**HANDICAP INTERNATIONAL
CIEDEL**

**Etude de la démarche d'intervention
de HI-ANS
en situation de post-crise.**

Le cas du Rwanda (1994-1996)

**Augustin Mutabazi
Christophe Mestre
Septembre 2001**

1. PROJET DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES A RUTONGO.....	3
1.1. BREF HISTORIQUE : LE CONTEXTE VU PAR ANS.....	3
1.2 RECONSTITUTION DU CONTEXTE « REEL ».....	3
1.3 PROJET D'URGENCE DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES POUR LA SAISON CULTURALE 95A A RUTONGO.....	4
1.3.1. DESCRIPTION DU PROJET.....	4
1.3.2. COMPREHENSION DE LA METHODE.....	6
1.4 PROJET DE DISTRIBUTION A RUTONGO SAISON 95 A.....	9
1.4.2. DESCRIPTION DU PROJET.....	9
1.4.3. METHODOLOGIE DU PROJET RUTONGO B.....	15
2. LE PROJET DISTRIBUTION D'INTRANTS DANS KIGALI NORD.....	17
2.1. LE CONTEXTE RÉEL.....	17
2.2. LE PROJET INTRANTS SAISON 95 A RUSHASHI.....	18
2.2.1. LA DESCRIPTION DU PROJET.....	18
2.2.2. COMPREHENSION DE LA METHODE.....	19
2.3. LE PROJET DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES EN SAISON 95 B KIGALI NORD ...	22
2.3.1. LA DESCRIPTION DU PROJET.....	22
2.3.2. COMPREHENSION DE LA METHODE.....	25
3. APPUI AUX GROUPEMENTS DE COMMERCIALISATION D'INTRANTS , MULTIPLICATEURS DE POMME DE TERRE ET ELEVEURS DE CHEVRE : UNE TROISIÈME PHASE.....	27
3.1. PRESENTATION DU PROJET.....	27
3.1.1 Le contexte de la « troisième phase ».....	27
3.1.2. Les objectifs du projet.....	27
3.1.3 Les stratégies du projet.....	27
3.1.4 Les activités prévues.....	27
3.1.5 Les résultats.....	28
3.1.6 Les acteurs et le dispositif.....	28
3.2 COMPREHENSION DE LA METHODE.....	29
3.2.1 L'identification.....	29
3.2.2 L'élaboration.....	29
3.2.3 La mise en œuvre.....	29
3.2.4 L'évaluation.....	29
4. SYNTHÈSE DE TROIS ACTIONS.....	30
5. PERCEPTION DE LA DEMARCHE PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ET LEURS STRATÉGIES PAR RAPPORT AU PROJET.....	31
5.1. LES PAYSANS.....	31
5.1.1. Perception.....	31
5.1.2 Stratégies.....	31
5.2 LES GROUPEMENTS.....	32
5.2.1 Perception.....	32
5.2.2 Stratégies.....	32
5.4. LES AGRONOMES COMMUNAUX.....	33
5.5 LES AUTORITES LOCALES.....	34
5.6 LES EXPATRIES.....	35

ANNEXES

1. PROJET DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES A RUTONGO.

1.1. Bref historique : le contexte vu par ANS.

Dans le cadre d'un programme d'urgence agricole, coordonné par le Programme des Nations Unies pour le Développement, ACTION NORD SUD a pris en charge le soutien d'environ 23.000 familles, réparties sur quatre communes. Rutongo, Rushashi, Musasa et Tare vivent actuellement, comme tout le reste du pays, une période de disette. La guerre a privé de leurs terres et de leurs outils la majorité des paysans. Le matériel agricole a été pillé, et c'est les mains nues que le Rwandais doit travailler sa terre¹.

Dès la fin des combats au Rwanda en juillet 1994, on a pu constater les énormes dégâts laissés par la guerre civile, particulièrement dans l'agriculture, du fait des mouvements de nombreux déplacés et réfugiés et de la destruction complète de systèmes agricoles et de l'élevage. La situation laissait présager, à très brève échéance, de graves pénuries alimentaires à défaut d'une relance immédiate de la production agricole locale par une aide massive en intrants et outillage agricoles de base.

C'est pourquoi, face aux agriculteurs, pour la plupart démunis de semences et de l'outillage agricoles nécessaires au travail de la terre, a été mise en place une vaste opération de soutien à l'agriculture sous la coordination nationale du MINAGRI et la FAO exécutée par divers organismes internationaux ou non gouvernementaux présents sur le territoire. La phase cruciale de distribution des semences et de l'outillage agricole avait pour objectif d'être réalisée afin de bénéficier des pluies de la première saison d'après-guerre (mi-octobre maximum).

1.2 Reconstitution du contexte « réel ».

La première préoccupation de la méthode ANS / HI part de l'identification du contexte qui prévalait réellement à cette époque. Il y a lieu de distinguer le contexte d'avant la crise de celui de la période post crise qui prévalait dans la zone d'action du projet.

A. Avant le génocide de 1994.

La zone de Rutongo est une aire du projet de développement rural de la coopération allemande GTZ, zone périurbaine à l'entrée de Kigali sur la route vers l'Ouganda. Elle compte des activités extra-agricoles relativement importantes comparativement aux autres communes rurales. Les habitants avaient recours au salariat pour exploiter les terres. Elle en comptait 54.574 en 1993.

B. Période post crise.

Le FPR prend le pouvoir en juin 1994. Tout de suite une administration s'installe dans tout le pays. Le pays est fortement militarisé. Le FPR hérite des infrastructures publiques dont certaines sont fortement endommagées et pillées, spécialement les hôpitaux et les bâtiments d'administration. Des ONG arrivent de partout pour des actions humanitaires

¹ Jean Michel Lacroix, Logisticien Action Nord Sud, Nouvelles d'Action Nord Sud, Bulletin trimestriel n°1

d'urgence. Handicap International ouvre sa mission au Rwanda en juillet par le volet urgence médicale à Rutongo et l'appareillage orthopédique à l'Hôpital Général de Kigali.

A Rutongo, porte d'entrée de la capitale, parmi les populations rentrées, une bonne partie n'est pas originaires de cette zone, elle cherche à se localiser à proximité de Kigali au cas où elle ne peut y habiter directement. Ces populations ont été identifiées en même temps que les originaires comme population cible du projet.

C'est une zone de passage et de conflit, qui a connu beaucoup de départs dans la population, de pillage et de destruction dans les maisons, et de disparition d'une partie du cheptel entre avril et juillet 1994. Après juillet, 60 % de la population de 1993 sont en place mais une partie de ces personnes n'est pas de Rutongo, comme dit précédemment, et donc n'y va pas y rester. Les petites activités économiques ont repris rapidement (vente de charbon de bois, ...). Une partie des récoltes était encore sur pieds au retour des gens (sorgho, patate, manioc, ...) surtout dans les marais qui ont constitué un véritable grenier pendant cette période difficile.

1.3 PROJET D'URGENCE DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES POUR LA SAISON CULTURALE 95A à RUTONGO.

1.3.1. DESCRIPTION DU PROJET.

Titre du projet : *Distribution de semences et intrants agricoles dans la commune de Rutongo saison 1995 A (septembre 94 – janvier 95).*

Coût du projet : 100.000 \$

Le projet est rédigé le 29 août 1994. Il est soumis tout de suite à l'organisme de coopération américaine USAID DART déjà présente à Kigali. Le financement est accordé le 9 septembre 1994. Il s'agit bien d'un projet d'urgence comme le note le requérant.

1.3.1.1. Objectifs.

Mettre à disposition des ménages agricoles des semences et des houes d'aider au démarrage de la première saison agricole (après la guerre) dans le but de prévenir une crise dans le pays.

1.3.1.2. Stratégie.

Ce projet d'urgence est considérée comme une première phase d'un large projet de réhabilitation des exploitations agricoles familiales, la deuxième phase devant porter à la fois sur l'agriculture et le cheptel animal des petits exploitants.

1.3.1.3. Les activités prévues.

Le projet prévoyait distribuer deux distributions :

- une première distribution de vivres (afin d'éviter que les semences ne soient mangées) de 10 kg par famille, soit 60 tonnes et une houe par famille, soit 6000 houes entre le 5 et le 9 septembre 1994 ;
- une deuxième distribution, entre le 12 et 16 septembre de semences : 14,7 kg de haricots par famille, soit 88 tonnes et 1,6 kg de maïs par famille, soit 10 tonnes.

Il était prévu aussi l'affectation d'un technicien agronome par secteur, soit 9 au total pendant un mois, afin, outre la distribution, de pouvoir évaluer la saison culturale 1994, d'étudier le milieu et de proposer des micro-projets agricoles pour la saison culturales 1995 B. Il était aussi prévu le recrutement de 10 travailleurs manœuvres pour le transport et la surveillance pendant la distribution.

L'organisation du projet comptait, outre ce recrutement, sur la présence d'un staff ANS Rwanda qui comprenait déjà le représentant de ANS Rwanda, son administrateur, un logisticien expatrié et un ingénieur agronome rwandais.

Enfin, ce projet prévoyait déjà qu'à la fin de cette première phase reconnue d'urgence qu'une deuxième phase pour un développement à moyen terme de l'agriculture et de l'élevage dans la commune de Rutongo devait commencer.

C'est dire que la rédaction du projet annonçait un couplage « urgence-développement ».

Durée du projet : 1 mois.

1.3.1.4. Résultats.

Le 10 septembre 94 : fin des stockages dans les bâtiments de la commune de Rutongo des semences (importées d'Ouganda) et des houes (importées du Kenya) et de vivres fournies par le PAM.

Le 19 septembre 94 : distribution de 6369 houes sur 6715 familles inscrites.

26, 27 et 28 septembre 94 : distribution de la nourriture et des semences (3 secteurs par jour) : 88 tonnes de haricot, 10 tonnes de maïs, 70 tonnes de farine de maïs et 13,2 tonnes d'huile et même des intrants initialement non prévus, à savoir 110 kg de semences potagères et 120 pulvérisateurs. 6942 familles inscrites pour la nourriture et les semences se sont présentées et ont bénéficié de cette distribution.

De l'affectation de l'aide, il est concordant de retenir, qu'une partie des semences n'a pas été mise en culture à Rutongo pour plusieurs raisons : beaucoup de ménages étaient effectivement des migrants temporaires sur Rutongo et d'autres étaient à la solde d'emplois plus rémunérateurs. La population rurale de Rutongo était par ailleurs habituée à recourir à la main d'œuvre. De problèmes phytosanitaires sur les haricots sont apparus. La population se souvient de ces faits parce qu'ils l'ont relevé sans que les enquêtes les y aient conduit expressément. Le bourgmestre s'était à l'époque de cet état de chose plutôt négatif.

1.3.1.5. Les acteurs et le dispositif.

ANS participe à une coordination des ONG travaillant sur le programme semence mise ne place par le PNUD sous la supervision technique de la FAO. Cette coordination a accepté que ANS s'occupe des semences et houes dans la commune de Rutongo. Cette action est inscrite dans le Plan national aux agriculteurs coordonnés par le Ministère de l'Agriculture. Des réunions des opérateurs agricoles d'urgence sont observées. ANS a disposé d'un expatrié responsable du projet, d'un ingénieur agronome rwandais, de 11 techniciens agronomes et de 20 travailleurs manœuvres.

Au niveau matériel, deux véhicules et 20 camions ont été utilisés.

Les autorités communales sont informées sur le programme national de distribution et chaque bourgmestre s'est impliqué dans la confection des listes des ménages présents.

1.3.2. COMPREHENSION DE LA METHODE.

1.3.2.1. L'identification du projet.

Une étude d'évaluation des besoins primordiaux en intrants et détermination du circuit de leur distribution aux agriculteurs du Rutongo a été réalisée le 25 août 1994 par un ingénieur agronome local recruté par l'ONG.

Il s'agit d'un rapport d'identification de la population cible, des besoins exprimés. Malgré l'urgence de l'action, il a donc été possible d'obtenir des éléments d'identification en s'appuyant sur une expertise locale. Voici le résumé de son étude d'identification.

Avant la guerre la superficie des terres cultivées était de 9077 ha, soit 84 % de la superficie totale de la commune. Les marais en comptaient 130,45 ha. La superficie moyenne de l'exploitation agricole familiale (EAF) était de 0,62 ha pour une moyenne de 4,8 personnes. Les superficies par type de culture sont aussi données. Sur base des données de la littérature existante, les besoins prévisionnels en semences par famille sont les suivants :

Nature	Type	Occupation par rapport à l'EAF	Superficie disponible par ménage	Besoins par ménages	Besoins totaux pour 6000 ménages de Rutongo	Prix unitaire en FRWA	Prix totaux en FRWA
Houe Haricot	Ordinaire Rubona 5 Tostado Ikinyange	- 34 %	- 21 ares	2 14,7 kg	12.000 88.200 kg	1000 80	12.000.000 7.056.000
Maïs	Nyirakagaori Bambu	8,7%	5,4 ares	1,6 kg	9.600 kg	40	384.000
Soja	Palmetto	4,2%	2,6 ares	1,3 kg	7.800 kg	80	624.000
Petit pois	Kyondo	1%	0,65 ares	0,55 kg	2.160 kg	90	194.000

Ces besoins sont évalués à 20.258.400 Frs, soit 57.882\$ (1\$ = 350 FRA).

Sur base d'une enquête auprès des populations, par technique d'échantillonnage, à travers des réunions dans des secteurs et par des visites à domicile, le rapport dit avoir recueilli les DEMANDES par ménage.

L'ingénieur conclut que les besoins exprimés par la population sont supérieurs aux besoins pré-calculés. Le paysan, poursuit-il, a tendance à demander plus qu'il ne faut, car il pense que le bailleur donne moins que ce qui été demandé : le paysan souhaiterait utiliser le surplus à d'autres fins comme la préparation alimentaire ou la vente. Sur l'exploitation agricole familiale, le paysan aura tendance à agrandir la superficie normalement occupée par les diverses cultures dont la semence n'est pas disponible.

L'expert local conclut en établissant un tableau de compromis entre ses estimations sur base de ses connaissances scientifiques et de demande formulée par la population comme suit :

Nature	Quantité pre-calculée	Quantité demandée	Quantité ajustée par ménage
Houe	2	4	2
Haricot	14,7 kg	35 kg	18 kg
Maïs	1,6 kg	7 kg	2 kg
Soja	1,3 kg	7 kg	2 kg
Petit pois	0,36 kg	11 kg	1 kg

La population présente est estimée à partir des données de la commune à 6.000 ménages. Sur cette base les intrants coûteraient 64.624\$.

Cette étude d'identification proposait les suggestions suivantes :

- Chaque ménage recevrait la même quantité et la même nature d'intrants. « Nous savons que les besoins diffèrent selon les ménages, mais nous savons que cela se corrige naturellement par un échange ente ménages selon leurs besoins, ce qui crée donc un nouvel équilibre réaliste ».
- Les bénéficiaires devraient être sensibilisés à la nature du don : un don devrait servir d'intrants et non un don de consommation directe sous forme d'aliment.

A notre avis, cette sensibilisation semble n'avoir pas été suffisamment menée. Certains ménages déclarent avoir consommé les haricots ne sachant pas qu'il s'agissait des semences. En fait les distributeurs, pressés par le temps, plus dans une logique de logisticien, peuvent présumer que le bon sens amènerait les ménages à semer.

- Collaborer dans la mesure du possible avec l'autorité politico-administrative.

« Dans le domaine de l'élevage, vu que le bétail a presque disparu de la région à cause de la guerre, un système de crédit bétail bien adapté relèverait la situation ».

Les paysans interrogés ne se rappellent pas avoir été contactés au préalable pour cette identification. L'auteur de cette évaluation estime quant à lui qu'un tel travail était plus ou moins aisé à mener étant donné la présence des données de base dans la littérature agricole du pays. L'enquête auprès des ménages sur les besoins exprimés s'avère d'ailleurs inutile au vu des quantités exagérées que les ménages annonçaient. L'appréciation de l'enquête pose cependant problème. Il reste une nette impression qu'il a marqué un esprit de jugement pour certains besoins. En effet, comment accepter que tous les ménages étaient en manque de houes et des semences dans la même proposition que leurs besoins ordinaires. L'identification fait sienne un contexte de crise totale que nous avons fustigé. En effet, tous n'avaient pas perdu la totalité d'intrants nécessaires. Bien évidemment les migrants n'en avaient pas. Mais il n'avaient pas non plus de champs.

Au niveau national, le Ministère de l'Agriculture (MINAGRI) et la Mission PAM/FAM ont, aussi de leur côté, apprécié les besoins par préfecture et commune suivant cette même logique.

1.3.2.2. L'élaboration.

L'élaboration du projet s'est inspirée de l'étude d'identification. ANS décide de donner la même quantité à tous les ménages que ces derniers s'échangeraient ensuite.

Les modalités d'échange n'ont cependant pas été imaginées. Il a été illusoire de penser qu'un ménage qui aurait en un surplus de haricot semences par rapport à ses besoins les aurait donnés à un autre qui en aurait manifesté un déficit. Dans l'hypothèse du contexte des ménages démunis de tout, celui accusant un déficit aurait-il offert les vivres obtenus, du reste insuffisants, pour augmenter sa part en semences ? Il semble qu'une partie de semences a été plutôt vendue au marché par les ménages, soit pour acquérir la bonne semence, soit pour acquérir d'autres biens.

Paradoxalement, des types de semences identifiés tant par l'expert que par la population, seules les semences en maïs et haricot sont retenus ainsi qu'une houe. Les paysans interrogés ne se rappellent pas avoir été contactés au préalable pour cette identification. L'auteur de cette évaluation estime quant à lui qu'un tel travail était plus ou moins aisé à mener étant donné la présence des données de base dans la littérature agricole du pays. L'enquête auprès des ménages sur les besoins exprimés s'avère d'ailleurs inutile au vu des quantités exagérées que les ménages annonçaient. L'appréciation de l'enquête pose cependant un problème. Il reste une nette impression qu'il a manqué un esprit de jugement pour certains besoins. En effet, comment accepter que tous les ménages étaient en manque de houes et de semences dans la

même proportion que leurs besoins ordinaires. L'identification fait sienne un contexte de crise totale que nous avons fustigé. En effet, tous n'avaient pas perdu la totalité d'intrants nécessaires. Bien évidemment les migrants n'en avaient pas. Mais ils n'avaient pas non plus de champs.

Elle adopte la distribution généralisée à tous les ménages. Les 6000 ménages ciblés constituent l'approximation de la population recensée par la commune et déjà contenue dans l'étude d'identification.

L'on ne sait pas pourquoi l'élaboration du projet en ce qui concerne la demande s'écarte de quelque peu des besoins « identifiés » ou du moins retenus dans le travail d'identification comme le montre le tableau ci-après :

Nature	Quantité pré-calculée « identification avant 94 »	Quantité demandée par le ménage	Quantité ajustée « identification »	Quantité prévue par le projet
Houe	2	4	2	1
Haricot	14,7 kg	35 kg	18 kg	14,7 kg
Mais	1,6 kg	7 kg	2 kg	1,6 kg
Soja	1,3 kg	7 kg	2 kg	0

Cette décision a été prise au niveau national dans le cadre de la même coordination de l'aide à l'agriculture sous l'égide du MINAGRI et de la FAO.

Le contexte est donc présenté comme globalement négatif en terme de capacité des agriculteurs à lancer la deuxième campagne. S'il est vrai, les résultats de la première campagne étaient globalement pas satisfaisants, il est contestable que toute la population de Rutongo accusait une carence en semences telle qu'une distribution massive et gratuite s'imposait de façon urgente.

1.4 PROJET DE DISTRIBUTION A RUTONGO SAISON 95 A

1.4.2. DESCRIPTION DU PROJET

1.4.2.1. Le But du Projet

Tout comme l'intervention lors de la saison 1995 A, les principaux buts de cette opération restent :

- d'aider les agriculteurs à une relance de leurs activités agricoles normales,
- d'encourager les populations à revenir se fixer sur leurs terres
- de prévenir de graves pénuries alimentaire futures

1.4.2.2. Les objectifs du projet

Fournir une réponse immédiate à l'urgence du lancement de la saison 1995 B en assurant les distributions en semences et outillages ;

1.4.2.3. Les stratégies du projet

- Assurer un soutien aux agriculteurs pour se prémunir contre les risques d'échec des récoltes (les résultats de la saison 95A ayant été jugés insuffisants)
- S'inscrire dans un plan d'action de réhabilitation à long terme

Les bénéficiaires ont été estimées à 22000 ménages (avec les communes de Rushashi et Musasa) dont 8.000 pour Rutongo.

Pour l'ensemble de trois communes de Rutongo, Rushashi et Musasa : 650.871 \$ dont
Fonds demandé : 172.971 \$
Dons en nature : 450.300 \$
Financement ANS : 27.600 \$

La même logistique qu'en saison A plus un technicien agronome par commune.
Durée du projet : 6 mois (20.01 au 30.07.95)

1.4.2.4. Les activités prévues

1° Distributions de semences vivrières et de houes

L'objet de la distribution est de même type que celle entreprise lors de la saison 1995A (sauf la nourriture). Cette opération prévoyait, à nouveau, mettre à la disposition de l'ensemble des populations, les semences vivrières nécessaires au rétablissement de l'exploitation agricole normale. Les variétés de semences ont été étendues : haricot, sorgho, maïs, pomme de terre (...)

Pour être efficaces, ces distributions, annonçait le rédacteur du projet, « doivent être réalisées avant début février pour le sorgho, la fin février pour le haricot et la fin mars pour le maïs. Encore une fois, elles seraient accompagnées de distribution de houes destinées au travail de la terre ».

Durée prévue pour cette action : 20.1 au 30.3

2° Actions de soutien et/ou complémentaires à la distribution de semences vivrières

a) Soutien technique et suivi de la saison culturale par des agronomes :

Installation à demeure dans chaque commune d'une équipe composée de 3 techniciens agronomes en charge :

- de l'organisation des distributions
- de liaison entre ANS, les agriculteurs et les autorités communales

- du conseil technique aux agriculteurs
- de la mise en oeuvre des actions complémentaires (gestion des distribution, formation des agriculteurs)
- du suivi et de l'évaluation de la saison culturale jusqu'à son terme (fin juillet)
Durée de cette action : 6 mois (du 20.1 au 31.07.1995)

b) Mise à disposition de semences potagères

« Une telle action nécessite une attention plus soutenue, tant dans le choix des agriculteurs susceptibles d'en bénéficier, que dans le type d'apport qu'elle suppose de la part d'ANS. La simple distribution générale de ces semences est en effet non envisageable, sous peine de résultats nuls ou médiocres. Il est nécessaire de parvenir à une sélection des agriculteurs désireux de s'investir dans ce type de cultures et donc réceptifs des techniques agricoles plus élaborées et contraignantes. Par ailleurs, la mise à disposition d'autres intrants agricoles adaptés, est indispensable au succès d'une telle action. Il s'agira particulièrement d'outillages complémentaires (arrosoir, pelles, brouettes,...) et des nécessaire produits d'enrichissement des sols (engrais) et de protection phytosanitaire ».

Durée de cette action : liée moins étroitement à des périodes impératives de semis, le projet avait estimé que cette action pouvait être développée tout au long de la saison 1995 B (20.1 au 30.07.1995)

c) Engrais et protection phytosanitaire

ANS comptait profiter de l'installation de ses techniciens agronomes au sein des communes pour tenir un rôle moteur dans l'identification des besoins et la diffusion de ces produits.

La philosophie de cette idée novatrice qui marque un pas vers le « développement » peut être résumée par ce passage du projet :

« Un travail au sein même des communautés rurales leur sera demandée en vue d'identifier, de former et de suivre le travail « d'Agents Phytosanitaires » locaux. Ceux-ci seront équipés et approvisionnés en produits par ANS. Dès qu'ils seront opérationnels, ils se tiendront à la disposition des agriculteurs et traiteront les cultures contre paiement. Ces paiements, conformes aux recommandations du MINAGRI, auront pour objet de rémunérer l'agent et d'assurer un fonds de roulement et services payant seront destinés à couvrir des cultures réputées rentables (cultures maraîchères, pomme de terre...). Cependant, dans le but d'assurer les meilleures chances au rétablissement de l'autosuffisance alimentaire lors de cette saison, ANS envisage de subventionner l'emploi des pesticides en cas de menace contre les cultures vivrières (jugées moins rentables et pour lesquelles l'agriculteur consent difficilement d'investir en pesticides et engrais) ».

Le projet ne note aucune expérience de ce genre à Rutungo. Il souligne par contre, « il est à noter qu'après enquête sur le terrain, il apparaît que les communautés de Rushashi et Musasa sont toujours équipés de pulvérisateurs (1 par cellule) et qu'une partie de personnel formé se trouve sur place, prêt à recommencer son activité sous réserve qu'on lui fournisse les produits nécessaires ».

Durée : 6 mois (du 20.1 au 30.7)

d) Amorce de restructuration des communautés agricoles « à l'occasion de ce projet ANS souhaite œuvrer dans le sens d'une incitation à la réformation des structures communautaires agricoles. Il ne pourra s'agir bien sûr que d'une amorce de restructuration dans la perspective d'un prochain projet plus long terme de Réhabilitation ou de Développement.

... refaire fonctionner certains groupes de solidarité, par exemple autour des Agents phytosanitaires, ou bien dans le cadre de groupes maraîchers en charge de la gestion d'équipements communs. Les équipes de techniciens agronomes présents sur le terrain, auront aussi pour mission de soutenir cette action, en assurant l'identification et la mise en place de ces structures ou les formations nécessaires au sein des communautés rurales. Par ailleurs, du fait de la disparition momentanée des structures agronomiques traditionnelles des communes (agronomes de commune et de secteur), ces équipes de techniciens agronomes pourront assurer certaines de leurs missions (conseils aux agriculteurs, soutien technique à l'autorité communale, ...).

Les besoins en intrants sollicités pour Rutongo se présentaient comme suit, pour 8000 ménages.

Semences	Kg	Outillages agricoles	Unités
<ul style="list-style-type: none"> • Haricots volubiles • Haricots nains • Maïs • Soja • Petit-pois • légumes 	2.000 80.000 24.000 12.000 8.000 4.000 80	Houes Pulvérisateurs Accessoires pulvérisateurs <ul style="list-style-type: none"> • gants (paires) • masques • entonnoirs • seringues • bouteilles vides Arrosoirs Brouettes Râteaux Pelles Tridents Pioches	8.000 120
Pesticides Dithane M45 Insecticides	1000 Kg 1000 litres	Fertilisants Engrais minéraux Rhizobium	32000 kg 8 kg

La structure technique prévoyait :
 Au niveau central à Kigali
 1 coordinateur agricole expatrié
 1 ingénieur agronome rwandais
 2 assistants agronomes
 2 secrétaire
 1 gestionnaire de stock
 3 gardiens

et la main d'œuvre de chargement et déchargement.

Au niveau communal

Par commune : 3 techniciens agronomes
 1 secrétaire
 main d'œuvre de déchargement et de stockage
 main d'œuvre de distribution

A notre avis, ces prévisions des tâches et donc de structure donnait plus de chance à plus de travail bureaucratique que de terrain. En effet, 3 techniciens agronomes pour 8000 familles (soit 2667 par agronome) sur le terrain contre une équipe centrale composée d'un ingénieur agronome et de deux assistants, en plus d'un personnel logistique, paraît disproportionné et utopique par rapport au travail projeté. La prévision d'une mise à disposition d'une moto par technicien ne supprime pas notre critique.

1.4.2.5. Les activités réalisées.

a) La distribution d'intrants

Le projet prévoyait deux formes de diffusion d'intrants : une diffusion généralisée gratuite et une diffusion ciblée auprès de groupements.

Pour la diffusion généralisée, qui aurait dû se faire en janvier, les dates exactes de distribution n'ont pu être identifiées. Cependant, on note qu'à la date du 8 mars 95, c'est-à-dire avant l'échéance fixée, 24 tonnes de sorgho et 40 tonnes de haricot (contre une prévision de 82 t) nain ainsi que 7480 houes avaient été distribuées.

A cette date, il restait en dépôts et donc à livrer, 8 tonnes de soja, 6 tonnes de petit pois et 80 kg de semences de légumes. Ce retard avait été mentionné lors d'une réunion de suivi de la saison B dans la préfecture de Kigali rural (11 communes dont 3 à charge de ANS), réunion tenue par le Préfet en présence de 52 participants, le 11 janvier 1995. La réunion avait déjà relevé la suspension des agronomes chargés du suivi.²

La diffusion ciblée n'a pas eu lieu. Elle devait concerner les pesticides, les engrais et l'outillage agricole. Elle devait être payante sous forme de crédit à accorder aux groupements agricoles suivant la formule de l'ancien projet français « Projet Kigali Nord : PKN).

En mars 95, en pleine saison agricole, ANS a été obligée de quitter la commune de Rutongo à la suite de différends avec les autorités locales. ANS venait d'être chassé de l'hôpital de Rutongo, son premier site d'intervention par les autorités sanitaires du pays. L'entretien avec un ancien Directeur de Programme et de cadres encore en place confirme que ANS avait effectivement été prié de ne plus s'occuper de l'hôpital. Selon lui, en perdant le

² Les agronomes n'ont été remplacés que longtemps après : avril 95. Rutongo n'en profita plus d'ailleurs. Ils ont été recrutés pour les autres communes plus au Nord (Rushashi, Musasa, Tare). Les agronomes de la saison A avaient été jugés inactifs.

projet hôpital, on perdait le programme intégré. La nomination d'un médecin directeur local a tout basculé. Ce dernier n'ayant pas reçu satisfaction individuelle dans sa propre prise en charge par ANS (attribution véhicule), a plus ou moins contribué à donner, au Ministre de la santé, une image imparfaite du travail sur terrain. Cette asymétrie d'information n'a pas été corrigée parce que ANS n'avait jamais rencontré directement le ministre, il passait par le directeur du cabinet qui n'a pas « fonctionné » cette fois dans ce dossier.

Par ailleurs, d'autres enquêtes de ce jour confirment que la GTZ était mieux perçue par les autorités communales du fait de sa « flexibilité » dans les sollicitations extra-projet comme par exemple l'appui direct aux communes (véhicule du bourgmestre, réhabilitation de bureaux communaux endommagés pendant la guerre). En effet, ANS avait exprimé son incapacité à venir en aide directement à la commune et surtout au bourgmestre. Il importe de rappeler, à ce niveau d'analyse, que ANS/HI était perçu comme un projet des Français, ceux-là même qui ont presque accompagné les génocidaires avec l'opération turquoise. Il était donc très facile de se faire « virer ». Par ailleurs, la GTZ n'a pas regretté de récupérer l'entièreté de son ancienne aire de projet. Autrement, par solidarité, on s'entendrait à ce que GTZ refuse de faire le relais. Et pourtant, elle a bel et bien repris le projet. En témoigne le procès verbal de remise – reprise du 27 mars 1995. A cette date, la distribution par ANS de 40 tonnes de haricots, 24 tonnes de sorgho et 7123 houes était réalisée. Il faut noter au passage que ces intrants avaient été financés par la même GTZ. C'est dire que ANS n'était qu'un sous-traitant et les autorités le savaient. La GTZ avait récupéré les intrants non encore distribués, à savoir 8 tonnes de petit pois, 8 tonne de soja, 80 kg de semences potagères qui étaient encore stockés à Rutongo même. La remise reprise n'a pas concerné les ressources humaines parce que le recrutement des agronomes en charge du suivi de la saison agricole B n'avait pas encore eu lieu. Et pourtant la saison était fort avancée.

L'ancien directeur de programme affirme (son interview récent cfr Philippe) que suite à cette perte, ANS n'a pas voulu continuer le volet agricole dans cette commune. Il est vrai que c'est l'élément déclencheur de l'arrêt des activités agricoles à Rutongo. Mais, des informations concordantes confirment aussi que c'est le Bourgmestre de la commune qui a demandé aux instances de la sous préfecture de remplacer ANS/HI par la coopération allemande GTZ qui était déjà opérationnelle dans cette sous préfecture de Mugambazi avant la guerre. Le sous préfet demandera par écrit à la GTZ, le 2 février d'intervenir à Rutongo sur le plan de la relance agricole à la place de ANS. Pendant cette période de distribution, GTZ avait repris son ancienne aire de projet dans cette sous-préfecture sauf la commune de Rutongo.

b) Les autres activités

Rien d'autre à part la distribution n'a eu lieu à Rutongo.

1.4.2.6. Les acteurs et dispositif.

Le choix des communes d'intervention et donc de Rutongo est accepté par le forum national des intervenants agricoles dans le pays (ONG).

Ce dispositif de transfert de l'encadrement agricole de ANS à GTZ en mars 95 a donc été plus une contrainte, un échec qu'une stratégie. L'histoire de ANS à Rutongo s'arrête avec cette épisode.

1.4.3. METHODOLOGIE DU PROJET RUTONGO B.

1.4.3.1. L'identification.

Après une évaluation plutôt mauvaise de la première campagne, on escompte que la production réalisée ne permettra pas aux agriculteurs de lancer la campagne agricole 1995 B.

La FAO, en charge de l'identification nationale, calcule les quantités à fournir à chaque ménage compte tenu d'un taux d'approvisionnement. Pour Kigali, les quantités suivantes sont identifiées.

Type d'intrants	Quantité par ménage
Semences haricot	2 kg
Semences maraichères	0 kg
Boutures patates douces	0
Bouture manioc	0
Semence de maïs	0
Semence de soja	0,3 kg
Semence de petit pois	0,4 kg
Semence de sorgho	0
Semence de blé	0
Semence de pomme de terre	0
Engrais minéraux	1 kg
Dithane	127 g
Rhizobium	1 g
Houe	1

Source : FAO, Projet de fourniture d'urgence de semences et de facteurs de production essentiels aux populations affectées par la crise en saison 95 B, Kigali 1994.

L'implication de ANS dans l'identification n'est pas visible. On ne sait pas, de nouveau, sur quelle base l'élaboration s'est fixée.

1.4.3.1. L'élaboration.

Le Projet concerne 22000 ménages dont près de 1/3 à Rutongo. Les quantités par produit et par famille sont spécifiées dans le projet et s'écartent des besoins identifiés par la FAO.

Besoins par ménage	FAO	ANS
Haricot	2 kg	10,25 kg
Sorgho	0,0 kg	3 kg
Maïs	0,0 kg	1,5 kg
Soja	0,3 kg	1 kg
Petit pois	0,4 kg	0,5 kg
Houe	1	1

Il est surprenant de constater que le projet ANS formule une demande de loin plus importante que les besoins identifiés par les experts de la FAO, frisant même les besoins financés à la première saison. Les taux de réapprovisionnement des familles grâce aux résultats de la première campagne ne sont pas pris en compte par l'élaboration faite par ANS.

1.4.3.3. La mise en œuvre.

A Rutongo, la mise en œuvre du projet a connu des difficultés énormes qui se sont soldées par le transfert sur la commune de Tare en ce qui concerne le suivi. Seule la distribution des houes, de semences de haricot et de maïs a été mise en œuvre.

Aussi, l'on doit relever que la distribution a été faite suivant la même procédure qu'en saison 95 A .

Il n'y a pas eu d'évaluation.

2. LE PROJET DISTRIBUTION D'INTRANTS DANS KIGALI NORD.

2.1. Le contexte réel.

Avant 94.

Cette période est marquée par un projet de développement rural de la coopération française « Projet Kigali Nord », projet d'envergure importante, comportant de nombreuses opérations d'appui aux paysans en matière de vulgarisation d'intrants agricoles, d'expérimentation, d'approvisionnement en intrants, de construction d'infrastructures rurales et d'octroi de crédit agricole. Les paysans et les autorités administratives ont gardé un très bon souvenir de ce projet. Le projet venait d'arrêter à cause de la guerre. La France est fort impliquée dans les opérations militaires dans le pays au moment du génocide par le truchement de l'opération turquoise. Cette opération est considérée comme ayant accompagné les populations Hutus à l'exil alors que leurs leaders venaient de planifier et/ou de réaliser des massacres à très grande échelle des Tutsi et Hutus modérés. La France était un allié du régime Habyarimana qui venait d'être démantelé par le Front Patriotique du Rwanda, FPR, conduit par le Général Paul Kagame.

Cette zone avait aussi connu un appui du programme national du café (OCIR) : approvisionnement en intrants, organisations paysannes, achat des récoltes et donc circulation monétaire.

Juillet 94.

* Contrairement au contexte qui prévalait à Rutongo, les zones Rushashi et Musasa situées plus loin de Kigali et loin des routes principales, n'ont pas connu des déplacements importants des populations. Les familles sont en réalité restées en place et celles concernées par l'exode n'ont pas dépassé 10 % au dire des paysans rencontrés. Ces derniers déclarent avoir même récolté la saison agricole 1994B. Aussi, les marais et les bananeraies ont servi des greniers en patates douces et bananes. Ces cultures permanentes ont permis, de tout temps d'ailleurs, de souder les deux saisons. Les pertes en cheptel et en matériel agricole ont été minimales. Les agriculteurs n'ont pas non plus attendu l'action des ONG pour reprendre les activités agricoles.

* Les anciens groupements agricoles sont en dormance. Ils n'ont pas été pillés. Ils ont même conservé de l'argent dans les banques populaires rurales, elles-mêmes en dormance. Certains groupements ont même conservé des espèces monétaires dans leurs caisses.

* Les structures d'approvisionnement en intrants sont fermées (OCIR et PKN)

* L'administration communale est en place déjà en juillet et est même payée dès octobre. Comme partout ailleurs, les structures communales jusque dans les secteurs sont rendues opérationnelles : les autorités communales sont nommées, les agronomes communaux reprennent leur travail.

2.2. LE PROJET INTRANTS SAISON 95 A RUSHASHI

2.2.1. LA DESCRIPTION DU PROJET

2.2.1.1. Les objectifs du projet

L'objectif est le même que celui du projet Rutongo, à savoir donner des houes et des semences aux ménages agricoles afin de les aider à relancer leurs activités agricoles et prévenir ainsi la famine.

La stratégie est que cette opération d'urgence soit la première phase d'un large projet de réhabilitation des activités agricoles par les ménages.

Le coût du projet est de 89.000\$.le projet a été soumis à la coopération Hollandaise ODA .

2.2.1.2. Les activités prévues

Le projet est une duplication de Rutongo à Rushashi, commune plus au nord de Kigali rural. Et pourtant, en dépit du contexte général du pays, le contexte de cette commune est bien différent de celui Rutongo comme nous l'avons stigmatisé dans le paragraphe précédent.

La demande concerne, pour chaque ménage :

- La distribution d'aide alimentaire de 10 kg de vivre (maïs et huile),
- d'une houe,
- de 14.7 kg de semence de haricot et
- 1.6 kg de semence de maïs.

Bénéficiaires prévus : 7152 ménages.

2.2.1.3 Les résultats

La distribution qui initialement était prévue pour la commune de Rushashi, a été étendue aux communes de Musa sa et Tare, deux communes voisines à Rushashi non couvertes par la campagne nationale de distribution. Les bourgmestres de ces communes sont venus demander l'appui de ANS pendant que ce dernier était entrain de distribuer à Rushashi. La possibilité d'obtenir des intrants supplémentaires auprès des donateurs à Kigali et d'utiliser la même logistique, tout en renforçant son image de marque, a motivé ANS à accepter cette demande.

Quels sont les résultats de la distribution ?

A Rushashi : distribution les 14 et 15 octobre 1994

- houes : 5460 familles servies 7152 prévues
- nourriture et semences : 6942 familles servies (une autre source mentionne 7067 familles) :

9940 kg de maïs semences

78675 kg de maïs aliment

4286 litre d'huile 3580 kg de sorgho food

1287 kg de sel

A Tare

- houes : 5000 famille servies sur 6414 présentes
- 64 tonnes de haricot
- 6 tonnes de semences de maïs
- 45kg de semences potagères.

A Musasa :

- 93 tonnes de semences de haricot
- 10 tonnes de semences de maïs

2.2.1.4. les acteurs et dispositif.

ANS participe à la coordination des ONG travaillant sur le programme semences mise en place par la FAO, le PNUD et le ministère.

Dans Kigali nord, l'ont note la présence de l'ONG BORN FOUNDEN à Musasa et Tare, et de HELPJOHANITA et COMPATION INTERNATIONALE à Rushashi. des réunion des opérateurs dans le secteur agricole d'urgence tant au niveau nationale qu'au niveau de Kigali rural ont eu souvent lieu.

Le même personnel utiliser à Rutongo a été déployé pour la distribution dans ces trois autres communes.

ANS a utilisé le même dispositif qu'à Rutongo : une équipe composée d'un expatrié responsable du projet, un ingénieur agronome rwandais 9 techniciens agronomes et 10 travailleurs.

2.2.2. COMPREHENSION DE LA METHODE.

2.2.2.1. L'identification

Alors qu'à Rutongo, il existait une mission ANS sur l'hôpital, à Rushashi, ANS / HI n'était pas connu. On ne sait toujours pas comment l'identification de cette Zone a été faite³. L'on note tout simplement que la coordination des ONG avait accepté les sites de Rushashi et de Rutongo choisis par ANS. Le choix de Rushashi était dicté, comme celui de Rutongo, par la proximité avec la capitale, la possibilité de faire l'aller retour.

L'identification des besoins a été faite de la même façon qu'à Rutongo, sur la base des chiffres existants (avant 94) et d'une enquête de terrain qui a recueilli les besoins en intrants tant de l'ONG que du MINAGRI et de FAO.

Il est tout de même fait mention d'une étude rapide sur Rushashi. Pour Musasa et Tare, nous retenons que la méthode d'identification a été la sollicitation des bourgmestres.

2.2.2.2. L'élaboration du projet.

La procédure est la même qu'à Rutongo. ANS décide de donner la même quantité à tous les ménages, ceux-ci s'échangeant ensuite les mêmes interrogations demeurent (cfr projet Rutongo).

2.2.2.3. La mise en oeuvre.

La distribution est prévue sous l'autorité des conseillers des communes, sous la supervision des salariés ANS, suivant les listes données par les autorités des communes. Elle devait se faire en deux passages, le premier pour les houes et les aliments et le second pour les semences. A Musasa, ANS avait annoncé qu' « en raison des délais très courts demandés par cette opération, il ne saura développer dans cette commune une stratégie de distribution aussi poussée que dans les deux précédentes ». Nous devons faire observer que cette stratégie de distribution n'a pas été étudiée même ailleurs et qu'il est difficile de dire en quoi une stratégie de distribution a été poussée.

La mise en oeuvre effective note que les vivres ont été fournis par Médecins du Monde. Les semences ont été importées de l'Ouganda et les houes du Kenya par ANS. La distribution a été réalisée en un seul passage. Le Samedi, les adventistes ne sont pas venus à la distribution. Le nombre de houes a été insuffisant et leur répartition a été plutôt affective.

2.2.2.4. L'évaluation.

Idem qu'à Rutongo mais les gens ayant semé plutôt leurs propres semences n'attribuent pas à ANS les réussites d'autant plus qu'il n'y avait ni agronome encadreur, ni produits phytosanitaires.

³ Est-il que le choix visait l'intégration de l'ancien Projet Kigali Nord opérationnel dans cette zone avant la guerre et financé par la coopération française.

Les enquêtes auprès des bénéficiaires attestent que la mise en culture des semences a été partielle parce que la plupart de ménages avaient préféré utiliser les semences locales qu'ils avaient gardées pour la cause.

Les agriculteurs ont connu des problèmes phytosanitaires : présence d'insectes qui ont ravagé les plantes en partie. Aussi, les agriculteurs qui ont utilisé les semences distribuées attestent que le taux de germination n'avait pas été satisfaisant.

Les agriculteurs auraient souhaité recevoir des haricots food à la place des haricots semences. C'est presque contradictoire. Mais cela confirme qu'ils avaient des semences et qu'ils auraient préféré avoir assez de food pour souder la saison.

Certains, sept ans après, nous ont déclaré qu'ils auraient demandé des ustensiles de cuisine et surtout de crédits à la construction, s'ils avaient eu à être associés à la formulation de la demande. Les agronomes ANS avaient déjà relevé, à l'époque, cette demande. Et les ménages s'en rappellent bien dans les récentes enquêtes que nous avons effectuées.

2.3. LE PROJET DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES EN SAISON 95 B KIGALI NORD

2.3.1. LA DESCRIPTION DU PROJET

2.3.1.1. Les objectifs

Le projet Kigali nord est partie intégrante, cette fois, d'un seul projet intitulé : « Projet d'urgence de distribution d'intrants et outillage agricoles pour la saison culturale 1995 B » dont la population bénéficiaire comprend l'ensemble de la population des communes de Rushashi et Musasa.

En conséquence, les objectifs et les actions annoncés pour Rutongo sont les mêmes qu'à Kigali Nord.

2.3.1.2. Les activités prévues

Les prévisions des distributions dans Kigali Nord portaient sur les quantités suivantes

A. RUSHASHI : 7500 ménages (il y en avait, au 15 octobre 1994, 7152)

Semences	Kg	Outillages agricoles	Unités
<ul style="list-style-type: none"> • Haricots volubiles • Haricots nains • Sorgho • Maïs • Soja • Petit-poids • Froment • Légumes • Pomme de terre 	52.500 22.500 0 7.500 7.500 3.750 1.500 75 100.000	Houes Pulvérisateurs Accessoires pulvérisateurs <ul style="list-style-type: none"> • gants (paires) • masques • entonnoirs • seringues • bouteilles vides Arrosoirs Brouettes Râteaux Pelles Tridents Pioches	9.500 0 0 0 0 0 210 0 300 300 1000 250
Pesticides Dithane M45 Insecticides	1000 Kg 1000 Kg	Fertilisants Engrais minéraux Rhizobium	30000 Kg 8 Kg

Les besoins exprimés sont aussi importants que ceux de la première saison. Ils sont plus élevés que ceux relevés dans l'identification de la FAO. Bien plus, ANS ne tient pas compte

des résultats favorables de la première campagne. Qui plus est, la demande de houes dépasse le nombre de ménages prévus. Sachant que l'offre d'intrants était potentiellement importante auprès des bailleurs, il y a là une tendance à gonfler la demande.

A.MUSASA : 6500 ménages (il y en avait, au 15 octobre 1994, 6414)

Semences	Kg	Outils agricoles	Unités
<ul style="list-style-type: none"> • haricots volubiles..... • haricots nains..... • Sorgho..... • Maïs..... • Soja..... • Petit-poids..... • Froment..... • Pomme de terre..... • Légumes..... 	45.500 19.500 0 6.500 6.500 3.250 1.500 100.000 75	Houes Pulvérisateurs Accessoires Pulvérisateurs <ul style="list-style-type: none"> • gants (paires) • masques • entonnoirs • seringues • bouteilles vides Arrosoirs	6.500 0 0 0 0 0 0 210 0
		Brouettes Râteaux Pelles Pioches	300 300 1000 250
Pesticides Dithane M45 Insecticides	1000Kg 1000litres	Fertilisants Engrais minéraux Rhizobium	26000Kg 7Kg

2.3.1.3. Les résultats

Après les distributions de Rutongo signalées plus haut, la suite de distribution à Rushashi et Musasa ont permis d'atteindre 12000 ménages dans les trois communes (au lieu de 22000 prévus). Il sied de conclure, aux dires des bénéficiaires, qu'il n'y a pas eu de distributions massives des houes et semences au cours de la deuxième campagne mais plutôt une distribution ciblée sur les « nécessiteux ».

L'on ne sait pas dire avec précision quelle quantité a été distribuée et à qui les prévisions contenues au point 2.3.1.2 ont été affectées. Il apparaît que le financement en nature promis par des divers organismes n'a pas été accordé. Seul Rutongo avait bénéficié des dons de la GTZ. ODA n'a financé que la partie demandée en espèces, soit 172971 \$ et dont seulement un montant de 31200\$ concernait l'achat d'intrants agricoles, le reste devant couvrir la logistique et le financement.

C'est ainsi que les seules distributions dont on retrouve des traces écrites font état des distributions très faibles par rapport aux prévisions, au 20 juin 1995⁴

Rushashi 1,95 tonnes de semences de petit pois
7552 houes (?)

Musasa 1374 houes

Tare : servi par l'ONG Africare

A Tare, on note qu'il y a eu une distribution des vêtements (activité pourtant non prévue).

Les résultats sont décevants, moins bons que ceux de la première saison aux dires des agriculteurs. De l'avis de l'ingénieur local, en témoigne son évaluation en cours de saison, en date du 13 mars 1995, baptisé de « plan d'exécution du projet de distribution d'intrants et outillages agricoles, les résultats ont été décevants par manque d'encadrement, à cause d'un contact trop lâche avec le terrain et du manque de produit phytosanitaire. Les pesticides et engrais demandés dans le projet n'ont pas été offerts, du moins au 18 mars 1995.

La surveillance phytosanitaire et le suivi de l'évaluation de la campagne n'ont pas été faits.

L'auto – évaluation anticipe les critiques et demande au financeur ODA l'autorisation de réorienter le financement (voir phase 3). C'est alors qu'il y a eu prise de conscience pour travailler avec les encadreurs déjà en place (moniteurs agricoles de l'état) et réactiver les organisations paysannes. On venait de constater (en mars 95) qu'elle n'avaient pas été dissoutes par la guerre, qu'elles n'avaient qu'en dormance.

Outre les dons en nature (on ne sait pas quelle quantité reçue et quelle quantité distribuée), ANS avait demandé un financement de 172971\$ pour les trois communes (11000\$ pour les pulvérisateurs, 2200\$ pour les accessoires de pulvérisateurs, 18000\$ pour les pesticides, etc.). Ce financement avait été accordé.

Ce budget n'a pas été utilisé dans sa totalité. Le solde est réalloué à une restructuration du projet que nous qualifions de troisième phase.

- Le financement des achats d'intrants agricoles, d'un montant de 31200\$, n'a été dépensé qu'à concurrence de 17047\$ pour diverses raisons, à savoir :

*Les distributions ont été ralenties au mois de mars à cause de l'état d'insécurité dans Kigali Nord ;

*Aucune distribution n'a pu se dérouler au mois d'avril, cette période ayant été consacrée aux commémorations des événements d'avril 94 (1^{ère} anniversaire du génocide) ;

*Certains intrants se sont avérés indisponibles au Rwanda et les démarches pour leur importation ont ralenti les opérations ;

*Pénurie inattendue de certaines semences agricoles ;

*Une saison des pluies (mars – mai) particulièrement violente a rendu plus difficile l'accès à certaines zones.

* Le financement d'un coordinateur agronome expatrié n'a pu être utilisé dans sa totalité. En effet, suite à des difficultés de recrutement, le coordinateur n'a pu être présent au Rwanda qu'à partir du début du mois de mai, donc pour trois mois seulement (la fin du projet : 31 juillet). Sur un budget de 25200\$, seuls 12600\$ ont été dépensés.

⁴ Au 8 mars, aucune distribution n'avait été faite alors que la saison avait commencé depuis janvier. Autant dire que la campagne B s'est faite sans cette distribution.

- Le financement du personnel local n'a pas non plus été utilisé dans sa totalité. Les équipes n'ont que tardivement été déployées par le terrain (d'ailleurs ils n'ont été engagé qu'en avril). ANS expliquait aussi, ce qui n'est pas pertinent à mon avis, qu'il lui avait semblé qu'une nouvelle stratégie d'appui avait été souhaité : « nous avons privilégié l'appui aux encadreurs agricoles locaux, avec un minimum de personnel de ANS, afin d'éviter les effets pervers d'une politique de substitution ».
- L'achat de véhicule, à la place des locations initialement budgétise, après autorisation de ODA, a permis une économie sensible sur la ligne logistique, de même que la possibilité de recourir à des transports gratuits offerts par d'autres ONG, notamment ATLAS.

2.3.1.4. Les acteurs et le dispositif

Le choix de communes est accepté par le forum des ONG, toujours opérationnel dans le pays à la seconde saison. La programmation nationale prévoyait que la distribution à Tare allait se faire par l'ONG AFRICARE.

Le dispositif mis en place à Rutongo est le même que celui mis en route à Rushashi et Musasa.

2.3.2. COMPREHENSION DE LA METHODE

2.3.2.1. L'identification

Une réunion de préparation de la saison culturale 1995 B a eu lieu avec 6 représentants de Rushashi, 1 de Musasa et 2 de ANS le février 1995. Cette réunion envisagea la possibilité de rachat et de stockage des semences de haricot. Cette opération devrait consister à racheter de la bonne semence récoltée par certains agriculteurs (haricot volubile jugé mieux adapté que le haricot nain importé) notamment par un système de rachat « semences contre vivres ». A l'issue de cette réunion, ANS a demandé aux autorités communales une enquête devant fixer la quantité offerte de semences par les ménages.

2.3.2.2. L'élaboration

L'élaboration du projet a tenu compte de l'identification faite, en termes d'éventail d'intrants. Cependant, elle n'a pas tenu compte de la quantité identifiée par la FAO. Les quantités demandées (en nature) par familles sont exagérées.

2.3.2.3 La mise en œuvre

La mise en œuvre du projet a commencé avec un grand retard. L'équipe qui a encadré la première saison n'est pas celle qui a fait le suivi de la seconde. Pire, les 11 encadreurs (dont deux au niveau central) n'ont été recrutés qu'à la fin du mois d'avril, c'est-à-dire deux mois avant la fin de la saison.

La distribution d'intrants a été sélective.

2.3.2.4. L'évaluation.

L'impact du projet n'a pas été percutent.

En effet, le bourgmestre de Rushashi invitait ANS, déjà en pleine saison agricole, à accroître ses fonds. Aussi celui de Musasa trouvait les actions entreprises non palpables jusqu'alors. Il avait dit d'ailleurs que des plants de banane et de pomme de terre auraient été plus indiqués, chez lui, que les semences potagères. Celui de Tare avait dit que les réalisations n'étaient pas visibles aux yeux des paysans.

Ces propos sont confirmés, à ce jour, par ces personnalités ou par leurs collaborateurs de l'époque (conseillers communaux, agronomes locaux). Les propos de certains collaborateurs ANS de l'époque, surtout les agronomes qui ont quitté la maison, sont concordants sur ce point de vue.

Le projet n'a pas été exécuté comme prévu. Des retards importants ont été observés au point que le budget n'a pu être consommé totalement. C'est le résultat d'une auto-évaluation à deux mois de la fin du projet.

3. APPUI AUX GROUPEMENTS DE COMMERCIALISATION D'INTRANTS , MULTIPLICATEURS DE POMME DE TERRE ET ELEVEURS DE CHEVRE : une troisième phase⁵

3.1. Présentation du projet

3.1.1 Le contexte de la « troisième phase »

Le projet se situe dans un contexte de continuité et de rectification du projet de la saison B dont les résultats n'ont pas été bien perçus par les autorités et même par les paysans. Le contexte est visiblement celui où l'activité agricole a repris, tout de même, dans tous les ménages agricoles, comme par le passé. Les problèmes structurels de l'agriculture au Rwanda en général et dans la zone du projet en particulier demeurent : faible rendement, capital foncier très réduit par famille (0,6ha), absence des produits phytosanitaires, prix des produits phytosanitaires inaccessibles aux ménages agricoles, non rentabilité des produits vivriers, coût de transport élevé pour la commercialisation des intrants, etc.

Enfin, il n'y a aucune promesse de financement de la campagne agricole 96 A (septembre 95-janvier 96) par les grands donateurs.

3.1.2. Les objectifs du projet

Les objectifs ne sont pas mentionnés. En effet, il faut dire qu'il n'y avait pas de projet proprement dit dont on pouvait définir les objectifs en dehors de ceux de micro projets isolés réalisés pendant cette phase de tâtonnement ou du moins d'attente.

3.1.3 Les stratégies du projet

Etant donné que le MINAGRI et la FAO ne prévoient aucune distribution gratuite de semences pour la saison 96 A, ANS conçoit l'idée de transférer le solde du financement de la saison 95B à un projet d'appui aux groupements de commercialisation des intrants sous forme de crédit à leur fonds de roulement.

Aussi, l'ONG conçoit d'intervenir par des micro-projets, en l'occurrence par un »projet crédit chèvre «.

3.1.4 Les activités prévues

- Encadrement des groupements de commercialisation d'intrants agricoles,

⁵ C'est nous qui baptisons. En fait il s'agit d'une suite d'activités que nous considérons comme une troisième phase

- Approvisionnement de groupements en intrants,
- Appui aux groupements multiplicateurs de pomme de terre
- Projet de crédit caprin
- Vulgarisation à partir des agriculteurs modèles

3.1.5 Les résultats

- Les entrepôts agricoles de Rushashi ont été réhabilités
- 15 groupements de commercialisation ont été identifiés et appuyés : crédit commercial en intrants agricoles
- Une formation de cadres assistants dans le secteur agricole a été réalisée.
- Un approvisionnement de 5 tonnes de pomme de terre irlandaises a été réalisé.
- 139 chèvres (locales) et 28 boucs (race améliorée) ont été offerts à des groupements de 445 familles sous forme de crédit rotatif.⁶ Création d'une association communales d'éleveurs de chèvre (mai 96) gérant en commun un compte en banque⁷.

En mai 96, l'appui aux groupements de commercialisation d'intrants s'est arrêté. Les fonds de roulement a été transféré aux groupements. Certains groupements se sont fait voler leur trésorerie par les mêmes agronomes de ANS qui les encadraient. En effet, alors que les agronomes avaient déjà été signifié par ANS de la fin de leur contrat de travail, certains sont revenus auprès des groupements, collecter les fonds pour les commandes à ANS Kigali. Ces fonds ne sont jamais arrivés à Kigali. ANS n'a pu rembourser.

La moitié des groupements subsiste encore aujourd'hui.

3.1.6 Les acteurs et le dispositif

Un agronome ANS de niveau A2 était affecté à temps plein dans chacune de trois communes (Musasa, Tare et Rushashi). Chaque agronome était équipé d'une moto. Les agronomes titulaires communaux et les moniteurs agricoles travaillant au niveau local ont été associés. Le Minagri et l'ANS se sont mis d'accord sur une prime additionnelle en sus de leurs salaires alloués par l'Etat ; cette prime est accordée par ANS. Ce dernier a même offert une moto par agronome communal. Ce dispositif a été pris en juin 95.

⁶ Les groupements se sont constitués pour la cause

⁷ Le suivi de cette association n'a pas été réalisé parce que ANS a dû quitter la région en 96. Un climat d'insécurité y régnera par la suite au point que l'intérêt s'estompa. C'est pendant nos enquêtes de juin 2001 que le volet agricole HI Kigali était de nouveau entrer de « ressusciter » les anciens groupements.

3.2 Compréhension de la méthode

3.2.1 L'identification

15 anciens groupements du PKN ont été identifiés et ciblés comme partenaires.

3.2.2 L'élaboration

Une réunion avec les groupements a eu lieu le 22 mai 95. Au cours de cette réunion, il a été discuté les questions relatives au prix, à la prise en charge du personnel de magasin et aux modalités de remboursement. Il a été convenu que le prix d'achat (prix ANS) serait majoré de 5% au titre de marge bénéficiaire du groupement. Les frais de transport Kigali-Terrain sont pris en charge par ANS et ne sont pas pris en compte dans le calcul du coût de revient et dans la fixation du prix de vente. Les groupements n'ont pas obtenu de ANS la prise en charge du personnel comme c'était le cas à l'époque PKN (1 gérant et 1 gardien).

3.2.3 La mise en œuvre

L'agronome ANS résidant dans la commune fait l'interface entre le groupement et ANS Kigali dans l'approvisionnement du magasin : récolte des fonds, contrôle, dépôt de l'argent au siège et du bon de commande du groupement, réception des intrants achetés par le siège et livraison au groupement.

Un contrat de crédit par lequel le groupement s'engage à rembourser le crédit reçu (sans intérêt)⁸.

Le remboursement est faible : moins de 30%

Un suivi de 2,5 mois, seulement, auprès des bénéficiaires du projet chèvre est relevé. La radio nationale a été utilisée pour informer la population de la commune des dates de distribution de chèvre et de la formation.

3.2.4 L'évaluation

Deux évaluations peuvent être notées.

1° Après 1,5 mois il a été organisé une réunion d'analyse de la situation des groupements des groupements et de définition des actions futures. Les problèmes suivants sont épinglés (réunions du 18, 20 et 24 juillet 1995) :

- pas de fonds pour payer le personnel,
- pas de matériel de bureau,
- ruptures fréquentes de stock,

⁸ Ces contrats n'ont cependant pas été signés.

- prix très élevés pour les acheteurs,
- fonds de roulement faible : en fait ANS n'avait alloué que 15000\$ de fonds de roulement pour 15 groupements⁹, soit 1000\$ par groupement. C'est dire que chaque commune (5 groupements) disposait d'un fonds de 5000\$ pour une population cible de 6500 ménages agricoles, soit une offre d'intrants de près de 1 \$ par famille par approvisionnement (la rotation du stock était à supérieure à 1 mois, nous l'avons estimé à deux mois à cause de certains intrants invendus).
- Marge bénéficiaire faible . En effet, pour un fonds de roulement de 1000\$ d'une rotation de deux mois à 10% de marge commerciale ne peut dégager qu'un surplus de 50\$ le mois. Or les besoins en fournitures de bureau, « salaires du personnel » (la vente et la garde de nuit) dépassent déjà ce montant. On réalise bien que l'enjeu financier n'était pas de taille pour les leaders du groupement, à moins d'une gestion peu catholique. Le projet paraît n'avoir aucune envergure pour justifier l'occupation à temps plein de trois agronomes pour la supervision.

Il a été aussi relevé à notre passage que les produits livrés n'étaient pas tous de qualité exigée par les groupements. Certains matériels sont restés invendus à ce jour (cas de hâche jugée de format). Aussi, l'aspect conseil a fort manqué, en effet, les groupements élaboraient leur demande sans discussion préalable avec les agronomes encadreurs.

Le niveau de remboursement a été assez faible : moins de 30%

FEVRIER 96 : ANS qui misait sur un projet de grande envergure, grâce à une reprise de la coopération française, espérant ainsi récupérer l'ancien projet PKN, a dû arrêter ses activités. ANS demande aux autorités locales une structure devant assurer la continuité du projet « groupements de commercialisation ». Cette structure ne sera jamais obtenue ; les autorités estimant qu'il ne leur revenait pas de faire un tel travail¹⁰. Chaque groupement a été responsabilisé.

4. SYNTHÈSE DE TROIS ACTIONS

- Inadéquation entre les moyens, les ambitions, les besoins et la situation réelle dans chaque zone
- Problème d'organisation institutionnelle d'ANS :
 - approche de travail très segmentée : pas de contact entre secteurs (logistique, agriculture)
 - verticale : on ne discute pas entre niveaux
 - instable : combien de changement de personnel et de statut en deux ans, du moins au niveau de la coordination!
 - sans base de référence : document de base, réunions régulières,...
- Manque de connaissance du contexte national par les expatriés et même par certains nationaux (les cadres venaient en fait d'un long refuge)
- Nature et conditions du financement : centré sur l'urgence (durée limitée, besoins prédéfinis...)
- Manque de clarté institutionnelle : buts, image (sous-traitance, imitation PKN), méthode

⁹ Le document de la logistique relatif aux distributions déjà réalisées entre le 24 mai et le 27 juin fait état de : équivalent de 3634\$ pour Rushashi, 5829\$ pour Tare et 5408\$ pour Musasa (doc 55)

¹⁰ A mon avis il n'y avait plus d'enjeu important.

- Manque de compétences en développement rural. Par exemple, le projet ODA était très ambitieux et irréaliste au vu des ressources humaines et matérielles. Le projet visait une population de 22.000 ménages agricoles avec six agronomes dont trois aux bureaux
- ANS est venu en pensant qu'il n'y avait rien, que c'était la catastrophe ; le contexte était mal évalué¹¹. Il s'en est suivi du tâtonnement : recentrage, arrêt, temps mort, délocalisation forcée, attente en vain d'un financement plus sûr et plus orienté sur le long terme
- Absence d'écoute :
 - du paysan, du groupement et du cadre local par les expatriés
 - du paysan et du groupement par les cadres rwandais
 - organisation très pyramidale : paysan, groupement, technicien, ingénieur, expatrié
- Il y a tout de même une logique et une volonté de passer de l'urgence(95A) au développement (95B et réallocation).

5. PERCEPTION DE LA DEMARCHE PAR LES DIFFERENTS ACTEURS ET LEURS STRATEGIES PAR RAPPORT AU PROJET

5.1. LES PAYSANS

5.1.1. Perception

- Ils identifient la distribution comme étant le fait de la commune et donc de « l'Etat providence »
- Ils vivent la démarche comme exogène :
 - ils n'ont pas demandé le projet ;
 - l'action est peu importante pour eux parce que ne répondant pas à leurs besoins (surtout en 95B) ;
 - ils étaient peu informés
 - ils sont bénéficiaires d'une distribution dont les règles du jeu ne sont pas claires (tout le monde ne reçoit pas la même chose en saison B ; la notion de vulnérable qui a constitué le critère de choix étant souvent contesté)
- Ils vivent cette distribution comme une démarche ponctuelle. Même la deuxième distribution étaient inattendues, si pas inconnue de la majorité
- Ils ont vécu les projets comme une action dont certaines promesses n'ont pas été tenues (l'exemple du rachat de haricot volubile produit par les paysans non réalisé alors que promis)

5.1.2 Stratégies

Enjeux

Les paysans semblent d'avoir eu aucun enjeu ou du moins n'avoir pas fait de ces distributions un enjeu . En effet, on ne les a pas vus courir vers l'ONG ou vers d'autres, d'ailleurs parce que non consultés au préalable mais aussi parce qu'ils n'étaient pas dans une

¹¹ Le recours à un expert local était une bonne idée mais malheureusement son identification était déjà orientée à partir du moment où il savait qu'il s'agissait de s'insérer dans un programme de distribution massive d'intrants à l'échelle nationale. Son travail n'a pas consisté à savoir s'il fallait ou pas une distribution.

situation d'urgence, dans une situation où la non distribution les aurait amené à la famine. L'absence d'enjeux est telle que les chrétiens adventistes ne sont pas présentés le jour de la distribution tout simplement par le samedi est un jour de prière.

Contraintes

La rupture de circuits traditionnels d'approvisionnements en intrants pour les producteurs de la pomme de terre, des produits maraîchers et du café est apparue effectivement comme une contrainte importante pendant la période post crise. Il faut dire que les paysans producteurs de vivres n'avaient pas de contraintes majeures nouvelles par rapport à la situation habituelle.

Ressources d'action

La zone n'était pas si perturbée au point de manquer de ressources d'action dans le chef du producteur paysan.

Par rapport au projet ANS/HI, le paysan n'avait aucune ressource d'infléchir le cours du projet. Il était considéré par l'ONG comme VICTIME.

Stratégie

Le paysan, en réalité, n'était ni victime, ni acteur dans ce projet. En conséquence, il prenait ce qui l'intéressait (le cas des adventistes), il n'a pas non plus attendu l'aide pour reprendre les activités agricoles. Ils ont fait sans l'aide.

5.2 LES GROUPEMENTS

5.2.1 Perception

- L'ONG ANS est vue comme le retour du grand projet français PKN à qui le projet « groupements » appartenait.
- L'argent du fond de roulement et donc les intrants sont perçus comme propriété de ANS (du muzungu) comme il en était le cas avant la guerre où il était perçu comme de PKN
- Les groupements se perçoivent cependant comme des clients, des dépositaires de ANS.

5.2.2 Stratégies

Enjeux

La mise à disposition d'intrants (possibilité de crédit sans intérêt, de gérer le groupement et d'acheter à crédit pour les membres) est bien l'enjeu des groupements depuis le projet PKN.

Contraintes

La rupture des circuits amont et aval pendant la guerre et la faible circulation monétaire ont constitué la plus grande contrainte de la période post crise. Vis à vis du projet, la contrainte majeure était la forme d'appui : une sorte de crédit lié à la condition de travailler avec ANS

dans les circuits d'approvisionnement au point que le premier lot a été fourni sans communiquer le prix d'achat, que certains matériels n'ont jamais été vendus à cause de leur mauvaise qualité et que les agronomes ont subtilisé un montant important lors de la dernière commande.

Ressources d'action

Le fait d'être organisé en groupement constitue en réalité une ressource d'action que certains leaders ont tout de suite compris et capitalisé. Certains interrogés parlent encore de « faux groupement ». Les membres pouvaient à leur tour acheter à crédit. Les groupements tombés en faillite l'ont été notamment à cause de l'incapacité de leurs membres à rembourser.

Stratégie

Les groupements ont adopté un comportement opportuniste (dans le sens de profiter de la situation offerte). En effet, ils demandaient le maximum d'intrants possible. Ils prenaient tout ce qui était offert, même les produits difficiles à vendre. Le président d'un groupement nous a affirmé qu'il prenait tout, quitte à voir ce qui ne peut être vendu (cash) et le vendre à crédit entre les membres.

Dans les groupements encore dynamiques, on se rend compte que le crédit ANS a été utilisé pour diversifier les produits au point que le rayonnage réservé aux vivres et produits manufacturés est plus achalandé que celui réservé aux intrants agricoles.

Enfin, il y a une logique d'appropriation : les groupements sont devenus de petites entreprises des responsables (style boutique du quartier).

5.3 LES CADRES LOCAUX DE ANS

Perception

Le projet est perçu comme une opportunité d'emploi

Le projet est perçu comme une affaire d'EXPATS

Le projet est perçu comme une urgence et donc passager

Le projet appui aux groupements est perçu comme une stratégie d'occupation du terrain en attendant un plan de long terme

Les expatriés sont perçus comme des charlatants (sic pour ceux qui ont quitté la maison) voire des aventuriers

Stratégie

S'affirmer

Prendre le plus qu'on peut

Ressource : l'expertise locale notamment dans les relations avec les autorités et la connaissance du milieu

5.4. LES AGRONOMES COMMUNAUX

Perception

Les agronomes communaux perçoivent les actions de ANS comme UN PETIT PROJET par rapport à PKN qui n'A APPORTE GRAND CHOSE.

Pire, les activités ANS, sont perçues comme CONCURRENTES à leurs activités habituelles sans contrepartie pour eux. ANS est perçue comme ayant plus de moyens financiers et matériels que la commune en matière d'encadrement agricole.

Ressource d'action

Les agronomes communaux, du fait de leur pouvoir sur la population et de la connaissance des sites, étaient une voie incontournable pour atteindre la population.

Enjeux

Les agronomes se devaient aussi de profiter du projet en termes de gains individuels. Aussi, ils tenaient à garder leur légitimité.

Stratégies

Les agronomes communaux, en jouant sur leur ressource d'action « le pouvoir local » et avec la bénédiction de leurs bourgmestres ont réussi à obtenir une prime mensuelle et une moto chacun de la part de ANS. Ils ont obtenu aussi des primes pour leurs moniteurs agricoles de secteurs¹². Ils ont ainsi gardé leur légitimité.

5.5 LES AUTORITES LOCALES

Enjeux :

- légitimation du pouvoir auprès de la population
- maximiser leur utilité personnelle à partir des projets opérationnels dans la zone (véhicule, réhabilitation bureaux, carburants¹³,...)

Ressources d'action : le pouvoir politique¹⁴ et militaire dont est investi l'équipe communale

Perception :

- le projet appui aux groupements est vu comme un petit projet par rapport à PKN
- le projet distribution de semences est vu comme une opportunité de légitimation auprès de la population (après une victoire par un groupe longtemps exilé du pays). C'est la raison pour laquelle la politique de la liste « exhaustive » refait surface. La distribution est faite en présence des autorités communales au point que les bénéficiaires n'ont pas su que l'aide était le fait des ONG. On a vu le bourgmestre de Musasa, pour avoir vu la distribution dans la commune voisine, venir demander le redéploiement sur sa zone alors que la saison était fort avancée.

Stratégie :

- Présenter un contexte de catastrophe, de crise, d'urgence afin d'obtenir de la communauté internationale compassion et aide

¹² En retour, on n'a pas vu comment l'Agronome Ans capitalisait ce recrutement implicite. Ils semblent que les agronomes ANS ont plaidé pour leurs collègues pour avoir la paix.

¹³ Un ancien agro ANS a reconnu qu'il avait convaincu les expatriés à donner du carburant de temps en temps pour faire bon ménage.

¹⁴ Tellement vrai que certaines ONG se sont fait chassées du Rwanda ; ANS a dû quitter Rutongo à la demande du bourgmestre à qui l'octroi d'un véhicule et la réhabilitation des bureaux avaient été refusés.

- Obtenir le plus possible d'intrants et d'appui aux structures gouvernementales et communales
- Généraliser le plus possible la distribution
- Diaboliser les ONG qui ne coopèrent pas avec les autorités
- Encourager la concurrence entre ONG sur terrain (cas GTZ et ANS)

5.6 LES EXPATRIES

Enjeux : avoir des projets à gérer et asseoir l'ONG au Rwanda

Ressources : capacité à s'insérer dans le consortium des ONG de sous-traitance des agences des nations unies et des humanitaires de financement.

Perception

- Le projet distribution d'intrants qui est d'abord un projet national est vu par ANS, qui n'a pas assez de ressources, comme une opportunité de diversification de ses activités au Rwanda (à côté du volet handicap)
- La période post crise au Rwanda est vue comme une opportunité de s'installer (le Rwanda était au hit parade de l'urgence et du financement)
- Le projet appui aux groupements dans Kigali Nord est perçu comme le recentrage pour des actions de long terme et donc de développement
- Le financement des urgenciers est vu comme une contrainte pour le long terme ; d'où recherche d'un financement de trois ans via la coopération française (non obtenu)

Stratégies

- Soumissionner les projets par une politique de sous-traitance sur place
- Se présenter comme une ONG d'appui compétente dans les activités qui se font financer
- Conquérir du terrain non éloigné de la capitale et le garder, même par des micro-projets et la sous-traitance en attendant l'autonomie financière
- Se faire accepter par les agences onusiennes
- Coopérer avec les autorités

CONCLUSION

1° Le contexte de post crise est mal appréhendé. Il rend toute la population victime et donc conduit à un projet d'urgence avec des actions de distribution massive et généralisée.

Cette fausse identification rend difficile le repositionnement vers des actions de long terme, de développement, pourtant souhaitées et même annoncées dès le premier jour du projet.

Le contexte est celui de retour des populations après la guerre. Un déficit en vivres existe mais il est entrain d'être couvert par le dispositif PAM et HCR déjà en place dans le pays à cette époque. Un déficit en semences existe certainement mais ne peut pas être généralisé à toutes les communes, et encore moins à toutes les familles.

2° L'opportunité d'un financement par les gros bailleurs urgenciers influence l'équipe ANS-HI à adopter une méthodologie typiquement urgence sans étude préalable de la manière dont le repositionnement vers le long terme se fera.

3° Six mois après la premier projet de distribution d'urgence, à la suite d'une annonce d'un deuxième financement urgence, ANS-HI s'inscrit dans la logique des humanitaires urgenciers tout en annonçant des actions complémentaires calqués sur le « développement », en réalisant des actions visant à réhabiliter les anciennes organisations à la base. Ce positionnement semble être le sursaut des personnes et non d'un positionnement institutionnel.

4° Les actions complémentaires sont démesurés en termes d'appui (15 groupements de commercialisation d'intrants visant 22000 ménages, groupements multiplicateurs de pomme de terre, création d'agriculteurs modèles utilisant les produits phytosanitaires) et non cohérents en termes de moyens alloués (les groupements ne bénéficient que de 10% du budget alloué et 2% du budget prévu, 3 agronomes sont engagés pour encadrer 22000 familles). Cette incohérence relève d'une absence de compétence dans l'élaboration et la mise en oeuvre du projet à ce moment là et surtout dans l'analyse stratégique tant de l'institution que de la filière sur laquelle on veut travailler. Le programme apparaît comme un saupoudrage de ressources.

5° Le projet se termine sans réel impact. Les évaluations internes l'avaient déjà perçue. ANS avait fortement misé sur le financement de la coopération française sous la formule d'un ancien projet dit PKN dans la région. L'enjeu portait uniquement sur cette récupération avec la même démarche, sans innovation. Heureusement, à mon avis, la coopération française n'a pas répondu favorablement. C'est peut-être cette période d'arrêt qui a permis à ANS de réfléchir davantage et de se chercher les moyens de sa politique. Le projet de développement a été recentré depuis 97 sur le volet élevage, volet dans lequel ANS s'était montré efficace au début de son programme au Rwanda, et dans lequel il a visiblement plus de compétence et d'emprise sur les moyens financiers .

Les méthodes « urgences –réhabilitation-développement » ne peuvent être adaptées que dans les conditions spécifiques. Il n'en a pas été le cas dans ce projet. L'articulation entre ces trois phases n'est donc pas évidente tant dans le temps que dans l'espace. Elle exige plus de compétences ,de structuration interne et de vision stratégique et moins d'une logique d'opportunisme, d'avoir mon projet, de pitié, de faire aussi quelque chose,...

ANNEXE I. DOCUMENTS CONSULTES

N°	Date Du document	Titre	Résumé
DOC 1	25/8/94	Evaluation des besoins primordiaux en intrants et détermination du circuit de leur distribution aux agriculteurs de la commune de Rutongo	Etude de Ir RWICA, agronome rwandais ANS Etablit les besoins réels par ménage sur d'une enquête rapide et de sa propre connaissance du milieu (10 pages manuscrites)
Doc 2	Août 94	Urgent Urgent Urgent Urgent	Projet de distribution d'urgence de semences et intrants à Rutongo pour la saison 95A Coût 97400\$ Durée : immédiatement avant le 25 septembre
Doc 3	septembre 94	Extrait d'un rapport interne	Situation de ANS Rwanda avant le projet 95 B et vision stratégique de ANS <ul style="list-style-type: none"> - « ANS a eu la possibilité de recruter le Dr Philippe Chardonnet pour un mois. ...il est vétérinaire et spécialiste des conditions agro-écologiques difficiles de l'Afrique centrale ... et une expérience de 10 an au Rwanda - Deux genres d'activité sont nécessaires : les opérations d'urgence pour éviter la famine et les projets de développement rural à moyen terme pour épauler le redressement de l'agriculture rwandaise. - Une équipe de conseillers techniques rwandais d'Ans supervise la préparation et la distribution et surveille et évalue les résultats. La commune est divisée en 9 parties, chacune ayant un conseiller qui participera au projet de développement rural à long terme
Doc 4	9/9/94	Narrative Report	Narrative and financial report on the execution of the emergency operation aimed at furnishing seeds and hoes to the population of Rushashi commune

Doc 5	31 Oct 94	Rapport d'activités du volet agricole	<ul style="list-style-type: none"> - un projet caprin a été élaboré pour Rutongo de 600 à 650 chèvres - évaluation partielle de la première saison : positif parce que presque tous les ménages habités sont ceinturés par des champs nettoyés, de haricot associé au maïs - planification de la saison culturale B « en concertation avec GTZ, notre partenaire privilégié » - projet de développement agricole intégré dans la commune de Rutongo « en effet, la GTZ est déjà connu à Rutongo pour y avoir intervenu, comme le bailleur de fonds du Projet Rural de Développement Rural Intégré de la sous-préfecture de Murambi dont Rutongo fait partie... Vu la situation actuelle, l'intervention de la GTZ sur les lieux pourrait s'ouvrir à des amendements de nature à permettre une forme de partenariat où l'ANS peut jouer un rôle prépondérant. - « Nous tenons à apporter une explication sur notre choix de la commune de Rutongo : en effet, nous rayonnons déjà sur la commune depuis la fin de la guerre, dans le domaine de la santé où Ans a réhabilité l'hôpital de Rutongo. Pour mener à terme notre action de santé, nous sommes conscients que l'agriculture peut être notre fer de lance, du moins sur le plan préventif. » - « Etant une petite ONG, nous avons voulu concentrer notre énergie dans une région où nous pensons avoir des assises sérieuses, c'est à dire à Rutongo.
Doc 6	19 oct 94	Rapport de distribution A Rutungo	<p>7017 ménages Taux d'absence de 1,06% ; une erreur a été commise dans la distribution du maïs. En effet, dans trois secteurs le maïs a été distribué comme vivre. Aussi, dans trois autres secteurs, 1kg de maïs a été donné au lieu de 1,5 kg (...) Haricots : 10 kg par famille ok Food maïs : 10 kg par famille ok Food huile : 21 litre par famille « Il reste 10 t de farine de maïs. Une distribution sur l'hôpital ou sur les dispensaires peut-être envisagée, ce, pour éviter des ingérences, constatées, de la part du bourgmestre ». « Les paysans souhaitent recevoir des haricots food pour cette période de disette ». « Prévoir une distribution d'ustenciles de cuisine et autres matériels de ménages » « Les techniciens agronomes précisent que le haricot est un aliment de base au Rwanda, or la non distribution de haricots food risque, en cette période difficile, d'entraîner la consommation des semences ».</p>

Doc 7	21 oct 94	Rapport de distribution à Rushashi	82 responsables de cellules ont été concernés distribution en 3 journées 7067 ménages servis. Une partie de la population ne s'est pas présentée le samedi, il s'agit de membres de l'église adventiste Le nombre insuffisant de houes a entraîné, malgré la volonté d'ANS, une répartition « affective » des houes. Le Bourgmestre a promis de faire le nécessaire pour rendre les houes aux plus défavorisés. Semences trop vieilles d'après certains(qualité peu adaptée à la région).
Doc 8	25 oct 94	La question des intrants agricoles pour la saison agricole 1995B	Evaluation des besoins pour la campagne agricole de janvier 95 par MINAGRI/FAO
Doc 9	Nov 94	Diagnostic et propositions d'actions prioritaires pour la réhabilitation et la relance du secteur agricole	Document de la FAO
Doc 10	Nov 94	Bilan de l'aide fournie et évaluation des besoins d'urgence pour l'année 95	Document de la FAO
Doc 11	14/11/94	Rapport narratif de l'exécution de l'opération d'urgence de fourniture de semences et de houes à la population de la commune de Rutongo	
Doc 12	12/11/94	Rapport sur les semences de haricot et de maïs acheté chez Marc Denys de la coopération belge	40% mauvaises semences
Doc 13	16/10//94	Situation coopérative de Rutongo	En dormance
Doc 14	2/12/94	Sans titre de Yves Jean à Claude KGL/060/LYON	Proposition de stratégie agro pour l'urgence et le court terme - Choix des sites : Pour Rutongo, pas de difficultés à comprendre le choix Pour Musasa et Rushashi, il nous paraît opportun eu égard à notre capacité d'intervention, à nos contacts déjà établis en place et nos ambitions au cas où ... Kigali Nord
Doc 15	1/12/94	Protocole d'accord entre la Coopération GTZ et ANS	Contrat de sous-traitance
Doc 16	2/12/94	De Yves Jean à Claude	Mission d'évaluation des projets Kigali Nord et Kigali Est

Doc 17	5/12/94	Lettre SM/JR/012/94 A Mr le Bourgmestre de Rushashi	Réponse aux points soulevés par le bourgmestre En rapport avec le projet. « Nous sommes intervenus sur votre commune dans le cadre d'une intervention agricole d'urgence, tel que cela a été planifié par le comité de coordination des ONG sous l'égide technique de la FAO et les auspices du MINAGRI. Cette urgence se limitait à la distribution de semences et de houes. Quant aux actions complémentaires, elles ne peuvent avoir lieu que si elles entrent dans le projet de l'ONG, à condition toutefois que les moyens d'exécution soient réunis » . « Concernant la maladie que vous invoquez sur le haricot, les circonstances dans lesquelles nous sommes intervenus font que l'urgence ne permettait pas d'exiger un certificat phytosanitaire et que nous pourrions exiger des graines de calibre acceptable ». N.B cette est signée conjointement par le directeur (expat) et l'agronome rwandais, responsable du volet agricole ANS
Doc 18	16/12/94	Programme de sécurité alimentaire de l'Union Européenne au Rwanda	Planification d'achat d'intrants pour la saison 1995B Le financement de la campagne se fera par FAO, Swiss Disaster Relief, CARE International, CEE, GTZ, CICR, CRS, WOLD VISION, Australian Relief Programm, Swiss Caritas. Chacun est déjà intervenant direct sur son terrain sauf la CEE qui financent les ONG d'appui et la GTZ qui établit des accords de distribution avec les ONG Les besoins pour le pays, selon les demandes de chaque ONG, s'annonçaient difficile à satisfaire N.B Note manuscrite de Coordinateur volet agricole NAS à Directeur ANS « Prière de passer à l'union européenne, contacter Mr Alin HOUYOUX du projet sécurité alimentaire pour lui adresser la demande suivante : <ul style="list-style-type: none"> • Pour RUSHASHI(8000 ménages) et Musasa (8000 ménages) : 8 kg semences haricot, 2 kg semence sorgho, 1kg mais, 10 gr potager, 1 houe par ménage + 100 pulvérisateurs et accessoires + 200 kg ditane et 200l thiodan
Doc 19	12/12/94	Lettre n° SM/011/12/94 A Mr le bourgmestre de Rutongo	Eclaircissements sur notre action actuelle et projetée (même motivation qu'à Rushashi)

Doc 20	9 /12/94	Narrative report to ODA	<p>Narrative and financial report on the execution of the emergency operation aimed at furnishing seeds and hoes to the population of Rushashi Commune</p> <ul style="list-style-type: none"> - Other emergency agricultural actions are being explored, including longer term agricultural interventions which will guarantee constant sustainable agricultural activity - The main impression that we have is that, the <p>Cultivable fields seem to have been exploited for two factors :</p> <ul style="list-style-type: none"> • the population has resettled in this area very quickly after the conquest of the Rwandese Patriotic Army • this population in Rushashi is very used in agricultural activities and was not depending on external manual workers. <p>Furthermore, during the season a disease appears on bean, due to an insect. The fact is that the K20 bean seed variety is more vulnerable to this disease than local seed.</p>
Doc 21	16/1/95	YJD à Gilles KGL/021/LYON	Transmission projet agro pour 6 mois
Doc 22	16/1/1995	YJD MUMERIL, Dir ANS Rwanda à ODA	Transmission projet pour financement
	16 /1/95	Idem à FAO	Idem
	16 /1/95	Idem à Union Européenne	Idem
	16/1/95	Idem à USAID	Idem
Doc 23	16 /1/95	Projet d'urgence de distribution d'intrants et outillage agricoles pour la saison culturale 1995B	
Doc 24	18/1/95	KGL/024/LYON	Point sur « funding raising » pour l'Agro
Doc 25	2/2/95	Compte rendu de la réunion sur la préparation de la saison culturale B 1995 dans les communes Rushashi et Musasa	<p>Entre représentants de la commune Rushashi , Musasa et ANS</p> <p>Ordre du jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - situation du projet de distribution d'intrants pour la saison B - Situation particulière des semences haricot volubile(décision de rachat des surplus réalisés par la population en échange de denrées alimentaires) - Orientation pour un programme de développement agricole en 1995 (sur demande bourgmestre)
Doc 26	2/2/95	Identification des groupements	<p>5 à Rushashi, en dormance, ayant fonds en banque</p> <p>6 à Musasa en dormance, ayant fonds en banque</p>

Doc 27	Fev 95	Suivi du programme action ANS du 24 janv au 9 fev 95	Par Gilles EMMANUEL, rapport de mission Conclusion : beaucoup de travail déjà réalisé, malgré des conditions difficiles dues au manque d'expérience de certains, à l'absence de coordinateurs, aux conditions psychologiques difficiles Il faut réorganiser le travail de l'équipe pour améliorer la communication externe, la communication interne , la gestion du programme Les objectifs 95 doivent être à la mesure des ambitions d'Action Nord Sud, mais aussi dans les limites de ses capacités d'intervention, tant humaines que matérielles, afin de ne pas courir après le programme, et de ne pas mettre l'équipe dans une situation difficile à gérer. Quitte à ce que cela passe par une phase de ralentissement des activités. Pour rappel, en ce moment à Kigali, personne n'est en mesure d'écrire ni le projet social, ni le projet développement rural.
Doc 28	27/2/95	KGL/056/LYON	Canevas d'enquête sur PKN
Doc 29	13 /3/95	Document interne	Note sur la relance de l'agriculture et l'élevage dans la zone du projet Kigali Nord (communes Rushashi, Musasa et Tare) Sommaire : -Bilan de l'agriculture et de l'élevage après guerre -Actions en cours (objectifs, activités,Moyens) - Proposition de projet
Doc 30	13/3/95	Document interne	Plan d'exécution de distribution d'intrants et d'outillage agricoles pour la saison culturale 1995B à Rutongo, Rushashi, Musasa
Doc 31	26/3/95	Lettre au sous préfet de Mugambazi	
Doc 32	27/3/95	Remise reprise	Remise reprise de l'encadrement agricole d'urgence dans la commune Rutongo, entre ANS organisme sortant et GTZorganisme entrant
Doc 33	Avril 95		Demande d'extension et de réallocation de financement du projet d'urgence de distribution d'intrants et outillage agricoles pour la saison culturale 95B
Doc 34	Avril 95	Extrait d'un document interne	Proposition de projet : relance de l'agriculture et de l'élevage dans la zone du Projet Kigali Nord (1an)
Doc 35	Avril 95		Calendrier des activités
Doc 36	27/4/95	Rapport de la réunion de formation des agents du volet agro	Il s'agit plutôt d'une réunion d'information des agronomes sur l'exécution du projet

Doc 37	18 mai 95	Lettre de RWICA à Alain HOUYOUX, UE	Ans se trouve dans l'obligation de suspendre le dossier « échange semences de haricot volubile contre du haricot vivre ». Raisons : « une bonne partie des semences a été consommée par les paysans ; la population agricole exigeait que toutes semences soient conservées par ANS et dans les conditions idéales, alors que notre maison risque de ne pouvoir garantir toutes les conditions pour assurer techniquement une conservation de très bonne qualité »
Doc 38	18/5/95	Lettre au Bourg de Musasa	Annonce du début des opérations d'approvisionnement des groupements à la date du 24/5/95
Doc 39	18/5/95	Lettre au Bourg de Rushashi	Idem
Doc 40	18/5/95	Lettre au borg de Tare	Idem
Doc 41	20/5/95	KGL/131/LYON GILLES M à CLEMENTINE	1) Juste un point après une longue discussion hier avec Mounir et JM sur le cas Joseph RWICA (problème de Gestion des cades locaux) et perception de l'environnement
Doc 42	18/5/95	Logistique doc	Calendrier des opérations d'approvisionnement d'intrants et outillages Produits de valeur 1.230.300 FRWA (= 3500\$) pour 1(groupements
Doc 43	30/5/95	Compte rendu réunion du 11/5	Réunion sous l'invitation du président de la sous commission préfectorale chargée de la coordination des activités agricoles des ONG dans la préfecture de kigali en collaboration avec ANS, une réunion des intervenants agricoles dans la région de Rushashi s'est tenue. Statistiques des distributions réalisées en A et B
Doc 44	23/5/95	Compte rendu réunion du 23/5	Discussion sur les prix des intrants Convient d'une marge de 10%
Doc 45	24/5/95	Lettre de MOUNIR à Emmanuel	Appui aux groupements (questions)
Doc 46	05/95		Guide de gestion des comptoirs d'intrants et outillage agricoles de la zone
Doc 47	27/5/95	Compte réunion volet agro : document de Mounir	Questions diverses posées
Doc 48	8/6/95	De JEDDI à ISAKOV KGL/154/LYON	Etat des lieux projets 95 B
Doc 49	16/6/95	MJ/YJ/141/06/95	Demande d'autorisation d'importation de machettes et de faucilles
Doc 50	20/6/95	De Mounir à Isakov	Draft du projet long terme « Projet d'appui aux groupements d'agri-éleveurs de la sous préfecture de Rushashi »
Doc 51	23/6	Logistique doc	Calendrier prévisionnel de distribution aux groupemnts On note que les prix sont très élevés et on ne sait pas comment les casser
Doc 52	26/6	KGL/181/LYON	Lettre de 3p de Yves Jean à Claude Isakov sur notamment Projet ecole de Rushashi Et comment se maintenir parce que ODA arrête le 31/7

Doc 53			Contrat de vente d'intrants entre ANS et Groupement
Doc 54	06/95	Logistique doc	Prévision de distribution ?
Doc 55	26/6	Logistique doc	Etat de distribution d'intrants au 27/6 Total cumulé : Rushashi : 1.271.825 Frwa (=3634\$) Tare : 1.851.400 Frwa (= 5829\$) Musasa : 1.892.875 Frwa(=5408\$)
Doc 56	Août 95		Projet chèvre
Doc 57	24/7/95		Cumul des comptes rendus des réunions des groupements Etat des lieux groupements 1,5 mois après le début
Doc 58	2/8/95	Lettre Ecole Rushashi	Remerciements dons en intrants
Doc 59	7/9/95	JM à Emmanuel à LYON	Etat des groupements au 15/8 Taux de vente : moins de 40% Taux de remboursement : moins de 20% sauf l qui a fait 50%
Doc 60	25/9/95	KGL/247/LYON	Activités réalisées au cours de trois dernières semaines + planning et méthodologie de distribution
Doc 61	25/9/95		Projet sur la multiplication de la pomme de terre
Doc 62	9/10/95		Rapport distribution groupements
Doc 63	25/10	N/REF/ANS/95/CI/CR/507	A mr Bernard Sexe Directeur de la cellule d'Urgences MINAF Quai D'orsay Demande subvention d'urgence et de première réhabilitation au Rwanda (agro) pour une période transitoire de huit mois (1 ^{er} dec 95 à 31/7/96 dans une perspective de long terme
Doc 64	31/7		Budget prévisionnel du programme Agro/Rwanda de août 95 à sept 1998 (3 ans)
Doc 65	1/8	UE DOC	Disponibilité d'intrants agricoles
Doc 66			Projet chèvre
Doc 67	22/2/96	Compte rendu du 22/2	Motif du prochain arrêt d'activités
Doc 68	15/6/96		Rapport final chèvre

Annexe 2 : Personnes rencontrées

Personnes et institutions contactées

- Déo Butera : Actuel D.P. Rwanda HI Rwanda
- Gabriel, Coordinateur actuel volet développement rural , HI Rwanda
- Joseph, Logistique actuel HI Rwanda et adjoint à la logistique à l 'époque du projet
- Ezekiel, agronome ANS
- ancien agronome ANS
- RWICA, ancien responsable du volet agronome ANS
- Agronome communal de Rutongo et Agronome communal de Rushashi
- Ancien Bourgmestre Rushasha
- Actuel Bourgmestre Rushashi
- Comité de gestion de 4 groupements de commercialisation d'intrants
- Responsable Développement Rural FAO & ancien Directeur Minagri au moment du projet
- Union Européenne « bureau urgences »
- 27 ménages de Rutongo
- 25 ménages de Rushashi
- 28 ménages de Musasa
- 15 ménages de Tare