



Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base (CCOAIB)

Personnalité juridique: A.M. n° 103/11 du 07/09/2004

Tel: (250) 584865 Fax: (250) 584866 B.P 1993 Kigali

E-mail: ccoaib29@rwanda1.com Site web: www.ccoaib.org.rw

RAPPORT D'ANALYSE CRITIQUE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE ET DES RAPPORTS DE MISE EN OEUVRE, SUIVI ET EVALUATION DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU RWANDA

Rapport final

Travail réalisé par :

Florien UKIZEMWABO, Consultant

Kigali, Janvier 2012

Table des Matières

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
I. Introduction.....	4
II. Méthodologie utilisée	7
III. Objectifs de la Décentralisation	8
3.1 Objectif global	8
3.2 Objectifs stratégiques	8
IV. Approches et Etapes de mise en œuvre de la Décentralisation	10
4.1 Approches de mise en œuvre.....	10
4.2 Objet et Phases de la Décentralisation	12
V. Résultats atteints par les phases de la Décentralisation	14
5.1 Résultats de la Phase I (2001 – 2005)	14
5.1.1 Objectifs fixés.....	14
5.1.2 Résultats atteints	14
5.1.3 Difficultés rencontrées	16
5.2 Résultats de la Phase II (2006 – 2010)	17
5.2.1 Objectifs fixés.....	17
5.2.2 Résultats atteints :	17
5.2.3 Difficultés rencontrées	18
5.3 Participation de la population dans la Décentralisation	19
5.4 Apport de la Décentralisation dans la Réduction de la Pauvreté	21
5.5 Fonds alloués à la Décentralisation	24
5.6 Rôle de la société civile dans le processus de Décentralisation	26
VI. Phase III de la Décentralisation: 2011-2015.....	28
6.1 Actions stratégiques de la troisième phase	28

VII. Conclusion et Recommandations	30
7.1 Conclusion	30
7.2 Recommandations et voies de plaidoyer.....	31
7.2.1 Coordination de divers aspects de la Décentralisation	31
7.2.2 Développement économique local (LED).....	31
Postface	34
BIBLIOGRAPHIE	35
ANNEXE : Termes de référence	36

SIGLES ET ABBREVIATIONS

CDC	: Community Development Committee
DEL	: Développement économique local
GC	: Gouvernement central
GL	: Gouvernement local
JAFD	: Joint Action Development Forum
MINALOC	: Ministère de l'Administration Locale ¹
MINECOFIN	: Ministère des Finances et de la Planification Economique
NDSF	: National Decentralization Stakeholders Forum
OSC	: Organisation(s) de la Société civile
PNC	: Politique nationale de décentralisation
SACCO	: Saving and Credit Cooperative
SC	: Société civile
SWAP	: Sector-Wide Approach
VK	: Ville de Kigali
VUP Umurenge	: Vision 2020 Umurenge (Sector) Programme
USAID	: United States Agency for International Development

¹ Certains documents rappellent la dénomination d'origine: MINALOC: Ministère de l'Administration Locale, du Développement Communautaire et des Affaires Sociales.

I. Introduction

Après le Génocide des Tutsi en 1994, le Gouvernement d'Unité Nationale a immédiatement passé à la reconstruction du pays. Il a restauré la sécurité dans le pays, réhabilité l'administration et les services publics, remis en marche l'économie, réinstallé les rapatriés et entrepris la tâche de réconciliation nationale.

Dans ce processus, le Gouvernement du Rwanda a suivi une politique de participation qui permettait aux différents acteurs de prendre part à la reconstruction sociale et économique du pays, en l'occurrence le secteur privé et la société civile.

« Suite à ces mesures, cinq ans après le cataclysme de 1994, l'économie du pays a atteint dans la plupart des secteurs son niveau d'avant 1994. Néanmoins, du point de vue politique et administratif, le système rwandais est largement centralisé », note la Politique Nationale de Décentralisation² (PND). Le document continue en soulignant que les problèmes suivants persistent:

- Participation insuffisante de la population dans la prise de décisions sur des questions la concernant.
- Des ressources financières et autres inadéquates au niveau préfectoral, communal et aux autres niveaux inférieurs. Il est vrai que le Gouvernement Rwandais possède des ressources limitées mais le peu qui est disponible, reste concentré au niveau du gouvernement central.
- Gestion des structures aux niveaux administratifs locaux qui contribuent au manque de responsabilité et de transparence.
- Cumul des pouvoirs aux mains d'une seule personne tant au niveau central que local. Par exemple au niveau communal, le pouvoir est centralisé dans les mains d'une seule personne, le Bourgmestre.
- Passivité, manque d'initiative et un syndrome de dépendance de la part de la population, causés surtout par une centralisation excessive et une absence de participation.
- Une inadéquation de la capacité (en termes humains, des systèmes, des structures, des institutions, des réseaux de communication et d'attitudes) au niveau du gouvernement central et local.
- Une bureaucratie qui ne tient pas compte de l'avis de la population dans la gestion de ses affaires, parce que le système est généralement responsable à l'égard du gouvernement central au lieu de l'être à l'égard de la population.

² Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000. p.2

- Une faible représentation des femmes et de la jeunesse dans la gestion des affaires politiques, économiques et administratives du pays.

« Un système politique et administratif où se rencontrent des problèmes ci-haut cités ne peut pas soutenir un développement économique et social parce que les énergies du peuple concerné ne sont pas suffisamment mobilisées pour initier, planifier et exécuter une action de développement basée sur des besoins localement identifiés »³, conclut la PND dans sa justification.

C'est donc dans le but de donner remède à ces problèmes que le Gouvernement du Rwanda a adopté et mis en œuvre la Politique Nationale de Décentralisation. Celle-ci a donc été placée sous le signe d'assurer le développement économique et social du pays à travers une participation effective de toutes les couches de la population, une gestion des structures publiques plus proches de la population, plus performantes et plus aptes à rendre les comptes (accountable). *« Le Gouvernement lance une décentralisation démocratique en tant que politique alternative du gouvernement visant la réduction de la pauvreté par l'amélioration de la qualité de gouvernance dans le pays, la mobilisation et la participation de population dans la détermination de son bien-être »⁴, renchérit le document de la PND.*

La Politique Nationale de Décentralisation ainsi que sa Stratégie de Mise en œuvre ont été adoptées par le Gouvernement du Rwanda en mai 2000.

La politique de décentralisation a été mise en œuvre de manière progressive et graduelle, à travers des phases dont la troisième en est à sa première année (2011).

La politique de décentralisation visait à donner à la population à tous les niveaux les capacités de participer activement à la transformation politique, économique et sociale du pays.

La première phase (2001-2005) avait pour objectif général d'institutionnaliser la gouvernance décentralisée en articulant les politiques et les cadres juridiques, en mettant en place les structures, les systèmes et les mécanismes administratifs nécessaires (élections, renforcement des capacités, sensibilisation de la population).

La deuxième phase (2006-2010) consistait à implanter la gouvernance locale décentralisée, en lui faisant tenir les engagements pris envers la population.

La troisième phase (2011-2015) prévoit de se focaliser sur la consolidation des acquis des deux précédentes phases en réorganisant les structures, les processus et les procédures de la

³ Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000, p.3

⁴ Idem, p.5

gouvernance en vue de rapprocher davantage la gouvernance de la population tout en réduisant le nombre de contraintes administratives.

Les chapitres qui suivent analysent, à travers une recherche documentaire, les résultats atteints par chacune des deux premières phases, les difficultés rencontrées ainsi les solutions y apportées. Le document passe également en revue les activités prévues par la troisième phase en cours et débouché sur des conclusions et recommandations allant dans le sens de mieux faire avancer ce processus de décentralisation garantissant une meilleure participation citoyenne et la réduction de la pauvreté à la base.

II. Méthodologie utilisée

Pour la production du présent rapport de recherche et d'analyse documentaire, le Consultant a eu recours à la méthodologie basée sur les éléments suivants : Rencontres de concertation avec le maître d'ouvrage, Recherche et analyse documentaires, Rédaction du rapport, Restitution et validation du rapport.

- **Rencontres de concertation avec le maître d'ouvrage**

Au début du travail, le Consultant a eu des rencontres avec le commanditaire de l'ouvrage (CCOAI) afin de rediscuter les termes de référence et avoir des clarifications permettant de bien cadrer le travail à faire.

- **Recherche et analyse documentaires**

Ensuite, le Consultant a procédé à la recherche et analyse documentaires. Il s'agissait donc de rassembler la documentation la plus large possible sur la Décentralisation au Rwanda et d'en faire une analyse critique.

L'étape de recherche de la documentation a amené le Consultant vers les responsables de la Décentralisation, en l'occurrence le MINALOC et le MINECOFIN, vers les organisations de la société civile qui suivent de près le processus de décentralisation et à visiter différents sites web, etc.

Ensuite, la documentation collectée a fait l'objet de lecture attentive, d'analyse et de synthèse afin de mieux servir de matière pour la rédaction du présent rapport.

- **Rédaction du rapport**

Ce rapport fait donc état de la situation actuelle sur l'avancement général du processus de décentralisation au Rwanda, de la participation de la population, du rôle de la société civile, de l'apport de la décentralisation dans la lutte contre la pauvreté, des difficultés rencontrées ainsi que des actions prévues par la troisième phase de décentralisation qui commence (2011-2015). Le rapport termine sur une conclusion et des recommandations indiquant des lignes de plaidoyer que pourrait exploiter les partenaires, surtout la société civile, pour conduire aux meilleurs résultats de la troisième phase de la Décentralisation au Rwanda.

- **Restitution et validation du rapport**

Le rapport provisoire qui a été produit a été transmis au commanditaire de l'ouvrage, puis discuté au cours d'une réunion de validation. Pendant cette réunion de validation, différents partenaires ont donné des inputs, observations et commentaires qui ont permis de raffiner le rapport et de produire ce rapport final.

III. Objectifs de la Décentralisation

Le document de Politique Nationale de Décentralisation (PND) définit l'objectif global et les objectifs spécifiques de la Politique de Décentralisation au Rwanda⁵.

3.1 Objectif global

L'objectif global pour la Politique de Décentralisation au Rwanda est de :

- Assurer l'habilitation politique, économique, sociale, administrative et technique de la population locale à lutter contre la pauvreté en participant dans la planification et dans la gestion de son processus de développement.

3.2 Objectifs stratégiques

La PNP définit également les objectifs stratégiques suivants pour la Décentralisation au Rwanda :

- Responsabiliser et mobiliser la population locale pour l'amener à participer dans l'initiation, la préparation, l'exécution et la surveillance des décisions et des plans qui la concernent en tenant compte des ses besoins locaux, des priorités, des capacités et des ressources en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources du gouvernement central à l'administration décentralisée et aux niveaux inférieurs.
- Renforcer la responsabilité et la transparence au Rwanda en rendant les leaders locaux directement responsables vis-à-vis de leurs communautés et en établissant une liaison claire entre les impôts payés par le peuple et les services financés par ces impôts.
- Renforcer la sensibilité et la capacité d'intervention de l'Administration Publique à l'environnement local en plaçant la planification, le financement, la gestion et le contrôle des activités au point où ces services sont fournis et en rendant le leadership local capable de développer les structures et les capacités d'organisation qui tiennent compte de l'environnement et des besoin locaux.
- Développer une planification économique durable et une capacité de gestion aux niveaux locaux qui serviront comme moteur pour la planification, la mobilisation et l'exécution du développement social, politique et économique afin de réduire la pauvreté.
- Renforcer l'efficacité et la compétence dans la planification, la surveillance et la fourniture des services en réduisant la charge qui pèse sur les fonctionnaires du

⁵ Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000, p.7-8

gouvernement central qui sont loin du lieu où les besoins sont sentis et les services rendus.

En tenant compte de ces objectifs, le Gouvernement du Rwanda considère la décentralisation comme un instrument de l'habilitation politique du peuple, une plateforme pour une démocratisation durable, un arrangement structurel pour la mobilisation des énergies pour le développement économique, des initiatives et des ressources ainsi qu'une arme pour la réconciliation, l'intégration sociale et le bien être du peuple.

Globalement, pour le Gouvernement du Rwanda, la Décentralisation est un véhicule pour la promotion de la culture de la bonne gouvernance dans le pays (bonne gouvernance politique, économique, civique, administrative et de gestion). La politique de décentralisation se propose donc de donner le pouvoir au peuple et de l'habiliter à exécuter sa volonté pour l'auto-développement. La décentralisation créera donc des institutions qui ne sont pas seulement démocratiques, responsables et transparentes mais aussi efficaces et compétentes dans la fourniture des services et dans le développement communautaire.

IV. Approches et Etapes de mise en œuvre de la Décentralisation

Le document de la Stratégie de la mise en œuvre de la Politique de Décentralisation clarifie l'approche de mise en œuvre. Il précise que « *la décentralisation ne devait pas être un phénomène statique mais un processus dynamique* »⁶. Elle devait être un « *processus faisant partie intégrante du développement socio-politique et économique du Rwanda* »⁷.

4.1 Approches de mise en œuvre

Deux approches principales ont été adoptées pour se compléter mutuellement dans la mise en œuvre de la Politique de la Décentralisation: *l'approche consultative et participative ainsi que l'approche progressive*⁸.

- **Approche consultative et participative:**

La décentralisation a été conçue pour promouvoir la participation des communautés locales dans la gestion de leurs affaires politiques, sociales et économiques. Toute personne impliquée dans l'exécution, le contrôle et l'évaluation du processus de décentralisation devait mettre en pratique l'enseignement reçu pour que le processus de mise en œuvre de la décentralisation soit une pratique de base nécessaire afin que la population se familiarise avec la participation.

Les parties prenantes au processus devaient être identifiées, consultées et encouragées à participer au dit processus. Les structures mises en place pour diriger ce processus et le gérer devaient être élaborées dans un esprit de consultation et de participation⁹.

- **Approche progressive:**

La décentralisation consistait en un transfert de pouvoirs, de fonctions, de responsabilités et de ressources des entités administratives centrales aux entités locales. Mais ce transfert devait éviter la précipitation et adopter une approche qui permet aux structures décentralisées et aux communautés locales à progressivement s'approprier du processus et à développer leurs capacités. Il devait être planifié et progressif pour éviter un recul ou un échec spectaculaires. Ce transfert devait aider les communautés locales à découvrir progressivement les difficultés liées

⁶ Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000. p.15

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

⁹ Idem, p.16

à la gestion du pouvoir politique et économique, la gestion des responsabilités et des ressources et à y faire face¹⁰.

La Décentralisation devait concerner chaque aspect de la vie publique rwandaise mais, beaucoup plus, les activités des Ministères et des agences gouvernementales directement impliqués dans la prestation de services au niveau local (tels : l'éducation, la fonction publique, la santé, l'eau, la construction des routes, l'agriculture, l'élevage, l'environnement, la jeunesse, la culture et les sports, les finances, etc.).

Selon la Stratégie de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation, la décentralisation devait être mise en œuvre sous trois modes: *la déconcentration, la délégation et la dévolution*¹¹.

Dans le cadre de la déconcentration, il était prévu que les services et les fonctions réservés au gouvernement central (énumérés dans la politique) soient exécutés par les fonctionnaires du gouvernement central affectés dans les administrations décentralisées mais hiérarchiquement et directement responsables devant le gouvernement central.

Pour la délégation, les services et les fonctions réservés au gouvernement central (énumérés dans la politique) devaient être délégués aux administrations décentralisées et les ressources nécessaires transférées pour la fourniture effective des services délégués.

Dans le cadre de la dévolution, il était prévu que les pouvoirs, l'autorité, les fonctions, les responsabilités, les services et les ressources (énumérés dans la politique) centralisés au niveau du gouvernement central soient transférés aux administrations décentralisées qui seront créées par des lois comme des entités légales avec pouvoir de traduire et d'être traduit en justice.

Ce transfert de pouvoirs, d'autorité, de fonctions, de responsabilités, de services et de ressources devait se faire par phases¹². Dans une première phase, il devait y avoir la déconcentration au niveau de la Province (Intara) et la dévolution au niveau du District (Akarere).

Au cours de la seconde phase, les capacités au niveau de l'Akarere devaient être développées au point que certaines fonctions et responsabilités au niveau de la Province (Intara) pouvaient

¹⁰ Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC. Mai 2000. p. 16

¹¹ Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC. Mai 2000. p.5

¹² Idem, p. 9-10

être décentralisées vers le District (Akarere) avec les ressources correspondantes. De même, certaines fonctions administratives au niveau du District (Akarere) devaient être déconcentrées au niveau du Secteur (Umurenge).

Au cours de la troisième phase, les capacités au niveau du District (Akarere) et du Secteur (Umurenge) devaient être suffisamment développées pour assumer les responsabilités et fonctions de la Province (Intara). Les liens avec la Province (Intara) devaient disparaître graduellement, en laissant de moins en moins d'échelons administratifs intermédiaires entre le Gouvernement Central et le Gouvernement Local.

4.2 Objet et Phases de la Décentralisation

Le document de la mise en œuvre reprend les compétences et les responsabilités du Gouvernement Central et précise celles qui seront décentralisées et celles qui ne le seront pas¹³. Ainsi, les compétences et les responsabilités du Gouvernement Central sont les suivantes:

- La formulation d'une Politique Nationale
- La mise en place d'un Bureau de Normalisation et d'Harmonisation
- La Sécurité Nationale
- La Politique étrangère
- Le commerce international
- L'octroi des patentes industrielles
- La politique de l'habitat et de l'exploitation foncière
- L'organisation judiciaire
- La politique financière et bancaire
- La prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles
- La construction et l'entretien des infrastructures nationales
- La politique nationale de la santé
- La politique nationale de l'Education et de la Culture
- La politique nationale de conservation de la nature et de protection de l'environnement
- La politique nationale d'exploitation des ressources naturelles.

Selon la Stratégie de la mise en œuvre, certaines de ces compétences et responsabilités peuvent être déléguées ou déconcentrées aux niveaux subalternes. Mais la stratégie énumère les compétences et responsabilités que le « *Gouvernement Central ne devrait ni déléguer ni déconcentrer aux niveaux subalternes* »¹⁴. Il s'agit de :

- La formulation d'une politique nationale
- La mise en place des standards nationaux
- La sécurité nationale

¹³ Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC. Mai 2000. p. 9-10

¹⁴ Idem, p. 10

- Les affaires étrangères
- Le commerce international
- La gestion financière et bancaire nationale
- Le programme national de l'éducation et de la culture
- Le programme national de la santé.

La Politique nationale de Décentralisation devait également être mise en œuvre par phases. Trois phases étaient prévues pour une « *responsabilisation économique, politique et administrative et une réconciliation du peuple rwandais dans la détermination de ses moyens d'existence* »¹⁵. Ces trois phases ont été mises en œuvre comme suit :

- Phase I de la Décentralisation : 2001 – 2005
- Phase II de la Décentralisation : 2006 – 2010
- Phase III de la Décentralisation : 2011 – 2015.

Les lignes qui suivent analysent les résultats réalisés par chacune des deux phases terminées ainsi que les difficultés rencontrées et les solutions y apportées.

¹⁵ Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC. Mai 2000. p. 10

V. Résultats atteints par les phases de la Décentralisation

La politique de décentralisation a été effectivement mise en œuvre au Rwanda. Elle a débuté en 2001 et a suivi trois phases dont la troisième en est à sa première année (2011)¹⁶.

Dans les lignes qui suivent, nous analysons les résultats atteints par chacune des deux premières phases et les prévisions de la troisième phase qui n'en est qu'à son début.

5.1 Résultats de la Phase I (2001 – 2005)

5.1.1 Objectifs fixés

La première phase de décentralisation avait pour objet d'institutionnaliser la gouvernance décentralisée en articulant les politiques et les cadres juridiques, en mettant en place les structures, systèmes et mécanismes administratifs nécessaires (élections, renforcement des capacités, sensibilisation de la population).

5.1.2 Résultats atteints

La phase I de la décentralisation a effectivement institutionnalisé la décentralisation comme une nouvelle forme d'administration au Rwanda. Elle a mis en place la fondation tant légale qu'organisationnelle de ce processus. Ainsi, des politiques et lois ont été adoptées et des structures décentralisées ont été mises en place dans ce cadre précis de la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

La première phase comprenait un programme triennal de mise en œuvre. Ce programme a été lancé le 16 janvier 2001 et sa clôture était prévue à la fin du mois de décembre 2003.

Une évaluation a été menée entre juin et septembre 2003 afin de déterminer les progrès effectués jusqu'alors et aider à ouvrir la voie vers la phase suivante en identifiant les réalisations, les contraintes, les défis et les stratégies possibles pour consolider la décentralisation et la bonne gouvernance au Rwanda.

Comme l'a montré le rapport final de la première évaluation indépendante intitulé « l'Évaluation du Processus de Décentralisation au Rwanda » (VNG International, sept. 2003), de nombreuses réalisations ont été effectuées dans des domaines comme:

- ✓ La création du cadre politique et juridique, ainsi que la mise en place d'institutions adéquates pour promouvoir la gouvernance locale démocratique.
- ✓ Le renforcement des capacités des administrations pour les communautés et les dirigeants élus.

¹⁶ Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

- ✓ Le transfert des responsabilités fiscales et des ressources financières vers les unités décentralisées.
- ✓ L'intégration de la dimension du genre dans les activités de gouvernance et de réduction de la pauvreté¹⁷.

Selon une évaluation précédente faite par l'USAID («Evaluation de la Décentralisation au Rwanda»), « ces réalisations ont eu un impact considérable sur les progrès du Rwanda dans les domaines de la décentralisation, du développement participatif, de la réconciliation des Rwandais, de la réduction de la pauvreté et de la consolidation de la collaboration et de la coopération »¹⁸.

- **Cadre légal adopté:**

Parmi différents textes de loi (politiques et lois) adoptés, on peut citer les suivants :

- La Politique nationale de décentralisation adoptée en mai 2000,
- La Loi sur la décentralisation adoptée en 2001 (et révisée en 2005),
- La Politique sur la décentralisation fiscale et financière adoptée en mars 2001 (et révisée en 2006 et en 2011),
- La Loi sur la décentralisation fiscale et financière adoptée en mars 2001,
- La Politique sur le développement communautaire adoptée en mars 2001 (et révisée en 2008).

Dans la même foulée, d'autres lois ont été votées pour compléter l'arsenal juridique sur le fonctionnement des instances de base. Il s'agit notamment de :

- La Loi sur la délimitation du territoire,
- La Loi portant organisation et compétence de la Province et des Districts,
- La Loi portant organisation et compétence du Secteur, de la Cellule et Umudugudu, et d'autres.

- **Structures mises en place :**

Parmi les différentes structures mises en place pour accompagner le processus de décentralisation, on citera, entre autres :

- Cinq niveaux de gouvernement ont été établis au cours de cette phase :
 - ✓ Gouvernement central,

¹⁷ Programme Quinquennal de mise en œuvre de la Décentralisation au Rwanda (PMOD Quinquennal)/5-year DIP). MINALOC, Mars 2003. p.10

¹⁸ Ibidem

- ✓ Province (12),
 - ✓ District (106),
 - ✓ Secteur (1.545),
 - ✓ Cellule (9.165).
- Ensuite, une restructuration territoriale a été adoptée par une nouvelle loi sur la décentralisation à la fin de l'année 2005. Cette restructuration revêt à la baisse le nombre d'entités décentralisées et avec elle, le secteur devient l'unité où tous les services seront délivrés :
- ✓ Province - Intara (de 12 à 4 Provinces) et la Ville de Kigali,
 - ✓ District - Akarere (de 106 à 30 Districts),
 - ✓ Secteur - Umurenge (de 1.545 à 416 Secteurs),
 - ✓ Cellule - Akagari (de 9.165 à 2.150 Cellules),
 - ✓ Umudugudu - Village (14.837 Imidugudu).

5.1.3 Difficultés rencontrées

A côté de ces réalisations enregistrées pendant cette première phase de la décentralisation, le rapport d'évaluation de 2003 (« l'Évaluation du Processus de Décentralisation au Rwanda » par VNG International) montre également que le processus de décentralisation continuait de faire face à un certain nombre de « contraintes et de défis », comme les suivants :

- De faibles capacités et insuffisance de cadres compétents aussi bien au niveau central que décentralisé,
- Des équipements et des infrastructures économiques non adaptés dans les unités décentralisées,
- Un financement limité et imprévisible,
- Une faible coordination institutionnelle à tous les niveaux,
- Une appréciation inadéquate des principes et des valeurs de la décentralisation entre les dirigeants élus et les autres acteurs¹⁹.

¹⁹ Programme Quinquennal de mise en œuvre de la Décentralisation au Rwanda (PMOD Quinquennal)/5-year DIP). MINALOC, Mars 2003. p.10

5.2 Résultats de la Phase II (2006 – 2010)

5.2.1 Objectifs fixés

La 2ème phase de 5 ans (2006-2010) consistait à implanter la gouvernance locale décentralisée, en lui faisant tenir les engagements pris envers la population (participation, fourniture de services, développement communautaire, etc.).

5.2.2 Résultats atteints :

Pendant la deuxième phase de la décentralisation, la documentation relève que les textes de loi suivants ont été adoptés :

- La Loi n° 8/2006 du 24 Février 2006 portant organisation des Districts,
- La Loi n° 10/2006 de Mars 2006 portant organisation et fonctionnement de la Ville de Kigali,
- L'Arrêté Ministériel n° 007/07.01 du 18 Septembre 2006 établissant l'organisation and fonctionnement des Comités de développement communautaire (Community Development Committee - CDC), et d'autres.

En évaluant la deuxième phase de la décentralisation, ses responsables dressent un bilan positif tout en signalant des difficultés et défis qui restent à surmonter²⁰. Ils citent notamment les résultats suivants:

- ✓ La phase II de la décentralisation s'est focalisée sur la prestation de services et a conduit à l'amélioration de la fourniture de services à la satisfaction de la population.
- ✓ La décentralisation a fait avancer l'aspect de transfert des responsabilités aux entités décentralisées. La deuxième phase a conduit à une démarcation plus claire des rôles et responsabilités du gouvernement central et des gouvernements locaux. Ainsi le rôle du gouvernement central se situe à la définition de politiques, au renforcement des capacités et au monitoring et évaluation tandis que celui des gouvernements locaux est essentiellement axé sur la mise en œuvre.
- ✓ La deuxième phase de la décentralisation a également enregistré des résultats positifs au niveau de la participation de la population et du développement communautaire. Elle a créé plus d'espace pour la participation de la population dans les affaires qui la concernent.
- ✓ La phase II a aussi donné un impulse nouveau au développement local et à la responsabilité de rendre les comptes à la population, surtout après l'introduction de contrats de performance (Imihigo). Dans ce sens, une journée de transparence (*Public Accountability Day*) a été introduite pour que les entités décentralisées puissent trimestriellement rendre compte à la population des progrès qui se réalisent par rapport

²⁰ Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

aux plans de développement adoptés. En vue d'encourager et accélérer la réalisation de ces plans de développement, une journée d'innovation (Local Government Innovation Day) a également été introduite²¹.

- ✓ D'un autre côté, la deuxième phase de la décentralisation a créé un lien plus étroit entre la décentralisation et la protection sociale (à travers la Vision 2020 Umurenge –VUP).
- ✓ Elle a également renforcé la synergie, la coordination et l'harmonisation d'interventions au niveau des gouvernements locaux (JADF au niveau local, planification et budgétisation coordonnées entre le GC et les GL) pour un meilleur développement socio-économique local.
- ✓ Au niveau de la décentralisation fiscale et financière, le MINECOFIN a institué, depuis 2002, des systèmes élaborés de la comptabilité publique pour les autorités locales et a effectué une formation et des programmes liés au renforcement des capacités pour permettre aux autorités locales d'acquérir les compétences appropriées en matière de budgétisation et de procédures correctes d'utilisation de fonds publics et d'autres ressources.

5.2.3 Difficultés rencontrées

A côté des réalisations rappelées ci-dessus, les responsables de la décentralisation notent quelques difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre de la deuxième phase de la décentralisation. Il s'agit notamment de :

- Problème sur les rôles et responsabilités du GC et des entités décentralisées : au niveau de la coordination, la délégation et la mise en œuvre.
- Problème de capacités, surtout des entités décentralisées : capacités financières, humaines, techniques.
- Décentralisation sectorielle séquentielle (avec certains secteurs accusant un certain retard de décentralisation).
- Difficulté de demander et rendre les comptes (accountability)²².

Le problème de la décentralisation sectorielle est donné par la récente évaluation indépendante, comme l'aspect le moins performant avec les seuls secteurs de l'éducation et de la santé ayant décentralisé leurs services. La décentralisation fiscale et financière est cotée l'aspect qui a été vigoureusement mis en œuvre, spécialement à travers divers programmes de

²¹ Annual report 2005. www.Primatre.gov.rw

²² Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

formation et de renforcement de capacités, malgré les contraintes qui persistent, liées notamment au changement fréquent et à des pertes importantes de personnel qualifié.²³

5.3 Participation de la population dans la Décentralisation

La population participe au processus de prise de décisions au niveau local. Le degré de sa participation est jugé satisfaisant par les responsables de la décentralisation. Selon eux, la deuxième phase « *a créé plus d'espace pour la participation citoyenne* »²⁴.

Avec le processus de décentralisation, la Cellule devient l'unité de base politico-administrative la plus proche de la population. « *C'est à travers cette unité que les problèmes, les priorités et les besoins du peuple à la base seront identifiés et résolus. La participation du peuple à ce niveau est importante afin que la culture du développement participatif centré sur le peuple prenne racine. C'est à ce niveau que chaque citoyen adulte rwandais aura la chance de participer dans la prise de décisions qui le concernent* »²⁵, souligne la Politique nationale de Décentralisation. Dans la décentralisation, la Cellule et l'Umudugudu (Village) deviennent les structures les plus proches de la population.

Ainsi, la population prend part à toutes les décisions qui la concernent sur un spectre aussi large que possible : approvisionnement en eau potable, infrastructures sanitaires, scolaires, routières, etc.

Des introductions innovatrices ont facilité, simultanément, la participation de la population et son contrôle et sa demande de comptes à ses autorités sur les services rendus.

C'est le cas des travaux communautaires (Umuganda) qui offrent mensuellement un cadre privilégié de réalisation d'objectifs communs aux habitants d'une localité tout en donnant des moments de dialogue entre les autorités et la population sur les problèmes d'intérêt local. A la fin de chaque mois, la population se retrouve avec ses autorités pour réaliser un œuvre de portée locale suivant le choix de la population. A la fin des travaux, la même population se concerta avec ses autorités sur les projets à réaliser pour les prochaines échéances d'Umuganda. Pendant ce moment de dialogue, la population a l'espace d'émettre ses suggestions et/ou de demander des comptes à ses autorités concernant le développement local. A plusieurs occasions, ces moments de dialogue sont organisés au niveau des cellules pour rassembler des populations plus larges de tous les Imidugudu (Villages), ou leur grande partie, composant la cellule. Ces occasions sont propices pour la population pour soulever des problèmes intéressant la vie et le développement de toute la cellule.

²³ Assessment of the Decentralization Process in Rwanda. Final Draft Report. By a Team of International and National Consultants. October 210. p. x

²⁴ Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

²⁵ Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000. p.11

C'est aussi le cas des contrats de performance (Imihigo) qui facilitent la transparence (accountability) des échelons qui ne sont pas directement proches de la population (notamment les District). Dans le cadre des Imihigo, les autorités de District, ayant signé leurs contrats devant le Président de la République, doivent annuellement rendre compte sur l'état d'avancement des projets en faveur de la population et le niveau des services délivrés (santé, éducation, développement communautaire, promotion des banques et de la micro-finance, etc.). Cette forme permet à la population d'évaluer, indirectement certes, mais régulièrement, l'avancement des prestations que les autorités sont en train de réaliser en sa faveur.

Un autre mécanisme permet à la population de participer à des niveaux supérieurs de prise de décision. C'est une participation indirecte à travers ses représentants à tous les échelons administratifs. En effet, la population élit ses représentants aux conseils des cellules, secteurs et districts.

De façon générale, il n'y a donc pas eu de difficultés dans la promotion de la participation de la population dans le processus prise de décisions au niveau local (District, Secteur, Cellule, Village). De cette façon, il faudrait donc continuer dans la voie actuelle d'encourager la population à participer dans la prise de décisions sur des problèmes la concernant et de consolider les espaces appropriés à cette participation.

5.4 Apport de la Décentralisation dans la Réduction de la Pauvreté

La réduction de la pauvreté s'avère un des objectifs importants de la politique de décentralisation. Le développement communautaire devient donc une priorité du processus. Une politique de développement communautaire est définie en Mars 2001; elle stipule que sa mission est d' « *assurer une participation effective et durable de la population dans son propre développement en vue d'arriver à la réduction de la pauvreté et l'autosuffisance basées sur une exploitation durable des ressources disponibles* »²⁶. Selon le document, la Politique de Décentralisation a été formulée en réponse aux défis auxquels la population faisait toujours face et qui freinent considérablement le développement durable : *l'extrême pauvreté, l'analphabétisme, une culture de déférence à l'autorité et des méthodes d'agriculture traditionnelle très répandues*²⁷.

Avec la décentralisation, le District est devenu le pilier de la fourniture de services à la population. Les échelons inférieurs, plus proches de la population (Secteur et Cellule) ont reçu la mission d'assurer le « *développement communautaire local et la fourniture des services* »²⁸ en faveur de la population. Le Secteur est ainsi devenu l'unité décentralisée de livraison de services aux communautés. L'arrêté ministériel de septembre 2006 établit l'organisation et le fonctionnement des Comités de développement communautaire (Community Development Committee - CDC). Et l'échelon le plus proche de la population (Umuugudu – Village) est identifié comme le point communautaire de focus de la politique de développement communautaire.

Ainsi, la documentation renseigne sur la nature des services qui ont été décentralisés près de la population. Il s'agit de²⁹ :

- Agriculture,
- Education,
- Bonne gouvernance,
- Santé,
- Infrastructures,
- Justice,
- Protection sociale.

²⁶ Community Development Policy. Revised version. MINALOC, April 2008. p.3

²⁷ Idem, p.9

²⁸ Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000. p.10

²⁹ Imfashanyigisho kuri gahunda yo kwegera abaturage ubuyobozi mu Rwanda. CCOAIB. p. 21.

La documentation fait également le détail des services qui ont été effectivement décentralisés aux échelons les plus proches de la population, en contribuant, en principe, à raccourcir le temps qu'y mettait la population, le transport et les autres frais y afférents.

Ainsi, les services suivants ont été décentralisés du District (Akarere) pour être fournis au niveau de chaque secteur (Umurenge)³⁰ :

- Mariage civil,
- Enregistrement et acquisition de la carte d'identité,
- Services de vulgarisation agricole,
- Distribution de semences sélectionnées,
- Distribution d'intrants agricoles,
- Perception d'impôts (du secteur privé),
- Attestations diverses (ex. : attestation de naissance, de mariage, etc.),
- Tenue du registre des naissances,
- Délivrer des titres de voyage (ceux-ci commencent au niveau du village (Umudugudu),
- Services de notariat.

Les services suivants sont actuellement décentralisés et fournis au niveau de la cellule (Akagari)³¹ :

- Comité de médiation (Abunzi),
- Exécution des jugements (du comité de médiation ou des cours et tribunaux),
- Initiation de procédure pour l'obtention de titres de voyage,
- Délivrer des attestations d'achat/cession de propriété,
- Délivrer les titres de propriété,
- Délivrer des attestations de créance bancaire,
- Services d'agronome,
- Distribution de semences sélectionnées,
- Distribution d'intrants agricoles,
- Collection de données démographiques, surtout en rapport avec les mutuelles de santé et le programme de développement communautaire -Ubudehe,
- Recevoir et donner suite aux requêtes d'une valeur n'excédant pas 3.000.000Frw.

Au niveau du village (Umudugudu), les services suivants sont fournis à la population³²:

- Collecte et transmission d'informations pour la catégorisation de la population dans le cadre du programme de développement communautaire -Ubudehe,
- Collecte de données relatives aux mutuelles de santé,

³⁰ Imfashanyigisho kuri gahunda yo kwegera abatwaga ubuyobozi mu Rwanda. CCOAIB. p. 14.

³¹ Idem, p.17.

³² Idem, p. 20.

- Initiation de titres de propriété,
- Initiation de titres de voyage,
- Délivrer des attestations d'achat/cession de propriété,
- Délivrer des attestations de bonne conduite,
- Délivrer des attestations de décès.

D'un autre côté, la documentation relève que la deuxième phase de ce processus a eu des effets positifs sur le développement de la population. Selon les responsables de la décentralisation, la deuxième phase « *a donné un impulse nouveau au développement local et à la responsabilité des dirigeants de rendre des comptes, surtout après l'introduction des contrats de performance (Imihigo)* »³³. En effet, les contrats de performance des responsables des districts sont centrés sur la recherche de solutions aux problèmes de développement local tels que ressentis dans les différents secteurs et cellules composant le district.

D'autre part, la décentralisation a permis de bien s'occuper des plus pauvres et vulnérables, en créant des changements sur terrain. En effet, elle « *a créé un lien plus étroit entre la décentralisation et la protection sociale (à travers la Vision 2020 Umurenge –VUP)* »³⁴, selon les responsables de la décentralisation.

En outre, la décentralisation a généré une bonne coordination et synergie des interventions de développement communautaire, évaluent les responsables de la décentralisation. Selon eux, la phase II de la décentralisation « *a renforcé la synergie, la coordination et l'harmonisation d'interventions au niveau des gouvernements locaux (JADF au niveau local, planification et budgétisation coordonnées entre le gouvernement central (GC) et les gouvernements locaux (GL)* »³⁵. Et il est évident que, quand les interventions sont plus coordonnées et synergiques, les résultats sur terrain sont meilleurs.

Et, de façon générale, la récente évaluation du processus de décentralisation pointe le développement économique local (LED) comme l'un des aspects de la décentralisation qui ont connu un développement important et qui reste prometteur. « *Le développement économique local se positionne, à moyen comme à long terme, comme « l'option la plus viable pour créer de nouveaux emplois et offrir d'autres opportunités économiques diverses », spécialement aux jeunes éduqués* »³⁶.

³³ Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Assessment of the Decentralization Process in Rwanda. Final Draft Report. By a Team of International and National Consultants. October 210. p. x

5.5 Fonds alloués à la Décentralisation

L'objectif de la décentralisation fiscale et financière est de s'assurer que le transfert des pouvoirs et responsabilités du gouvernement central aux gouvernements locaux va de pair avec le transfert correspondant de ressources budgétaires pour couvrir les dépenses au niveau des gouvernements locaux. Cela doit nécessairement assurer l'efficacité et l'efficience dans la prestation des services nécessaires aux niveaux local et communautaire.

La documentation fait état de prévisions budgétaires des programmes de mise en œuvre de la décentralisation et des budgets et exécutés pendant la mise en œuvre de la décentralisation.

Concernant les prévisions, le budget prévisionnel contenu dans le document du Programme de mise en œuvre de la Décentralisation (initialement prévu de 2004 à 2008) prévoyait les budgets suivants par année :

Budget global consolidé du Programme de mise en œuvre de la Décentralisation (DIP 2004 –2008)³⁷ :

Année	Budget prévu (\$ US)
Année 1	41,673,818
Année 2	41,470,600
Année 3	41,459,600
Année 4	41,442,600
Année 5	41,427,600
Total	207,474,218

En termes de budgets déboursés, des informations issues du Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN) donnent le détail des montants régulièrement transférés par le Gouvernement central vers les entités décentralisées depuis 2003.

A noter que ces budgets ont été d'abord transférés vers les Provinces depuis 2003 jusqu'à 2005, puis, à partir de 2006, vers les Districts qui venaient de se voir conférer une responsabilité financière avec la réforme administrative de fin 2005. A noter également qu'il s'agit seulement des montants déboursés par le Gouvernement central du Rwanda, mais que les Districts, jouissant d'une autonomie financière, auraient pu mobiliser auprès d'autres partenaires d'autres montants pour compléter leurs budgets. Ces autres montants mobilisés ne sont pas compris dans le tableau ci-après. Bien que l'évaluation signale que le nombre de districts étant en mesure de mobiliser des ressources propres capables d'assurer l'autonomie budgétaire et financière reste limité.

³⁷ Programme quinquennal de mise en œuvre de la décentralisation au Rwanda (MOD – PQ : 2004-2008)/5-Year DIP. MINALOC, Mars 2003. p.50

Budgets déboursés par le gouvernement vers les entités décentralisées (2003-2010)³⁸

Année	Budget approuvé	Budget exécuté
2003	25,640,678,636	25,219,745,013
2004	30,544,867,999	29,741,641,819
2005	34,630,688,680	32,939,074,634
2006	35,793,140,167	34,647,770,582
2007	64,648,464,769	68,154,550,322
2008	83,823,329,253	84,660,911,041
Jan.-June 2009	47,798,264,842	44,467,465,198
2009 - 2010	99,563,396,603	90,270,056,858
TOTAL	422,442,830,949	410,101,215,467

Concernant le programme de mise en œuvre de la troisième phase de la décentralisation, le budget global prévu est le suivant :

Budget prévisionnel du Programme de mise en œuvre de la décentralisation 2011-2015³⁹

No.	Strategic Area	Budget (US\$)
1.	Institutional and Legal Framework	896,000
2.	Sectoral Decentralization	50,000
3.	Service Delivery	5,088,000
4.	Fiscal and Financial Decentralization	4,050,000
5.	Capacity Building in LGs	3,601,000
6.	Local Economic Development	9,350,000
7.	Volunteerism, Participation, Accountability and Democratization	5,520,000
	TOTAL	28,555,000

³⁸ Informations issues du Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN)

³⁹ Decentralisation Implementation Plan 2011-2015. MINALOC, January 2011. p.58

5.6 Rôle de la société civile dans le processus de Décentralisation

En tant que partenaire du Gouvernement, la société civile (SC) a joué son rôle dans le programme de décentralisation. Elle a participé à toutes les étapes de la décentralisation et a exploité les fora existants de concertation dont le Joint Action Development Forum (JADF) et le National Decentralization Stakeholders Forum (NDSF).

Dans les différentes étapes de la décentralisation, la société civile est appelée à organiser avec les autorités administratives au niveau central et des entités locales des réunions thématiques et fora de discussion sur les questions et obstacles rencontrés dans tout le programme de mise en œuvre. Elle participe dans toutes les étapes du processus depuis la conception, la mise en œuvre jusqu'à l'évaluation.

La société civile a joué son rôle de catalyseur du développement en proposant certaines initiatives à prendre en compte par le Gouvernement à tous les niveaux, contribuer à la promotion et au renforcement de la bonne pratique et l'instauration de bonnes valeurs comme l'unité, la réconciliation et la vérité, etc. ; consulter la population en vue de la représenter et protéger leurs intérêts ainsi que rendre compte à la population sur des accords eu avec le Gouvernement et des leçons apprises.

Pendant la troisième phase de la décentralisation, le Programme de mise en œuvre prévoit de renforcer la collaboration avec la société civile. « *La collaboration avec les organisations de la société civile (OSC) sera consolidée et renforcée. En plus de la promulgation de la loi régissant les OSC, une politique sera adoptée et un guide pratique sur la collaboration opérationnelle avec les OSC sera mis en place* »⁴⁰, mentionne le Programme.

La 3^{ème} phase de la décentralisation renforce le cadre privilégié de participation que doit exploiter la société civile. En effet, le Forum national des intervenants sur la décentralisation (National Decentralization Stakeholders Forum -NDSF) sera renforcé au profit de tous les intervenants. C'est un organe présidé par le Ministre de l'Administration locale et qui est une plate-forme bi-annuelle pour une large gamme de parties prenantes pour examiner et dialoguer sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation. La composition du NDSF comprend des membres et des représentants du pouvoir législatif, de l'exécutif, du judiciaire et de tous les ministères centraux et les gouvernements locaux, du secteur privé, de la société civile et des organismes professionnels (organisations, associations juridiquement reconnues, universités et instituts de recherche). Les Partenaires au développement qui contribuent à la mise en œuvre du RDSF seront également membres associés du NDSF.

Comme le Gouvernement encourage ses partenaires au développement à utiliser le système national de suivi-évaluation, les OSC font partie du système de S & E pour guider la collecte d'informations et d'analyse des données requises pour qualifier et quantifier les résultats du RDSF. Il permettra la prise des décisions éclairées et de soutenir l'élaboration de stratégies d'intervention dans le futur dans

⁴⁰ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011. p.25

l'esprit d'amélioration continue. Un certain nombre d'enquêtes, rapports et autres renseignements seront en outre fournis par les OSC et les ONG.

Mais, en somme, il apparaît que le rôle de la société civile n'est pas suffisamment élaboré, en l'occurrence par les rapports d'évaluation du processus de décentralisation, dont le dernier daté de 2010. La société civile devrait donc contribuer elle-même à documenter ses actions dans le processus de Décentralisation afin de les rendre plus visibles.

VI. Phase III de la Décentralisation: 2011-2015

Placée sous le slogan « *Il participe, elle participe, je participe, ...nous décidons* »⁴¹, la 3^{ème} phase en cours (2011-2015) se propose de capitaliser sur les réussites des phases précédentes afin de réorganiser les structures, les processus et les procédures de la gouvernance, de façon à rapprocher davantage la gouvernance locale de la population tout en réduisant le nombre de contraintes administratives⁴².

6.1 Actions stratégiques de la troisième phase

Le document de la troisième phase mentionne les résultats escomptés des différentes actions stratégiques qui seront menées. Ces actions viennent donner réponse aux différents problèmes qui sont apparus au cours de la deuxième phase et qui trouveront solution au cours de cette troisième phase. Il s'agit essentiellement de problèmes de coordination entre différents échelons du GC et des entités décentralisées et au niveau de la décentralisation sectorielle, de problèmes de capacités dans les entités décentralisées et d'incohérence des interventions y apportées, de contraintes liées à l'insuffisance de ressources et à leur transfert vers les entités décentralisées.

Le tableau ci-dessous résume l'éventail des problèmes identifiés et propose des actions stratégiques à mener pour y trouver solution pendant la troisième phase⁴³ :

Problème identifié	Résultats (Outcomes)
Cadre légal et institutionnel (manque de clarté et de cohérence entre les documents sur la décentralisation)	Des guides et lois cohérents et harmonisés sur la politique de la décentralisation assurent une livraison efficace de services décentralisés
Décentralisation sectorielle (handicapée par des interventions asymétriques des différents secteurs)	L'engagement des Ministères sectoriels envers la mise en œuvre de la politique de la décentralisation est renforcé
Fourniture de services (handicapée par le manque de guides sur les standards de performance dans le domaine)	Une efficacité et une efficience de livraison de services sont accrues par les gouvernements locaux
Décentralisation fiscale et financière (fonds grandement alloués, bureaucratie dans les transferts inter-agences, et généralement, des sources de revenus locales faibles)	Une base de mobilisation de ressources efficiente et durable
	Des capacités de planification et de gestion au niveau local et utilisant des méthodes participatives sont renforcées
	Pourvoir des ressources pour un développement équitable au niveau local

⁴¹ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011.

⁴² Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.

⁴³ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011. p. 9-28

Renforcement des capacités du personnel des gouvernements locaux (qui n'est pas toujours coordonné et où les gouvernements locaux jouissent de peu de discrétion dans la définition des priorités locales)	L'harmonisation et la coordination du renforcement des capacités incluant tous les intervenants sont renforcées
	Le système d'assurance de la qualité et de standardisation dans le renforcement des capacités est renforcé
	Diverses approches sont intégrées dans le renforcement des capacités des gouvernements locaux
	Des financements appropriés pour le renforcement des capacités à la demande des districts
	Le maintien du personnel dans les gouvernements locaux est amélioré
Développement économique local (qui inclut le développement des villes et des centres urbains et le renforcement de la protection sociale)	Les gouvernements locaux jouent un rôle actif dans la facilitation du développement économique local
	Plus de gens sont engagés activement dans des activités génératrices de revenus
	Les femmes et les jeunes sont activement représentés dans le processus de planification et budgétisation
	Les centres urbains et les villes se développent d'une manière organisée et avec une gestion et des services effectifs et efficaces
Volontarisme, Participation, Transparence et Démocratisation	La population participe efficacement dans la gouvernance locale
	Le volontarisme est popularisé et ancré dans les normes et les valeurs de la société rwandaise
	La conscience des citoyens et l'exercice de leurs droits politiques et civiques sont améliorés
	Le rôle des organisations de la société civile dans le développement social, économique et politique ainsi dans la collaboration avec les gouvernements locaux est renforcé
	Les habitants prennent de plus en plus conscience de la corruption et la dénoncent.

VII. Conclusion et Recommandations

7.1 Conclusion

Le processus de décentralisation au Rwanda a été mis en œuvre depuis 2001. Deux phases sont déjà terminées et la troisième est à son début (2011-2015).

D'emblée, l'analyse documentaire montre que beaucoup a été fait dans la mise en place, à la fois, d'un arsenal juridique adapté et des structures décentralisées aptes à favoriser la promotion de la culture participative à la base et le développement communautaire. « *En somme, la mise en œuvre d'une gouvernance décentralisée au Rwanda a marqué une ère totalement nouvelle où les citoyens sont outillés pour participer pleinement dans les affaires publiques qui affectent leur vie, a créé une cohésion sociale et économique et a considérablement amélioré l'image du pays à l'étranger. Le processus de guérison de la population [après le génocide] s'accélère et le bien-être des gens s'améliore* », souligne le dernier rapport d'évaluation indépendante du processus de décentralisation⁴⁴.

En effet, la documentation relève que la fondation tant juridique qu'institutionnelle a été bâtie par la première phase. La deuxième phase a perfectionné cette fondation, a montré une démarcation des rôles et responsabilités entre le GC et les GL et a renforcé le volet de fourniture de services aux communautés. L'évaluation de la première phase fut déjà significative en termes de réalisations.

Tout en renforçant que le processus de décentralisation est dans une bonne direction, l'analyse documentaire relève également que des difficultés se rencontrent en cours de route, qu'elles sont régulièrement identifiées et que des pistes de solution sont engagées. Ces difficultés se rapportent notamment au manque de compétences techniques appropriées, à une faible coordination de différents aspects de structures de gouvernance et d'administration et à des ressources financières insuffisantes⁴⁵.

Ainsi, la troisième phase de la décentralisation prévoit de s'attaquer à ces problèmes identifiés tout en consolidant les acquis des deux premières phases, en maintenant le cap sur la gouvernance et la livraison de services et en intensifiant les efforts pour le développement économique des communautés.

⁴⁴ Assessment of the Decentralization Process in Rwanda. Final Draft Report. By a Team of International and National Consultants. October 210. p. x

⁴⁵ Ibidem

A notre avis, ceci est une bonne direction qui reste dans la droite logique de bâtir, à travers la décentralisation, une société rwandaise participant pleinement à la prise de décisions et entretenant son propre développement.

7.2 Recommandations et voies de plaidoyer

7.2.1 Coordination de divers aspects de la Décentralisation

Parmi les problèmes identifiés et auxquels la 3^{ème} phase prévoit de s'attaquer, celui de coordination devrait retenir l'attention de tous ceux qui accompagnent le processus de décentralisation. Nous pointons ce problème parce que, tel que relevé par la documentation, il touche différents aspects du processus (décentralisation sectorielle, renforcement des capacités des GL, transfert des fonds vers les GL, démarcation des rôles et responsabilités entre GC et GL). Ainsi, il retarderait leur mise en œuvre du processus quand il n'est pas vite redressé et conduirait à la longue à l'inefficacité et inefficience du processus en général. En effet, quand la coordination ne marche pas, c'est beaucoup de temps perdu dans des réunions improductives et l'hésitation dans la prise de décisions à tous les échelons, ce sont des moyens logistiques et financiers qui sont gaspillés, etc. Mais aussitôt que le problème est résolu, les choses avancent vite et bien. Certaines directions sont déjà à en marche, comme l'approche sectorielle (SWAP), le forum des acteurs de développement (JADF) au niveau local, et d'autres. Pour le rôle de la société civile, ces fora s'avèrent un cadre privilégié d'action.

7.2.2 Développement économique local (LED)

Un autre aspect qui devrait retenir l'attention des partenaires s'avère la progression du développement économique local (LED). Ceci est un des objectifs importants de la décentralisation. Et comme l'aspect de la participation citoyenne a déjà créé les mécanismes nécessaires que la population exploite pour participer à la prise de décisions et demander des comptes à ses autorités, il est bon de focaliser sur le développement communautaire pour réduire la pauvreté. Et cette participation de la population est un atout en même temps facilitateur et accélérateur du développement économique local.

L'engagement du Gouvernement du Rwanda dans ce domaine est grand, et il est impératif que la société civile et les autres intervenants appuient la bonne marche de ce processus. « *Le développement économique local (LED) doit aider à lutter contre la pauvreté, à créer de nouvelles opportunités économiques et à améliorer la qualité de la vie* »⁴⁶, souligne le Programme d'action de la 3^{ème} Phase. Le programme s'appuiera sur les programmes déjà initiés (notamment VUP, Girinka (programme rotatif de distribution de vaches), SACCO (coopératives d'épargne et de crédit) et d'autres plans de protection sociale) et les étendra en vue de

⁴⁶ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011. p. 18

promouvoir l'entrepreneuriat, le développement d'entreprises, la promotion des investissements et la création d'emplois⁴⁷.

« La protection sociale est un élément clé de la croissance économique. La priorité pour le Gouvernement est de tirer le plus de gens possible des programmes de protection sociale. Mettre en place des compléments essentiels de la protection sociale comme des services financiers, la propriété des éléments de production (comme la terre, le développement des connaissances et un environnement propice) accroîtra davantage la capacité des ménages à générer des revenus et à se tirer des programmes de protection sociale⁴⁸ », souligne le document du Programme de mise en œuvre de la 3^{ème} Phase de la Décentralisation.

- **LED et le développement des femmes et des jeunes**

LED prévoit d'impliquer davantage les femmes et les jeunes qui constituent la grande partie de la population rwandaise. En effet, les femmes constituent/occupent 53% de la population avec beaucoup de ménages dirigés par des veuves et des femmes. Près d'un tiers, soit 32.1% des ménages rwandais sont dirigés par des femmes. En termes de disparité du genre, 62% des ménages dirigés par les femmes vivent en dessous du seuil de pauvreté au moment où cette proportion est de 54% pour les ménages dirigés par les hommes⁴⁹. Il est important que le programme LED aide les femmes à renverser la tendance et à être pleines participantes du développement économique du Rwanda comme elles ont prouvé leur efficacité dans les autres instances (56% dans la Chambre des Députés, 35% dans le Sénat, 62% dans les postes de Secrétaires Exécutives de Commissions, etc.).

D'un autre côté, les jeunes constituent 40.2% de la population. 75% d'entre eux ont moins de 30 ans. Chaque année, 200.000 jeunes atteignent l'âge productif ; le taux de chômage est de 28.6% parmi les jeunes tandis que celui d'emploi partiel (under-employment) est de 27%. Ceci est exacerbé par des compétences encore limitées, l'accès limité aux fonds, à l'information et au système de coaching.

Pour toutes ces raisons, la 3^{ème} phase de la Décentralisation prévoit de mettre en œuvre une série d'actions en vue d'augmenter la participation et l'implication des femmes et des jeunes. Ces actions viseront à :

- Inclure les femmes et les jeunes dans le processus de planification, budgétisation et développement de politiques,

⁴⁷ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011. p. 19

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ Idem, p. 20

- Promouvoir des opportunités économiques pour les femmes et les jeunes,
- Assurer que les femmes et les jeunes bénéficient des services publics essentiels, tels la santé et l'éducation⁵⁰.

- **LED et le développement des villes, centres urbains et habitats organisés**

Au cours de la 3^{ème} phase, le volet LED de la Décentralisation prévoit également de mettre un accent sur le développement des villes, centres urbains et habitats organisés. La raison s'inspire du constat que l'urbanisation facilite la croissance économique et vice-versa⁵¹.

Pour ce faire, le programme d'action de la 3^{ème} phase prévoit l'organisation de villes, centres urbains et habitats organisés. La cible à atteindre pour des habitants vivant dans les villes et centres urbains est de 30% en 2015⁵².

De façon générale, le volet LED de la 3^{ème} phase de la Décentralisation prévoit d'atteindre les résultats suivants:

- Les gouvernements locaux jouent un rôle actif dans la facilitation du développement,
- Plus de gens sont engagés activement dans des activités génératrices de revenus
- Les femmes et les jeunes sont activement représentés dans le processus de planification et budgétisation,
- Les centres urbains et les villes se développent d'une manière organisée et avec une gestion et des services effectifs et efficaces.

Il est important que la société civile accompagne ce processus LED si important, qui veut conduire les communautés vers un développement durable, en incluant de façon spécifique les femmes et les jeunes qui constituent la majorité de la population.

⁵⁰ Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011. p. 20

⁵¹ Idem, p. 21

⁵² Ibidem

Postface

Ce rapport est un produit de recherche et d'analyse de documents sur la politique et des rapports sur la mise en œuvre, le suivi-évaluation de la Politique de la Décentralisation au Rwanda, dans ses trois phases dont deux sont déjà terminées. C'est donc un travail de recherche et analyse documentaire, basé sur la consultation et l'analyse de ces documents et non sur un quelconque travail d'observation ou d'enquête sur terrain.

Ce travail fait état d'informations intéressantes et variées tant sur la définition de la Politique de Décentralisation au Rwanda, sur les stratégies et le cadre légal de mise en œuvre que sur les réalisations enregistrées par les deux premières phases dans les différents domaines de mise en place de structures décentralisées, de transfert de responsabilités et de fonds y afférents, de fourniture de services, de participation de la population, d'apport dans la réduction de la pauvreté, du rôle de la société civile, et d'autres. Ce rapport renseigne également sur les difficultés rencontrées et énonce des actions prioritaires engagées par la troisième phase (2011-2015) en vue d'aplanir les difficultés identifiées et continuer la bonne mise en œuvre de la Politique de la Décentralisation au Rwanda.

De l'avis du Consultant qui a produit ce travail et du CCOAIB qui a commandité le travail, il est fort intéressant de pouvoir compléter ces informations par des données provenant du terrain. En effet, ce travail d'analyse documentaire devrait être suivi par une étude complète de terrain qui impliquerait les différents intervenants sur terrain et recueillerait leurs avis pour donner une vraie image de la Décentralisation au Rwanda de terrain tel qu'elle avance sur le terrain. Cette étude constituerait une importante contribution de la société civile et lui servirait de meilleur outil de plaidoyer pour la bonne progression de la Politique de Décentralisation au Rwanda, de la participation de la population et du développement des communautés locales pendant la troisième phase en début de mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

- Annual report 2004, 2005. www.Primatre.gov.rw
- Approaching the 3rd Phase of Decentralization. 12/10/2010.
- Assessment of the Decentralization Process in Rwanda. Final Draft Report. By a Team of International and National Consultants. October 210.
- Community Development Policy. Revised version. MINALOC, April 2008.
- Decentralization Implementation Plan 2011-2015. Draft Final version. MINALOC, January 2011.
- Evaluation Indépendante de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Rwanda 2002-2005 (DSRP1). Rapport final. ODI, IDS, 20 Février 2006.
- Fiscal and Financial Decentralization Policy. Revised 2006. MINALOC, MINECOFIN.
- Harmonisation des Approches et des Interventions dans la Décentralisation. Rapport de synthèse. MINALOC, 31 Juillet 2005.
- Imfashanyigisho kuri gahunda yo kwegereza abatwage ubuyobozi mu Rwanda. CCOAIB.
- La Vision 2020. République du Rwanda.
- Political Decentralization in Africa: Experiences of Uganda, Rwanda and South Africa. Discussion paper. John-Mary Kauzya, UN. December 2007.
- Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000.
- Programme Quinquennal de mise en œuvre de la Décentralisation au Rwanda. (MOD - PQ: 2004 –2008)/5-YEAR DIP. Réduction de la Pauvreté et Renforcement des Capacités à travers l'enracinement de la Démocratisation et la Décentralisation. MINALOC, Mars 2003.
- Revised Fiscal and Financial Decentralization Policy. Adopted by Cabinet on May 11, 2011. MINECOFIN.
- Rwanda Decentralization Strategic Framework. Towards a sector-wide approach for Decentralization implementation. MINALOC, August 2007.
- Stratégie de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation. MINALOC, Mai 2000.

ANNEXE : Termes de référence



Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base (CCOAIB)

Personnalité juridique: A.M. n° 103/11 du 07/09/2004

Tel: (250) 584865 Fax: (250) 584866 B.P 1993 Kigali

E-mail: ccoaib29@rwanda1.com Site web: www.ccoaib.org.rw

TERMES DE REFERENCES POUR EFFECTUER UN TRAVAIL D'ANALYSE CRITIQUE DES DOCUMENTS POLITIQUES ET DES RAPPORTS DE MISE EN OEUVRE, SUIVI ET EVALUATION DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU RWANDA

I. Contexte

En mai 2000 le Rwanda a lancé une politique de décentralisation visant à donner à la population à tous les niveaux les capacités de participer activement à la transformation politique, économique et sociale du pays. La politique de décentralisation devait être mise en œuvre de manière progressive et graduelle, en tirant toujours profit des expériences cumulées et en corrigeant les erreurs commises du passé. Cette politique est mise en œuvre à travers trois phases principales suivantes :

- La 1ère phase de 3 ans (2002-2005) avait pour objet d'institutionnaliser la gouvernance décentralisée en articulant les politiques et les cadres juridiques, en mettant en place les structures, systèmes et mécanismes administratifs nécessaires (élections, renforcement des capacités, sensibilisation de la population) ;
- La 2ème phase de 5 ans (2006-2010) consistait à implanter la gouvernance locale décentralisée, en lui faisant tenir les engagements pris envers la population ;
- La 3e phase en cours (2011-2015) a comme but de capitaliser sur les réussites des phases précédentes afin de réorganiser les structures, les processus et les procédures de la gouvernance, de façon à rapprocher davantage la gouvernance locale en réduisant le nombre

de contraintes administratives. Durant ce processus de décentralisation, il y aurait eu des hauts et des bas, ce que le CCOAIB veut mettre en évidence par une recherche visant l'analyse critique de la mise en œuvre, suivi et évaluation de cette politique de décentralisation au Rwanda. Des observations et recommandations issues de cette recherche serviront de point de départ pour mener des activités de plaidoyer pour que la politique de décentralisation soit efficace et efficiente dans la résolution des problèmes épineux relatifs à la pauvreté de la population.

II. Objectif de l'analyse

Mener une recherche et faire une analyse critique des documents politiques et des rapports de mise en œuvre, suivi et évaluation de la politique de décentralisation au Rwanda.

III. Résultats attendus

Des observations et recommandations issues de cette recherche permettront au CCOAIB de mener des actions de plaidoyer auprès des décideurs politiques et partenaires tant au niveau national qu'international autour des défis majeurs en rapport avec la politique de décentralisation au Rwanda.

IV. Travail demandé au consultant

- Mener un travail de recherche documentaire afin de dégager des réponses sur les aspects suivants :
 - o Qu'en est-il de la politique de décentralisation au Rwanda ?
 - o Quels sont les résultats de la mise en œuvre des deux premières phases ?
 - o Que prévoit la troisième phase en cours de réalisation ?
 - o Quel a été le degré de participation de la population dans le processus prise de décisions au niveau local (district, secteurs, cellule, village) ? Ya-t-il eu des difficultés/défis à ce niveau ? Lesquels sont-ils ?
 - o Que faut-il faire et par qui pour que la population puisse effectivement participer dans le processus de décentralisation ?
 - o Quel est l'importance de la politique de décentralisation en termes de fonds y alloués ?
 - o Quel est l'apport de la politique de décentralisation dans la réduction de la pauvreté au Rwanda ?
 - o Quels sont les changements opérés au niveau local en termes de réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de la population ?
 - o Quel est le rôle et la place de la société civile dans l'élaboration, le suivi et évaluation de la politique de décentralisation au Rwanda ?

- Produire un rapport d'analyse critique, dans les délais convenus, qui met en évidence des avancées et défis de la mise en œuvre, suivi et évaluation de la politique de décentralisation au Rwanda ;
- Dégager les opportunités déjà existantes pouvant permettre la participation citoyenne au processus de décentralisation ;
- Dégager des recommandations réalistes ;
- Présenter au public les résultats de la recherche pour leur validation ;
- Rédiger un rapport final en tenant compte des observations et commentaires émis lors de la réunion de validation.

V. Limite du travail

Le travail de recherche doit se faire en Novembre 2011 et s'étendra sur une période de 15 jours.

VI. Eléments de l'offre

L'offre du consultant devra comporter les éléments suivants :

1. Une lettre de motivation adressée au Secrétaire Exécutif du CCOAIB ;
2. Un curriculum vitae détaillé ;
3. Une photocopie de diplôme ;
4. Des documents justifiant l'expérience dans le domaine de recherche en sciences sociales ;
5. Une offre technique qui montre la compréhension du sujet à traiter et comportant la méthodologie à utiliser pour effectuer la recherche ;
6. Une offre financière mettant en relation les activités et le budget ;
7. Indiquer trois personnes de référence.

V. Profil du consultant

- Avoir au minimum un diplôme de licence en sciences sociales ou dans des sciences connexes ;
- Avoir au moins une expérience de 5 ans en matière de recherche en sciences sociales dans le domaine développement rural, démocratisation et participation citoyenne. Avoir fait ce travail au Rwanda serait un atout ;
- Maitriser le contexte socio-économique et politique du Rwanda ;
- Avoir de très bonnes capacités de rédaction et d'expression en français
- Etre disponible pendant toute la durée du travail.

VI. Modalités

- Le rapport sera présenté en français ;
- Les honoraires et modalités de paiement seront négociés entre les contractants sur base de l'offre financière du consultant.

VII. Dépôt des offres

Les personnes ou institutions intéressées par cet appel d'offre sont priées de déposer sous pli fermé leurs offres technique et financière en 1 document original et 2 copies pour chaque offre, sous deux enveloppes séparées avec mention « *Recherche sur la politique de décentralisation au Rwanda* ». L'adresse de l'expéditeur au verso de l'enveloppe est exigée.

Les dossiers d'offres seront déposés au siège du CCOAIB sis à Remera, Boulevard de l'Umuganda au plus tard le 24/10/ 2011 à 16h45'.

Kigali, le 18 octobre 2011.

(sé)

NGENDANDUMWE Jean Claude
Secrétaire Exécutif du CCOAIB.