

REPUBLIQUE RWANDAISE



**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION LOCALE
ET DES AFFAIRES SOCIALES**

STRATEGIE DE MISE EN OEUVRE

DE LA

**POLITIQUE NATIONALE
DE DECENTRALISATION**

Mai, 2000

TABLE DES MATIERES

0. INTRODUCTION.....	3
1. PROBLÉMATIQUE.....	3
LES STATISTIQUES QUI SUIVENT DONNENT UNE INDICATION DE LA SITUATION DE PAUVRETÉ.....	5
2. MANDAT.....	6
3. MISSION DE DÉCENTRALISATION	7
4. OBJECTIFS STRATÉGIQUES	7
5. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES.....	8
5.1. APPROPRIATION ET APPUI DE LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LE PAYS	8
5.2. DÉMONSTRATION D'UNE EFFICACITÉ ET D'UNE RESPONSABILITÉ EXEMPLAIRE	8
5.3. PARTICIPATION LOCALE, INDÉPENDANCE ET AUTOSUFFISANCE:	9
5.4. DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS, ADMINISTRATIVES TECHNIQUES ET DE GESTION DES ADMINISTRATIONS LOCALES	9
5.5. L'HARMONISATION ET LA RÉCONCILIATION DES POPULATIONS LOCALES DEVENUES DES COMMUNAUTÉS PACIFIQUES ET PRODUCTIVES.	10
6. LES CAPACITÉS ACTUELLES, OPPORTUNITÉS ENVIRONNEMENTALES ET DÉFIS	10
6.1. SCHÉMA DE L'ANALYSE ORGANISATIONNELLE ET ENVIRONNEMENTALE	11
6.2. CAPACITÉS EXISTANTES	11
6.3. MANQUE DE CAPACITÉS	13
6.4. OPPORTUNITÉS ENVIRONNEMENTALES.....	14
6.5. DIFFICULTÉS LIÉES À L'ENVIRONNEMENT	15
7. APPROCHES ET ACTIONS STRATÉGIQUES	15
7.1. APPROCHES	15
7.2. ACTIONS STRATÉGIQUES ET LA DURÉE DE LEUR EXÉCUTION	16
7.3. ACTIONS STRATÉGIQUES, RÉSULTATS ET INDICATEURS	17
ACTION STRATÉGIQUE 2.....	18

0. Introduction

En date du 26 mai 2000, le Gouvernement de la République Rwandaise a adopté la Politique de Décentralisation et la stratégie de sa mise en oeuvre. Le but principal de cette politique est de renforcer les capacités politique, économique, sociale, managériale, administrative et technique des populations locales pour qu'elles puissent lutter contre la pauvreté grâce à la participation dans la planification et la gestion de leur processus de développement.

Ce document décrit en détail la stratégie de mise en exécution de la Politique Nationale de Décentralisation. Il expose successivement la problématique, le mandat, la mission, les objectifs et les approches et actions stratégiques pour la réussite de la mise en oeuvre de cette politique.

1. Problématique

La situation politique, économique et sociale actuelle du Rwanda est une conséquence directe de l'histoire politique et administrative récente du Pays, dont le paroxysme a été le génocide cataclysmique de 1994 : un génocide planifié et effectivement exécuté par les instances de l'Etat et la population.

Le système dictatorial du gouvernement inapproprié et très centralisé de l'administration coloniale et post coloniale a exclu toute participation du peuple rwandais dans la détermination de son avenir politique et de son bien être socio-économique.

Lors de sa mise en place en 1994, le Gouvernement de l'Unité Nationale a hérité d'une situation caractérisée par

- L'anarchie
- L'insécurité à l'intérieur et à l'extérieur du Pays
- Des infrastructures détruites
- Des systèmes de service public désorganisés
- Une population déplacée et traumatisée
- Une société profondément divisée.

Le Gouvernement de l'Unité Nationale a immédiatement entamé le travail d'exécution des mesures d'urgence pour reconstruire le pays. Le Gouvernement a pu réhabiliter les structures gouvernementales, restaurer les services publics (santé, éducation, sécurité, justice, etc); réinstaller les rapatriés, rétablir un gouvernement crédible aux yeux du peuple rwandais et de la communauté internationale, réhabiliter et stabiliser l'économie.

Mieux, le gouvernement a réussi à faire en sorte que la société rwandaise vive encore ensemble et se réconcilie. C'est un travail que la plupart des gens croyait impossible sachant que quelques mois auparavant, la même société était si divisée, qu'une partie voulait exterminer l'autre par le génocide.

En outre, le Gouvernement a adopté et exécuté une politique permettant aux autres acteurs de participer à la reconstruction sociale et économique du pays. Il faudrait en particulier noter la politique de privatisation et du développement du secteur privé ainsi que la promotion des activités de la société civile et des organisations non gouvernementales.

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 et les problèmes ci-dessous persistent toujours

- 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.
- 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.

Les conséquences d'un système de gouvernance inapproprié se reflètent sur le développement économique et social du Rwanda, qui reste parmi les pays les plus pauvres de l'Afrique avec plus de 65% de sa population vivant en dessous du seuil de la pauvreté. Le Rwanda est placé à la 164ème position sur 174 pays les plus

pauvres du monde (voir PNUD : Rapport de Développement Humain 1999 pour le Rwanda, page 13).

Les statistiques qui suivent donnent une indication de la situation de pauvreté au Rwanda:

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Indicateurs						
• Taux d'accroissement du PNB	-8,5%	-49,9%	34,4%	15,8%	12,9%	9,6%
• Revenu par habitant						251 US\$
• Taux de mortalité infantile pour 100 naissances				125‰	131‰	129‰
• Dette extérieure						1,2Mrd US\$
• Prévalence de malnutrition des enfants			28%			42,8%
• Espérance de vie à la naissance (Hommes) () (Femmes)						47 ans 50 ans
• Population ayant accès à l'eau potable				44%		
• Population ayant accès aux soins de santé					80%	
• Séro positivité du VIH pour 100 adultes					11,3	
• Taux d'alphabétisation (Hommes) () (Femmes)				52%		
				45%		

Les importations sont 4,5 fois supérieure aux exportations (1998)

Source : PNUD Rapport de Développement Humain au Rwanda 1999 et Ministère des Finances et de la Planification Economique, Direction de la Statistique (Rwanda, Juillet 1999).

Tous les efforts du Gouvernement de l'Unité Nationale ont été consacrés à améliorer cette situation. 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.

La décentralisation permettra la mise en place d'une organisation structurelle susceptible d'aider le gouvernement et le peuple rwandais dans leur lutte contre la pauvreté et dans la réconciliation par la responsabilisation de la population locale.

2. Mandat

Le mandat global de la décentralisation est d'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. Le mandat est plus spécifié par les objectifs stratégiques suivants tels qu'ils ont été stipulés dans le document de politique et dans la loi :

- (i) 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 de 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.
- (ii) 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.
- (iii) Renforcer la sensibilité et la capacité de réponse 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 besoins locaux.
- (iv) Développer une planification économique durable et une capacité de gestion aux niveaux locaux qui serviront comme moteur directeur pour la planification, la mobilisation et l'exécution du développement social, politique et économique.
- (v) 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 gouvernement central qui sont loin du lieu où les besoins sont sentis et les services rendus.

Compte tenu des objectifs susmentionnés, le Gouvernement Rwandais 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, c'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). L'espoir du développement du Rwanda se trouve dans la volonté et le pouvoir de son peuple. La politique de décentralisation se propose à donner le pouvoir au peuple et l'habiliter à exécuter sa volonté pour l'auto

développement. La décentralisation créera 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.

3. Mission de décentralisation

Pour lui permettre de s'acquitter du mandat susmentionné, la mission du Gouvernement Rwandais doit être effective et efficace en matière de formulation de politique et de coordination. Le Gouvernement devra initier, planifier et superviser la mise en oeuvre d'un processus de décentralisation durable qui permettra la participation de la population dans les activités concernant son développement; il devra être particulièrement sensible aux besoins et aux priorités du peuple et posséder une administration et un leadership capable de répondre à ces besoins.

Le Gouvernement devra veiller à promouvoir la réconciliation nationale et le sentiment des citoyens d'appartenir à un même pays et promouvoir un esprit de responsabilité politique, managériale et financière.

Le Gouvernement devra enfin assurer la réduction de la pauvreté et un développement économique équitable bénéficiant à tous les Rwandais.

4. Objectifs stratégiques

Les cinq objectifs stratégiques suivants vont servir d'orientation dans la poursuite du mandat et de la mission susmentionnés :

- (i) Mobiliser tout le Gouvernement et l'Etat rwandais afin de créer un environnement favorable devant permettre à la population du Rwanda de s'appropriier le processus de décentralisation (**sans une appropriation et un leadership local durable, la décentralisation sera morte née**).
- (ii) Faire preuve de manière persistante d'une effectivité et d'une efficacité exemplaires et d'un esprit de responsabilité dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation de tous les programmes et projets relatifs à la décentralisation dans le pays (**sans une efficacité et une responsabilité exemplaires, les problèmes actuels de performance auxquels est confronté le Gouvernement Central seront transférés aux unités décentralisées. Il n'est pas nécessaire de décentraliser l'inefficacité et le manque de responsabilité**).
- (iii) Assurer la participation locale et insuffler un esprit d'autosuffisance dans la population rwandaise en mobilisant et en et en utilisant effectivement les ressources locales, humaines, matérielles et financières pour planifier, exécuter, contrôler et mettre en place, de manière durable, une gouvernance locale devant permettre la fourniture participative de services sociaux à tous les citoyens (**si la population locale ne peut pas mobiliser ses propres énergies et ressources pour son propre développement, si elle doit dépendre éternellement de l'assistance extérieure, on ne pourrait parler de gouvernance locale au Rwanda. L'essence de la gouvernance locale consiste en un niveau d'autosuffisance considérable, spécialement en matière financière**).
- (iv) Développer les capacités locales dans le domaine des infrastructures, des systèmes de gestion, d'administration, des structures, des connaissances, des aptitudes, des attitudes, des institutions, des réseaux, des rapports, des

technologies, des processus, des procédures, des pratiques et un comportement de leadership qui doit soutenir de manière durable la bonne gouvernance locale pour permettre une fourniture de services sociaux effectifs, efficaces, responsables et équitables, un développement pour tous (**développer des capacités de gestion managériale, administrative et technique au niveau du gouvernement local est la pierre angulaire du succès de la gouvernance locale. Sans développement des capacités, la décentralisation n'est pas durable**).

- (v) Renforcer la communication sociale participative, comme instrument de réconciliation des populations et d'harmonisation de leurs intérêts afin qu'elles deviennent des communautés pacifiques productives, conscientes de l'état de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et de la propriété, de défense de leurs droits et de leurs obligations et engagées à respecter ces principes (**quand tout a été dit et fait, tout dépend de la compréhension des populations et de leurs engagements vis-à-vis de leurs droits et obligations et de la limite des obligations de l'Etat. Si les populations locales ne sont pas conscientes de leurs droits et prêtes à les défendre et à remplir leurs obligations, la décentralisation équivaudrait à décentraliser la dictature par la mise en place d'une élite locale, même élue, susceptible de se transformer en petits seigneurs locaux pour exploiter la population ignorante**).

5. Objectifs spécifiques

La réalisation des objectifs spécifiques suivants permettront d'atteindre les objectifs stratégiques, la mission et en dernière analyse le mandat de la décentralisation mentionnée plus haut.

5.1. Appropriation et appui de la gouvernance locale dans le pays

- (i) Mettre en place et renforcer une structure organisationnelle qui va assurer la mobilisation et la coordination effective de toutes les parties prenantes au niveau du leadership de l'Etat, du secteur privé, du leadership des administrations locales, de la société civile, des donateurs, de tous les partenaires au développement pour s'approprier et appuyer le processus de décentralisation ainsi que la bonne gouvernance en général.
- (ii) Communiquer de manière continue avec les parties prenantes y compris le public en général sur les objectifs, les stratégies, les progrès de la politique de décentralisation et solliciter leurs contributions en vue de soutenir, de manière durable, leur participation dans l'exécution des initiatives de gouvernance locale.

5.2. Démonstration d'une efficacité et d'une responsabilité exemplaire

- (i) Mettre en place une unité technique et de gestion dirigée par des personnes hautement compétentes possédant les aptitudes et les connaissances requises. Ces personnes devront être motivées, posséder les comportements nécessaires pour assurer l'effectivité, l'efficacité, la responsabilité et une bonne réaction dans la planification de la politique de décentralisation dans le pays.

- (ii) Fournir à l'unité technique et de gestion des équipement, des outils, la logistique, des bureaux qui vont permettre la démonstration d'une effectivité et d'une responsabilité opérationnelle.
- (iii) Concevoir un système de gestion, d'administration, d'information et de communication ainsi que des procédures et des processus qui seront utilisés par tout le personnel de l'unité technique de gestion pour appuyer l'effectivité, l'efficacité et la responsabilité exemplaires.
- (iv) Développer en permanence les capacités (connaissances, aptitudes, attitudes et réseaux) du personnel de l'unité technique de gestion pour lui permettre de planifier et de gérer le processus de décentralisation de manière durable.

5.3. Participation locale, indépendance et autosuffisance:

- (i) Renforcer la participation politique au niveau local par l'organisation d'élections locales libres et justes à travers lesquelles les populations locales vont élire leurs leaders qui seront responsables devant elles.
- (ii) Encourager et promouvoir l'esprit de l'Umuganda, le travail des ONG (Organisations Non Gouvernementales) et des Organisations à Base Communautaires (OBC), à travers lesquelles la participation sociale, la cohésion et les projets et programmes d'auto-assistance seront développés au niveau local.
- (iii) Renforcer la participation locale dans la planification du développement en élargissant les capacités des Comités de Développement Communautaire (CDC), à tous les niveaux pour identifier, analyser, dégager un ordre de priorité des problèmes, planifier et mobiliser les ressources pour le développement des communautés locales et à travers ce processus ascendant, incorporer ces programmes de développement local dans le programme national de développement.
- (iv) Elargir la base de l'assiette fiscale locale et mobiliser des ressources adéquates pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement pour appuyer le développement et la fourniture des services au niveau local.
- (v) Sensibiliser la population sur la nécessité de participer au financement du développement et à la fourniture des services grâce au paiement des taxes et d'autres mécanismes de financement.
- (vi) Travailler en étroite collaboration avec l'Office Rwandais des Recettes, le Ministère des Finances et de la Planification Economique et les autres parties prenantes en vue de trouver les voies et moyens de mobiliser les ressources locales et de mettre en place des mécanismes et procédures pour la collecte et le partage des ressources entre les différents niveaux du gouvernement.

5.4. Développement des capacités, administratives techniques et de gestion des administrations locales

- (i) Travailler avec le personnel politique, managérial et technique local et formuler des systèmes de gestion, d'administration, d'information et de communication,

ainsi que des processus et des procédures, qui vont assurer l'effectivité, l'efficacité et la responsabilité dans la gestion des administrations locales.

- (ii) Travailler avec le personnel politique, managérial et technique local en vue de formuler et d'exécuter des programmes et projets susceptibles de développer les qualités de leadership, de gestion et d'administration (connaissances, aptitudes, attitudes, réseaux et technologies) de tout le personnel, y compris les leaders élus, ce qui va faciliter la planification, la fourniture des services et le développement au niveau local.
- (iii) Fournir des infrastructures des équipements et des outils appropriés pour faciliter l'effectivité et l'efficacité des administrations locales.
- (iv) Travailler très étroitement avec le Ministère de la Fonction Publique et du Travail en vue d'intégrer les programmes de la fonction publique et de la décentralisation, spécialement dans la rationalisation de la gestion des ressources humaines des administrations locales. Les systèmes de gestion des ressources humaines, l'administration du personnel et le développement formulé durant le processus de réforme de la fonction publique doivent être en harmonie avec les objectifs et les stratégies de la décentralisation.
- (v) Développer des moyens de générer des ressources, d'assurer une bonne gestion financière tout en améliorant les capacités comptables des administrations locales pour assurer l'effectivité, l'économie, l'efficacité, la responsabilité et la transparence dans l'utilisation des finances pour la fourniture des services et pour le développement.

5.5. L'harmonisation et la réconciliation des populations locales devenues des communautés pacifiques et productives.

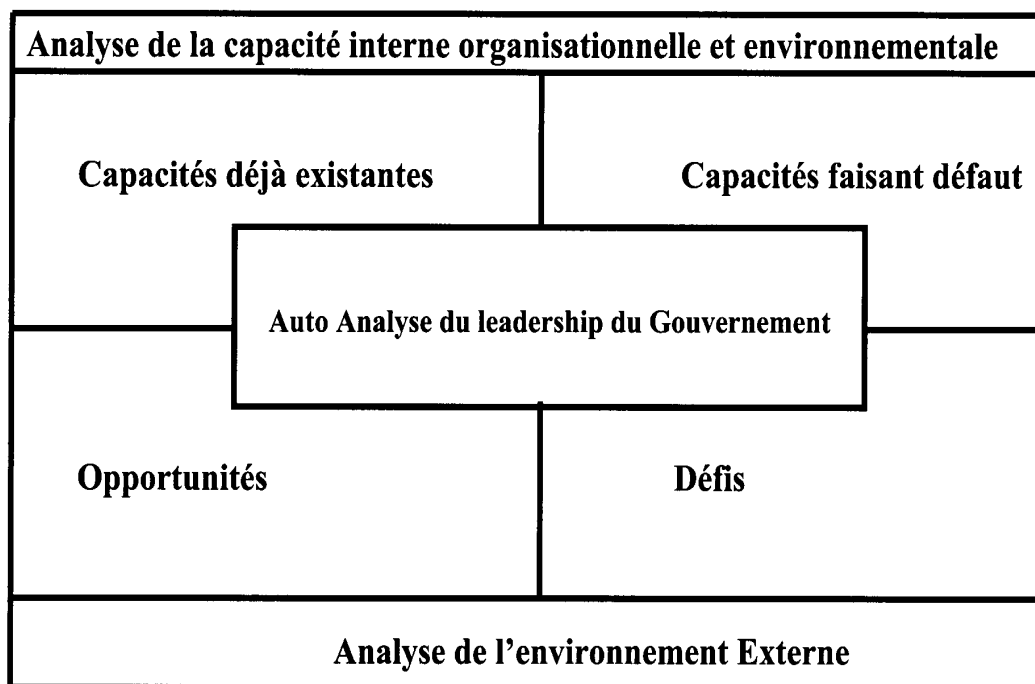
- (i) Promouvoir la prise de conscience au sein des populations locales de leurs droits et obligations et disséminer les valeurs telles que l'état de droit et la bonne gouvernance en général.
- (ii) Concevoir et exécuter des canaux et techniques de communication, adaptés à l'environnement local en vue d'appuyer les efforts de réconciliation des populations.
- (iii) Encourager les communautés locales à travailler ensemble dans la formulation et l'exécution de projets socio-économiques à base communautaire, qui vont permettre de renforcer l'unité et le sentiment d'appartenance à une même communauté.

6. Les capacités actuelles, opportunités environnementales et défis

Pour que le mandat, la mission, et les objectifs de la politique de décentralisation soient accomplis avec succès et que la gouvernance locale soit introduite et pratiquée de façon permanente au Rwanda, une évaluation des capacités actuelles aux niveaux local et central de l'administration aussi bien que les opportunités et les défis de l'environnement doivent être évalués. Le processus de décentralisation permettrait ainsi d'utiliser les capacités déjà existantes, développerait celles qui font

défaut, profiterait des opportunités et en même temps planifierait et mettrait en exécution des mesures ou surmonterait les défis. Pour commencer, l'analyse des capacités, opportunités et défis de décentralisation au Rwanda est présentée dans le schéma ci-dessous.

6. 1. Schéma de l'analyse organisationnelle et environnementale



Si on utilise le schéma ci-dessus dans l'analyse de la situation interne et de l'environnement en rapport avec les besoins de décentralisation, l'image immédiate des capacités, opportunités et défis se présente comme suit :

6.2. Capacités existantes

Bien qu'il soit très bien connu que le Rwanda a été toujours un Etat hautement centralisé, certains aspects de la situation actuelle peuvent être exploités en vue de soutenir le démarrage du processus de décentralisation. Certaines forces sur lesquelles sera fondé le démarrage du processus de décentralisation et de gouvernance locale sont les suivantes :

- (i) **Volonté et engagement du Gouvernement à donner le pouvoir au peuple**
Le Gouvernement d'Unité Nationale actuelle s'est engagé dans la politique de décentralisation en vue de donner aux communautés locales le pouvoir de participer aux activités politiques, sociales, économiques et de développement. Cette volonté et cet engagement sont cruciaux dans la sensibilisation de tout le pays, des partenaires de développement afin que ceux-ci puissent apporter leur soutien et rendre plus faciles la décentralisation et la gouvernance locale.

- (ii) **Une structure administrative et politique:** Récemment, un Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales a été créé dans le but de promouvoir la bonne gouvernance, et la décentralisation fait parti de ses mandats. Cette structure permettant de donner le pouvoir au peuple aura comme avantage de diminuer le pouvoir au plus haut niveau du gouvernement, de faire le suivi et de mettre en oeuvre la politique de décentralisation.

En plus de la création du Ministère, il y a aussi des structures des autorités de base qui seront utilisées afin qu'elles soient à la tête de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation. Elles sont notamment : Les préfectures (actuellement dénommées Intara), les communes (actuellement dénommées Uturere), les Secteurs (actuellement dénommés Imirenge) et les cellules (actuellement dénommées Utugari). Bien qu'elles manquent sérieusement de capacités essentielles, ces structures serviront de points de départ à travers lesquels les populations et les ressources locales seront sensibilisées à mettre en oeuvre la gouvernance locale à tous les niveaux de ces mêmes structures (par exemples au niveaux de l'Akarere et Akagari). Il existe déjà des Comités de Développement Communautaire qui effectuent les activités de développement avec l'appui des ONG locales et internationales et des bailleurs de fonds. La mise en oeuvre de la décentralisation non seulement tirera profit de ces structures mais aussi les renforcera davantage.

- (iii) **Ressources humaines:** Le personnel déjà existant au Ministère, dans l'Intara et Akarere peut être évalué et réorienté à travers une formation adéquate et d'autres mécanismes de développement de capacité en vue d'appuyer la politique de décentralisation et la durabilité de la gouvernance locale.
- (iv) **Outils et installations :** Les outils et les installations déjà existants tels que les bâtiments, les véhicules, les systèmes et équipements de communication aux niveaux de l'Intara et l'Akarere, bien que inadéquats, ils serviront d'appui au démarrage initial du processus de décentralisation.
- (v) **Financement :** Compte tenu du niveau de pauvreté du pays, du niveau très bas du revenu et d'un budget réduit, le financement constituera un défi très important à la décentralisation. Cependant, ce financement de la politique de décentralisation déjà commencé devra continuer avec la politique actuelle du gouvernement de déconcentration du budget ministériel à l'Intara. La gestion de ces fonds permettra au personnel de l'Intara de maîtriser la gestion financière qui est l'une des compétences essentielles dans la décentralisation
- (vi) **Structures :** Parmi les différents acteurs (ONG, bailleurs de fonds, Ministère de l'Administration locale et des Affaires Sociales, autres Ministères, Agences Gouvernementales et Autorités Locales), il y a des structures qui seront renforcées afin qu'elles puissent faciliter et appuyer la mise en oeuvre de la décentralisation.
Les capacités mentionnées ci-haut déjà disponibles, seront exploités en vue de démarrer la décentralisation et le reste sera développé au cours du processus de mise en oeuvre de la gouvernance locale.

6.3. Manque de capacités

Un pays comme le Rwanda qui a été gouverné par des systèmes hautement dictatoriaux et centralisés connaît inévitablement des manques de capacités pour gérer un système de gouvernance décentralisée et locale.

Cependant, le Gouvernement de l'Union Nationale s'est engagé à mettre en place un système décentralisé et de bonne gouvernance locale ; la conclusion en est qu'il faut cesser de dire "**pas de capacité, pas de décentralisation**". Il faut mettre en oeuvre un processus graduel de décentralisation qui permettra de développer les capacités au fur et à mesure des progrès enregistrés.

Bien qu'une série d'études d'évaluation des capacités menées dans le cadre du processus de mise en oeuvre de la décentralisation ne donne pas une image des capacités qui manquent et leur ampleur, des manques graves de capacités existent dans les domaines suivants :

- (i) **Dispositions légales inappropriées** : La plupart des lois, y compris la constitution, étaient faites pour appuyer le système centralisé. Elles seront révisées afin qu'elles puissent appuyer la décentralisation et la gouvernance locale.
- (ii) **Ressources humaines** : (nombre, compétences, connaissances, motivation et structures). On devrait tenir compte du fait que la plupart du personnel existant est utilisé pour gérer un système hautement centralisé et qu'il n'est pas prédisposé à gérer la gouvernance locale.
- (iii) **Equipements** : Certaines Imirenge n'ont ni bâtiments ni équipement de bureau, et l'Akarere aura besoin de plus d'installations de qualité si elle veut attirer un personnel compétent et qualifié.
- (iv) **Structures organisationnelles** : La plupart des structures organisationnelles étaient conçues dans le but de faciliter la centralisation et elles ne conviennent pas à la décentralisation.
- (v) **Systèmes, procédures et processus**: Ceux qui existent convenaient sans doute à la gouvernance centralisée, mais ne conviennent certainement pas à la gouvernance décentralisée.
- (vi) **Données, archives, systèmes d'information ainsi que la technologie de l'information (Hard et Software)**. En général, celui-ci constitue le côté faible du système administratif du Rwanda, mais le problème devient plus grave dans les structures de gouvernance locale qui n'ont pas encore la technologie de l'information.
- (vii) **Fonds** : Le revenu du Gouvernement est très bas et celui des entités locales l'est encore plus. En tant que pays sorti de la colonisation avec un système d'administration centralisée, le Rwanda a une population qui n'est pas sensibilisée au paiement des taxes. Ceci constitue un handicap majeur à la décentralisation.

(viii) **Structures** : (ex : associations de l'administration locale). Il est clair que celles-ci ne se seraient pas constituées sous un système de gouvernance hautement centralisé.

6.4. Opportunités environnementales

L'environnement du Rwanda offre des opportunités dont on peut profiter pour lancer un processus de décentralisation et mettre les jalons d'une bonne gouvernance locale forte dans le pays. Certaines d'entre elles sont soulignées ci-après :

- (i) Le génocide, ses effets désastreux, ainsi que l'impact qu'il a eu sur les individus, les familles, les communautés et la Nation Rwandaise, le constat amer du fait qu'il était commandité par les agents de l'Etat constituent un argument assez fort pour que la population souhaite avoir sa destinée entre ses mains plutôt que de la confier entièrement aux autorités trop éloignées d'elle. On devrait profiter de cette opportunité pour sensibiliser les gens à soutenir la gouvernance locale.
- (ii) La bonne volonté de la communauté internationale et l'appui des ONG.
La communauté internationale et les ONG ont apporté leur soutien au Gouvernement de l'Unité Nationale et au Peuple Rwandais dans leur effort de mettre le pays sur les rails.

Ils attendent avec impatience que le gouvernement renforce la bonne gouvernance en donnant le pouvoir politique, économique et de décision à la population pour son propre développement, cet appui devra être exploité pour mobiliser les ressources déjà existantes, en particulier les ressources financières, pour faciliter l'exécution de la décentralisation.
- (iii) Dimensions du pays : Comme le Rwanda est un petit pays, il est facile de se déplacer d'un lieu à un autre. Ceci constitue une occasion de contrôle du processus de décentralisation pour l'échange d'expérience entre les différentes autorités locales.
- (iv) Langue commune: Comme toute la population parle et comprend le Kinyarwanda, ceci facilitera la mobilisation et l'information sur la décentralisation.
- (v) Riche expérience de décentralisation dans la région: certains pays de la région des Grands Lacs comme l'Uganda ont réussi à concevoir et à mettre en place des programmes extensifs de décentralisation.

Le pays a des leçons à apprendre des expériences des pays de la région pour ce qui concerne la décentralisation.

Institutions de gestion, d'administration et de renforcement des capacités techniques : les institutions nationales tels que l'université nationale de Butare, l'Institut d'Administration et de Gestion du Rwanda, l'Institut de Sciences et de Technologie de Kigali, etc. seront mobilisés pour appuyer et faciliter les activités relatives au renforcement nationales en ce qui concerne la décentralisation. Dans le cas où ces institutions se montreraient inefficaces, d'autres institutions de la région et d'autre d'outremer seraient sollicitées.

6.5. Difficultés liées à l'environnement

En dépit de conditions favorables citées plus haut, il existe aussi des défis liés au contexte rwandais qu'il faudra surmonter pour réussir à mettre la décentralisation en place. Les plus grands de ces défis sont les suivants.

- (i) **Pauvreté généralisée** : Il est évident que le plus grand défi est lié au financement de la décentralisation vu les revenus insuffisants du Gouvernement Central et de la population. Le processus de décentralisation impliquera une mobilisation des ressources fournies par les partenaires au développement pour appuyer son démarrage mais en même temps elle servira de stratégie de mobilisation des fonds dans la communauté pour assurer une administration durable.
- (ii) **Syndrome de passivité et de dépendance dans la population**: Il a été observé que suite à la politique de centralisation longtemps appliquée dans le pays, la majorité de la population est passive et dépendante, croyant que tout problème nécessite l'intervention du Gouvernement Central ou une assistance extérieure.

Une partie des efforts de décentralisation sera consacrée au changement d'attitudes, non seulement celles de l'autorité qui doit céder le pouvoir et le monopole des ressources et laisser le peuple décider de sa destinée mais aussi celle de la population qui doit être prête à accepter ce pouvoir et à l'utiliser à son avantage. La population doit apprendre à compter sur elle-même dans la résolution de ses problèmes.

7. Approches et actions stratégiques

En tenant compte du mandat, des objectifs stratégiques et spécifiques de la décentralisation et des conditions favorables et défavorables analysées plus haut, les approches et actions stratégiques suivantes devront être entreprises pour une mise en oeuvre effective de la décentralisation.

Certaines seront appliquées dans l'immédiat, d'autres à court et à moyens termes, tandis que d'autres seront appliquées à long terme. Certaines approches seront continues, allant de pair avec tout le processus de décentralisation.

Ce qu'il faut garder à l'esprit est que la décentralisation n'est pas un phénomène statique mais un processus dynamique. Une fois lancée, la décentralisation sera un processus faisant partie intégrante du développement socio-politique et économique du Rwanda.

7.1. Approches

La décentralisation et l'administrations locales au Rwanda seront planifiées, exécutées, suivies et évaluées selon deux approches principales : l'approche consultative et participative ainsi que l'approche progressive qui se complètent mutuellement.

- (i) **Approche consultative et participative:** La décentralisation est 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 doit mettre en pratique l'enseignement reçu pour le processus d'exécution de la décentralisation soit une pratique de base nécessaire afin que la population se familiarise avec la participation.

Les parties prenantes au processus seront identifiées, consultées et encouragées à participer au dit processus.

Les structures mis en places pour diriger ce processus et le gérer seront élaborées dans un esprit de consultation et de participation.

- (ii) **Approche progressive:** L'excès d'enthousiasme peut être aussi destructif que la confiance en soi. Même si la décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs, de fonctions, de responsabilités et de ressources des entités administratives centrales aux entités locales, ceci ne veut pas dire que le gouvernement central se débarrasse brusquement du pouvoir, des fonctions, des responsabilités et des ressources pour les passer aux communautés locales.

Un transfert planifié et progressif sera utilisé pour éviter un recul ou un échec spectaculaires. Ce transfert aidera les communautés locales à découvrir progressivement les difficultés liées à la gestion du pouvoir politique et économique, des responsabilités et des ressources et à y faire face, ce qui développera leurs capacités.

7.2. Actions stratégiques et la durée de leur exécution

Les actions stratégiques seront entreprises dans l'immédiat, à court, moyen et long termes de façon continue :

Action stratégique	Dans l'imédiat (2000)	Court terme (3 ans)	Moyen terme(5 ans)	Long terme (au dessus de 5ans)
1. Adopter et communiquer la politique	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
2. Etablir une loi habilitante	XXXXXXXXXX			
3. Constituer le CDNA	XXXXXXXXXX			
4. Créer une Unité de Gestion de la Décentralisation	XXXXXXXXXX			
5. Planifier et mener des activités de sensibilisation et de conscientisation	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
6. Planifier et organiser des activités de renforcement des capacités notamment <ul style="list-style-type: none"> • Equipement et fourniture • Restructuration des administrations locales • Création et application des systèmes, procédures et les processus pour les administrations locales • Equiper les administrations locales • Conception et application des systèmes d'information sur la gestion notamment une banque des données • Conception et application des systèmes de planification, de gestion et de développement des ressources humaines notamment la formation • Informatisation 	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
7. Organiser et conduire des élections des Conseils au niveau de l'Akarere	XXXXXXXXXX			
8. Ventilation financière	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
9. Transfert financier	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
10. Mobilisation des ressources financières et autres	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX

7.3. Actions stratégiques, résultats et indicateurs

Ci-dessous, on trouvera les volets plus détaillés de ces actions stratégiques qui donnent les grandes lignes des indicateurs des résultats et des performances. Ce n'est pas l'exécution du plan d'action. Celui ci sera élaboré et établi par la gestion de la Décentralisation aussitôt qu'elle sera mise en place

Action stratégique 1 :

Adoption et diffusion de la politique de décentralisation

Résultats

- La loi sur la décentralisation
- Les instruments de la constitution
 - Les lois régissant l'Intara
 - Les lois régissant l'Akarere
 - Les lois applicables aux niveaux de la Cité, la Municipalité et la Ville

Indicateurs

Publication des lois dans le Journal Officiel

L'avant-projet fait actuellement l'objet de discussion par les parties prenantes. Il sera finalisé sous forme d'un document de proposition de la politique d'exécution et soumis au Conseil des Ministres pour être approuvé. Après son approbation, il sera largement diffusé dans le cadre d'une campagne de sensibilisation afin de vulgariser la politique de décentralisation et de gouvernance décentralisée. Il sera édité sous forme de brochure en Anglais, en Français et en Kinyarwanda et distribué à toutes les parties prenantes y compris le peuple.

Action stratégique 2	Résultats	Indicateurs
Adoption et diffusion de la politique de décentralisation	La loi sur la décentralisation - Les instruments de la constitution - Les lois régissant l'Intara - Les lois régissant l'Akarere - Les lois applicables aux niveaux de la Cité, la Municipalité et la Ville	Publication des lois dans le Journal Officiel

Concernant l'élaboration du document de la politique de décentralisation, le projet de loi y relatif est en cours de préparation. Aussitôt que la politique de décentralisation sera approuvée par le Conseil des Ministres, la proposition de lois sera soumise au Parlement. L'Adoption de la loi sur la décentralisation donnera une forte impulsion légale à la gouvernance décentralisée au niveau du pays

La loi sera largement diffusée et constituera l'un des documents de base de la formation des autorités politiques et des agents de l'administration locale pour les rendre plus familiers avec la loi qu'ils vont appliquer.

Il sera aussi sous forme de version simplifiée pour que la population non initiée puisse la comprendre, étant donné qu'elle constituera l'une des parties-clé pour son application.

Action stratégique 3 :	Résultats	Indicateurs
Mise en place d'un Comité de Gestion de Pilotage des Réformes (CNPR)	CNPR	CNPR opérationnel

La Décentralisation concernera chaque aspect de la vie publique rwandaise mais, beaucoup plus, elle concernera les activités des Ministères et des agences gouvernementales directement impliqués dans la prestation des services au niveau local (éducation, fonction publique, santé, eau, construction des routes, agriculture, élevage, environnement, jeunesse, culture et sports, finances, etc). Pour gouverner et contrôler le processus de décentralisation de façon intégrée, un Comité National de Pilotage sera mis en place et rendu opérationnel. Ceci aidera à rallier l'appui de toutes les couches gouvernementales, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, à la politique de décentralisation. Par conséquent, ce Comité devra être composé des représentants de ces secteurs.

Action stratégique 4 :

Mise en place d'une
Unité de Gestion de la
Décentralisation (UGD)

Résultats

L'Unité de Gestion
de la Décentralisation

Indicateurs

L'Unité de Gestion de
la Décentralisation
est efficace

Décentralisation sera mise en place et dotée d'un pouvoir de planification, de gestion, de contrôle et de conseiller en matière de gouvernance décentralisée. Elle servira aussi de secrétaire au CNPR et rendra directement compte à son Président lequel sera aussi le Secrétaire Général du MINALOC.

Action stratégique 5 :

Planification et exécution des
activités de sensibilisation et
conscientisation

Résultats

- (i) Programme de sensibilisation et de conscientisation
- (ii) Large conscience du public vis-à-vis de la décentralisation

Indicateurs

Le nombre et la qualité
des programmes

Le degré de conscience

Très souvent les politiques nationales reçoivent un accueil et une réponse mitigés de la part de la population (ce qui cause des problèmes lors de l'exécution) à cause de la façon dont elles leur sont communiquées.

La décentralisation a pour but de produire un impact politique, social et économique sur les vies de la population rwandaise. Si dès le début, la population n'est pas consciente du mandat, des objectifs, des stratégies et des approches de la politique de décentralisation, il n'engagera pas ses énergies pour l'exécution de cette politique. Par conséquent, une des plus importantes actions stratégiques qui seront menées tout au long de l'exécution de la politique de décentralisation et la sensibilisation du peuple. Bien que l'une des tâches de l'Unité de Gestion de la Décentralisation et de planifier et de mener des activités de sensibilisation, toutes les autorités administratives seront mobilisées afin qu'elles s'engagent à sensibiliser le peuple sur cette politique cruciale de décentralisation

Résultats**Action stratégique 6 :**

Planification et
exécution des activités
de renforcement des
capacités

Indicateurs

- (i) Administrations locales structurées
 - (ii) Systèmes, procédures et processus élaborés
 - (iii) Les outils sont fournis
 - (iv) Mise en place de systèmes de gestion de l'information
 - (v) Banque de données
- Structures efficaces
- Systèmes, processus procédures efficaces
- Le nombre et la qualité
- Système efficaces
- Disponibilité et qualité des données
- Système efficace (vii)

(Vi) Plan HR	
(Vii) Plans HRM	Disponibilité des plans
(viii) Programmes de formation	Nombre de personnes formées
(ix) Equipements et infrastructure	Equipements et infrastructure

Le renforcement des capacités sera une partie intégrante de l'exécution de la politique de décentralisation et constituera la tâche principale de l'Unité de Gestion de la Décentralisation.

La structure, les systèmes, procédures, les technologies impliquées dans le processus, les outils et les ressources humaines seront mis en place afin de permettre au processus de décentralisation d'être efficace, efficiente, et d'assumer les responsabilités de façon exemplaires, de doter les administrations locales d'un pouvoir de planifier et de gérer la gouvernance décentralisée. Le renforcement des capacités constituera une activité permanente de la décentralisation.

Action stratégique 7 :	Résultats	Indicateurs
Organiser et conduire les élections locales au Niveau de l'Akarere	<ul style="list-style-type: none"> • Autorités élues 	<ul style="list-style-type: none"> (i) Elections conduites effectivement (ii) Qualité des autorités locales élues

En 1998 les élections locales ont été organisées au niveau de l'Akagari et de l'Umurenge. Dans ce processus, le niveau de l'Akarere a été historiquement caractérisé par une forte centralisation au cours de laquelle le Bourgmestre représentait l'Etat. Ce niveau sera transformé en une administration locale fortement décentralisée. Les élections auront lieu avant la fin de l'an 2000.

Action stratégique 8:	Résultats	Indicateurs
Déconcentration et dévolution financière	<ul style="list-style-type: none"> (i) Services fournis, budgets déconcentrés (ii) Fourniture des locaux aux administrations locales (iii) Dotation de sources de revenus propres aux administrations locales 	<ul style="list-style-type: none"> Montant des fonds déconcentrés accrus Nombre des locaux transférés locales Montant des fonds collectés au niveau local

La question de partage des fonds entre le gouvernement central et les administrations locales reste cruciale et litigieuse. Elle est aussi très difficile à résoudre précisément à cause du bas revenu du Gouvernement qui s'ajoute aux revenus dérisoires des ménages au niveau de la communauté locale.

De plus, le système de taxation est très faible. Le Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, l'Office Rwandais des Recettes et le Ministère des Finances et de la Planification Economique devront travailler de concert à la planification des phases de transfert de fonds au niveau des administrations locales.

La déconcentration du budget a déjà commencée au niveau des différents Ministères et elle sera renforcée.

Par ailleurs, la décentralisation introduira aussi un transfert financier progressif qui comportera deux aspects de base

le premier consistera en un transfert de dons aux administrations locales, le second permettra aux administrations locales de collecter des revenus et de retenir des pourcentages spécifiques en vue de les utiliser au niveau local

Action stratégique 9 :	Résultats	Indicateurs
Mobilisation financière et d'autres ressources	(i) Appui financier (ii) Appui technique	Montant de l'aide financière allouée à la décentralisation Qualité et importance de l'appui fourni par les partenaires à la décentralisation.

Au Rwanda, l'exécution de la politique de décentralisation et le caractère durable de la gouvernance locale nécessiteront des ressources financières, matérielles et techniques qui sont de loin supérieures aux capacités actuelles du pays.

Cependant, la politique de décentralisation ouvre des voies de mobilisation de ressources aux niveaux locaux, national et international. Les partenaires au développement, y compris les ONG ainsi que les donateurs bilatéraux et multilatéraux seront mobilisés afin de fournir une contribution en ressources techniques et financiers nécessaires à l'exécution de la politique de décentralisation.

Chacune des actions stratégiques ci-dessus sera soigneusement planifiée et transformée en programme d'activité et en plan d'action afin de s'assurer que la décentralisation est exécutée avec une efficacité et une efficience exemplaire. L'Unité de Gestion de la Décentralisation devra élaborer un plan d'action et un programme d'activités nécessaires pour mener à bonne fin chacune des actions stratégiques ci-dessus détaillées. Le budget du plan d'action et du programme d'activités seront approuvés par le CDNA et consultés en permanence afin de contrôler et diriger efficacement le processus de décentralisation.
