la coopérative.

Pour ABARUTA, en tant qu'organisation, il y a sûrement eu développement :

a. le nombre des membres a continuellement augmenté :

nouveaux membres :

1972 :	72	1976 :	315	1980 :	31
1973 :	163	1977 :	106	1981 :	48
1974 :	51	1978 :	48	1982 :	40
1975 :	210	1979 :	129	1983 :	80

b. le chiffre d'affaires de la plupart des activités est croissant comme vous le montre le tableau suivant (en FRw. courants) :

activités	1978	1979	1980	1981	1982	1983
légumes	3.786.008	3.741.726	4.197.387	4.072.857	4.861.171	5.543.459
boutiques	4.819.211	6.764.547	7.966.579	8.741.492	7.458.570	9.173.841
haricots	1.250.594	1.958.680	1.061.646	664.648	918.129	1.110.261
sorgho	283.915	1.328.069	1.723.250	334.874	782.244	1.819.214
café	12.048.095	22.896.190	11.207.758	26.911.584	19.624.760	12.457.998
farine soya	391.844	554.653	477.864	688.414	1.113.415	770.719
totaux	22.579.667	37.243.865	26.634.484	41.413.869	34.758.289	30.875.492

Remarques :

- le prix d'achat du café est resté le même (120 FRw/kg) depuis 1978 jusqu'en 1983 ;

- les prix dans les boutiques de biens de consommation ont augmenté de 12 % par rapport à 1979 ;
- prix des haricots (achat) :

1979	: 20-22 FRw/kg
1980	: 25-28 FRw/kg
1983	: 20 FRw/kg
1984	: 22 FRw/kg ;
- prix du sorgho (achat) :

1979	: 18 FRw/kg
1980	: 15-16 FRw/kg
1982	: 12-13 FRw/kg
1983	: 15 FRw/kg ;
- prix farine soya :

1979	: 40 FRw
1983	: 50 FRw ;
- les chiffres d'affaires pour farine soya 1981 et 1982 sont sujets à caution.

c. Il y a ce dernier temps également augmentation dans la participation de certains membres du Conseil d'Administration qui commencent à comprendre que la coopérative est leur affaire et que quand ils ne s'y mettent pas, elle risque de s'écrouler.

Il y a cependant aussi des éléments négatifs à signaler :

- a. les campagnes de café 1982 et 1983 ont été clôturées avec un résultat déficitaire ;
- b. le résultat global de l'exercice 1983 a été déficitaire ;
- c. la participation des membres ordinaires ne fait que diminuer au cours de ces dernières années, aucune Assemblée Générale (sauf celle de l'ensemble d'ABARUTA) n'atteint le quorum légalement prévu.

Quant au deuxième niveau de développement, celui des membres de la coopérative, nous pouvons signaler les éléments suivants :

- grâce à la coopérative, les paysans reçoivent un meilleur prix pour leur sorgho et pour leurs haricots lors de la récolte et ils peuvent les acheter meilleur marché que chez les commerçants lors de la période de soudure. Ainsi, en 1983 la coopérative achetait le sorgho à 15 FRw/kg alors que les commerçants payaient 11 à 12 FRw le kg (lorsque la coopérative avait fini tous ses fonds dans l'achat du sorgho). Ensuite, la coopérative vend à 20 FRw/kg alors que les commerçants (s'ils en ont) le vendent à 25 FRw/kg, ou même à 30 FRw/kg vers la fin de la période de soudure ;
- grâce aux boutiques d'ABARUTA, les commerçants sont contraints d'adapter leur prix des biens de consommation à ceux de la coopérative (mais le contraire est également vrai) ;

- grâce à la coopérative, les paysans reçoivent plus d'argent pour leur café, car la coopérative pèse juste, tandis que les commerçants trichent en moyenne de 10 % (selon une enquête faite par le projet) sur le poids ;
- grâce à la commercialisation des légumes, poules, lapins et oeufs, et à l'achat de soya, la coopérative procure aux paysans des revenus monétaires supplémentaires ;
- grâce à l'action "épargne" démarrée par la coopérative, les paysans ont pu fonder une Banque Populaire, qui fonctionne bien : elle permet aux paysans d'épargner et leur octroie des crédits ;
- grâce à la production et la vente des farines de soya et de sorgho, ABARUTA contribue à une amélioration de la nourriture ;
- par des réunions et son bulletin "Ifatanya", la coopérative contribue à l'éducation de ses membres. Elle est une structure où les paysans peuvent dire ouvertement ce qu'ils pensent.

Il y a lieu de signaler également que la coopérative a sûrement eu des effets multiplicateurs, e.a. grâce à ses contacts avec d'autres coopératives, mais aussi à cause de ses bonnes relations avec les responsables aux Ministères, qui considèrent ABARUTA comme un bon exemple. La tentative de créer des coopératives multifonctionnelles au niveau des communes trouve peut-être son origine dans la réussite d'une coopérative comme ABARUTA. Il est vrai que peu de coopératives tiennent pendant 10 ans comme ABARUTA et en plus s'auto-financent.

1.1 Pour quels groupes sociaux ?

Comme on l'a signalé plus haut, on n'a pas eu la possibilité d'organiser en 1983 une enquête parmi la population. Seule une telle enquête aurait pu nous fournir des données précises, et nous aurait permis de mesurer l'évolution depuis l'enquête effectuée en 1975.

1. Pour ce qui est des activités légumes, nous renvoyons à ce qui a été dit sous 1.11, dans la partie "Les actions socio-économiques".
2. L'achat, le stockage et la revente en période de soudure de haricots et de sorgho atteignent apparemment toutes les couches de la population.

L'expérience montre cependant que différents aspects sont à prendre en considération :

- les paysans pauvres souvent n'ont pas de surplus à vendre ou n'en ont que peu, ce qui rend plus difficile leur participation à cette activité d'ABARUTA ;
- d'autre part, ces mêmes paysans pauvres, au moment de la récolte,

ont souvent besoin d'un revenu monétaire et ont tendance à vendre (une partie de) leur récolte. Le stockage de ces produits par la coopérative est justement très important, parce que beaucoup de ménages, en période de soudure, ont épuisé toutes leurs réserves vivrières. Les paysans aisés trouvent leur revenu monétaire surtout dans la vente du café, du bétail et dans d'autres activités ;

- les plus pauvres sont facilement pris dans des relations de dépendance vis-à-vis des commerçants : ils essaient de plaire aux commerçants en leur vendant leur récolte (même à bas prix) dans l'espoir que lorsqu'ils auront des problèmes financiers, le commerçant leur accordera un crédit, à rembourser lors de la prochaine récolte. Comme la coopérative n'accorde pas de crédits, les commerçants se trouvent en position de force ;
- une dernière considération - qui montre l'importance de l'animation - est que les paysans qui ont eu un contact prolongé avec l'animation du projet, ou qui ont depuis longtemps participé aux réunions de la coopérative, prêtent moins facilement oreille aux affirmations mensongères des commerçants (p.ex. quant aux prix payés par la coopérative) que les membres nouveaux ou peu instruits.

3. En ce qui concerne la vente des produits de consommation, cette activité touche également tous les paysans, mais les remarques suivantes s'imposent :

- les paysans pauvres disposent de peu de liquidités et sont obligés d'acheter par pièce, par tranche, par cigarette. Les paysans aisés font des achats plus importants et regroupés ;
- la dépendance des pauvres vis-à-vis des commerçants, décrite ci-dessus, joue également dans cette activité, de même que l'information que les paysans reçoivent lors des réunions de la coopérative ou par le service d'animation.

1.2 D'une manière participative ?

A ce niveau, il y a eu toute une évolution au cours des années. Les premières années, la participation était très grande : ABARUTA était encore petite, il y avait seulement une activité : les légumes. Dans les Assemblées Générales, il y avait toujours une présence nombreuse et le Conseil d'Administration fonctionnait bien.

Mais progressivement, avec l'augmentation des membres et des activités, la présence dans les Assemblées Générales avait tendance à diminuer. La fréquence des réunions des Conseils d'Administration baissait, le personnel prenait de plus en plus les décisions à la place du Conseil.

Certes, au niveau du Conseil d'Administration central, un changement

dans le bon sens s'est manifesté.

Avec le départ des anciens cadres compétents, un nouveau rapport de forces s'est créé ; les décisions importantes sont réellement prises par le Conseil.

La participation des membres dans les Assemblées Générales est plutôt symbolique : il s'agit en général d'assemblées d'information avec quelques rares prises de décision ou la confirmation d'une décision prise par le Conseil d'Administration, cela selon la volonté du président de la filiale. Une fois par an ont lieu des élections pour renouveler une partie du Conseil d'Administration, mais les anciens sont en général reconduits dans leurs fonctions, sauf lorsqu'ils sont absents lors des élections. Des changements dans les fonctions au sein du Conseil d'Administration se présentent de temps en temps lors de ces élections annuelles, car les membres du Conseil connaissent mieux les compétences et le dévouement de leurs collègues au sein du Conseil que les membres ordinaires qui sont mal informés sur les performances des personnes qu'ils ont élues.

2. Interprétation

2.0 Choix du domaine et des activités

Le choix du domaine global qui est celui du développement rural a eu une influence importante sur la réussite de la coopérative.

La commercialisation en biens de consommation à des prix plus bas répondent à un besoin primordial des paysans : l'élévation de leur pouvoir d'achat qui doit leur permettre d'arriver à des conditions de vie plus respectables.

Si par contre, nous considérons la forme de la coopérative, qui est une coopérative multifonctionnelle, comme un domaine d'influence, celle-ci a été négative. En effet, une coopérative multifonctionnelle regroupe des gens qui n'ont pas nécessairement le même intérêt dans la coopérative : certains en font partie pour la vente de leurs légumes, d'autres pour la vente du sorgho, d'autres encore pour l'achat des biens de consommation de première nécessité ou quelques fois de luxe. Mettre tous ces gens dans une même Assemblée Générale diminue la motivation de certains, qui voient qu'on discute sur des points qui ne leur intéressent pas tellement. En outre, telle activité (p.ex. légumes) se prête mieux à une participation des membres que telle autre (p.ex. boutique).

2.1 Type d'intervention

Remarque :

Le schéma d'évaluation a été employé comme aide-mémoire ; on se limite ici à donner les éléments d'application spécifique.

On renvoie ici de nouveau aux remarques déjà faites sous la partie "Les actions socio-économiques", mais on veut quand-même insister sur le rôle qu'ont joué le projet et les expatriés dans la coopérative. La complexité de la coopérative ABARUTA est probablement pour une partie due à l'ampleur de l'intervention COOIBO. Toute une équipe d'expatriés et de cadres locaux discutaient sur les problèmes de la coopérative. Ces problèmes bien préparés avec leurs solutions étaient ensuite soumis au Conseil d'Administration pour approbation. On n'a jamais laissé les paysans se débrouiller eux-mêmes, alors que c'était à eux de constater les problèmes, à eux d'en chercher les solutions, et à eux de les mettre en pratique en non à COOIBO. Il est peu étonnant de constater maintenant que les paysans considèrent la coopérative comme un service.

Jusqu'à la fin du projet, les expatriés ont joué un rôle central dans le fonctionnement de la coopérative et avaient une influence importante sur les décisions à prendre par le Conseil d'Administration. Lorsque la fin du projet s'approchait, le président de la coopérative constatait que lui et son Conseil d'Administration n'étaient pas en mesure de contrôler une telle coopérative après le départ des expatriés. Il a alors fait appel à son frère qui a une formation universitaire. Celui-ci est devenu membre de la coopérative et y a progressivement renforcé son rôle grâce à ses compétences et son engagement, jusqu'à en devenir le président. Son rôle actuel est comparable à celui des expatriés dans le temps : être un contre-poids vis-à-vis du personnel, défendre les intérêts des membres. S'il quitterait la coopérative, celle-ci risquerait fortement de s'écrouler car les membres-paysans n'ont pas de prise sur le personnel, e.a. par le fait que le système de gestion et de comptabilité n'est pas toujours à leur portée. Cette situation donne certes l'impression qu'ABARUTA est la coopérative du président et non une organisation paysanne. On peut se demander si, pour éviter une coopérative trop complexe, il ne vaudrait pas mieux que chaque activité soit organisée par un groupement ou une petite coopérative autonome qui n'évolue qu'en mesure que les capacités de ses membres évoluent. L'évolution d'ABARUTA s'est faite par les expatriés et le personnel pour les paysans et non par les paysans avec l'aide éventuelle des conseils des expatriés ou des cadres locaux.

2.2 Les partenaires

Dans un premier temps, le partenaire du projet en ce qui concerne ABARUTA, était le Ministère ayant les coopératives dans ses attributions. Les responsables du Ministère, de même que l'Inspecteur des Coopératives, se sont toujours intéressés à ABARUTA et l'ont soutenu dans la mesure de leurs moyens.

Cependant, le Ministère ne s'engage pas dans l'action quotidienne de la coopérative, et a peu de contact avec les membres.

De là une certaine tendance à prendre des décisions à la place de la

coopérative ou au moins à pousser les décisions dans un certain sens qui n'est pas toujours le meilleur (préférence pour de grandes coopératives, sans beaucoup de participation des membres).

Depuis l'arrêt du projet Runda-Taba en 1980, COOPIBO a continué à soutenir la coopérative ABARUTA et a considéré la coopérative comme son partenaire direct. Même un accord de coopération a été établi entre les deux parties.

Qu'est-ce qu'on peut retenir de cette expérience ?

Il n'est pas facile de changer un type de relation installé depuis longtemps. Même si des accords clairs sont intervenus.

Suite aux habitudes qu'elles avaient avec le projet Runda-Taba, certaines personnes (personnel et anciens du Conseil d'Administration) continuaient à considérer l'expatrié comme la personne qui devait résoudre les problèmes de la coopérative, parfois même comme un bouche-trou. Heureusement que cette situation s'est peu à peu améliorée.

2.3 Le pays

Au niveau du pays, il y a lieu de constater l'absence quasi totale jusqu'il y a peu de temps, de services d'appui aux coopératives, e.a. pour la formation du personnel, la conception des méthodes de gestion, le contrôle de la comptabilité. Cela a obligé le projet de jouer un rôle important à ce niveau.

La création récente du C.F.R.C. (Centre de Formation et de Recherche Coopérative) est d'une importance vitale pour la vie coopérative au Rwanda.

Le fait qu'il y a(vait) peu de coopératives viables au Rwanda et le fait qu'ABARUTA se trouve seulement à 20 km de la capitale a sûrement augmenté l'intérêt et l'appui des autorités nationales à la coopérative. La proximité de la capitale est également un facteur fondamental pour la réussite de l'activité légumes et par conséquent pour la naissance même de la coopérative.

2.4 La conception du projet

Il est plus que probable que le choix pour une grande coopérative avec des filiales a été erroné et que mieux aurait valu de choisir pour des coopératives autonomes dans chaque zone avec même une certaine autonomie pour les différentes activités au niveau de ces zones. Ces coopératives auraient pu être regroupées dans une union pour certains services communs, ce qui aurait augmenté la participation des membres.

2.5 L'exécution du projet

2.6 Effets aléatoires - accidents

} trop peu de données disponibles pour donner lieu à une interprétation.

LISTE DE DOCUMENTS SUR LE PROJET RUNDA-TABA ET LA COOPERATIVE ABARUTA

(disponibles au secrétariat de COOIBO)

- "Projekt IBO, Landelijke Gemeenschapsontwikkeling Runda-Taba", IBO, 1970, 77 pp. (étude du milieu).
- "Projet de Développement Rural Runda-Taba. Evaluation du Projet 1971-74", COOIBO (Lingier J.), 1975, 85 pp.
- "Intervention extérieure et participation paysanne. Le cas de Runda et Tabá", (Wouters L.) Collège Coopératif, Paris, 1975, 300 pp.
- "De integratie van akkerbouw en veeteelt, detailstudie van de situatie in de gemeenten Runda en Tabá in Rwanda", Mémoire K.U.Leuven, Faculté d'Agronomie (Van Isterdael J.), 1981, 1° partie, 366 pp. ; 2° partie (figures et tableaux), 100 pp.
- "Intégration de l'élevage des exploitations agricoles familiales (E.A.F.) du plateau central du Rwanda. Modèle proposé et résultats sur le terrain", (Decuyper E.), 1982, 10 pp.
- Plan Quinquennal 1976-80 ; rapports annuels ; rapport de remise-reprise du projet (1980) ; rapports des séminaires.
- Rapports annuels de 1977 à 1983 de la coopérative ABARUTA.

SECTION V
EVALUATION
DE
L' ADDUCTION D'EAU
DE TABA

O. INTRODUCTION

O.O Chronologie

L'adduction d'eau de Taba (AE) a été aménagée parallèlement au second plan quinquennal (1976-1980) du projet de développement rural Runda-Taba (R-T).

En 1975, le projet R-T venait de faire le choix d'adapter ses structures à l'"Action Communale" lancée par le gouvernement et de collaborer plus étroitement avec les autorités de la commune. C'est dans ce contexte que le projet a voulu répondre à une demande de la commune de Taba pour l'aménagement d'une adduction d'eau capable de desservir les 3.000 familles habitant les hauts plateaux de la commune.

Le projet n'avait à ce moment pas d'expérience appréciable en matière d'hydraulique, ses actions en ce domaine se limitant à l'aménagement de petites sources. Il s'agissait d'une demande pressante de la commune, qui par ailleurs se justifiait par la situation précaire de la population des hauts plateaux en matière d'approvisionnement en eau.

Il était clair dès le début qu'on ne pouvait répondre à la demande de la commune que par l'installation, coûteuse et compliquée, d'une adduction par pompage.

Connaissant les difficultés de pareils aménagements et fort de son expérience en animation rurale, le projet R-T insista à ce que la population (umuganda) prenne en charge le maximum de travaux non spécialisés et à ce que la commune accepte le principe que l'eau soit payante. Déjà en 1977, un effort considérable d'animation fut livré à cet égard par le projet R-T.

En septembre 1977, des dossiers de financement furent introduits auprès de l'AGCD et auprès de la Commission des Communautés Européennes. La préétude sur laquelle se basaient ces dossiers, était issue d'une collaboration entre le projet R-T, un ingénieur basque, des topographes rwandais et un ingénieur belge de Coopibo.

Mi-78, un autre ingénieur, qui avait déjà effectué un voyage d'identification fin 77 ensemble avec l'ingénieur basque, démarra les travaux. Ces travaux furent une course continuelle contre la montre : sousestimation des problèmes que posait la construction des citernes en matériaux locaux (maîtrise de la cuisson des briques, transport des moëllons), difficultés dans la collaboration avec "l'umuganda", accumulation des retards lors d'un arrêt tempo-

raire des approvisionnements en 1979 (dû à la guerre entre la Tanzanie et l'Ouganda). Fin 1980, l'infrastructure était pourtant prête : 25 km d'adductions, 22 citernes de 15 m³ à 100 m³, 24 points d'eau publiques comptant une soixantaine de robinets, station de pompage avec 2 motopompes. L'apport de "l'umuganda" avait été considérable (24 km de tranchées de 1 m de profondeur). L'installation fut mise en marche seulement 2 semaines avant le départ de l'ingénieur belge, qui pour des raisons familiales ne pouvait plus prolonger son séjour.

Petit à petit, un modèle d'organisation de l'AE s'était dégagé, à travers le travail d'animation (importance de l'enquête de 1978), les discussions avec les autorités communales et les réflexions au sein de l'équipe du projet R-T : organisation des utilisateurs des points d'eau, système original de paiement par jerrycan, caisse séparée de la caisse communale.

En 1979, on envisagea la transmission de l'AE à une organisation autonome d'utilisateurs. Le conseil d'administration de cette organisation, constitué de représentants des différents points d'eau, allait être responsable pour les décisions importantes après la transmission de l'adduction.

Coopibo recruta un coopérant assistant social pour aider à mettre sur pied et à consolider l'organisation des utilisateurs et pour réaliser la transmission.

Cependant, il s'avéra que les autorités rwandaises s'opposaient à la transmission de l'adduction, à l'organisation d'utilisateurs, celle-ci n'ayant pas de base juridique.

C'était donc à la commune qu'il fallait transférer l'AE. La commune pourtant refusa de prendre la responsabilité de l'adduction aussi longtemps que certaines défaillances de l'infrastructure en place n'étaient pas réparées. C'est finalement à la fin de 1982 que la commune accepta la transmission de l'infrastructure, à la condition que Coopibo s'engage à faire les réparations nécessaires.

Un conseiller rwandais fut affecté par Coopibo au programme transmis afin d'assurer une bonne collaboration entre la commune et l'organisation des utilisateurs.

La première année ne fut pas un succès à cet égard.

Par comble de malheur, une panne technique majeure paralysa l'adduction d'août jusqu'à début décembre 1983.

Entretemps, la commune avait décidé, sans aucune concertation avec l'organisation des utilisateurs, de doubler le prix par jerrycan.

O.1 Moyens mis en oeuvre

1. Coût total de l'AE.

Le coût de l'AE pour Coopibo entre 1977 et fin 1985 aura été de 14.400.000 FB (encadrement compris). Le projet a été financé par la C.E.E. (Marché Commun Européen), par l'AGCD belge et par MISEREOR. La participation de la population ("umuganda") peut être estimée à 1.144.200 FB, tandis que l'apport de la commune (bois, salaires) se chiffre à 168.000 FB. Cela donne un coût total d'environ 15.700.000 FB (en prix courants).

2. Personnel.

- un ingénieur expatrié (30 mois), 1978-80
- un assistant social expatrié (28 mois), 1980-82
- un cadre rwandais mi-temps (animation et conseil), 1978-85.

Ces frais de personnel sont compris dans le coût total de mise en route cité ci-dessus.

Depuis 1981, l'AE paie sur les recettes 4 cadres à temps plein (fontainier, percepteur, 2 pompistes) et 24 équipes de deux surveillants qui travaillent de 1 à 4 heures par jour selon les heures d'ouverture.

O.2 Sources de l'évaluation

Une première source est constituée par une série de documents :

- l'enquête tenue en 1978 auprès de 87 familles de 7 secteurs de la commune de Taba ;
- les archives du projet : rapports, lettres, etc... ;
- le rapport de remise de l'AE à la commune de Taba (1982) ;
- la comptabilité de la commune de Taba.

La deuxième source sur laquelle s'appuie l'évaluation comporte une période d'observation directe sur le terrain et une série d'entretiens avec des témoins privilégiés entre novembre 1983 et avril 1984.

1. CONSTAT

1.0 Y a-t-il eu développement ?

Il n'est pas nécessaire de discuter longuement sur les effets bénéfiques que peut avoir un projet d'hydraulique rurale : d'après les estimations de l'O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé), la moitié de la mortalité infantile est due à l'eau contaminée et à l'insalubrité. Il y a le lourd fardeau qu'imposent les grandes distances à parcourir pour aller chercher de l'eau, aux femmes et aux enfants africains. Selon l'enquête réalisée en 1978, c'est surtout le deuxième point qui justifiait l'aménagement d'une adduction à Taba : 95 % de la population puisait dans des sources aménagées, mais celles-ci étaient situées dans des bas-fonds à des distances considérables (à + 45 minutes de marche - aller simple - en moyenne pour l'échantillon de l'enquête de 1978). L'adduction a réduit ces distances pour ceux qui peuvent payer l'eau à + 7 minutes en moyenne (1).

L'aménagement d'une adduction va normalement de pair avec un accroissement de la consommation d'eau. Quelques interlocuteurs nous fournissent du moins un indicateur qui va dans cette direction : l'augmentation considérable de la construction en blocs adobes (2).

Nous n'osons pourtant pas considérer comme définitivement acquis ces résultats. Pompage par moteur diesel (seule solution techniquement faisable), 25 km d'adductions, 22 citernes, 24 points d'eau, l'AE est un ensemble relativement compliqué et cher en frais de fonctionnement. Le projet R-T et Coopibo en semblent avoir été conscients dès le début du programme.

-
- (1) Il est difficile de dire davantage et de donner p.ex. une estimation de ce qui se fait avec le temps gagné. Nous n'avons pas pu tenir la mini-enquête prévue dans nos termes de référence, car au moment que nous avions le temps pour ce genre d'activités, l'AE était en panne. Ce qui est clair pourtant est que le bénéfice y est surtout pour les femmes et les enfants (enquête de 1978 et statistiques des puiseurs 1981). Il ne faut sans doute pas prouver l'utilité des actions qui allègent les tâches des femmes africaines. Quant aux effets pour les enfants, il n'est pas exclu que l'aménagement d'une adduction a un effet bénéfique sur leur scolarisation (une enquête de l'IRAM en préfecture de Kibuye démontre de toute façon un moindre degré de scolarisation auprès des enfants de ménages habitants les hauts plateaux. Ce phénomène ne s'expliquait pas par la distance à l'école, mais plutôt par la plus grande charge de travail pesant sur ces ménages).
- (2) Ces blocs doivent se faire en saison sèche, mais la technologie utilisée, sans presse mécanique, nécessite énormément d'eau. Il est permis de penser que l'AE a contribué à cette augmentation.

On ne s'est jamais contenté de mettre en place l'infrastructure, mais on a investi beaucoup dans la formation de techniciens, dans l'assurance de la viabilité économique, dans l'animation de la population, dans la recherche de structures viables pour la transmission d'une infrastructure relativement lourde. Il n'y a pourtant pas de garantie à proprement parler que l'AE ne rejoindra pas les 50 % d'adductions en milieu rwandais qui ne fonctionnent plus ou qui fournissent seulement un service défectueux et irrégulier à la population (1) :

- la grande panne de 1983 nous a rappelé combien est vulnérable une infrastructure pareille au Rwanda : certaines pièces de rechange doivent venir de l'Europe, peu de techniciens sont spécialisés dans ce type d'installation ; il n'y a pas d'appui de la part d'un service national, etc...
- à partir des problèmes d'entretien que connaissent les adductions rurales au Rwanda et dans la ligne de son expérience en animation rurale, le projet R-T a toujours prôné le principe que les frais de fonctionnement devaient être pris en charge par la population (2). On a investi beaucoup dans l'animation autour de ce principe, on a élaboré un système original de paiement par jerrycan, mais on n'a jamais lié une gestion économique rigoureuse à ce principe : il n'y a pas eu d'étude de factibilité économique à proprement parler et on ne savait donc pas avant d'entamer l'action, si une prise en charge par la population était bien réaliste. La politique de prix, facteur essentiel dans la réussite économique et sociale d'un projet pareil, a été menée d'une façon intuitive (3).

-
- (1) Le Rapport Berg (Le Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, Banque Mondiale, 1981) évalue à plus de 60 % le nombre de pompes à main qui sont hors d'usage quelques semaines seulement après leur installation en milieu rural africain, en raison du manque d'entretien et de réparations. L'AIDR, dans sa contribution à "l'atelier de préparation de la décennie internationale de l'eau", estime à 50 % le nombre d'adductions en milieu rural rwandais qui sont non-actives faute de moyens pour les entretenir convenablement.
- (2) Voir à ce propos : AIDR : "Desserte en A.E.P. au Rwanda", Kigali, novembre 1980. Ce texte fixe à 65 FRw. par m³ les coûts de fonctionnement d'une adduction à pompage.
- (3) On peut reprocher à la commune la décision arbitraire d'augmenter à 4 FRw. le prix par jerrycan, mais il ne faut pas oublier qu'on a pu trouver un prétexte pour cette décision dans une "étude du coût de l'eau" effectuée par le projet. Avec cette décision de la commune, on est de toute façon dans le domaine de l'insensé : fixer à 4 FRw. le prix par jerrycan, revient à essayer de rentabiliser autour d'un chiffre de vente de 40.000 jerrycans par mois, une infrastructure qui a une capacité d'au moins 10 fois ce chiffre de vente (voir annexe pour plus de détails).

1.1 Pour quels groupes sociaux ?

Le programme visait les 20.000 personnes (3.000 familles) habitant les hauts plateaux de 7 des 9 secteurs de la commune de Taba. En élaborant un système de paiement par jerrycan, on a essayé d'abaisser le plus possible le seuil de participation à l'adduction (un abonnement p.ex. aurait exclu davantage des gens).

Faute d'enquête, il nous est difficile de dire grand'chose sur le groupe qui a effectivement été atteint :

- Même si nous devons constater que la vente effective d'eau n'a représenté entre 1981 et 1983 que quelque 30 % de ce que prévoyait l'enquête de 1978, ceci ne doit pas nécessairement être attribué au seul facteur que l'eau payant n'est pas abordable à tout le monde. Il est p.ex. très probable que l'enquête a sous-estimé la part de l'eau de pluie dans la satisfaction des besoins en eau.

- Nous pouvons supposer que la réaction à une augmentation des prix de vente n'est pas homogène et que la solution de rechange dans ce cas (retour aux sources dans les bas-fonds) est plus tentante pour les familles avec des revenus monétaires plus faibles. Plusieurs interlocutaires, nous ont dit que le prix de 4 FRw. était vraiment inabordable pour beaucoup de familles. A l'heure actuelle, nous ne pouvons pourtant pas encore juger de l'impact social de cette mesure (1).

- Vu que ce sont surtout les femmes et les enfants qui vont chercher l'eau, ce sont eux aussi qui bénéficient le plus souvent des économies de temps que permet de réaliser l'AE (pour ceux qui peuvent payer l'eau).

Quant aux enfants, une enquête suggère que ce type de projet pourrait avoir un effet bénéfique sur la scolarisation des enfants. Quant aux femmes, s'il est certain qu'elles réalisent aussi des économies de temps, nous n'avons que peu d'indications sur l'emploi utile qu'elles font du temps gagné.

(1) L'augmentation précédente (en juillet 1981) du prix de vente de 1 FRw. à 2 FRw. par jerrycan a probablement eu un impact négatif de l'ordre de 10 % sur la consommation d'eau. Il faut dire qu'il est très difficile d'établir cet impact : la vente d'eau présente une forte variation saisonnière et la base de comparaison de janvier à juin 1981 était trop mince pour vraiment pouvoir juger. Nous arrivons au chiffre de 10 % en comparant les ventes entre janvier et juin 1981 et celles de janvier à juin 1982, pour les 5 points de vente pour lesquels nous disposons de données complètes concernant les dites périodes. Il est clair que d'autres facteurs (pluviosité p.ex.) peuvent être en jeu.

1.2 D'une manière participative ?

Dans sa tradition de développement communautaire, le projet R-T, en acceptant d'aménager l'AE, ne s'est jamais voulu limiter à la mise en place d'une infrastructure. Non seulement on a été exigeant envers la commune en ce qui concerne les frais de fonctionnement, mais on voulait que la population se sente concernée par l'action, ne perçoive pas l'AE comme un cadeau. Sans doute, les 50 % des adductions en panne en milieu rural rwandais y ont été pour beaucoup.... Dans certains textes de l'époque le souci de réaliser le programme d'une façon participative, semble avoir eu d'autres sources encore : on semble avoir voulu prouver qu'il est parfaitement possible de réaliser le programme d'une façon plus démocratique, moins autoritaire qu'il n'est souvent le cas en milieu rural rwandais ; qu'il est possible que des paysans s'expriment, prennent des décisions sur la gestion d'un ensemble après tout assez compliqué. COFORWA, et plus tard OVN (deux organisations qui au Rwanda se spécialisent en adductions d'eau) ont intégré l'animation et l'encadrement de l'umuganda dans leur méthode de travail. Il est pourtant difficile, sans des recherches plus poussées, de dire comment ces intentions ont été perçues par la population concernée. Il convient pourtant de faire les remarques suivantes :

- La demande est venue des autorités communales ; le projet R-T n'a été amené à y répondre qu'après les changements de 1975. Est-ce que ces autorités auraient été enclins de la même façon à formuler la demande, sans la panne de l'adduction de la mission de Remera, où allaient puiser les familles des fonctionnaires communaux, qui habitent surtout ce secteur de la commune ?
- Une partie importante des travaux d'infrastructure a été réalisée par "l'umuganda". S'il n'est pas facile de réfuter une partie de la littérature qui argumente que "l'umuganda" est perçu par le paysan rwandais comme une prolongation du corvé colonial et même de plus anciennes servitudes, il importe pourtant de remarquer que la collaboration avec "l'umuganda" a mieux réussi à Taba que dans beaucoup d'autres projets. Et si on peut attribuer ce succès à un bon encadrement du travail communautaire, on peut y voir aussi un indice que la population se sentait bel et bien concernée par les travaux en cours.
- COOPIBO a fait un sérieux effort pour lancer et faire fonctionner l'organisation des utilisateurs. Peu de temps après la transmission du programme, cette organisation se trouva paralysée par le fait que la commune n'accepta pas son conseil d'administration comme interlocuteur.

2. INTERPRETATION DU CONSTAT

2.0 Choix du domaine et des activités

a. Aménager une adduction d'eau ne change rien aux structures socio-économiques du Rwanda, ne change rien à la balance des forces qui règne au sein de la commune de Taba. Depuis une dizaine d'années beaucoup d'ONGs ont adopté une attitude de dédain pour ces projets dits sociaux. S'il n'est pas la place ici pour préconiser un retour aux projets sociaux, nous sommes pourtant obligés de constater que Coopibo a atteint sans doute à travers l'adduction des couches beaucoup plus larges et pauvres qu'à travers la coopérative ABARUTA, située dans la même région (à condition bien sûr que le prix de vente reste au niveau réel des coûts ; voir annexe).

Atteindre des couches larges et pauvres à la campagne n'est pourtant pas un but en soi : Coopibo veut par des projets socio-économiques mettre en marche une dynamique d'auto-développement à l'intérieur de ces couches. A ce niveau, l'adduction, qui avait suscité une large participation populaire lors de sa réalisation, est devenue à l'heure actuelle une infrastructure chère aux mains des autorités communales et qui risque de profiter seulement à la partie aisée de la population.

b. Au Rwanda, on est généralement d'accord pour appeler l'AE de Taba une belle réalisation technique. Coopibo a d'ailleurs fait à Taba un apport original en matière d'hydraulique rurale au Rwanda : utilisation de "l'umuganda", eau payante, etc....

On pourrait se demander si Judith Tendler n'a pas raison d'affirmer que les ONGs sont mieux équipées dans la réalisation de programmes bien délimités que dans des programmes dits intégrés, qui nécessitent de tout autres moyens (1).

c. Une adduction d'eau par pompage de cette taille pose des exigences techniques qui risquent de dépasser les capacités de gestion de la population et mettent en danger la participation. Des adductions par gravité (système utilisé par COFORWA et par OVN ; mais inapplicable à TABA) d'un coût réduit, d'une technologie beaucoup plus légère et d'une organisation simple se prêtent beaucoup mieux à une gestion participative.

(1) Voir e.a. TENDLER, Judith : Turning Private Voluntary Organisations into Development Agencies. Questions for Evaluation. A.I.D. Program Evaluation, Discussion Paper n° 12, 1982.

2.1 Type d'intervention

L'intervention de l'AE n'est certainement pas typique pour Coopibo (intervention réduite en personnel, la commune comme partenaire, un programme bien délimité).

Il s'agit en fait d'une extension du projet R-T, ou d'un sous-projet. L'évaluation devra tenir compte de cet état des choses.

Dès la conception de l'AE (1975-76), Coopibo et le projet R-T étaient conscients que son installation comportaient de hauts risques : complexité technique dans un domaine où Coopibo avait relativement peu d'expérience, participation de la population, eau payante, organisation des utilisateurs. Ces risques étaient pourtant compensés par le fait que le projet-mère avait une bonne connaissance du milieu, disposait de cadres formés, et possédait une infrastructure et une expérience au niveau de l'animation. On avait la conviction à ce moment, que l'adduction pourrait donner de nouvelles impulsions aux activités du projet R-T, indirectement en augmentant le goodwill de la commune et de la préfecture, directement par la transformation du temps que l'accès facile à l'eau permettait de gagner en activités productives, par une reprise de l'animation féminine, et en général, par une meilleure organisation des groupes.

En réalité, peu a été ressenti de ces effets positifs, pour la simple raison que ce type de sous-projet n'a de sens qu'au début d'un projet intégré et pas vers la fin. Ce type d'action est idéal comme porte d'entrée vers la population et vers les autorités en gagnant la confiance, en travaillant au rythme des gens, en organisant des groupes autour de l'eau qui plus tard serviront de noyaux pour de nouvelles activités.

L'AE, par le fait de son approche globale et par ses nombreuses innovations, peut être considérée comme un projet-pilote.

Pourtant, il n'a pas été conçu en tant que tel ; dans l'esprit des initiateurs, il était une extension du projet R-T.

De ce fait, on a négligé de systématiser dès le début de l'exécution les aspects techniques, économiques et socio-culturels et de mettre les leçons de cette expérience-pilote à la disposition des instances rwandaises et des ONGs.

2.2 Le partenaire

La commune s'est révélée être un partenaire plutôt passif.

Après avoir beaucoup insisté pour que Coopibo accepte de réaliser l'adduction, la commune s'est installée dans le rôle d'un bénéficiaire exigeant.

L'organisation de réunions avec les responsables de la commune rencontrait beaucoup d'obstacles et peu d'idées ou d'initiatives en sont sorties.

Tout cela est dû en partie à des circonstances fortuites (l'exécution accélérée de l'adduction, sa complexité technique, etc...),

mais aussi à la façon dont la collaboration a été engagée.

La manière de travailler de COFORWA et de OVN, prouve que les communes peuvent agir comme des partenaires co-responsables dans des actions d'hydraulique rurale. Ces deux organisations s'engagent par contrat détaillé avec les communes (p.ex. COFORWA réalise la première phase, après que la commune a déposé un montant X). Ainsi elles agissent au rythme et selon les moyens des communes.

2.3 Le pays

Pour l'entretien et la réparation de l'adduction d'eau de Taba et d'autres adductions semblables, l'existence au niveau national d'un service technique capable et efficace est une condition indispensable.

Le faible pouvoir d'achat des populations rurales rend difficile l'auto-financement complet de l'AE. Mais n'est-ce pas le cas pour la plupart des pays de l'Afrique au Sud du Sahara ?

2.4 Conception du projet

a. Conception technique.

Une des principales conclusions de "l'atelier de l'eau" tenu au Rwanda en 1980, a été qu'une plus grande standardisation des adductions au niveau du Rwanda était indispensable.

A l'occasion de plusieurs pannes on a pu constater que l'AE de Taba contient plusieurs pièces, introuvables au Rwanda.

Des attentes prolongées pour des pièces de rechange qui doivent venir de l'Europe, en sont la conséquence.

L'installation présente une nette surcapacité par rapport à la consommation d'eau : les pompes ont une capacité de + 800 m³ par jour, tandis que la vente maximale enregistrée depuis la mise en marche de l'adduction est de 250 m³ par jour.

b. Conception économique.

Nous avons déjà signalé qu'à côté de l'enquête, une étude de marché aurait dû être exécutée et que l'étude de factibilité réalisée était trop sommaire et trop peu réaliste.

2.5 Exécution du projet

- La complexité technique de cette adduction a été sousestimée. En raison de cela l'ingénieur qui a réalisé l'AE a eu trop peu de temps pour la formation de cadres et pour l'animation des concernés. Cela a entraîné un manque de cohésion entre la mise en marche technique et le processus d'organisation des utilisateurs. L'assistant social venu remplacer l'ingénieur en 1980 et dont la tâche explicite était l'organisation des utilisateurs a pour la même raison été obligé de consacrer beaucoup de temps à des problèmes techniques (suivi, finissage, réparations, etc...).
- Coopibo dispose d'une certaine expérience d'adductions d'eau. Néanmoins, celle de Taba était d'une taille et d'une complexité inhabituelles. De 1977 à 1980, aussi longtemps que l'ingénieur était sur place, les problèmes techniques ont été résolus de manière adéquate. Par après, le suivi technique de Coopibo manquait d'efficacité.

2.6 Effets aléatoires - accidents

Pas de données disponibles.



QUELQUES COMMENTAIRES CONCERNANT L'EXPLOITATION ECONOMIQUE DE L'AD-
DUCTION D'EAU TABA

0. Ce que nous essayons d'argumenter ici, devrait être vérifié à base de chiffres plus exacts et plus récents. Nos données concernant le prix coûtant de l'eau doivent notamment être utilisées avec prudence : elles ne sont l'actualisation en prix de 1984, de chiffres puisés dans une étude de 1982 (1). Les chiffres de vente sont par contre plus précis : il nous a été possible de reconstruire la vente réelle d'eau avec une exactitude satisfaisante en prenant comme base les archives du projet Runda-Taba et la comptabilité. Ces chiffres devraient évidemment aussi être complétés pour l'année 1984.
1. Malgré les réserves que nous impose la qualité du matériel chiffré disponible, nous sommes obligés de réagir contre une opinion généralement reçue concernant l'adduction d'eau de TABA. On affirme souvent que c'est le carburant qui est responsable pour le prix coûtant élevé de l'eau à Taba. Et parfois d'ajouter que seule l'électrification pourrait rentabiliser l'exploitation d'une pareille adduction. Les chiffres disponibles nous permettent pourtant d'affirmer que le prix du carburant ne pèse pas tellement lourd dans le prix de revient global (26 % en 1983, 28 % en 1982, 30 % en 1981). Ce sont les frais fixes (salaires, entretien, pour ne pas parler des amortissements) qui font le poids. L'électrification, si elle était réalisable, ne changerait pas beaucoup à cet état des choses. En fait, les quelques données à notre disposition concernant la structure du prix de revient, confirment l'idée que nous avons déjà soulevée dans l'évaluation-même : l'adduction d'eau est une infrastructure qui fonctionne fort en-dessous de sa capacité (physiquement, mais aussi dans l'emploi de son personnel, etc...). Par ce fait, ce sont surtout les prix fixes qui déterminent le prix de revient de l'eau.
2. La vente d'eau à Taba présente une forte variation saisonnière (voir graphique 2). Cela n'est pas étonnant : pendant la saison pluvieuse, l'eau de pluie est de loin la source la plus importante pour l'usage ménager ; outre cela, les maigres revenus monétaires de beaucoup de familles sont également liés à une saison (café). Cette variation saisonnière crée un nombre de problèmes pour la gestion de l'adduction. Dans l'étude préparatoire, on a probablement sousestimé l'utilisation de l'eau de pluie, à cause d'une extrapolation incorrecte des données rassemblées durant la grande saison sèche.

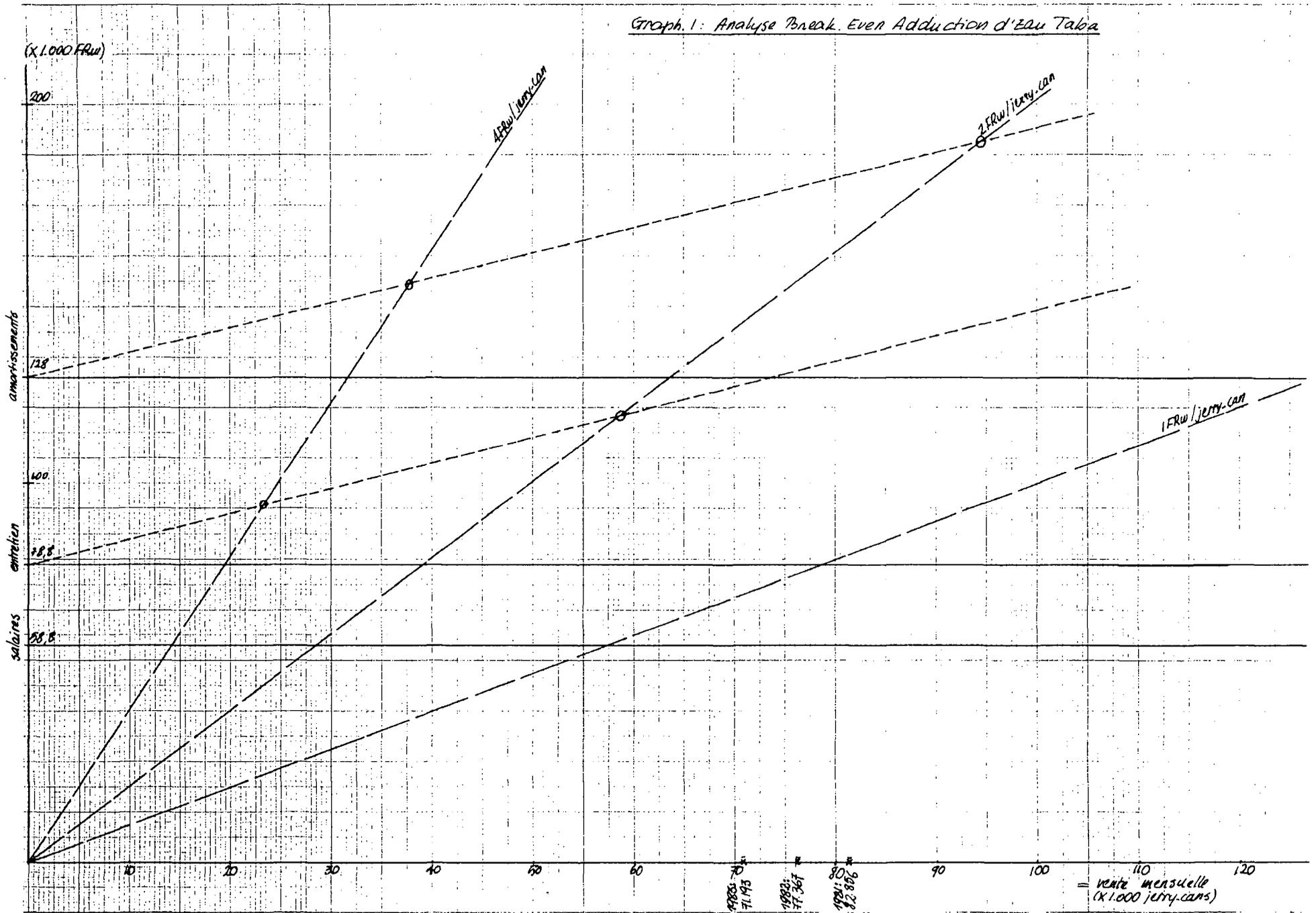
(1) Il n'était pas possible de nous appuyer sur la comptabilité pour ces chiffres. L'administration de l'adduction d'eau est actuellement hébergée dans un local de la commune, dans lequel nous avons su travailler pendant deux heures seulement. L'état général de la comptabilité ne nous a pas permis de rassembler les données nécessaires pendant ce temps restreint.

Annexe 1

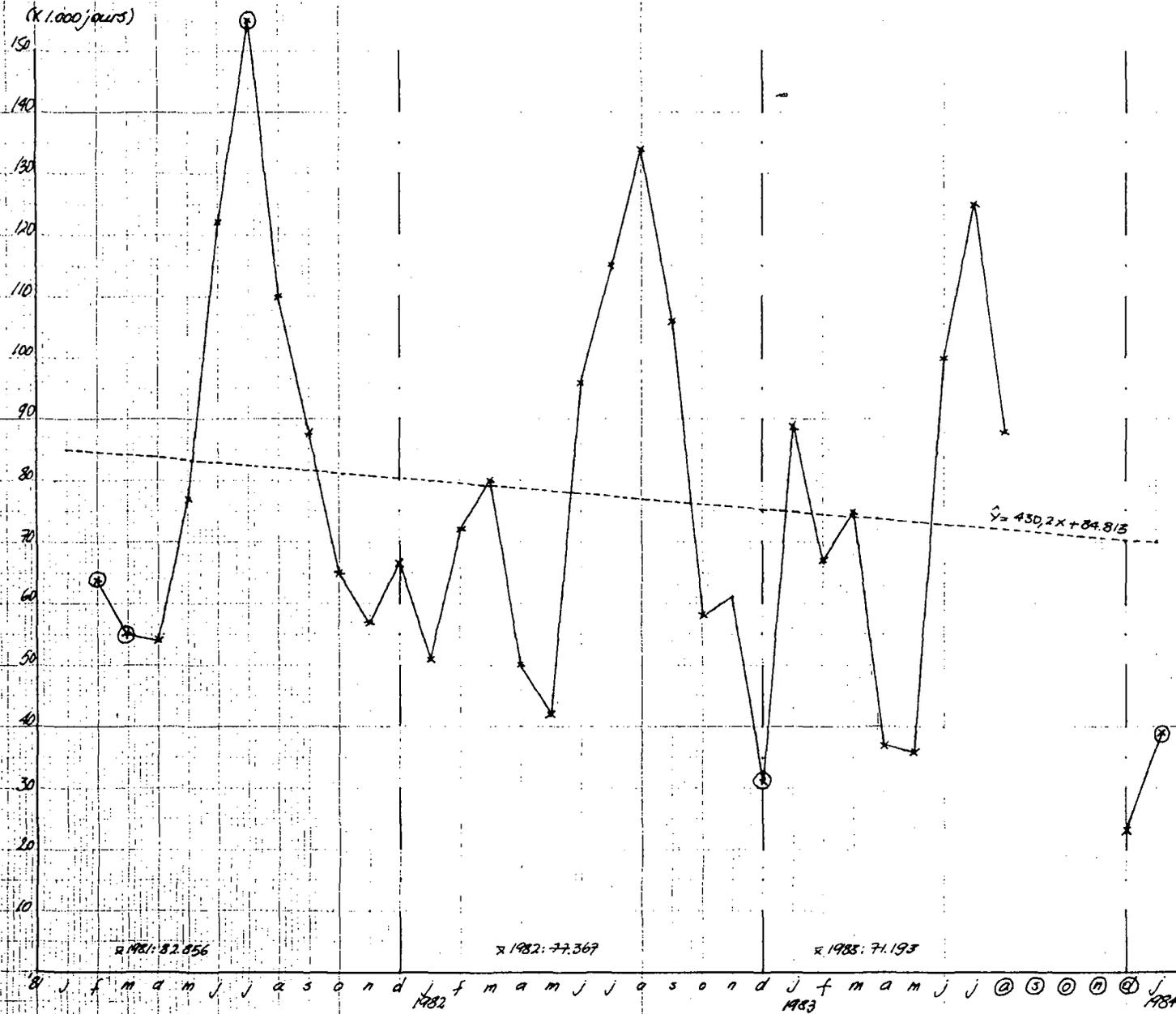
- a. La brusque augmentation du prix de l'eau introduite en juillet 1981 a probablement été inspirée en partie par un sentiment de panique par la chute des revenus, elle-même causée par le caractère saisonnier des ventes d'eau.
 - b. Les variations saisonnières rendent difficile de faire une estimation des conséquences de l'augmentation du prix sur la vente. L'impact de l'augmentation du prix de juillet 1981 a été probablement moins spectaculaire qu'on ne l'a pensé au deuxième semestre 1981.
3. L'impact de développement (sanitaire et social) de l'adduction d'eau est - dans certaines limites - en proportion directe avec la quantité d'eau fournie à la population. Il est probable que c'est la partie la plus pauvre de la population qui est la plus sensible à l'augmentation du prix de l'eau. De toute façon une saine politique des prix fait partie d'une bonne gestion de l'adduction.
- a. La hausse brusque de juillet 1981 n'a certainement pas été un modèle exemplatif. Quelle doit avoir été la réaction des utilisateurs, quand, seulement après quelques mois de fonctionnement de "leur" adduction, le prix de l'eau a d'un coup doublé ? Une augmentation plus graduelle aurait peut-être été plus favorable, d'autant plus qu'à un prix de 1,50 FRw, l'équilibre entre recettes et prix de revient paraît être possible (break-even point).
 - b. La commune, en augmentant le prix jusque 4 FRw, a eu quelque sorte suivi l'exemple de 1981. En termes d'exploitation socio-économique, cette opération est néfaste : elle revient à rentabiliser l'adduction d'eau à environ un dixième de sa capacité.
 - c. Un problème particulier se pose ici : est-ce que les amortissements doivent être payés en totalité par les utilisateurs ? Le projet a toujours soutenu l'opinion que cela n'avait pas de sens, parce qu'il existe d'autres solutions pour réserver des fonds pour grosses réparations (p.ex. la proposition de réaliser un reboisement par "l'umuganda", dont les revenus appartiendraient à l'adduction d'eau). La méthode actuelle qui consiste à faire payer l'entièreté des amortissements par les utilisateurs, n'est de toute façon pas idéale. En effet, il est peu probable que la commune, dont la situation financière n'est pas brillante, permettra à l'adduction d'eau de constituer des réserves d'une telle importance, sans qu'elles soient immédiatement nécessaires. En réalité, le calcul des frais d'amortissements dans le prix de revient pourrait très bien devenir une taxe communale cachée.
4. Quelques suggestions pour la gestion de l'adduction.

- a. Il est souhaitable de prendre une décision dans le problème des amortissements. Aussi faudrait-il séparer clairement les finances de l'adduction d'eau de celles de la commune.
Si le reboisement n'est pas réalisable, il est peut-être possible de faire un arrangement avec les Banques Populaires pour un compte à terme de l'adduction d'eau.
A moins qu'on ne compte sur le fait que le Rwanda est toujours considéré comme un pays pauvre et qu'en cas de réparations ou de remplacement des pompes, on pourra faire appel à l'aide de développement.
- b. Il est nécessaire d'établir une politique des prix bien réfléchie, après avoir déterminé avec exactitude le "break-even point". Probablement il sera plus facilement réalisable de geler le prix ou de le faire baisser légèrement et graduellement, plutôt que de diminuer le prix brusquement.
- c. Est-ce que dans la situation d'une installation qui travaille en-dessous de sa capacité, il n'est pas indiqué de faire un effort pour raccorder des utilisateurs importants (comme la mission de Remera, etc...).
- d. Actuellement, le bourgmestre est le responsable de l'AE. Compte tenu de la diversité et de la lourdeur des tâches qui incombent à un bourgmestre, il serait préférable de confier la gestion de l'AE à une personne recrutée à cet effet. Le responsable de la gestion devrait posséder les qualités et qualifications nécessaires pour la tâche.
Le salaire du responsable augmenterait bien sûr les frais de fonctionnement mais une bonne gestion de l'AE serait profitable aussi bien à la population qu'à la commune.

Graph. 1: Analyse Break-Even Adduction d'Eau Tabia



Graph 2: Ventes mensuelles, variations saisonnières et tendance générale



SECTION VI
QUELQUES LIGNES
DE FORCE
SE DEGAGEANT
DE L'ENSEMBLE
DES EVALUATIONS

Note :

Ce qui suit sont les réflexions personnelles de Robrecht Renard, qui a participé à l'évaluation, aussi bien en Belgique qu'au Rwanda, en tant qu'expert indépendant.

Ses remarques ne représentent pas nécessairement les opinions des autres membres de l'équipe d'évaluation ou ceux de COOIBO. Le texte suit les points du schéma de l'évaluation dans la partie de "l'interprétation". Cela veut dire qu'il traite consécutivement le choix du domaine, le type d'intervention, le partenaire, le Rwanda et la conception et l'exécution.

Le but est en quelque sorte de donner une vue d'ensemble sur tous les projets évalués, y compris le PPCT (production à petite échelle de liant pouzzolanique), dont l'évaluation détaillée n'est pas reprise dans le présent rapport.

O. CHOIX DU DOMAINE

Dans le sens large du terme, les trois domaines se justifient. COOPIBO peut faire du travail très constructif aussi bien dans l'agriculture que dans l'habitat, ou en ce qui concerne les matériaux de construction. Dans les trois domaines, il est possible de développer des activités qui peuvent livrer des contributions intéressantes à l'amélioration du sort des pauvres, et qui peuvent aussi avoir une influence stimulante, directement ou indirectement, dans le domaine social et politique. Telle qu'elle a été effectuée, l'évaluation ne permet pas d'établir un ordre de priorité. Surtout en ce qui concerne l'agriculture, l'analyse est trop peu concluante. D'autre part, le sondage a été effectué sur une échelle trop peu représentative. Dans l'avenir, il est en tout cas nécessaire d'attacher une plus grande importance au choix des sous-domaines et de l'activité concrète au sein de chacun d'eux.

Nous citons comme exemple le choix d'activités productives dans le secteur de l'agriculture (favoriser la mise à l'étable des vaches ou bien favoriser la tenue de menu bétail) ou les projets relatifs à la problématique de l'habitat (construire des maisons neuves, ou bien assainir des taudis). Si le choix d'un domaine est important au niveau de la nécessité, pour COOPIBO, de se spécialiser, le choix du sous-domaine a un plus grand impact sur la valeur de développement de ce que l'on fait. C'est un point auquel on a attaché trop peu d'importance au Rwanda dans le passé.

1. TYPE D'INTERVENTION

COOPIBO travaille selon un type d'intervention plutôt fort, c.à.d. à tous les niveaux, avec un personnel nombreux et des moyens conséquents. Si cela a donné des résultats très positifs, il faut reconnaître qu'il y en a eu d'assez négatifs également.

Comme positif nous voyons qu'on peut se lancer dans des projets techniquement relativement compliqués, comme le projet PPCT (liant pouzzolanique : étude appliquée et mise sur pied d'une unité de production) ou le projet PME (construction de 140 maisons sociales). Dans ce cas, il est nécessaire de pouvoir intervenir pendant une période relativement longue et en force, en s'appuyant sur un nombreux personnel (très qualifié) de volontaires tout comme il faut prévoir un accompagnement substantiel de la part du secrétariat.

Cela ne veut pas dire que dans ce domaine tout a été facile. Un des problèmes qui s'est présenté à plusieurs reprises est que certains volontaires étaient trop jeunes et trop peu expérimentés pour les tâches auxquelles ils devaient faire face, et que la communication entre les projets et le secrétariat n'était pas assez souple.

Nous pouvons conclure que COOPIBO a fourni des contributions telles que peu d'ONGs ont été en mesure d'égaliser et que des organisations commerciales n'auraient jamais mené à bien avec autant d'ardeur et si peu d'argent. D'autre part, ce type d'intervention s'est avéré trop peu souple et trop paternaliste pour d'autres tâches que COOPIBO a voulu prendre en charge. C'est le cas, par exemple, pour l'animation. Là où il semble parfaitement défendable d'envoyer un ingénieur belge de 25 ans pour faire de la recherche appliquée au Rwanda, l'auteur a les doutes les plus sérieux quant à l'apport que peut faire un/une jeune volontaire belge dans le domaine de l'animation. Cela nécessite une connaissance approfondie de la langue et de la culture et une relation de confiance avec la population.

Normalement, ces qualités font défaut. Il est d'ailleurs surprenant de noter que même entre les cadres rwandais qualifiés et les volontaires belges, il n'y a pratiquement jamais une véritable relation de confiance. Comment espérer réussir alors avec des paysans et des ouvriers non-qualifiés ?!

Dans le domaine de la participation, on note surtout que dans les trois projets on a eu comme partenaires des organisations d'envergure respectable, dans lesquelles la participation n'était vraiment possible que pour ceux qui étaient suffisamment qualifiés et qui osaient ouvertement défendre leurs droits. Il était à prévoir que les plus pauvres n'avaient aucune chance de participer activement.

Là, où l'on a pu enregistrer une participation active, c'est de la part des paysans les plus progressifs qui se trouvent dans une situation matérielle plus enviable (coopérative ABARUTA), de la part des habitants des maisons économiques à Nyamirambo, qui font tous partie d'un groupe déjà plus aisé, et de la part de quelques ouvriers capables (en général déjà plus qualifiés) de l'usine de pouzzolane.

Il faut remarquer que même cette participation-là était relativement restreinte. Cela explique pourquoi les tentatives, pourtant bien intentionnées, ont eu si peu de résultats positifs, là où on espérait une participation sur grande échelle.

Il faut en tirer la leçon que la participation ne cadre pas dans certains projets. Il faut donc faire un choix délibéré de la politique à suivre : ou bien on continue quand-même à intervenir dans un certain projet (p.ex. une fabrique de liant pouzzolanique), mais on limite ses ambitions en ce qui concerne la participation de la base (les ouvriers dans ce cas-ci) à ce que l'on peut attendre conformément à la réalité, ou bien on opte pour des projets tels (sur échelle réduite, des techniques simples et une gestion peu compliquée) que la participation de la base est réellement possible.

2. LE PARTENAIRE

Une des restrictions les plus importantes aux yeux de COOPIBO pour continuer ses activités au Rwanda est la difficulté de trouver des partenaires qualifiés de "valables".

Les besoins ne manquent pas au Rwanda, ni les voies pour aider à les solutionner, mais il a été difficile de trouver des Rwandais qui pouvaient partager la prise en charge d'un projet et qui pouvaient après un certain temps en assumer l'entière responsabilité. Ceci est en fait une application de la théorie de la capacité d'absorption limitée selon laquelle les pays les plus pauvres ont le plus de difficultés pour "absorber" ou "assimiler" les projets d'aide étrangers. Les promoteurs des actions d'aide bilatérale et multilatérale officiels ont manié cette théorie dès le début des années '60. Plus tard, elle a été critiquée. Selon cette critique, les problèmes d'absorption provenaient pour une bonne part de la forme, mal adaptée institutionnellement, de l'aide apportée. La solution ne consiste donc pas à diminuer l'aide à ces pays, mais à la donner d'une manière mieux en rapport avec les circonstances. L'auteur a l'impression que quelque chose d'analogue se présente dans le choix du partenaire de COOPIBO. Dans le passé, cette organisation n'a pas axé suffisamment son type d'intervention sur la problématique du choix du partenaire.

Il y a différentes sortes de partenaires :

- 2.0 Il y a tout d'abord les pauvres pour lesquels les projets sont destinés. On pense ici en premier lieu au Projet Rural de Runda-Taba. On espère créer un partenaire en organisant les paysans, par exemple, en une coopérative. Or, pour que le partenaire soit suffisamment fort et représentatif et puisse assumer toutes ses responsabilités, il faut que la forme et la dimension de l'organisation soit adaptée aux possibilités des participants. Ainsi comme nous l'avons déjà fait remarquer, une grande coopérative multifonctionnelle comme celle d'ABARUTA est une forme institutionnelle qui, à notre avis, dépasse en ce moment les capacités de la masse des paysans pauvres. Certainement au Rwanda, et sûrement à courte échéance. Des petits groupes fonctionnels de quelques dizaines de participants permettent bien une telle participation, et de ce fait aussi la formation de partenaires locaux pour COOPIBO.
- 2.1 Dans les autres projets, c'est en général l'autorité qui fait fonction de partenaire. Dans ce domaine, COOPIBO est prise entre deux feux :

d'une part, en raison du type "fort" de son intervention elle est souvent obligée de travailler avec et pour les autorités officielles, et d'autre part, son idéologie radicale exclut l'autorité parce qu'elle est trop peu axée sur les pauvres et qu'elle est trop autoritaire.

A notre avis, une attitude plus pragmatique serait plus indiquée. L'expérience de COPIBO, comme celle des autres ONGs au Rwanda, indique, en tout cas, que la structure politique du pays n'empêche pas de considérer l'autorité comme un partenaire valable pour mettre sur pied des actions de développement significatives pour les pauvres. Une ONG ne dispose pas d'une marge de manoeuvre illimitée, mais une étude comparative approfondie serait nécessaire avant de conclure que dans des pays, à la mode et cités comme exemple, tels la Tanzanie, le Mozambique ou le Zimbabwe, la situation est réellement meilleure.

- 2.2 Il existe un troisième type de partenaire possible : des Rwandais, individuellement ou en groupe, appartenant à l'élite du pays mais disposés à s'engager pour les plus pauvres. En comparaison avec d'autres pays (surtout en Amérique du Sud et en Asie), le choix est plus limité, mais il se trouve quand-même assez de candidats pour démontrer qu'il y a moyen de trouver de bons partenaires si on leur donne vraiment une chance de participer au développement de la population. Il est fort probable qu'ici aussi, le type d'intervention de COPIBO, avec son centre de décision en Belgique, et son insistance à envoyer des volontaires étrangers, est la cause principale qui explique pourquoi on n'a pas travaillé avec ce genre de partenaires au Rwanda.

3. LE RWANDA

La langue (qui est très difficile) ainsi que l'individualisme et la réserve de la population sont des facteurs qui freinent certainement l'approche de la population telle que COOPIBO la poursuit dans ses projets.

Une fois de plus, il faut se demander si ces facteurs rendent toute action sensée plus difficile, ou bien, s'il s'agit ici de facteurs qui sont inhérents à la situation du Rwanda, dont il faut donc réellement tenir compte, mais qui n'entraînent pas nécessairement que les projets doivent être moins couronnés de succès au Rwanda que dans d'autres pays.

Les évaluations effectuées prouvent que la politique du Rwanda donne une marge de liberté aux ONGs, qui n'est pas négligeable. Il y a bien le problème suivant : depuis la réforme politique de 1974, on se retrouve, au niveau des villages, "face à" des structures nouvelles dont on n'attend pas grand bien. On peut d'autre part aussi considérer cette situation comme un défi. Strictement, les ONGs, si nombreuses soient-elles au Rwanda, ne pourront jamais influencer fondamentalement le développement. L'autorité, elle, le peut. Les ONGs doivent donc essayer de collaborer avec les nouvelles structures de la meilleure manière possible, plutôt que de se soustraire à cette possibilité par purisme idéologique.

On a également pu déduire des évaluations que la gestion macro-économique prudente des autorités (gestion du cours de change, le déficit budgétaire, la gestion de l'évolution des prix, l'attitude vis-à-vis du secteur privé) est plutôt favorable pour ceux qui veulent travailler pour les plus pauvres.

Nous avons pu conclure que, considérant tous les facteurs cités, le Rwanda, comme pays, n'a pas paru être un facteur négatif dans l'interprétation des projets.

4. CONCEPTION ET EXECUTION

En ce qui concerne ces deux points, l'auteur a surtout été frappé par le fait qu'en somme tous les projets sont des projets relativement ambitieux et expérimentaux, tant au niveau technique que sur le plan de l'organisation.

Ce caractère expérimental n'a pourtant pas été inséré comme tel dans la structure de la gestion des projets. On devrait le faire en prévoyant un accompagnement systématique et une adaptation constante (monitoring).

S'il est vrai que l'exécution des projets s'est explicitée de manière plutôt flexible et innovative, il est vrai aussi que le processus s'est déroulé parfois de façon saccadée, par à-coups et pas toujours selon la logique. On devrait être en mesure de découvrir plus rapidement les faiblesses inhérentes au système, pour pouvoir les éviter.

Il faut cependant admettre que le travail a été effectué avec une ardeur remarquable, une honnêteté intellectuelle et une flexibilité qui représentent des atouts non-négligeables de l'organisation.

T A B L E D E S M A T I E R E S

	<u>page</u>
<u>AVANT-PROPOS.</u>	1
<u>SECTION I : INTRODUCTION.</u>	
0. Origine de l'évaluation.	2
1. Réalisation.	3
2. Schéma suivi.	5
3. Remarques méthodologiques.	10
<u>SECTION II : LE RWANDA ET COOPIBO.</u>	
0. Profil du Rwanda.	13
1. COOPIBO.	16
2. Les étapes de la coopération de COOPIBO au Rwanda.	19
<u>SECTION III : EVALUATION DU PROGRAMME DES MAISONS ECONOMIQUES A NYAMIRAMBO, KIGALI.</u>	
0. Introduction.	21
1. Constat.	25
2. Interprétation du constat - Analyse des causes de décalages.	35
<u>Annexe 1</u> : Budget prévu. Dépenses réelles. Estimation du coût moyen d'une maison pour le projet.	40 41
<u>Annexe 2</u> : Note sur l'auto-construction.	42
<u>Annexe 3</u> : Liste de documents sur le PME.	47
<u>SECTION IV : EVALUATION DU PROJET RURAL DE RUNDA ET TABA.</u>	
0. Introduction.	48
A. <u>LES ACTIONS SOCIO-ECONOMIQUES.</u>	53
0. Remarque préliminaire.	53
1. Constat.	53
2. Interprétation.	57
	./..

	<u>page</u>
B. <u>LA COOPERATIVE ABARUTA.</u>	65
0. Remarque préliminaire.	65
1. Constat.	66
2. Interprétation du constat.	70
<u>Annexe 1</u> : Liste de documents sur le projet Runda- Taba et la coopérative Abaruta.	73
 <u>SECTION V</u> : <u>EVALUATION DE L'ADDUCTION D'EAU DE TABA.</u>	
0. Introduction.	74
1. Constat.	77
2. Interprétation du constat.	81
<u>Annexe 1</u> : Quelques commentaires concernant l'ex- ploitation économique de l'adduction d'eau Taba.	85
 <u>SECTION VI</u> : <u>QUELQUES LIGNES DE FORCE SE DEGAGEANT DE L'ENSEMBLE DES EVALUATIONS.</u>	
0. Choix du domaine.	91
1. Type d'intervention.	92
2. Le partenaire.	94
3. Le Rwanda.	96
4. Conception et exécution.	97
 <u>SCHEMA DE L'EVALUATION.</u>	

.