



Superficie : 26 340Km<sup>2</sup>  
 Population : 9 040 000 hbts  
 Densité : 343,1/km<sup>2</sup>  
 Croissance moyenne : 2,4%



## NOTE DE CONJONCTURE

### **La décentralisation et services aux populations**

*Depuis la fin du génocide de 1994, le gouvernement rwandais s'est résolument engagé dans la voie de la consolidation de la démocratie. C'est ainsi qu'en 2000, la politique de décentralisation et sa mise en œuvre ont été adoptées après des consultations populaires. Celles-ci se présentaient ainsi comme les prémisses d'une volonté des autorités d'associer la population à la gestion des affaires locales. Cela passe par le développement institutionnel et le renforcement de capacité. Car, le point faible des collectivités locales rwandaises se trouve au niveau des ressources humaines. Les transferts de compétences et des ressources se sont accompagnés d'un redéploiement des personnels de l'Etat au niveau des collectivités locales.*

*Le nouveau cadre de mise en œuvre de la décentralisation (Rwanda decentralisation strategic framework-RDSF) pour la période 2008-20012, vise à ramener le niveau de prestation des services aux populations au niveau des unités infra-communales. Le Secteur (Umurenge) est ainsi promu comme lieu de mobilisation des populations pour la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du développement local. Cette phase vise à préparer le Secteur à accéder au statut de collectivité locale. La focalisation sur le Secteur est en fait la traduction au niveau de l'administration locale de la nouvelle version du programme politique du Gouvernement, « Vision 2020-Umurenge ».*

## INDICATEURS GENERAUX

<b>Développement humain</b>	IDH	0,431	
	PIB/hbt (unités de \$ US)	1 351	
	Croissance annuelle	4,0	
	PIB total (millions \$US)	11 604	
	Espérance de vie	43,6	
	Alphabétisme (%)	Hommes	70,5
		Femmes	58,8
	Accès Internet/1000 hbts)	3,06	
<b>Décentralisation</b>	Population communalisée		
	Superficie moy. communale		
	Population urbaine	18,3	
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Régions	X
		Départ.	X
		District	31
	R. fiscales locales/R.F. Etat		
	R. de fonctionnement/hbt		
	R. de la fiscalité directe/hbt		
	Taxes municipales/hbt		
Dotations Etat /Budget loc.			

### I- La politique de décentralisation

#### **Evaluation:**

*Il y a une distinction Claire entre gouvernance nationale et gouvernance locale. Le cadre juridique est tenu et cohérent avec la philosophie d'ensemble. L'organisation administrative et territoriale met en exergue les collectivités territoriales et marginalise les circonscriptions administratives.*

#### **Indicateurs:**

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ↑↑
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: ↑↑
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ↑↑

#### **La mise en place du système de gouvernance locale**

La décentralisation est adoptée au Rwanda en 2000 comme moyen de lutte contre la pauvreté. Le but visé est d'accroître la qualité et l'accessibilité des services aux populations en les fournissant au plus près de leur cadre de vie. Il s'agit aussi de donner la parole à cette population sur toutes les questions concernant les choix de développement et de fourniture de services ainsi que le suivi et l'évaluation des politiques de développement au niveau local. Le document de politique à long terme du gouvernement, la *Vision 2020*, reprend cette option et lui donne une perspective plus longue.

La première réforme territoriale majeure intervient en 2001. Les anciennes préfectures deviennent des provinces et l'appellation *District* ou *Ville* (dans les centres urbains) est adoptée en lieu et place de *Commune* pour désigner le niveau d'administration locale de base. Le territoire national comprend alors 12 provinces plus la Ville de Kigali, 106 districts et villes et 1 545 Secteurs. Ceux-ci sont des structures d'administration infra-municipale et comprennent eux-mêmes des Cellules et des villages dans les zones rurales ou les quartiers dans les centres urbains. Cette architecture a été révisée en 2005 et 2006 par une nouvelle législation.

## La législation

La phase actuelle de la mise en œuvre de la décentralisation est régie par une nouvelle législation dont les principaux textes sont les suivants:

- Révision n°2 du 08/12/2005 de la Constitution de la République du Rwanda du 4 juin 2003 telle que révisée à ce jour ;
- Loi organique n°29/2005 du 31/12/2005 portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda,
- Loi n° 08/2006 du 24/02/2006 portant organisation et fonctionnement du District
- Loi n°10/2006 du 03/03/2006 portant organisation et fonctionnement de la Ville de Kigali,
- Loi n° 01/2006 du 24/01/2006 portant organisation et fonctionnement de la province,

- Loi n°02/2006 du 25/01 2006 portant organisation des élections des autorités administratives locales,
- Loi n° 31/2005 portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Electorale
- Arrêté présidentiel n°52/01 du 31/12/2005 déterminant les modalités d'administration provisoire des structures territoriales de la République du Rwanda,
- Arrêté présidentiel n° 01/01/2006 du 28/01/2006 portant organisation des élections des autorités aux échelons administratifs du village, de la Cellule et du Secteur ;
- Arrêté présidentiel n°03/O1/2006 du 28/01/2006 portant délimitation des Secteurs.

## L'organisation administrative

Le Rwanda est aujourd'hui administrativement subdivisé en provinces, unité administrative la plus large avec le statut de circonscription déconcentrée. Elles comprennent des districts, seul niveau d'administration décentralisée. Dotés de la personnalité juridique et morale, les districts sont subdivisés en secteurs eux-mêmes composés de plusieurs cellules. Avec la nouvelle réforme, le nombre des unités administratives est allé décroissant..

On est ainsi passé à quatre provinces plus la Ville de Kigali, à 30 districts et 416 secteurs. Pour autant, cette architecture est appelée à évoluer.

Le Gouvernement annonce pour un proche avenir la disparition des provinces. Le District restera une collectivité locale avec des responsabilités en matière de coordination et de promotion du développement local. Le Secteur accèdera au même statut comme niveau principal de prestation des services aux populations

Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation

Unités adm.	Nbre	Coll. Loc.	Unité déconc	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe de tutelle
Province	4	Non	Oui	Non	Gouverneur	
Ville de Kigali	1	Oui	Non	Conseil de la Ville	Comité Exécutif/ Maire	MINALOC
District	30	Oui	Non	Conseil de District	Comité Exécutif/ Maire	Gouverneur
Secteur	416	Non	Oui	Conseil de Secteur	Bureau Exécutif/	Maire
Cellules	2148	Non	Oui	Conseil de cellule	Comité Exécutif/ Coordinateur	Coordinateur du Secteur
Villages		Non	Oui		Comité Exécutif/Chef de Village	Coordinateur de Cellule

## II- La mise en œuvre de la décentralisation

### Evaluation:

*La mise en œuvre de la décentralisation bénéficie d'une programmation et d'un plan de suivi-évaluation clairement formulé et régulièrement mis à jour. Les transferts de compétences sont*

*effectifs. Les collectivités locales sont un acteur clé de la politique d'aménagement du territoire. Le processus est principalement accompagné par une institution d'appui technique.*

**Indicateurs:**

- 2.1. Programmation de la mise en œuvre : ↑↑
- 2.2. Transfer des compétences et politiques sectorielles: ↑↑
- 2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ↑↑
- 2.4. Appui technique et S&E: ⇒

**La planification de la mise en œuvre de la décentralisation**

Après le Génocide de 1994, le pays a entrepris une réorganisation qui a touché presque tous les secteurs de la vie sociopolitique. En mai 2000, le Gouvernement du Rwanda (GdR) adopte la Politique Nationale de Décentralisation (PND). La décentralisation est alors intégrée comme une composante majeure du programme de développement du gouvernement pour la période 2000-2020, plus connu sous l'expression *Vision 2020*. Le cadre politique de la décentralisation étant ainsi fixé, sa mise en œuvre a été programmée en trois étapes:

- 2000-2003: établissement des structures démocratiques et de développement communautaire au niveau local et engager le renforcement de leurs capacités,
- 2004-2008: Adoption d'un plan quinquennal appelé le "Decentralisation implementation Programme" (DIP),

- 2009 : évaluation et à amélioration permanente des acquis des deux premières phases.

La décentralisation est une sous-composante essentielle de la bonne gouvernance inscrite dans *La Vision 2020*. Le processus de décentralisation doit également faciliter la mise œuvre efficace des programmes de réduction de la pauvreté adoptés par le gouvernement. Elle a occupé ainsi une place importante dans le PRSP et ses principes et pratiques sont incorporés dans l'élaboration en cours du *Poverty Reduction and Economic Development Strategy (EDPRS)* nouvelle génération des PRSP. Un groupe de travail sectoriel lui est spécifiquement consacré.

**Les institutions d'accompagnement technique**

**Le MINALOC**

Le ministère des collectivités locales, du développement communautaire et de la bonne gouvernance est chargé de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation. Il dispose à cet effet d'une unité chargée de la bonne gouvernance dont la mission est axée sur la promotion d'une bonne gouvernance pour la lutte contre la pauvreté. L'unité est organisée en quatre services :

- Décentralisation et renforcement des capacités,
- Partis politiques et démocratisation,
- Société civile et ONG,
- Education civique,

**Le NDIS**

Le National Decentralisation Implementation Secretariat est né sous forme de projet. Son but est de fournir un cadre d'harmonisation des interventions des divers acteurs et bailleurs de fonds dans la mise en œuvre de la décentralisation. Dans le DIP, le NDIS est décrit comme un outil de facilitation, d'appui, de suivi et d'évaluation ainsi que de renforcement des capacités en matière de coordination de la mise en œuvre de la décentralisation.

Fonctionnant actuellement comme un projet d'appui au MINALOC (Ministère chargé des collectivités locales), le NDIS n'est pas inclus dans le cadre organique

de ce ministère. Il a servi d'instance de préparation et de pilotage de la réforme administrative qui a abouti en 2006 à la promulgation des nouvelles lois de décentralisation et à la tenue des nouvelles élections locales. Il bénéficie des appuis du PNUD. La coopération

bilatérale y apporte une contribution appréciable à travers la Coopération néerlandaise, le DFID (coopération britannique), la GTZ (coopération allemande), la SIDA (coopération suédoise) et la SNV (Organisation néerlandaise de développement).

**Les transferts de compétences et les politiques sectorielles**

La décentralisation des politiques sectorielles est entièrement effective. Tout est partie de la philosophie générale de la répartition des compétences qui responsabilise les districts pour les politiques locales et le Gouvernement pour les politiques nationales à travers les ministères. La principale conséquence en a été l'intégration des services déconcentrés des ministères opérant sur le territoire des districts dans l'administration de ces derniers. La cohabitation sur le territoire d'une collectivité locale, entre services déconcentrés dépendant directement des ministères sectoriels et services municipaux n'existe plus. Ces derniers ont supplanté ou absorbé les premiers, ce qui marque une plus grande cohérence et une logique plus simple dans la politique de décentralisation.

Dans cette logique, l'organisation administrative des districts assure l'existence des unités dites de service au public correspondant aux services à délivrer aux populations. Dès lors, il n'est plus possible à un ministère d'entretenir directement un service déconcentré sur le territoire d'un district. Tous les services locaux des ministères techniques (éducation, santé, eau et assainissement, agriculture, infrastructures etc.) ont été intégrés dans l'administration du district. Dans le cas de l'éducation par exemple,

l'enseignement primaire et secondaire est transféré aux districts. C'est au niveau du district que se fait le recrutement et la répartition des élèves et des enseignants dans les écoles et collèges. Ces derniers sont propriétés du district. La politique de l'enseignement et la carte scolaire restent compétences de l'Etat. Les ministères correspondants transfèrent au district toutes les compétences ainsi que les ressources correspondantes. Le ministère chargé des finances de son côté veille à ce que les budgets des ministères ne comportent plus de lignes destinées à couvrir des dépenses relatives à la fourniture de services au niveau local. Le niveau local ici s'entend du niveau où le service est le plus proche des populations et le mieux à même d'être assuré. Il peut donc s'agir du district comme des niveaux infra-municipaux, y compris avec participation de la société civile à travers les organisations communautaires ou corporatives. Il y a là une application prometteuse du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration locale pour la fourniture des services aux populations. La réforme en cours vise à renforcer l'autorité des districts dans la prestation des services, même si certaines responsabilités pourront être déléguées par le district aux prestataires du secteur privé ou de la société civile.

**Tableau 3: Programmation de la décentralisation des quelques politiques sectorielles**

Secteur	Aujourd'hui	Demain	Dispositions à prendre
---------	-------------	--------	------------------------

Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recrutement des responsables et des enseignants des écoles,</li> <li>-pas de pouvoir de contrôle ni de sanction</li> <li>-Subventions de l'Etat directement aux écoles et gérées par les Associations des parents et enseignants (APE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Supervision des salaires et subventions de l'Etat,</li> <li>-Suivi des indicateurs de performance des écoles et des enseignants, y compris le ratio enseignant/élèves,</li> <li>-Gestion des transferts financiers, d'élèves et des affectations des enseignants,</li> <li>-Investissements</li> <li>-Transferts établissements pour le recrutement, d'enseignant, la gestion financière des écoles,</li> <li>-Les citoyens assurent le suivi-évaluation grâce aux cartes CRS/CMC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mettre en place et former les Comités de gestion en plus des APE,</li> <li>-Autoriser les Secteurs à effectuer les audits des écoles.</li> <li>-Amener les Districts à appuyer les écoles dans la comptabilité et la gestion financière,</li> <li>Publier les informations sur les transferts de fonds dans les écoles,</li> <li>-Transférer aux district la gestion des salaires des enseignants,</li> </ul>
Santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En milieu urbain, prestation par des acteurs associatifs ou privés</li> <li>-Assurance maladie pour 27% de la population, notamment par les mutuelles de santé,</li> <li>-Offre variée par les ONG religieuses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Extension de l'assurance maladie à toute la population,</li> <li>-multiplication des centres de santé dans les zones non couvertes,</li> <li>-renforcement des capacités des partenaires de la santé en matière de suivi évaluation des programmes et de prestation des services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Une plus grande autonomie au niveau local en matière de recrutement et de prise en charge du personnel médical et para-médical</li> <li>-Sensibilisation des partenaires de santé à la nécessité d'atteindre de meilleurs résultats.</li> </ul>
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recrutement, rémunération et supervision des responsables des services d'élevage et d'agriculture,</li> <li>-Veille à l'extension et à l'application des règles et normes,</li> <li>-Identification des besoins de développement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les services agricoles correspondent aux besoins locaux,</li> <li>-Le pouvoir du citoyen client est renforcé à travers les associations et les coopératives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evaluer le niveau de décentralisation dans la prestation des services en matière agricole,</li> <li>-Explorer la possibilité d'introduire une approche de type SWAP dans le secteur appuyé par un travail analytique supplémentaire,</li> <li>-Développer un système de suivi simple pour assurer une performance sectorielle accrue.</li> </ul>
Eau et Assainissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Electrogaz, société d'Etat, a le monopole dans les centres urbains, pour l'eau et l'énergie (électricité et gaz domestique)</li> <li>-En milieu rural, le Ministère chargé de l'eau et de l'assainissement est chargé de la promotion et de la fourniture d'eau et d'assainissement, des études hydrologiques et du suivi des ressources en eau souterraines et de surface,</li> <li>-Le District est chargé, à travers son Comité de gestion de l'eau, de la planification et de la fourniture des services en eau et en assainissement,</li> <li>-Les secteurs sont chargés, à travers leur Comité de l'eau de la fourniture des services en eau et en assainissement dans leur ressort.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le CDF finance l'action des communautés de base dans la fixation des priorités des projets et dans la mise en œuvre durable des services,</li> <li>-Les priorités sont reprises dans les plans de développement du district et dans les cadres de dépenses à moyen terme. Elles sont financées par les ressources locales propres et des transferts du FCD,</li> <li>-Les districts veillent à la maintenance des infrastructures hydrauliques,</li> <li>-Les agences d'Etat assurent le suivi et la sensibilisation sur la gestion durable des ressources en eau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Renforcer les mécanismes de motivation pour la fourniture en eau dans les zones où le niveau de ce service est encore insuffisant,</li> <li>-Promouvoir la participation locale dans l'extension et l'entretien des ouvrages locaux d'approvisionnement en eau.</li> </ul>

### **La décentralisation et l'aménagement du territoire**

La compétence en matière d'aménagement du territoire est partagée entre les districts et l'Etat. Ce dernier se charge des grandes orientations et des grands équipements. Les districts sont chargés des infrastructures de base. Les transferts du FCD sont en grande partie destinés à financer ces dépenses d'investissement. La coordination des

politiques d'aménagement du territoire des districts s'effectue au niveau de la province dans une logique de bas en haut. La province se charge ensuite de faire émerger les choix des districts au niveau du gouvernement. Le niveau provincial est aussi le lieu de dissémination des orientations de l'Etat en matière

d'aménagement du territoire vers les districts.

Une ultime instance de coordination est mise en place par la révision constitutionnelle de décembre 2005 : le Conseil National de Dialogue (CND). Cette instance réunit sous la présidence du Chef de l'Etat, les représentants des entités administratives décentralisées élus par leurs pairs. Y assistent, les membres du

gouvernement et du Parlement. Le Chef de l'Etat peut également y nommer d'autres personnalités. Le CND se réunit une fois par an et se prononce sur les questions relatives à l'unité nationale, l'état des pouvoirs locaux et l'état de la Nation. Le Conseil formule des recommandations à l'intention des institutions pour l'amélioration des services aux populations.

### **III- L'administration locale**

#### **Evaluation:**

*Les trois organes politiques locaux sont installés et fonctionnent conformément à la loi. Les organes technique bénéficient de cadres qualifiés, mais en nombre insuffisant. Le contrôle de l'Etat respecte les exigences de l'autonomie locale.*

#### **Indicateurs:**

3.1. *Fonctionnement des organes politiques :* ↑↑

3.2. *Qualité des organes techniques:* ↑↑

3.3. *Le niveau de contrôle de l'Etat:* ↑↑

#### **Les organes politiques**

##### *Le Conseil de District*

Le Conseil est l'organe délibérant du district. Il est élu pour un mandat de cinq ans. Les conseillers sont rééligibles. Les dernières élections pour la désignation des membres des conseils des 30 districts que compte le pays se sont tenues en février et mars 2006. Le Conseil qui entre en fonction désigne en son sein un Bureau Exécutif composé d'un président, d'un Vice-président et d'un Secrétaire.

Le Conseil se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. A la demande d'au moins 1/3 de ses membres, le conseil peut tenir une session extraordinaire. La durée des sessions n'est pas expressément fixée par la loi, mis dans la pratique, il a été constaté qu'un maximum de deux jours suffit généralement au conseil pour épuiser l'ordre du jour de ses sessions. Plusieurs commissions sont prévues. Chaque commission se réunit au moins une fois par mois.

##### *Le Comité Exécutif*

Le Comité Exécutif est l'organe exécutif du District; Il le représente dans la vie civile et commerciale. Le Maire en est la figure de proue. Il est élu au lendemain de la publication des résultats des élections des

conseillers de district (*voir ci-dessous, Démocratie locale*). Il peut être révoqué par le Conseil de district pour une faute dont la responsabilité incombe collectivement à tous les membres du Comité. Un membre du Comité peut également être suspendu pour non prestation de services. Le membre du Comité Exécutif qui termine son mandat sans faute de service continue à percevoir une indemnité mensuelle pendant 6 mois, hors les indemnités de facilitation de son travail. La loi procède à une répartition précise des attributions de chacun des deux vice-maires par rapport à celles du maire

##### *Le Comité de Sécurité*

Pour un pays en situation de post-conflit et en pleine reconstruction, le domaine de la sécurité paraît très sensible. Le législateur a voulu responsabiliser les autorités locales dans le domaine de la protection des personnes et des biens. Ainsi est créé au sein du district un Comité de Sécurité. Il regroupe autour du Comité Exécutif, entre autres, les responsables de l'armée, de la police, des renseignements, de la justice, de l'immigration et de l'administration pénitentiaire en service dans le district. En dehors de son

Président qui est le Maire, aucun membre du Comité n'a le droit de se faire

représenter à ses réunions. Celles-ci ont lieu une fois par mois.

### ***Les organes techniques***

#### ***Le Secrétariat Exécutif***

Le Secrétariat exécutif est composé d'un secrétaire exécutif et d'autres personnels nécessaires. Ils sont recrutés sur concours et nommé par le Conseil du District. Le Secrétariat Exécutif est placé sous la responsabilité d'un Secrétaire exécutif. Ce dernier est le lien technique entre les organes politiques (Conseil et Comité exécutif) et le personnel administratif et technique du District. Il assure la gestion du personnel et le suivi des projets et programmes de développement en cours dans le district. A l'attention du Comité Exécutif, le Secrétaire exécutif prépare les projets de texte et de décision, veille à la mise en œuvre des décisions du Conseil et du Comité Exécutif dont il est par ailleurs le rapporteur des sessions. Il assure la continuité du service pendant les périodes de transition entre deux scrutins

#### ***Les relations avec la tutelle***

Le Gouverneur de province assure la tutelle sur les actes des autorités du district dans un nombre limité de matières fixé par la loi. Pour la Ville de Kigali, cette tutelle est assurée directement par le ministre chargé des collectivités locales. Il s'agit notamment du budget, de la fiscalité, de la gestion du patrimoine. La loi y ajoute "toutes les autres décisions jugées importantes par le Comité de coordination de la province". Toute décision dans ces matières doit être notifiée au gouverneur ou au ministre (pour la Ville de Kigali) dans un délai de 5 jours. Le gouverneur, ou le ministre selon le cas, doit réagir dans un délai de 7 jours dès réception de la décision de l'autorité locale. Son contrôle porte essentiellement sur la conformité aux lois et règlements.

En cas de violation du droit, le gouverneur demande par écrit au Conseil de district, avec copie au ministre en charge des collectivités locales, un nouvel examen de l'acte litigieux. En cas de désaccord persistant, le gouverneur ou le ministre

#### ***Le Comité de Développement du district (CDD)***

Le CDD est un organe de préparation et de suivi de la politique de développement et les finances du district. Il est placé sous la présidence du Vice maire chargé des finances, de l'économie et du développement. Il regroupe tous les agents et cadres municipaux impliqués dans la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de développement du district. Le Conseil de district peut y approuver la participation de toute autre personne engagée dans les activités de développement sur le territoire local. Dans sa mission, le CDD élabore le plan de développement, contrôle et supervise la gestion des projets de développement, élabore l'avant projet de budget annuel et organise des formations pour la population en matière de développement.

demande la convocation d'une session du conseil à la laquelle il assiste lui-même pour présenter ses arguments. Si un compromis n'est pas trouvé, le gouverneur, pour le cas des districts, en saisit le ministre en charge des collectivités locales qui statue dans un délai de 10 jours. Le silence du Ministre au-delà de ce délai vaut confirmation de la décision locale. L'autorité locale insatisfaite dispose alors du droit de saisir le Conseil d'Etat de la décision du ministre. Pour la Ville de Kigali, le ministre suspend provisoirement la décision de l'autorité locale et porte la question à la connaissance du Conseil des ministres suivant qui y statue. Sous la responsabilité du Premier Ministre, le Conseil des ministres dispose d'un délai de 10 jours pour se prononcer. Si les autorités de la Ville de Kigali ne sont pas satisfaites de la décision du Premier ministre, elles peuvent saisir la juridiction compétente d'un recours en contrôle de légalité.

Cette tutelle comporte donc une dimension d'appui conseil importante. Outre que le gouverneur peut assister aux sessions du Conseil et donner son avis sur les questions débattues, le Conseil peut requérir l'assistance des services

centraux de l'Etat en matière de grands travaux et d'ouvrages pour la réalisation desquels il ne dispose ni de personnels qualifiés, ni de ressources lui permettant de s'en payer par voie de consultation ou de marché public.

### **L'organisation et Le fonctionnement des services municipaux**

Les services et le personnel du district sont dirigés par le Maire en collaboration avec le Comité Exécutif. Au quotidien, les services municipaux sont placés sous la responsabilité du Secrétaire Exécutif. Ce dernier est lui-même placé sous l'autorité du Comité Exécutif. Les membres du Secrétariat exécutif sont recrutés par le Conseil de district sur concours. Du fait

des progrès réalisés sur le front de la décentralisation sectorielle, les principaux services de base sont représentés dans l'organisation administrative du district. Ainsi, les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture sont dirigés chacun par un directeur. Le district dispose d'un Comité de l'eau.

## **IV- Les ressources humaines**

### **Evaluation:**

*Les ressources humaines locales sont qualifiées, mais en nombre réduit. Les transferts des personnels sont effectifs, mais ne résolvent pas le problème de la quantité. Les collectivités locales assurent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de leurs travaux.*

### **Indicateurs:**

- 4.1. La qualification des personnels: ⇒
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ↑↑
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ↑↑

### **Existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux**

Le législateur rwandais a voulu apporter une réponse au problème de la qualité des ressources humaines locales notamment pour le personnel politique. Un certain niveau d'étude est requis pour être éligible à un mandat local. Ainsi, parmi les conditions fixées par la loi pour briguer un siège de conseiller de district ou de la Ville de Kigali figure la justification d'un Diplôme des Humanités (équivalent du Baccalauréat du système français). C'est

le niveau plancher exigé. Le poste de Maire de district ou de la Ville de Kigali quant à lui n'est ouvert qu'aux conseillers titulaires d'au moins un diplôme de second cycle des universités. Par ce choix, le problème de l'illettrisme ou d'analphabétisme au sein des élus locaux n'existe pas au Rwanda. La presque totalité des élus locaux a été recrutés parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.

### **Le transfert de personnels**

Le problème du personnel administratif et technique se pose en termes de quantité et de qualité.. Selon une étude commandée par le MINALOC, seuls 7,7% du personnel des districts étaient diplômés ou qualifiés pour leur emploi en 2005. Au niveau des Secteurs, un seul agent était diplômé dans tout le pays. Seule la Ville de Kigali disposait d'un personnel qualifié, au demeurant en quantité insuffisante.

Tirant les conclusions de cette étude, le MINALOC a procédé en 2006 à un important redéploiement du personnel. La majeure partie des cadres du ministère a été affectée dans les districts pour constituer le noyau dur du personnel local, en préparation de la mise en œuvre de la réforme. Pour autant, la politique des ressources humaines locales insiste sur la maîtrise des effectifs. La taille moyenne du personnel des provinces est de 12 agents,

y compris le Gouverneur, de 45 pour les districts (50 pour la Ville de Kigali). Ces chiffres ne comprennent pas les

personnels engagés dans les services sectoriels comme l'éducation, la santé etc.

### **La capacité en matière de maîtrise d'ouvrage**

La loi consacre le District et la Ville de Kigali comme maîtres d'ouvrage des infrastructures publiques locales, y compris en matière d'études et de réalisation des ouvrages. Le plan de développement local doit comporter parmi ses objectifs, la réalisation d'infrastructures socio-économiques. Le district est investi de la responsabilité de passer les contrats pour la réalisation des

ouvrages décidés, de suivre les travaux de construction, de réceptionner les ouvrages réalisés et d'en déterminer les modalités d'exploitation. Cependant, le problème de la maîtrise d'ouvrage a longtemps été celui du niveau de qualification des personnels locaux. La tendance actuelle de la politique des ressources humaines locales vise à résoudre durablement ce problème (*voir ci-dessus*)

## **V- La démocratie locale**

### **Evaluation:**

*Les élections se tiennent régulièrement. Le système électoral adopté ne respecte pas toutes les exigences de la démocratie pluraliste. L'existence de plusieurs cadres et outils de participation assurent une implication quotidienne du citoyen dans la marche des affaires locales. Il en résulte un effort de transparence dans la gestion locale par des autorités locales sans cesse interpellés sur leurs comptes. L'association des élus locaux est cependant en retrait par rapport à la définition et la mise en œuvre de la politique de décentralisation.*

### **Indicateurs:**

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ↓↓
- 5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒
- 5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒
- 5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↑↑

### **Le système électoral**

La démocratie locale au Rwanda associe dans une formule complexe, un système de représentation directe à un système de représentation indirecte. Le suffrage universel est la règle, mais il est corrigé par une formule de représentation catégorielle qui assure la participation de la plupart des composantes de la société locale. Il convient en outre de signaler l'application intégrale du principe de non cumul des mandats locaux entre eux ou d'un mandat local et d'un mandat national.

Ainsi, la loi interdit l'exercice simultané de deux mandats au niveau local, y compris au niveau infra-municipal. La politique locale est dominée par le suffrage universel et la lice est réservée aux candidatures indépendantes des partis politiques, de ce fait exclus du jeu politique local. La majorité électorale est fixée à 18 ans. Les étrangers en situation régulière et justifiant d'une résidence d'au moins une année ont le droit de vote au niveau de certaines structures infra- municipales.

### **La représentativité sociologique des conseils locaux**

La composition des organes locaux est telle que les différentes catégories socioprofessionnelles y sont représentées. Notamment des institutions nationales comme le Conseil national des femmes et le Conseil national de la Jeunesse sont représentés à chaque strate de l'architecture institutionnelle locale. Dans

le cadre de la prise en compte des enjeux du genre dans le développement, un quota de sièges est légalement réservé aux candidatures de sexe féminin. La durée du mandat est de cinq ans. Les organes élus du district sont : le Conseil de district, le Bureau du Conseil et le Comité Exécutif. Cette architecture est la

même qu'au niveau de la Ville de Kigali ainsi que dans les structures infra-municipales. Celles-ci comprennent, par ordre ascendant, le village, la Cellule et le Secteur. Les organes en fonction actuellement ont été élus en février et mars 2006.

*Le Village et la Cellule* sont des unités administratives infra-municipal de base. Ils sont dirigés par des organes élus au scrutin universel ouvert. Selon cette formule, lors du scrutin, les électeurs s'alignent derrière le candidat de leur choix. Le Comité Exécutif de la Cellule adresse un rapport mensuel de ses activités au Conseil du Secteur.

*Le Secteur* regroupe plusieurs cellules. De par ses structures et ses attributions, il est lieu par excellence de la participation locale au développement. Il est dirigé par un conseil élu au scrutin indirect. La composition du Conseil assure une représentation catégorielle de la population :

- Les coordinateurs des cellules composant le Secteur,
- Un représentant pour chaque Cellule élu par le conseil de la Cellule,
- Les membres du Bureau du Conseil national de la jeunesse au niveau du Secteur,
- La Coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau du Secteur,
- Un Directeur représentant des écoles primaires
- Un Directeur représentant des écoles secondaires,
- Un représentant des coopératives,
- Un représentant des hôpitaux et centres de santé,
- le représentant des organismes non gouvernementaux exerçant dans le Secteur

Dans tous les cas, 30% au moins de l'effectif du Conseil doit être constitué de personnes de sexe féminin. Le Conseil ainsi élu désigne en son sein un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un Secrétaire. Les candidats aux postes à pourvoir au sein du Bureau du Conseil doivent justifier de la nationalité rwandaise. Le Secteur est la

circonscription électorale pour les élections au niveau du District.

*Le District* est la collectivité locale de base. La Ville de Kigali, capitale politique du pays est régie par des dispositions particulières. Les organes élus du district sont: le Conseil et le Comité Exécutif. Le Conseil est l'organe délibérant du District. Pour la composition du Conseil de district, il est élu dans chaque Secteur, un conseiller au suffrage universel ainsi qu'un candidat de sexe féminin. A ces élus s'ajoutent trois conseillers membres du Bureau du Conseil national de la Jeunesse au niveau du district, la coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau du district. Comme pour le conseil de secteur, 30% au moins de l'effectif du Conseil doit être constitué de personnes de sexe féminin. Dans le cas de la Ville de Kigali, la loi fixe un nombre pour l'effectif du Conseil. Les conseillers sont essentiellement élus au scrutin indirect. Ainsi, sur les 31 membres du Conseil, trois sont élus par le Conseil national de la jeunesse, neuf sont issus de chaque district de la Ville avec un minimum de 30% constitué de personnes de sexe féminin. S'y ajoute la Coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau de la Ville de Kigali.

Pour le reste, les membres des conseils de districts de la Ville de Kigali élisent parmi eux le nombre nécessaire de membres de chaque conseil de district à déléguer au Conseil de la Ville. Les Conseillers des districts ainsi promus au Conseil de la Ville sont remplacés par les candidats qui les suivent directement sur la liste résultant des résultats électoraux. Mais pour cela, il faut encore que les candidats remplaçants aient obtenu au moins la moitié du score réalisé par les conseillers à remplacer. Faute pour eux de remplir cette condition, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai maximal de 90 jours.

La règle de non cumul des mandats locaux et nationaux étant d'application absolue, les mois qui ont suivi les élections locales de février et mars 2006 ont vu la tenue d'élections partielles dites de remplacement à travers le pays pour pourvoir aux postes des élus ayant obtenu

des postes à des niveaux supérieurs dans la nomenclature locale. Le Conseil ainsi composé procède à l'élection de son Bureau. Ce dernier comprend un président, un vice-président et un secrétaire.

Le District et la Ville de Kigali sont dirigés au plan Exécutif par un Comité Exécutif. Il est composé du Maire et de deux vices maires dont l'un doit être de sexe féminin. L'un est chargé des finances, de l'économie et du développement et l'autre des affaires sociales. Ils sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. En tout cas nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs. L'éligibilité à un poste au sein du Comité exécutif est ouverte à toute personne élue

comme conseiller de district ou de la Ville de Kigali.

Le Comité Exécutif du district est élu par une assemblée composée des membres du Conseil du dit district et les membres des conseils de tous les Secteurs que comprend le district. Pour la Ville de Kigali, le collège électoral pour l'élection du Bureau Exécutif est composé ainsi qu'il suit:

- les membres du Conseil de la Ville de Kigali,
- les membres des conseils des districts que comprend la Ville de Kigali,
- Les membres des bureaux des conseils de tous les secteurs qui composent la Ville de Kigali.

#### ***La participation locale (relation entre les organes municipaux et la société civile)***

La composition et le mode de désignation des membres des organes locaux tant au niveau du district qu'au niveau infra-municipal accorde une place considérable à la participation de la société civile et du secteur privé. Lorsque la population d'un Secteur constate qu'un conseiller ne remplit pas ses fonctions convenablement, elle peut saisir le Conseil du Secteur pour examen de la situation du mis en cause. La requête doit comporter la signature d'au moins 200 habitants du Secteur remplissant les conditions requises pour être électeurs. Si l'issue de l'examen de la question est défavorable au conseiller mis en cause, deux situations également défavorables peuvent se présenter: soit le président du Conseil du secteur saisit le président du District du ressort pour examen de la situation, soit, à la demande d'un tiers des conseillers du district, le mis en cause est suspendu de ses fonctions.

Bien entendu, à chaque étape de la procédure, les droits de la défense sont respectés. Le conseiller mis en cause est appelé à se faire entendre et à s'expliquer sur les accusations portées contre lui. Ce dispositif est en constante amélioration.

Le gouvernement encourage l'organisation de forums de partenariat au niveau local sous le nom de Joint Action. Cette pratique qui est à ses premiers pas au Rwanda est destinée à offrir un espace de collaboration entre les autorités locales et les autres acteurs de développement. La Joint Action doit aussi permettre d'encourager des complémentarités et les synergies entre les interventions de développement et construire des coalitions locales des acteurs pour atteindre les OMD. Le gouvernement a préconisé l'organisation de tels forums dans tous le pays tant au niveau des districts et des Secteurs (Umurenge).

#### ***La transparence dans la gestion locale et redevabilité***

Le gouvernement insiste sur l'intégration des approches participatives à tous les niveaux pour fournir des services de qualité adaptés aux besoins de la population au niveau local. La loi donne aux habitants le droit de demander et d'obtenir communication des délibérations du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions. Dans ce cadre il est organisé à intervalles réguliers les « *Public*

*Accountability Day* » dans les districts. Il s'agit de journées de « *redevabilité* », sorte de journées portes ouvertes au cours desquelles les contribuables et électeurs locaux viennent s'informer du fonctionnement de l'administration locale, demander des comptes aux autorités locales sur la qualité et l'accessibilité des services publics. La plus récente édition a eu lieu le 11 juillet 2006. Pour aller

toujours plus loin dans le renforcement du contrôle des populations sur les prestations des autorités locales en matière de services sociaux et administratifs, deux instruments originaux ont été inaugurés en 2005 qui permettent une évaluation citoyenne régulière des performances de autorités locales: la

Carte de Rapport Citoyen (CRC) et la Carte de Marquage Communautaire (CMC). Ces outils sont destinés à collecter l'appréciation des citoyens sur la qualité et l'accessibilité des services fournis par l'administration locale ou ses partenaires. Les avis ainsi collectés servent de base aux ajustements le cas échéant.

### **Le mouvement municipal et la coopération décentralisée**

Le mouvement municipal est représenté par la Rwandese Association of Local Government Authorities (RALGA). Elle regroupe l'ensemble des districts et la Ville de Kigali. La RALGA naît en 2003 L'Association se donne pour mission:

- Le lobbying et la défense des intérêts des collectivités locales membres. Elle plaide pour une mise en œuvre rapide de la décentralisation,
- La construction et le renforcement des capacités à la fois des personnels politiques et des équipes administratives et techniques des districts,
- La représentation collective des collectivités locales face aux différents

partenaires intervenant dans le processus de décentralisation (Etat, partenaires au développement etc.)

Suite à la réforme administrative et territoriale, les élections pour la désignation des nouveaux organes de gestion ont conduit à la désignation du maire de la Ville de Kigali comme Présidente de l'Association. La RALGA est dirigée par une Assemblée générale suprême qui regroupe l'ensemble des 30 districts et la Ville de Kigali. L'Assemblée désigne un Comité Exécutif et un Comité de contrôle. La gestion quotidienne de l'Association est confiée à un Secrétariat Exécutif dirigé par un Secrétaire général.

## **VI- Les Finances locales**

### **Evaluation :**

*Les transferts intergouvernementaux sont effectifs grâce à un système de partage automatique du revenu national entre les deux niveaux de gouvernance. La mobilisation des ressources propres par les communes restent un point faible dans le processus. Cela explique le poids économique et financier très faible des collectivités locales.*

### **Indicateurs:**

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↑↑

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ↓↓

### **Les transferts de ressources**

Plusieurs outils sont mis en place pour assurer les transferts intergouvernementaux.

#### **Le Fonds Commun de Développement (FCD)**

Le FCD voit le jour en 2002. Il reçoit chaque année une dotation équivalant à 10% de l'ensemble des recettes internes de l'Etat. A ce montant s'ajoutent les fonds issus des contributions de plusieurs bailleurs fonds. Les fonds sont destinés à financer des projets d'infrastructures.

Jusqu'en 2004, le principe d'égalité des districts a prévalu. Chaque district, y compris la Ville de Kigali recevait le même montant. Depuis 2005, quatre facteurs sont pris en considération pour le calcul des parts : (i) la population, (ii) l'étendue du territoire, (iii) le niveau d'équipement et de fourniture des services d'eau et d'électricité et, (iv) le niveau de bien-être de la population. D'octobre 2002 à 2006, le montant distribué par le Fonds a évolué d'une année à l'autre. D'un milliard de Frw, (USD 1 = +552 Frw), le montant

distribué à triplé l'année suivante et plus que quintuplé l'année d'après. Il est redescendu à 3,5 milliards de Frw en 2005 avant de remonter à 4 milliards de Frw en 2006. Il convient de préciser que le FCD n'ayant démarré ses activités qu'en octobre 2002, le montant d'un milliard de Frw ne couvrait que les trois derniers mois de cette année-là

Tableau 2 : évolution des montants du FCD de 2002 à 2006

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Montants	1000	3	5	3	4

### Le DCDP

Le *District Community Development Project* est un projet bipartite supporté par le gouvernement et la Banque Mondiale. Il est mis en œuvre à partir de 1999. Son but est de répondre aux besoins des districts en matière de renforcement des capacités dans les domaines de la planification participative et opérationnelle et de l'élaboration des projets. L'éligibilité à ses appuis résulte de la satisfaction par

### La mobilisation des ressources locales propres

La loi reconnaît un pouvoir fiscal aux districts qui ont ainsi le droit de créer des taxes locales et d'en fixer les taux. A cette fiscalité propre s'ajoute des impôts cédés par l'Etat. Les deux versants de cette fiscalité locale sont assis sur des matières très diversifiées. Le Secteur joue un très grand rôle dans la collecte du produit de la fiscalité locale. La loi lui attribue en contrepartie 50% du produit de l'ensemble des recettes du district provenant des amendes et des services de l'état civil. En outre la loi prescrit un transfert de

(millions Frw)		500	500	500	000
----------------	--	-----	-----	-----	-----

Source : MINALOC/CDF, Kigali, 2006

En outre, ces chiffres sont loin de représenter la totalité des transferts financiers effectués par le gouvernement au profit des Districts. Faisant le bilan des transferts intergouvernementaux au titre de l'année 2005, le Ministre chargé des gouvernements locaux affirmait que les districts avaient reçu la somme de 56 milliards de Frw, dont 10 milliards en provenance du gouvernement central

le district candidat des critères dont les plus importants sont : la présentation de projets donnant la priorité aux besoins de la population, à la participation de celle-ci à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du projet. Le projet doit en outre s'inscrire dans un objectif de réalisation d'infrastructures socio-économiques, génératrices de revenus ou de renforcement des capacités.

ressources entre le district et les secteurs. Ainsi, 10% des recettes du budget ordinaire du district doivent être réparties entre les différents Secteurs du district.

Pour autant, la capacité de mobilisation des ressources locales propres est encore peu développée au sein des districts. Le niveau de cette mobilisation demeure insuffisant dans presque toutes les collectivités locales et en tout cas insuffisant pour assurer le financement de la prestation des services aux populations.

## VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

### Evaluation:

*Les collectivités locales ont maîtrisé l'outil de la planification stratégique et opérationnelle. Grâce à l'effectivité de la décentralisation des politiques sectorielles, les collectivités locales coordonnent effectivement la fourniture des services de base aux populations. La qualité et l'accessibilité de ces services s'améliore au fil des ans. L'investissement dans les infrastructures marchandes offre des opportunités aux opérateurs économiques.*

### Indicateurs:

- 7.1. La capacité de planification du développement local : ↑↑
- 7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↑↑
- 7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ⇒

### ***La planification du développement économique local***

La loi reconnaît au district toute la compétence en matière de planification du développement local. Le Conseil établit un plan de développement du district avec des tranches opérationnelles. Du plan est tiré le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT, 3 ans). Le plan annuel en procède d'où est enfin tiré le contrat de performance (6 mois) Le processus doit cependant être participatif avec le Comité de Développement du district (CDD)

comme principal opérateur du processus de préparation. Organe d'appui technique aux organes politiques du district, le CDD est composé de l'ensemble des responsables des unités sectorielles du district sous la présidence du Vice-Maire chargé des finances, de l'économie et du développement. Il est chargé de préparer un avant projet à l'attention du Comité Exécutif qui le soumettra au Conseil du District.

### ***L'offre municipale des services de base aux populations***

La décentralisation est d'abord encouragée et promue dans le but de fournir les services de base aux populations au plus près de leur milieu de vie. C'est ce qui explique que le mouvement ait été très rapidement suivi par les politiques sectorielles.

Les domaines tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement sont privilégiés parmi les OMD. L'appui à la micro-finance intervient pour encourager les initiatives génératrices de revenus et drainer l'épargne locale pour financer le développement local. En règle générale, dans beaucoup de domaines de services aux populations, la décentralisation est allée plus profondément en deçà des districts pour impliquer les communautés de base. Ainsi, dans le domaine de

l'éducation par exemple, ce sont les Associations des Parents et Enseignants (APE) qui prennent en charge l'administration de l'école. Avec l'appui des districts, les APE mobilisent des fonds et recrutent des enseignants supplémentaires là où besoin est afin d'améliorer le ratio enseignant/élèves. Les APE construisent également des écoles maternelles et viennent d'introduire un système d'allocation/bourse en faveur des enfants déshérités pour couvrir leurs frais scolaires. Dans le domaine de l'eau potable, les collectivités locales construisent des points d'eau potable, en organisent et supervisent la distribution et la gestion des équipements, recrutent les techniciens locaux et mobilisent les fonds auprès des populations pour en assurer l'entretien.

### ***L'appui à l'économie locale***

Le district appuie l'économie locale de diverses manières. La loi le responsabilise dans la promotion des activités économiques par la création des infrastructures d'accueil pour les opérateurs économiques. Ainsi, les districts construisent, équipent et gèrent les marchés, les abattoirs, les gares routières. Les districts se sont engagés à traduire en priorités locales l'option du gouvernement de faire passer le PIB par habitant de moins de 300 Frw actuellement à plus de 1000 Frw. La

promotion des activités génératrices de revenus fait partie des stratégies adoptées à cet effet. Outre les micro-crédits, certains districts se sont engagés dans des voies originales comme le crédit au petit élevage domestique. Par cette approche, chaque famille recevra du bétail (vache, lapin) à crédit remboursable sur l'exploitation de ce capital. Parallèlement, un appui est apporté aux agriculteurs et les districts tentent de se spécialiser en type de production agricole selon les régions.