



Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix  
*Institute of Research and Dialogue for Peace*  
Ikigo cy'Ubushakashatsi n'Ubusabane bigamije Amahoro

1, Rue Député Kamuzinzi  
B.P. 7109 KIGALI  
RWANDA

[www.irdp.rw](http://www.irdp.rw)  
Tél.: (250) 57 34 31 fax : (250) 57 05 06  
Email: [info@irdp.rw](mailto:info@irdp.rw) / [irdp@rwanda1.com](mailto:irdp@rwanda1.com)

---

# LA PARTICIPATION CITOYENNE, UN DES ENJEUX DE LA DEMOCRATIE AU RWANDA

*« On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt »*  
Proverbe malien

*“L’Afrique n’est pas pauvre, elle est mal gouvernée”*  
Ousmane Sy, Mali

Lauréat du prix international Roi Baudouin du développement 2004-2005

Octobre 2010

---

En collaboration avec

In partnership with



## I. INTRODUCTION

Le concept de participation est intimement lié à celui de la démocratie. Originellement, la démocratie est venue consacrer le principe de la participation citoyenne au choix de ses représentants. Avec l'évolution et la modernité, la démocratie implique la participation des citoyens aux choix des leaders, à la conception des programmes et politiques publiques, à leur mise en œuvre et à leur évaluation. En principe, le peuple, mandant primaire, doit être au centre du processus décisionnel dans tous les aspects de la vie d'un pays. Il nomme et révoque les autorités lors des rendez-vous électoraux selon le niveau de satisfaction ou non. Chacun exprime sa volonté par un vote libre avec comme principe l'égalité de tous. Le rang politique ne confère pas plus de poids en ce qui concerne le vote, le principe étant un homme et une voix. L'idée du lien politique qui unit des égaux est au fondement de l'idée même de démocratie et du contrat social de Jean Jacques Rousseau. Les pays dits démocratiques sont ceux qui matérialisent l'égalité de participation des citoyens et qui leur assurent une place de choix pour influencer les grandes orientations dans la conduite du pays.

Depuis les années 1980, la participation a été instituée comme une des conditions des bailleurs pour soutenir les pays en voie de développement. Ceci n'est pas sans conséquence. En effet, pour les pays africains et d'autres pays en développement, l'association de l'aide au développement au concept de participation sous forme de conditionnalité a créé une méfiance à l'égard de ce principe au point de le dénaturer.

Qu'en est-il du principe de participation au Rwanda ? Pourquoi cette question revêt-elle une importance particulière dans le contexte rwandais?

Depuis 2002, l'Institut de Recherche et de Dialogue pour la paix a engagé les rwandais dans une réflexion collective sur les défis à une paix durable. La question de démocratie et de la bonne gouvernance est apparue comme une voie essentielle vers la stabilité du pays et le développement global.

Plus particulièrement, la question de la participation a été soulevée de façon itérative dans plusieurs forums de débat et surtout au cours de la réflexion approfondie autour de la thématique du partage du pouvoir. En effet, la participation effective constitue pour la majorité de personnes que l'IRDP a consultées un pilier essentiel du partage du pouvoir. Le Groupe National qui constitue un forum représentatif de différents niveaux de la vie nationale, tenu en 2006 a donné comme mandat à l'IRDP d'aller explorer soigneusement les principes de bases autour du concept de participation et leur effectivité sur terrain.

Le Rwanda, un pays qui a récemment connu un conflit socio-politique majeur qui a culminé au génocide devait mener une réflexion profonde sur les mécanismes valides pouvant assurer de façon durable la cohésion sociale. Très tôt après le génocide, au sein du village Urugwiro, actuelle présidence de la République, s'est tenu entre 1998-1999, un débat profond et inclusif sur les orientations politiques majeurs permettant de faire face au contexte post-génocide. Parmi les mesures qui sont sorties du débat figure notamment l'adoption de la participation citoyenne comme devant être au centre de toute action politique et décisionnelle.

De même, en janvier 1998, une réflexion sur la nécessité de passer de l'urgence au développement a été menée et a abouti à l'impératif d'élaborer un programme national de gouvernance. Le gouvernement rwandais a organisé à cet effet un atelier national sur la gouvernance, où les domaines prioritaires ont été identifiés notamment la réforme de l'administration publique, le renforcement du secteur de la justice, le soutien au Parlement, la décentralisation et la gouvernance locale et enfin la nécessité d'assurer la coordination des initiatives au sein des instances gouvernementales.

C'est ainsi que les documents clés qui encadrent l'action politique consacrent l'indispensabilité du principe de participation comme élément clé de tout processus de changement vers un développement durable. Citons notamment, la vision 2020, la Constitution de 2003, la politique nationale de décentralisation et les différentes lois régissant le fonctionnement des institutions publiques du sommet à la base.

Il ressort de l'analyse de ces différents documents, une volonté politique claire pour promouvoir la bonne gouvernance axée sur la participation citoyenne. Cependant, il ressort des différents débats et recherches conduits par l'IRDP une inadéquation entre cette volonté politique et la pratique sur terrain. C'est dans ce contexte que le Groupe National a soulevé un certain nombre de questions devant faire l'objet d'une recherche approfondie afin de les éclaircir et de proposer les voies de sortie. Il s'agit notamment des questions suivantes :

- ❖ L'élection procède du fait que le peuple ne peut pas exercer le pouvoir en un tout, il doit nécessairement choisir ses représentants qui doivent lui rendre compte. Cette redevabilité est essentielle pour la survie du lien entre l' élu et l'électeur. Si ce lien n'existe pas, toute la logique de représentativité s'en trouve hypothéquée. Si ce principe revêt une importance universelle, des questions se posent cependant sur la gestion de ce processus dans des pays marqués par des conflits profonds et un clivage ethnique ponctué par la violence.

Comment rendre effectif la redevabilité et le lien entre l' élu et l'électeur ?

- ❖ La durabilité des programmes et politiques publics dépend du degré de participation citoyenne dans leur conception, leur mise en œuvre et leur évaluation. Au Rwanda, quel est le degré de participation des citoyens à cette chaîne décisionnelle ?
- ❖ La participation suppose par ailleurs, de nuancer le pouvoir absolu d'un individu ou d'une institution par le pouvoir de négociation politique. Pour rendre effectif ce principe, les citoyens s'organisent à travers les structures telles que les formations politiques, les syndicats, les médias et la société civile. Ces organisations constituent des contrepois nécessaires à une négociation dans l'exercice du pouvoir. Comment la situation se présente-elle au Rwanda dans la réalité ?

Après débat, les représentants de la société dans leur diversité ont donné mandat à l'IRDPA d'utiliser divers instruments de recherche pour éclairer ces trois niveaux fondamentaux qui fondent la participation citoyenne.

## **II. Objectifs de la recherche**

### **Objectif global**

Contribuer à la réflexion visant la mise en place d'un système de bonne gouvernance axé sur la prise en compte des préoccupations de la population dans la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes et politiques publics.

### **Objectifs spécifiques**

Ce processus de recherche a pour objectifs spécifiques suivants :

- ✓ Analyser l'effectivité de la représentativité et de la redevabilité à travers la relation entre l'élu et l'électeur d'une part et les mécanismes institutionnels de gouvernance d'autre part (Parlement, Exécutif, gouvernements locaux...)
- ✓ Etudier la question de la participation dans la conception, l'exécution et l'élaboration des programmes et politiques publics.
- ✓ Evaluer la fonctionnalité des structures existantes pour promouvoir la participation citoyenne et influencer la prise de décision, notamment la société civile, les médias, et les partis politiques.

### **III. Méthodologie**

- **Approche et instruments de collecte des données**

La présente recherche porte sur trois dimensions essentielles à savoir :

- Une analyse documentaire ;
- Une approche quantitative ;
- Une approche qualitative.

Concernant la recherche documentaire, les documents des programmes et politiques qui ont un rapport avec la participation citoyenne notamment les lois, la politique nationale de décentralisation, la vision 2020, ont été exploités. L'analyse a permis d'apprécier leur pertinence, leurs forces et faiblesses. La lecture de la doctrine autour du concept de participation a permis d'enrichir l'analyse et de formuler les pistes d'amélioration.

L'approche quantitative constitue l'ossature principale de ce travail de recherche. Elle a permis de collecter les perceptions du citoyen dans leur diversité vis-à-vis de la participation dans la gouvernance démocratique. Sur base des questions de recherche essentielles, un questionnaire a été élaboré et soumis aux participants à cette recherche.

La dimension qualitative quant elle, donnera l'occasion au lecteur de nuancer certains constats et d'enrichir la compréhension des phénomènes sociaux observés. Elle permet de compléter la réflexion sur l'analyse critique des phénomènes mis en évidence par l'approche quantitative. C'est ainsi qu'un guide d'entretien a été élaboré pour servir de base au pilotage du débat au sein des divers focus groupes constitués.

Cette dimension qualitative a été conduite selon la philosophie participative qui caractérise l'approche RAP (Recherche-Action-Participative) utilisée par l'IRDP et son partenaire privilégié Interpeace ces dix dernières années.

Plus précisément, l'approche RAP consacre l'importance du débat, les valeurs de l'inclusion, de l'objectivité et de la participation dans l'éclairage des questions soumises à la recherche.

- **Population cible et plan d'échantillonnage**

La présente étude est destinée à produire des données pouvant être extrapolées au niveau national. Ainsi, une option a été prise d'inclure dans la recherche, les quatre provinces et la Ville de Kigali. Pour chaque province, deux districts ont été choisis par échantillonnage aléatoire. Au sein de chaque district, deux secteurs administratifs ont été identifiés par le même procédé.

L'étude s'est déroulée au sein des villages à raison d'un village par secteur choisis aléatoirement, soit 20 villages (umudugudu).

De même, nous avons organisés des entretiens ciblés avec les leaders des districts (Maires et autres autorités locales) à raison d'un district par province tiré également par échantillonnage aléatoire.

Dans la logique de l'approche qualitative, des entretiens soutenus par un guide d'entretien ont été organisés au sein de dix districts choisis aléatoirement. Ainsi, dans chaque district, deux secteurs ont été choisis aléatoirement. Au total, 40 focus groupes ont été organisés à raison de deux focus groupes par secteur choisi. Par souci de variété et de triangulation, dans chacun de ces secteurs un focus a été organisé avec les autorités, un autre avec la population.

Il faut souligner que les espaces de débat engagés dans le processus de l'IRDP ont activement participé à cette recherche. Il s'agit notamment de 25 établissements scolaires engagés dans l'initiative « école du débat », de 19 clubs de dialogue existants au niveau de la base et de 3 forums permanents de débat situés au niveau national. De même, des entretiens avec des personnes ressources disposant d'une expertise particulière dans le domaine étudié ont été consultés.

La taille de l'échantillon a été calculée en fonction de l'effectif de la population adulte c'est-à-dire dont l'âge est supérieur ou égal à 16 ans. Selon l'Institut National de Statistiques au Rwanda, cette population équivaut à 56.3% de la population, soit environ 4 600 000 personnes (12). Sur cette base, nous avons évalué la taille minimale de notre échantillon par un calcul de puissance, avec un intervalle de confiance de 5% et une prévalence attendue de 50%.

La formule utilisée est la suivante :

$$n_e = n * DE = N z^2 p (1-p) / d^2 (N-1) + Z^2 p (1-p) = 990$$

N= Totale de la population : 4 600 000, Z = Valeur correspondant une marge d'erreur de 5%, d = précision absolue : 4%, p = proportion attendue dans la population : 50%, De = Effet de grappe : 2, ne = échantillon effectif. La taille de la population qui a participé à cette étude est de 1200 personnes, supérieur à 990.

#### ▪ **Analyse des données et interprétation des résultats**

L'analyse et l'interprétation des données issues des questionnaires sont rendues possibles par l'outil SPSS qui dégage nombre de tabulations dont le recoupement permet de mieux comprendre la signification des différentes perceptions des interviewés.

Le guide d'entretien, dans la recherche qualitative, ayant été globalement structuré dans le même esprit que le questionnaire, les données issues des débats et interviews sont d'une valeur inestimable en ce qu'elles donnent un sens aux chiffres et pourcentages dégagés dans le questionnaire quantitatif.



## **Chapitre premier : Aspects fondamentaux de la bonne gouvernance**

La gouvernance renvoie à l'acte de gouverner. Il s'agit d'administrer et de diriger un Etat. Etymologiquement, la gouvernance dérive d'un verbe grec kubernân qui signifie piloter un navire ou un char. Ce concept fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Il a donné naissance au verbe latin gubernare, qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés, dont gubernantia, a lui-même engendré de nombreux termes dont gouverner.

A ses origines, gouverner semble supposer l'existence d'un guide pour piloter les hommes, un Etat. Avec le temps, la gouvernance a évolué vers la bonne gouvernance pour donner plus de place au citoyen. Ainsi, l'individu, membre de la communauté, a été placé au centre du processus décisionnel. Ce n'est plus le guide qui dirige seul mais la communauté qui dirige à travers ses représentants.

Le débat sur la gouvernance se concentre en grande partie sur les facteurs d'efficacité des institutions et des règles qui gouvernent la société : la transparence, la participation, la réactivité, l'obligation de rendre des comptes et l'Etat de droit. Même si la bonne gouvernance n'est pas synonyme de démocratie, les deux concepts sont cependant intimement liés et soulignent l'importance de la place du citoyen dans l'élaboration des règles devant régir la société et dans le processus de prise de décision. A. Olukoshi cité par S. Bellina, H. Magro et V. Villemeur (2008, p15) rappelle dans ce même ordre d'idées qu'il ne faut pas confondre gouvernance et démocratie même si la forme idéale de gouvernance est démocratique dans son contenu.

Sans aller dans une discussion conceptuelle large, ces deux concepts convergent et tendent à mettre le citoyen à l'avant-garde dans l'exercice du pouvoir et dans le processus décisionnel. Cependant, les théoriciens s'accordent sur le fait que la notion de bonne gouvernance est plus large que celle de la démocratie. Il existe des Etats dits démocratiques mais où la bonne gouvernance pose des questions. En effet, plus largement, la bonne gouvernance renvoie à la notion de bonne gestion des ressources disponibles en y associant effectivement le citoyen.

Le renforcement des institutions constituent une garantie de continuité des efforts entrepris, offre une plateforme pour la participation citoyenne et ainsi nuance l'influence d'un seul homme qui domine totalement la scène socio-politique d'un pays. Comme l'a si bien dit le Président Obama, dans son discours prononcé au Ghana en 2009, « L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts mais de fortes institutions ».

En définitive, la bonne gouvernance n'existe qu'à la condition de rendre la culture de participation citoyenne plus effective. Les éléments principaux de la bonne gouvernance qui sont notamment l'obligation de rendre compte, la culture de transparence, l'efficacité et l'efficace ainsi que la primauté du droit, tous contribuent à renforcer la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. Ainsi donc, la notion de participation est intimement liée à celle de la bonne gouvernance.

Au Rwanda, depuis 2000, les décideurs politiques, afin de matérialiser la bonne gouvernance et la participation, ont adopté la décentralisation comme système de gouvernance. Comment est-ce que la décentralisation contribue-t-elle à renforcer la participation et quel visage cette dernière revêt-elle au Rwanda ? La présente étude se propose d'éclairer ce questionnement.

## **§1. La gouvernance dans les Etats contemporains**

Le débat autour du concept de gouvernance est loin d'être épuisé. Ses contours varient selon les auteurs et les organisations internationales.

Pour l'Organisation des Nations Unies, « une bonne gouvernance est indissociable des notions de Droits de l'Homme et de démocratie. Une bonne gouvernance vise ainsi la croissance et le développement humain durable. Ses caractéristiques sont : la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte, la participation et la prise en compte des besoins de la population».

Selon la Banque Mondiale, « la bonne gouvernance recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources, à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et de l'État pour les institutions, ainsi que l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité».

Avant d'être étendu à la gestion des entreprises, sous le vocable de '*corporate governance*', le concept "gouvernance" était initialement utilisé pour désigner la manière dont un gouvernement exerce son autorité économique, politique et administrative et gère les ressources d'un pays en vue de son développement.

S'agissant du Rwanda, le Président Paul Kagamé dans une interview accordée à l'hebdomadaire français "Jeune Afrique", compare la fonction présidentielle à celle d'un dirigeant d'une entreprise privée, et les rwandais comme des actionnaires. On sent à travers cette déclaration, l'importance qu'il accorde au pacte social entre un dirigeant et les citoyens dans la gestion conjointe d'un Etat. Cependant dans la pratique, ce principe fonctionne difficilement d'autant que divers autres facteurs influencent nécessairement la fonction gouvernante notamment les particularités liées à chaque contexte et les conflits inévitables imputables à l'exercice du pouvoir.

Le concept de gouvernance acquiert un regain d'intérêt au cours des années 1980. Selon KOULIBALY (...), il se traduirait par « une manière de diriger une politique, les actions et les affaires de l'État ». Il désigne l'ensemble des conditions politiques dans lesquelles les plans sont mis en œuvre, comportant ainsi la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les rapports entre ce pôle dirigeant et le reste de la société.

Ainsi, la gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale .

Encore faudra-t-il que de la gouvernance l'on aboutisse à une gouvernance démocratique.

## **§2. La bonne gouvernance au service du développement**

Quand on étudie l'histoire récente des pays émergents, on se rend compte à quel point la bonne gouvernance et la participation citoyenne conditionnent la stabilité de la société et toute la dynamique du développement durable. La bonne gouvernance suppose avant tout une volonté ferme de renforcer les institutions et d'asseoir leur durabilité au-delà des dirigeants en place. De la même façon, la valeur de participation vient impliquer le citoyen dans la définition de sa destinée et l'appropriation de la vision nationale et ceci constitue une garantie indéniable de stabilité.

A titre indicatif, quand on analyse les sociétés africaines, on se rend compte à quel point la disponibilité des ressources et de la main d'œuvre ne suffisent pas en elles-mêmes pour accéder au développement. Comme l'a dit Stephen Smith, « le Japon est pauvre, les japonais sont riches, mais l'Afrique est riche et les africains sont pauvres ».

Aujourd'hui, il ne semble pas y avoir de controverse sur le fait que la bonne gouvernance conditionne le développement. Mais ce principe a du mal à prendre racine dans la majorité des Etats africains.

Au Rwanda, la bonne gouvernance est publiquement annoncée comme le cheval de bataille pour atteindre le développement. Pourtant comme dans la plupart des pays africains, l'on observe un décalage entre cette volonté affichée et la réalité sur terrain. En interrogeant le citoyen à divers niveaux, nous essayerons d'éclairer cette problématique.

### §3. La bonne gouvernance, un instrument au service de la cohésion sociale

La problématique de la cohésion sociale est criante dans des sociétés déchirées par la guerre. Elle se pose encore davantage dans des sociétés plurielles et multiethniques. Pour construire et renforcer la cohésion sociale, les décideurs avisés doivent mettre en place des structures gouvernantes assurant à chacun un épanouissement et une égalité de chances. La bonne gouvernance concoure significativement à mettre en place des conditions qui renforcent la liberté d'entreprendre, la participation à la conduite des affaires publiques et minimise ainsi l'exclusion.

Toute gouvernance qui veut mettre en avant la cohésion sociale comme condition préalable au développement durable doit tenir compte des obligations particulières à savoir :

- La conception des actions communes orientées vers une approche concertée et partagée. Ceci permet à la population de construire les solidarités et de s'approprier les projets décidés.
- La valeur de participation effective est une condition sine qua none pour jeter les bases de la cohésion sociale. Le fait de participer effectivement aux décisions cruciales et aux choix des leaders, diminue la tension entre les gens au bénéfice d'une vision partagée de la société.
- Le principe d'égalité des chances qui est indissociable de la culture de participation permet une négociation cohérente des différences et donne davantage de chance à la complémentarité.
- Si les membres d'une société conviennent de partager les échecs et les succès eu égard aux engagements pris, la cohésion sociale s'en trouvera forcément renforcée.

Jaime Rojas ELGUETA qui a travaillé sur la cohésion sociale confirme certains de ces aspects. A partir des exemples des villes latino-américaines ( Porto Allègre du Brésil, Villa el Salvador du Pérou, Rosario en Argentine,) et la municipalité de L'Hospitalet en Espagne, et Amsterdam aux Pays Bas , l'auteur conclut à l'importance de la gouvernance dans le renforcement de la cohésion sociale.

Dans chacune de ces villes, un programme ou des approches incluant les citoyens à la gouvernance ont été entrepris, notamment en ce qui concerne le budget participatif, l'autogestion, la collaboration avec des associations, et, la participation collective.

De toutes ces expériences, l'auteur dégage, à titre de leçons, les conditions nécessaires pour une bonne gouvernance capable de conduire à la cohésion sociale des membres de la communauté:

- une profonde connaissance de l'entité administrative concernée : connaître le potentiel et les intérêts de ses habitants, les relations sociales au sein de la communauté de même qu'avec l'extérieur ;
- une image et des objectifs étroitement liés à l'identité de l'entité : les objectifs ne sont pas définis dans les bureaux mais de façon participative, ils ont un impact sur la population ;
- des objectifs atteignables et tangibles, auxquels adhèrent la population et que les citoyens peuvent identifier comme les leurs ;
- des organisations représentatives : il faut que la population elle-même, les différents secteurs sociaux, les personnes âgées, de sexes et de milieux différents s'organisent en structures représentatives afin d'assurer leur participation individuelle et collective ;
- une gestion horizontale du processus de « participation citoyenne » : ne pas adopter une attitude paternaliste envers les groupes socialement défavorisés, ou des groupes politiquement faibles ;
- s'appuyer sur les ressources disponibles : développer un programme qui démarre avec ce qui est effectivement disponible ;
- la diffusion des informations pour renforcer la transparence : l'information est une condition préalable à une administration publique transparente.

Ainsi donc, pour qu'elle soit légitime, donc acceptée, la gouvernance doit se conformer aux principes suivants : la responsabilité des dirigeants, la transparence et la lisibilité de la décision publique pour les populations, la possibilité de prévoir l'avenir commun, donc d'envisager le long terme et, enfin, la capacité de prévenir, sinon, de réguler les conflits liées à toute évolution.

Au Rwanda, plusieurs observateurs s'accordent à dire que les conflits qui se sont succédé sont en rapport avec l'absence de volonté politique de promouvoir la participation du citoyen sans exclusion. A la place, les leaders politiques ont accentué et instrumentalisé les différences. La bonne gouvernance axée sur la participation citoyenne constituera-t-elle une réponse à cette préoccupation pour asseoir la cohésion sociale ? Le défi est donc de taille.

#### **§4. La participation**

Etymologiquement, la participation découle du latin « participare » qui signifie prendre part à quelque chose, répartir, partager, avoir sa part de...

En politique, la participation désigne les différents moyens qui permettent aux citoyens de contribuer aux décisions concernant une communauté. La gouvernance veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires". Ces ayants-droits sont des actionnaires dans le cas des sociétés commerciales, et dans le cas sous étude, il s'agit des citoyens. Pour que leurs voix soient entendues, il faut qu'il leur soit accordé des moyens, notamment juridiques, de participer à la gestion de l'entreprise étatique.

Jaime Rojas ELGUETA (BELLINA, MEGRO VILLEMEUR, 2008) décrit la situation singulière de l'Amérique latine où de plus en plus l'obligation de promouvoir la participation domine les campagnes électorales et les programmes politiques proposés.

Dans ces pays, il est fait état de 14 présidents qui ont été démis de leurs fonctions, par décisions constitutionnelles, à cause de leurs mauvaises performances, sans intervention militaire. C'est dire que la culture de la redevabilité et de la participation citoyenne devient de plus en plus une réalité dans cette partie du monde.

Le besoin d'implication de la population s'est accru en réponse à la défaillance du mode de gouvernance représentative dans certaines sociétés, qui n'a pas toujours réussi à garantir effectivement la représentation des intérêts du citoyen.

En réponse à cette préoccupation, certaines sociétés ont prôné la démocratie participative pour pallier aux lacunes de la démocratie représentative telles que synthétisées dans les lignes qui suivent.

La Constitution rwandaise prône, quant à elle, une forme de démocratie plutôt consensuelle. Il s'agit de faire l'économie du débat controversé dans une société post-génocide. Ceci n'est pas sans risque dans la mesure où la diversité d'opinion peine à se structurer pour construire une société véritablement plurielle.

- *La démocratie participative*

La démocratie participative est une expression qui regroupe trois dimensions: le peuple (dêmos), le pouvoir (kratos) et la participation (participatio). Elle désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. Elle trouve son fondement dans les lacunes de la démocratie représentative par laquelle les citoyens participent par personnes interposées. En effet, dans une démocratie représentative, il n'est pas toujours certains que toute la diversité de la population est représentée dans les institutions notamment législatives, les élus n'ont pas d'attaches solides avec la réalité quotidienne du terrain, les citoyens ont souvent le sentiment de ne pas être compris par les politiciens, il existe une méfiance envers les hommes politiques, la population s'en tient aux "contre-pouvoirs" qui sont le plus souvent faibles, et en conséquence quand il s'agit de s'exprimer sur les affaires nationales, on constate des grands taux d'abstention.

La démocratie participative dénote l'intention d'une gestion concertée des affaires de l'Etat. Par rapport à la démocratie représentative et à la démocratie directe, la démocratie participative se présente comme un système mixte dans lequel le peuple délègue son pouvoir à des représentants qui proposent et votent des lois, mais conserve cependant le pouvoir de se saisir lui-même de certaines questions.



Dans un système de démocratie participative, on observe une concertation dynamique, une oreille attentive aux idées des citoyens. Ces derniers disposent même du droit d'initier des lois à travers des pétitions. La concertation, sous forme de débats libres notamment, se fait sur toutes questions et décisions importantes tant au niveau local que national. Pour être durables, les mesures décidées "participativement" doivent l'avoir été par la grande majorité des personnes concernées et doivent également être orientées dans le sens du bien commun.

Parmi les principales critiques à cette forme de démocratie figure le fait que la représentativité des citoyens dans les débats est toujours peu certaine, le nombre de participants ainsi que les avis exprimés peuvent être guidés par des intérêts individuels. Pour vérifier la "participation" on a souvent tendance à se référer à l'aspect "consultation" oubliant l'aspect "échanges entre acteurs".

- *La démocratie représentative*

La démocratie représentative, appelée aussi "démocratie délégative", est l'une des formes de la démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs. Ces élus, qui représentent la volonté générale, votent la loi et contrôlent éventuellement le gouvernement. En principe, ces élus sont choisis sur base des projets politiques qu'ils proposent aux citoyens. Il ne suffit pas d'être choisi seulement, encore faut-il que les promesses soient transformées en réalisations faute de quoi la confiance n'est pas renouvelée. Les représentants sont élus pour un mandat précis défini par la loi et en démocratie la loi s'impose à tous indistinctement.

Pendant le cours d'exécution du mandat, d'autres forces politiques (notamment celles qui n'ont pas pu remporter les élections) se réorganisent pour tenter de préparer les électeurs à voter pour eux pendant les élections prochaines. Ils procèdent par deux voies majeures : revisiter et adapter leurs programmes politiques d'une part et, d'autre part, ils dénoncent les manquements des 'représentants' en exercice.

Ces forces politiques sont généralement connues sous la dénomination d'opposition Politique. Au Rwanda, la notion d'opposition politique est mal perçue et si l'on se réfère aux discours publics, il s'agit véritablement d'un problème de fond en ce sens que la compétition pour le pouvoir se joue informellement mais non publiquement sur les éléments identitaires plutôt que sur une compétition de programmes politiques. L'opposition, dans son sens positif et objectif, est une force légitime, toutes les tendances devraient être permis de s'exprimer pour donner à tous l'espoir d'accéder un jour aux commandes de l'Etat.

Bien que généralement rependue, la démocratie représentative accuse d'importantes limites, lesquelles justifient la tendance grandissante d'implication plus ou moins directe de la population dans le processus de gouvernance. Parmi ces limites figure notamment :

- Le décalage marqué entre les élus et les électeurs sur le plan socioéconomique dans les pays à faible revenu. Le citoyen non éduqué politiquement et intellectuellement, a de la peine à analyser les promesses faites et à résister aux manipulations politiciennes.
- L'incapacité relative du citoyen à définir la notion de l'intérêt individuel à celui de son groupe.
- L'électeur guidé par la peur du lendemain, réelle ou non, privilégie l'intérêt de sa communauté à celui individuel. Cette logique nuit à la notion de représentativité, l'élue ne rendant compte qu'à la communauté dans sa généralité sans se soucier de l'impact réel qu'il a eu sur le relèvement du niveau de vie du citoyen électeur.
- Dans le cas du Rwanda, le bénévolat effectué par les autorités locales dénature la fonction même de représentation. En effet, l'exercice de ces fonctions est vécu comme un poids et les élus ne se sentent pas redevables devant la population parce que les prestations ne sont pas rémunératrices.

- L'impact de la culture centraliste pervertit la notion de représentativité en ce sens que l'autorité au niveau local notamment se sent redevable devant la hiérarchie supérieure plutôt que de la population.

Ces constats ci-hauts mentionnés ont été soulevés par la population lors des divers débats et recherches organisés par l'IRDP ces dernières années.

La recherche-débat menée par l'IRDP a mis en évidence les difficultés du développement démocratique au Rwanda liées à diverses questions en rapport avec :

- la question du partage et de l'alternance au pouvoir ;
- le principe de la séparation des pouvoirs ;
- le défi posé par le sectarisme dans l'exercice de la démocratie;
- les défis liés à l'exercice de la liberté d'expression, espace de débat et le renforcement de la démocratie;
- le rôle des partis politiques dans le processus démocratique
- L'importance de la démocratie économique dans le développement de la démocratie.

Comme souligné plus haut, l'un des principaux défis auxquels fait face le Rwanda dans le domaine de la gouvernance démocratique est la difficulté relative d'asseoir un débat contradictoire qui entrave la participation et limite les mécanismes d'expression et d'imputabilité (voice and accountability).

Plusieurs participants au processus de l'IRDP (Groupe national, espaces de débat) estiment que, la démocratie devrait commencer par un enracinement de la culture de participation à tous les niveaux et chez l'ensemble des acteurs.

C'est probablement dans cette logique que le gouvernement a initié la mise en œuvre de décentralisation en 2000 comme système de gouvernance pour amorcer l'enracinement de cette culture de participation.

## Chapitre 2 : LA DECENTRALISATION : POUR UNE GOUVERNANCE LOCALE PARTICIPATIVE AU RWANDA.

### §1. Contexte de la décentralisation

L'histoire de l'administration publique, notamment dans les pays africains, regorge d'exemples de gestions politiques floues, personnalisées et le plus souvent hautement centralisées. Les dictatures militaires qui ont remplacé les premiers dirigeants post-coloniaux ont été caractérisées par une quasi personnalisation du pouvoir, on aura connu des dirigeants cumulant les fonctions de : Chef d'Etat--Chef du parti unique--Chef de gouvernement-- Ministre des finances—et, quelquefois aussi Ministre de la défense. Des réformes politiques et administratives sont progressivement intervenues, plus particulièrement au lendemain du vent de la démocratie qui a soufflé sur le continent africain dans les années 1990s, elles avaient tendance à rompre avec le passé.

La recherche d'un modèle plus inclusif, d'une gouvernance participative a conduit au choix de procéder à la décentralisation des pouvoirs au profit des entités administratives de base.

L'idée d'un système de gouvernance qui donne pouvoirs aux populations locales a inspiré les négociations de paix d'Arusha notamment quand il s'agissait du protocole sur le partage du pouvoir.

Le pouvoir étant concentrés entre les mains du Président de la République, il fallait le nuancer au profit des institutions et du peuple, le principe de partage du pouvoir implique forcément cette manière de procéder.

Le document qui énonce la politique nationale de la décentralisation stipule que : « La politique de décentralisation renforcera le partage de pouvoir en assurant que la population rwandaise dispose des pouvoirs nécessaires pour déterminer leur destinée politique, économique et sociale»

Le gouvernement rwandais a décidé d'introduire une gouvernance décentralisée pour donner au peuple le droit d'avoir un mot à dire chaque fois que des décisions qui le concernent doivent être prises.

Il s'agit en fait d'amorcer un changement de mentalité après une longue période d'une culture politique hautement centraliste. L'idée est donc de promouvoir à travers la décentralisation, la participation du citoyen dans l'élaboration des politiques et programmes ainsi que dans leur exécution et dans leur évaluation. Mais il faut bien entendu s'assurer que les valeurs d'efficacité, d'efficacités et de transparence soient de mise dans ce processus de changement amorcé. Dès lors, si le citoyen acquiert des responsabilités réelles dans les décisions concernant sa destinée, il exigera de droit plus de compte à ses représentants à condition que les élections deviennent effectivement une réalité.

Ainsi, le document de politique de décentralisation énonce les objectifs suivants :

- ❖ Responsabiliser et mobiliser la population locale en vue de participer dans l'initiation, la préparation, l'exécution et le suivi des décisions et des plans qui la concernent en tenant compte des besoins locaux, des priorités, des capacités et des ressources et en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources du gouvernement central vers les échelons administratifs locaux.
- ❖ Renforcer la responsabilité et la transparence au Rwanda en rendant les leaders locaux directement responsables vis-à-vis de leurs communautés et en établissant une liaison claire entre les impôts payés par le peuple et les services financés par ces impôts ;
- ❖ Renforcer la sensibilité et la capacité d'intervention de l'administration publique à l'environnement local en plaçant la planification, le financement, la gestion et le contrôle des activités au point où ces services sont fournis et en rendant le leadership local capable de développer les structures et les capacités d'organisation qui tiennent compte de l'environnement et des besoins locaux

- ❖ Développer une planification économique durable et une capacité de gestion aux niveaux locaux qui serviront comme moteur pour la planification, la mobilisation et l'exécution du développement social, politique et économique afin de réduire la pauvreté
- ❖ Renforcer l'efficacité et la compétence dans la planification, la surveillance et la fourniture des services en réduisant la charge qui pèse sur les fonctionnaires du gouvernement central qui sont loin du lieu où les besoins sont ressentis et les services

Le Gouvernement rwandais pense utiliser la décentralisation comme une voie de renforcement des pouvoirs et capacités politiques des citoyens, une plateforme de démocratisation durable, une structure de mobilisation des énergies, initiatives et ressources, un instrument utile à la réconciliation et au bien-être social.

Il est donc intéressant d'analyser de très près l'apport de la mise en œuvre de la décentralisation eu égard aux objectifs énoncés dans le document de politique et les perceptions des bénéficiaires à cet effet.

## **§2. Portée de la décentralisation politique**

Par la décentralisation, l'Etat procède au transfert, au profit des collectivités locales, de certaines compétences et des ressources correspondantes. Le terme « décentralisation » englobe plusieurs concepts tels la déconcentration, la délégation et la dévolution. Il s'agit des concepts qui expriment différents modes de décentralisation administrative que l'un ou l'autre gouvernement choisit d'appliquer. Par exemple, la dévolution et la déconcentration sont deux notions différentes bien que toutes les deux constituent des formes de décentralisation. La déconcentration signifie une délégation des moyens et des pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat. Ici, les entités qui reçoivent des compétences sont soumises à l'autorité de l'Etat et ne disposent d'aucune autonomie.

Bien que ces modes de décentralisation administratives comportent des critères théoriques claires de différenciation, il a été observé que pendant longtemps le Rwanda a, dans les faits, appliqué la déconcentration au lieu de la dévolution que est transcrite dans le document de politique nationale de décentralisation.

Dans ce document, il est beaucoup plus question de la décentralisation politique ou dévolution. Il y est examiné comment elle a été structurée et la façon dont sa mise en œuvre contribue à son intention d'être un instrument de promotion de la participation des citoyens de la base à la prise des décisions clés et surtout de nature à impacter leur quotidien ou leurs droits et libertés fondamentales.

La décentralisation politique (dévolution) s'entend comme un ensemble des deux éléments suivants :

- Le gouvernement central transfère aux entités de base le pouvoir de choisir les leaders politiques du niveau local. A ce titre, rappelons qu'avant l'an 2001 (année de la décentralisation au Rwanda), les bourgmestres étaient désignés et nommés par l'autorité centrale et la population n'était aucunement consultée. Elle ne devait qu'accepter la volonté du gouvernement central.
- Le gouvernement central cède aux entités de base le pouvoir et l'autorité de prendre ses propres décisions d'ordre social, politique et économique.

La décentralisation politique emporte indissociablement donc ces deux aspects dont l'un ne pourrait aller sans l'autre. Il faut que les acteurs, citoyens de base désignent leurs propres dirigeants. C'est une étape cruciale et primaire de la participation du citoyen dans l'exercice du pouvoir, encore faut-il que ce pouvoir de désignation ne connaisse pas d'interférences et influences pour ne pas perdre de son importance.

Cet aspect de la décentralisation politique est complet si le gouvernement central met en place des structures nécessaires à l'exercice de ce droit de vote. A ce sujet, il faut souligner que les structures légales et organisationnelles sont bien en place au Rwanda.

### **§3. Cadre d'exécution de la décentralisation au Rwanda**

Sur le plan strictement formel, la décentralisation est soutenue par des documents cadres bien cohérents. La Constitution de 2003 énonce la participation des citoyens au processus décisionnel comme un des principes clés de gouvernance. L'article 167 stipule en effet à son alinéa premier que « Les pouvoirs de l'Etat sont décentralisés au profit des entités administratives locales conformément à une loi »

De même, des documents des politiques et programmes ont été adoptés pour encadrer la mise en œuvre de la décentralisation.

Il s'agit notamment de la politique de décentralisation mise en place en 2000, la politique de développement communautaire, la politique de décentralisation fiscale, la vision 2020 et bien d'autres. Pour matérialiser ces politiques, des lois ad hoc ont été initiées et votées par les instances habilitées.

Des réformes administratives et territoriales ont été entreprises dans l'objectif de faciliter la mise en œuvre de la décentralisation et créer des entités administratives économiquement viables. C'est ainsi que depuis 2001, le nombre de districts est passé de 156 à 30. Le district a été construit pour devenir à la longue le pôle du développement. Le secteur comme entité administrative est appelé à devenir un pôle de services de base.

Toujours pour rendre effective la décentralisation, un effort considérable a été progressivement consenti, dans le transfert des compétences et des moyens (matériels, humains et financiers), aux districts pour qu'ils deviennent effectivement des pôles de développement. On peut citer à titre indicatif le CDF (Common Development Fund) qui représente 10% du budget annuel de l'Etat dans l'objectif de stimuler et encadrer le développement au niveau des entités décentralisées. Dans le même ordre d'idées, des transferts (blocks) de l'ordre de 5% du budget annuel de l'Etat sont désormais effectués au profit des districts pour soutenir leur budget de fonctionnement.



La loi accorde une certaine autonomie de percevoir des taxes et impôts dans la dynamique de rendre les gouvernements locaux plus fonctionnels.

La décentralisation serait difficilement une réalité si aucun système de planification efficace n'était prévu. L'initiative des contrats de performance et de gestion par résultats (imihigo) réponds a ce souci.

Dans le même ordre d'idées pour coordonner et harmoniser les interventions des différents acteurs de développement au niveau local, le Joint Action Development forum (JADF) a été initié afin d'éviter les duplications, rationaliser et rentabiliser les initiatives de développement.

Il faut noter ici que la pratique d'umushyikirano est venue pour servir de cadre de rapprochement entre le gouvernement central et les entités décentralisées pour faire un bilan annuel et adopter des mesures correctives.

Malgré des avancées significatives, la pratique de la décentralisation au Rwanda rencontre un certain nombre des défis. C'est notamment la difficulté à faire la coordination des acteurs chargés de mettre en œuvre la décentralisation, une résistance au changement qui réveille constamment des tendances centralistes, l'attentisme de la population dans le processus de prise de décision. Aussi, il y a lieu de souligner une inadéquation entre les transferts des responsabilités aux districts et les moyens mis à leur disposition.

En définitive, les éléments contextuels socio-politiques du Rwanda notamment le culte du chef, le travers ethnique, l'analphabétisme constituent des freins à la fonctionnalité optimale de la décentralisation.

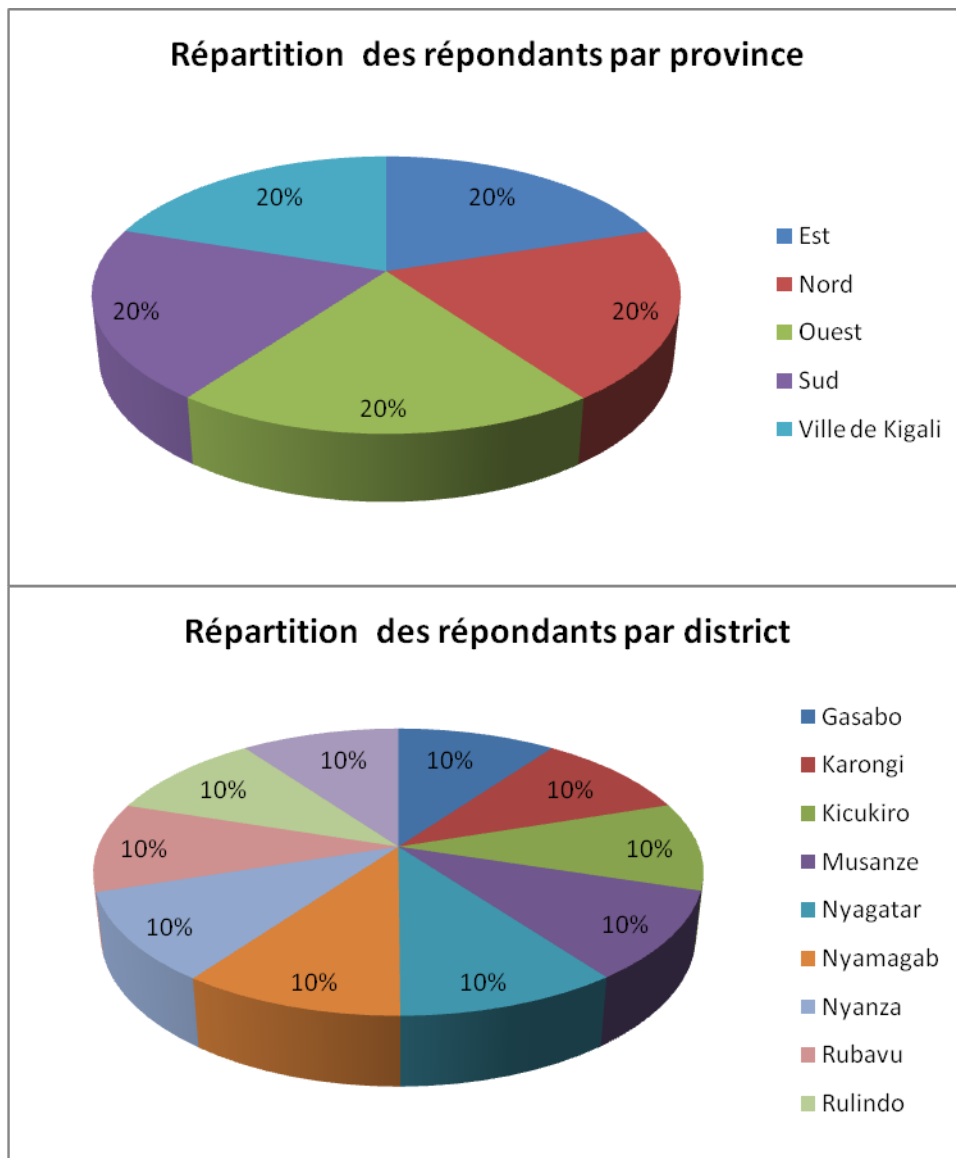
### **CHAPITRE 3 : LA PARTICIPATION DU CITOYEN RWANDAIS DANS LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE**

La grande partie de ce chapitre est consacré aux perceptions des citoyens rwandais consultés, suivant l'échantillonnage et la méthodologie décrits dans la partie introductive de ce travail.

#### **Section première : Caractéristiques sociodémographiques des répondants**

##### **§1. Répartition géographique des répondants**

**Graphique 1.**



N=1196

## Répartition des répondants par secteur

Tableau 1

	Fréquence	%
Busasama	60	5.0
Bushoki	60	5.0
Busogo	60	5.0
Bwishyur	60	5.0
Cyanzarwe	60	5.0
Gasaka	60	5.0
Kaduha	60	5.0
Kagarama	59	4.9
Kimihurura	59	4.9
Kinyinya	60	5.0
Kisaro	60	5.0
Matimba	60	5.0
Muhazi	60	5.0
Muhoza	60	5.0
Munyaga	59	4.9
Niboye	60	5.0
Ntyazo	60	5.0
Nyagatar	60	5.0
Rugabano	59	4.9
Rugerero	60	5.0
Total	1196	100.0

Comme souligné dans la section consacrée à l'échantillonnage, l'étude sur la participation dans la gouvernance démocratique a couvert toutes les provinces et la Ville de Kigali. Il ressort du tableau ci-dessus que les répondants viennent de toutes ces entités administratives, à des proportions presque égales. Il s'agit de plus ou moins 240 ménages (à raison d'une personne par ménage), (soit 20% de répondants) par province et la Ville de Kigali, sur un échantillon de 1196 personnes.

Au niveau des districts, les répondants proviennent de 10 districts (soit deux districts par province et la Ville de Kigali), et sont repartis dans les proportions quasi égales, soit 120 personnes (10% de l'échantillon) par district.

Il en va de même pour les secteurs ; ainsi plus ou moins 60 personnes (5% de l'échantillon) par secteur (soit 2 secteurs par district échantillonné) ont répondu au questionnaire d'enquête. Il importe de relever de ce qui précède que les répondants représentent de manière acceptable l'espace géo-administratif rwandais.

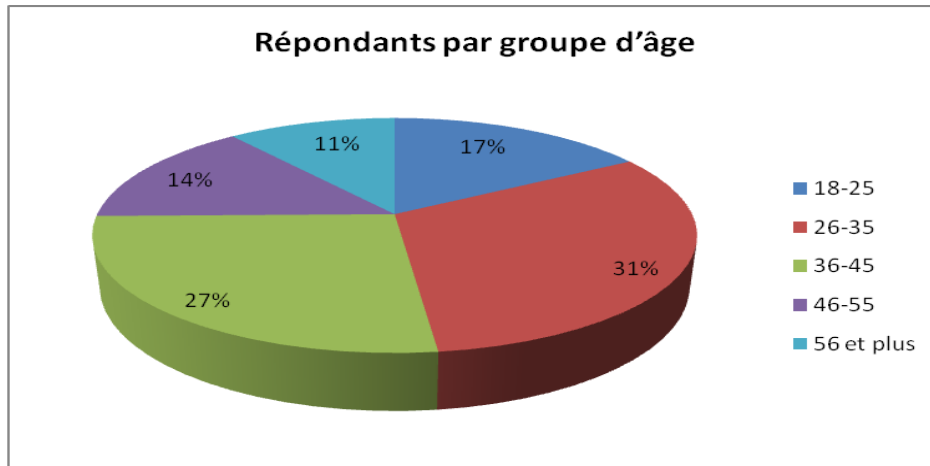
## **§2. Répartition des répondants par âge, sexe et niveau d'instruction**

L'âge, le sexe et le niveau d'instruction sont des variables importantes dans l'analyse de la participation dans la gouvernance démocratique. Ainsi, l'âge permet-il de voir à quel niveau les citoyens physiquement actifs, non seulement jouissent de leurs droits mais aussi remplissent leurs obligations civiques.

S'agissant du paramètre sexe, il est actuellement reconnu que le développement durable ne saurait être atteint sans que les hommes et les femmes ne conjuguent leurs efforts. Dans la même optique, la gouvernance démocratique, à la fois comme moyen et finalité, ne saurait devenir une réalité durable sans y associer les hommes et les femmes. La considération de ce même paramètre s'avère également utile d'autant plus que le Rwanda est, depuis 2003, réputé performant en matière d'intégration du genre dans la prise de décisions.

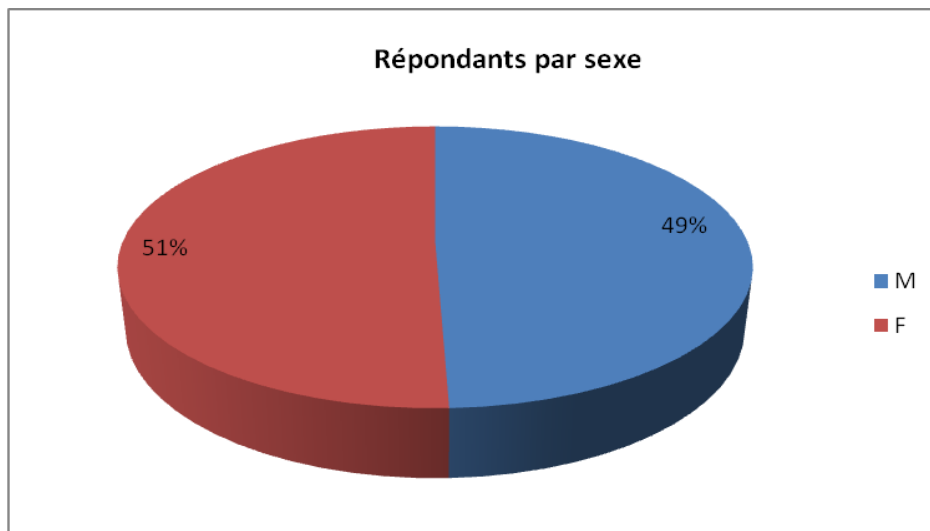
La variable 'niveau d'instruction' est également prise en compte dans l'examen de la participation dans la gouvernance démocratique. La raison en est que nous estimons que ce niveau peut influencer celui de la participation, non seulement à cause du bagage intellectuel acquis à l'école mais aussi sachant que l'école est un agent de socialisation politique par excellence comme le soulignent Maurice Duverger (1962) et Philippe Braud (2004).

**Graphique 2**



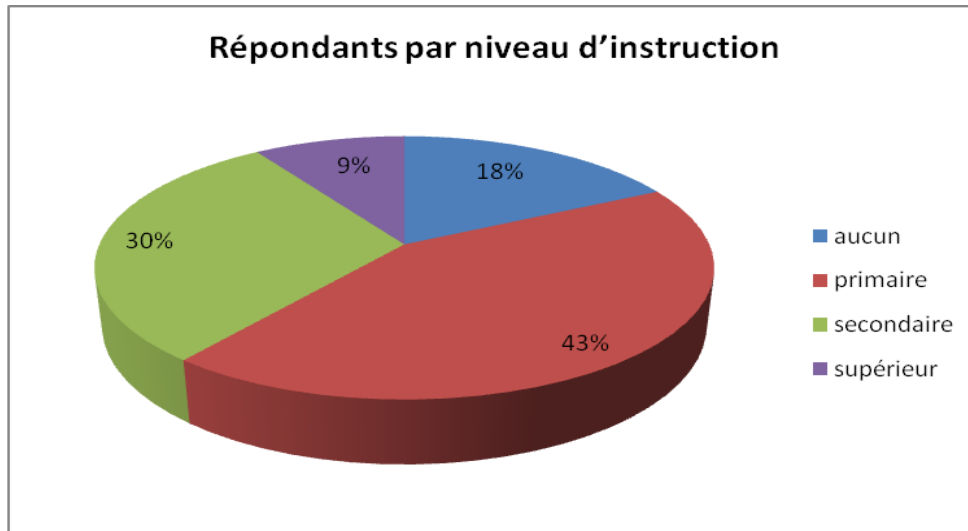
Il ressort du graphique 2 que tous les répondants sont majeurs, c'est-à-dire âgés de 18 ans au moins, et donc actifs. Evidemment, ce critère est parmi tant d'autres qui ont guidé la sélection desdits répondants et cela, en vue d'assurer que les répondants proviennent de la population cible.

**Graphique 3**



Quant à la variable sexe, le graphique montre que la proportion des femmes est très légèrement supérieure à celle des hommes, soit 51% et 49% respectivement. Ces proportions étant proches de celles révélées par le recensement général de la population et de l'habitat de 2002.

**Graphique 4**



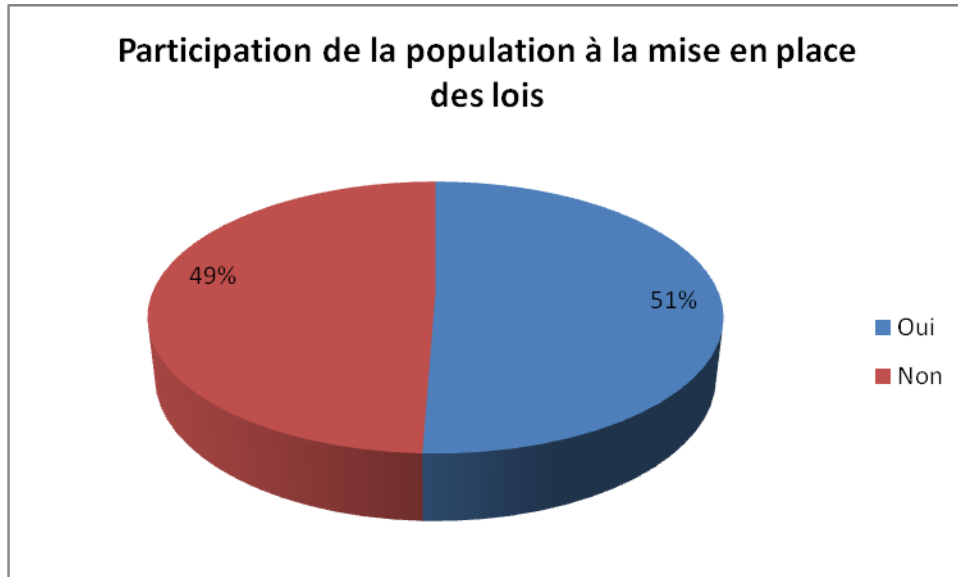
Concernant la variable « niveau d'instruction », le graphique 4, montre que la majorité des répondants (61%) n'ont pas atteint au moins le niveau secondaire, avec presque 2 sur 10 répondants (18%) n'ayant jamais été à l'école. Même si ces proportions paraissent alarmantes, il importe de souligner qu'il s'agit d'une population cible adulte (18 ans et plus) dont la majorité, à l'instar d'autres pays en développement, n'ont pas eu accès à l'enseignement secondaire à la suite des facteurs qui ne seront pas traités dans le cadre de cette recherche.

Enfin, il ne serait pas erroné de souligner un autre facteur souvent négligé par les enquêtes-ménage utilisant le niveau d'instruction comme une des variables. En effet, étant donné que la plupart, si pas toutes ces enquêtes se font pendant la journée, les répondants sont souvent les adultes présents au ménage. Ces derniers sont généralement les moins instruits ou tout simplement non instruits, car les plus instruits sont allés au travail salarié pour rentrer le soir ou pendant les weekends. Ce qui réduit souvent le nombre de personnes instruites dans les échantillons et fait croire souvent à tort que la population cible n'est pas suffisamment instruite.

## Section 2 : Participation du citoyen dans le processus décisionnel

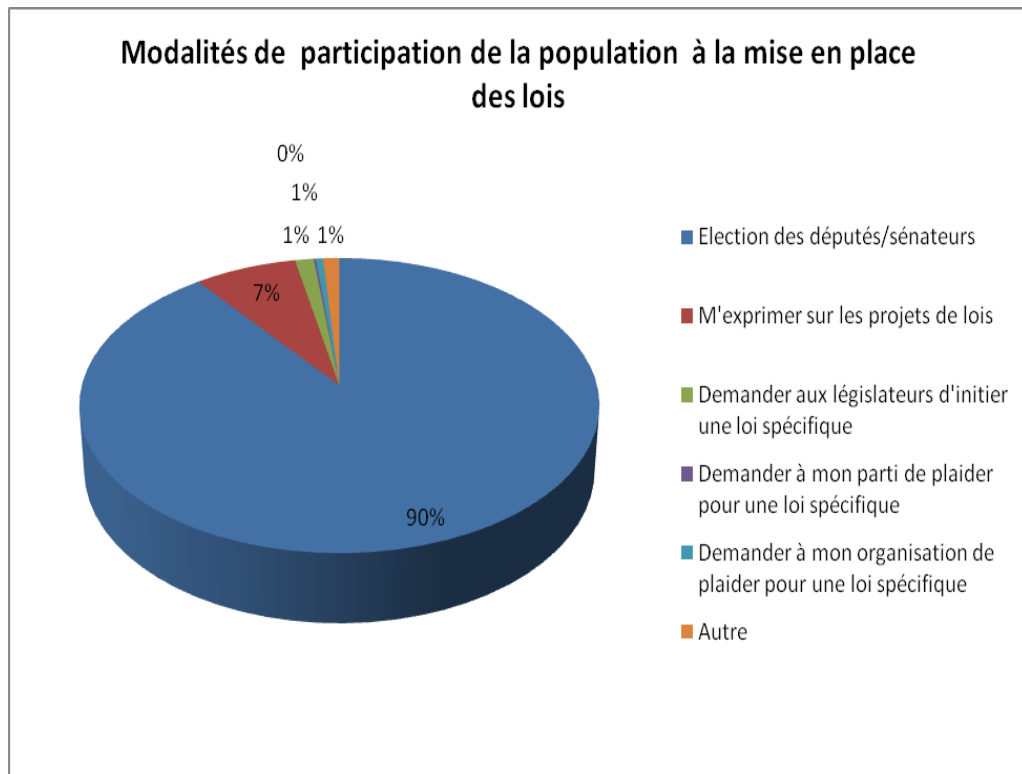
- La mise en place des lois

Graphique 5



Il ressort du graphique 5 que 51% de la population qui a participé à l'étude, estime avoir une part dans la mise en place des lois. Ce chiffre est intéressant, encore faudra-t-il voir de près à travers quelles modalités elle participe à ce processus.

Graphique 6:



**n= 605**

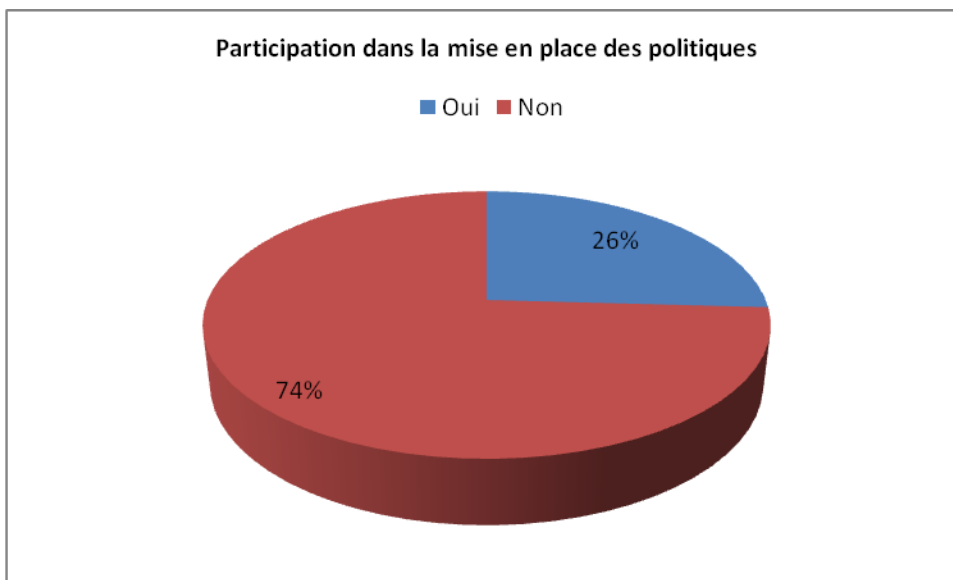
Nous l'avons noté à travers les graphiques 3 et 4, un pourcentage respectable de 51% de l'ensemble de l'échantillon estime avoir une part dans la mise en place des lois. Dans la logique d'une démocratie représentative, la population estime participer, à une majorité écrasante (90%) à ce processus à travers leur action d'élire les députés comme leurs représentants. Les autres modalités de participation à travers les organisations non gouvernementales et d'autres associations ne semblent pas fonctionner, seuls 2% disent utiliser cette voie.

La participation directe dans la mise en place des lois demeure également très faible (7%). Il est surprenant de noter à quel point la possibilité du citoyen d'avoir un lien direct avec ses représentants députés est faible (1%). La population n'a donc pas la possibilité de passer par ses représentants pour donner une opinion ou initier une quelconque loi alors que le citoyen fonde son espoir de participation à travers l'élection des députés.



- **La mise en place des politiques**

**Graphique 7:**



n= 1167

La participation à la mise en place des politiques recouvre plusieurs niveaux. C'est d'abord l'initiative de décider de l'opportunité de la mise en place d'une politique donnée qui est souvent dans plusieurs pays un acte politique. Même dans ce cas, le politicien doit garder en tête le fait que toute initiative doit venir répondre aux besoins de la population. C'est aussi la conception et l'élaboration de cette politique qui requiert impérativement la participation des citoyens afin de minimiser le décalage entre son contenu et les besoins de la population. C'est enfin la mise en œuvre de cette politique qui ne peut se faire qu'avec le citoyen. Bien entendu l'évaluation de cette politique requiert également la participation du citoyen si l'on veut rester cohérent.

Le graphique 7 met en évidence un taux de participation des citoyens à la mise en place des politiques de 26%. Mais de quel niveau de participation s'agit-il ici ? Est-ce au niveau de l'initiation, de la conception ou de la mise en œuvre ? Pour répondre à cette question, nous avons organisé des focus groupes à travers tous les secteurs échantillonnés.

Il apparaît à travers les débats que la participation du citoyen est sollicitée pour la mise en œuvre des politiques alors qu'à d'autres niveaux elle est quasi inexistante.

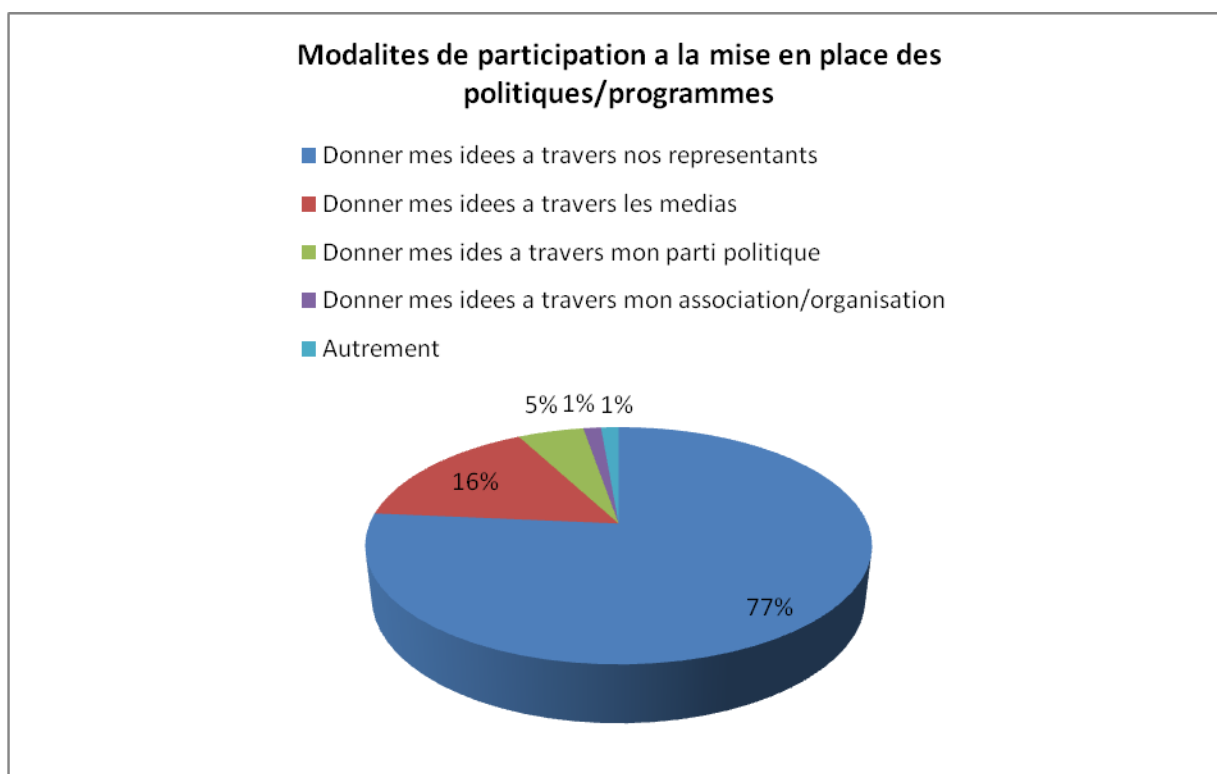
A travers le débat au sein des focus groupes, plusieurs exemples ont été soulignés, nous pouvons relever deux parmi eux qui sont revenus de façon itérative dans les secteurs visités.

- A la fin de l'année 2008, le gouvernement rwandais a décidé une politique visant à faire de la langue anglaise la seule langue d'enseignement. Cette décision avait un impact considérable sur le citoyen. A travers les débats, les participants ont déploré l'absence de débat sur cette question cruciale alors qu'elle touche la qualité de l'enseignement et l'égalité des chances sur le marché de travail.
- La politique de la consolidation des terres et la régionalisation des cultures, pourtant adéquat et stratégique, a été reprise par les participants comme véritablement imposée alors qu'elle touche l'intérêt immédiat et vital du citoyen. Cette politique aurait bénéficié d'une meilleure appropriation si la participation à la conception et à la décision avait été régionalement initiée afin de répondre à divers questions pratiques spécifiques relatifs à chaque contexte.

A travers ces exemples on se rend compte a quel point la valeur de participation est indispensable au développement. Comme dirait Issaga Diallo (2003 :1) « *Tout ce que tu fais pour moi sans moi n'est pas fait pour moi* ».

On se poserait la question de savoir, pour la population qui estime avoir une part dans la mise en place des politiques, à travers quelles modalités cette participation se réalise ?

**Graphique 8:**



**n= 302**

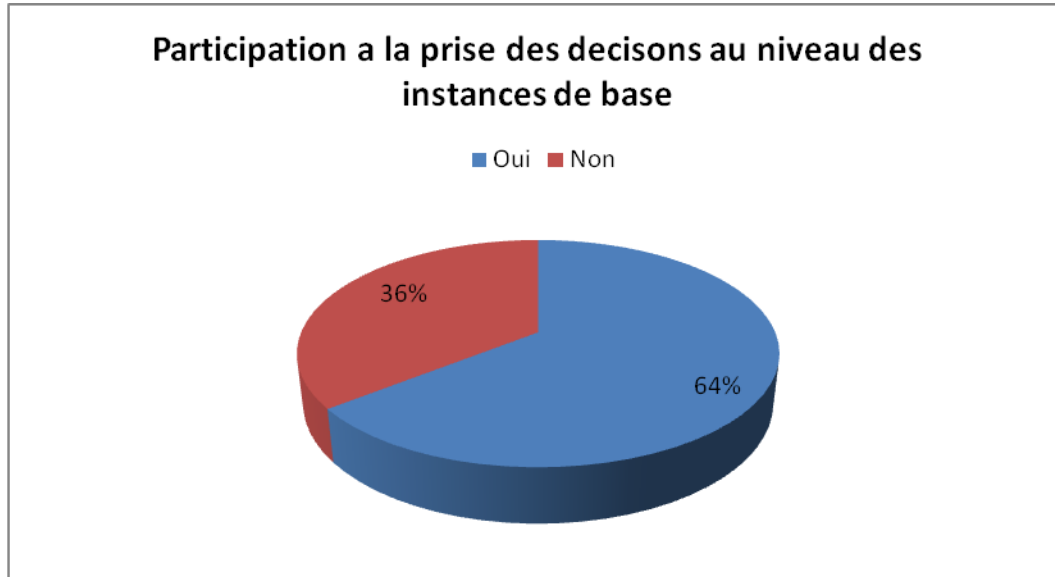
Le graphique 7 l'a repris 26% de l'échantillon global estime participer à la mise en place des politiques. Parmi eux, 77% participent à travers les discussions directes qu'ils ont avec les autorités de base qui leur sont proches. Les organisations non gouvernementales et d'autres associations locales ne semblent pas constituer une voie par laquelle les citoyens participent. (1%)

D'autres modalités de participation, médias (16%), partis politiques (5%) devraient être davantage sollicités.

A titre indicatif, quand le citoyen parle de parti politique, nous avons noté à travers les débats au sein des focus groupes, qu'il fait référence au Front Patriotique Rwandais qui semble être le parti prédominant sur terrain. Encore, ce canal comme le graphique 8 l'indique ne semble pas être une voie privilégiée par les citoyens pour influencer les politiques publiques (5%).

- *La participation à la prise de décision au niveau des instances de base*

Graphique 9.



n= 1196

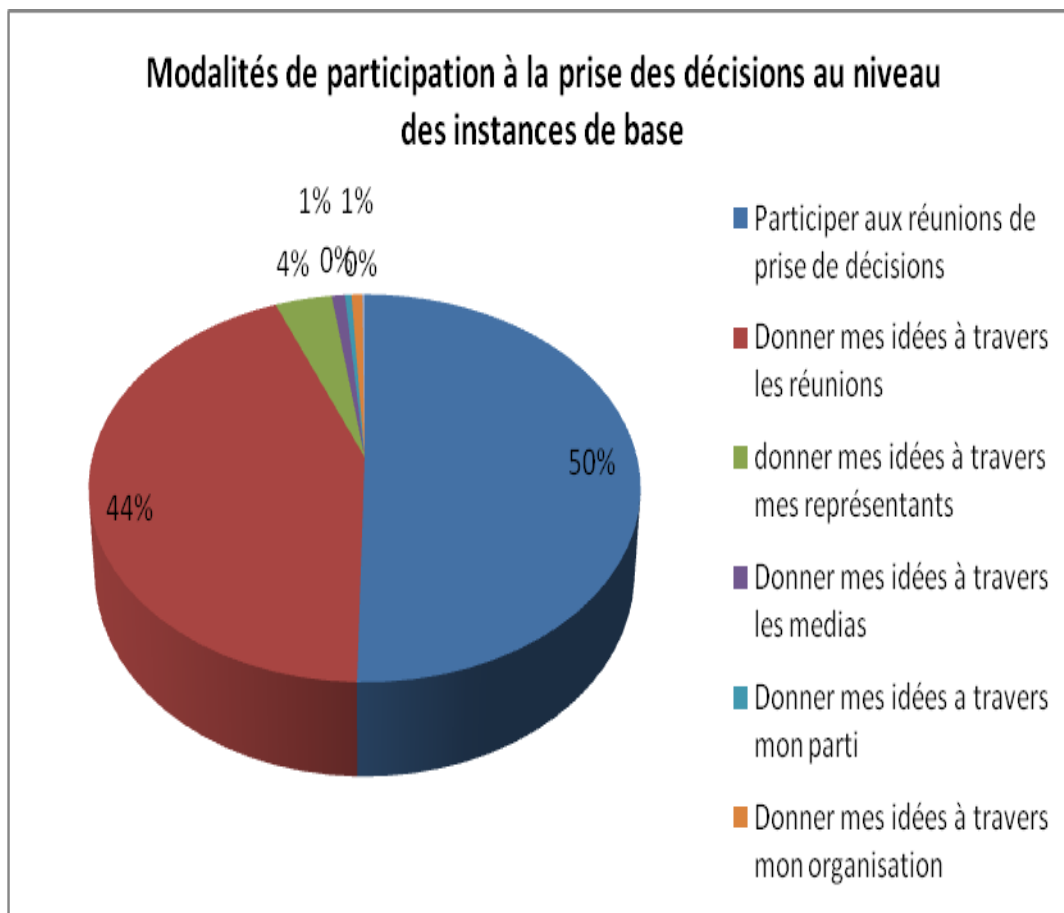
La participation à la prise de décision est plus facile au niveau local en raison du niveau de proximité des citoyens avec ses représentants. On comprend donc aisément pourquoi les citoyens estiment participer à la prise de décision au niveau des instances qui leur sont proches (umudugudu). Le taux de participation est estimé à 64%.

Il faut souligner sur ce graphique comme il est apparu également sur les graphiques précédemment traités, un taux de participation relativement bas au sein de la population non instruite (13.1%) d'une part et des universitaires d'autre part (11%). (Voir le tableau 9 en annexe)

Il est difficile d'expliquer ce phénomène observé, on pourrait proposer l'hypothèse selon laquelle une population non instruite n'est pas outillée pour suivre les implications des décisions prises par l'administration. De même, la population universitaire a une compréhension relativement claire de l'effectivité de la population et quand elle est de facette, les personnes instruites ne trouvent pas d'intérêt à participer.

C'est souvent le cas dans les agglomérations urbaines où se concentrent la majeure partie des intellectuelles, la participation reste faible. Ce constat est ressorti des réunions des focus groupes.

**Graphique 10**



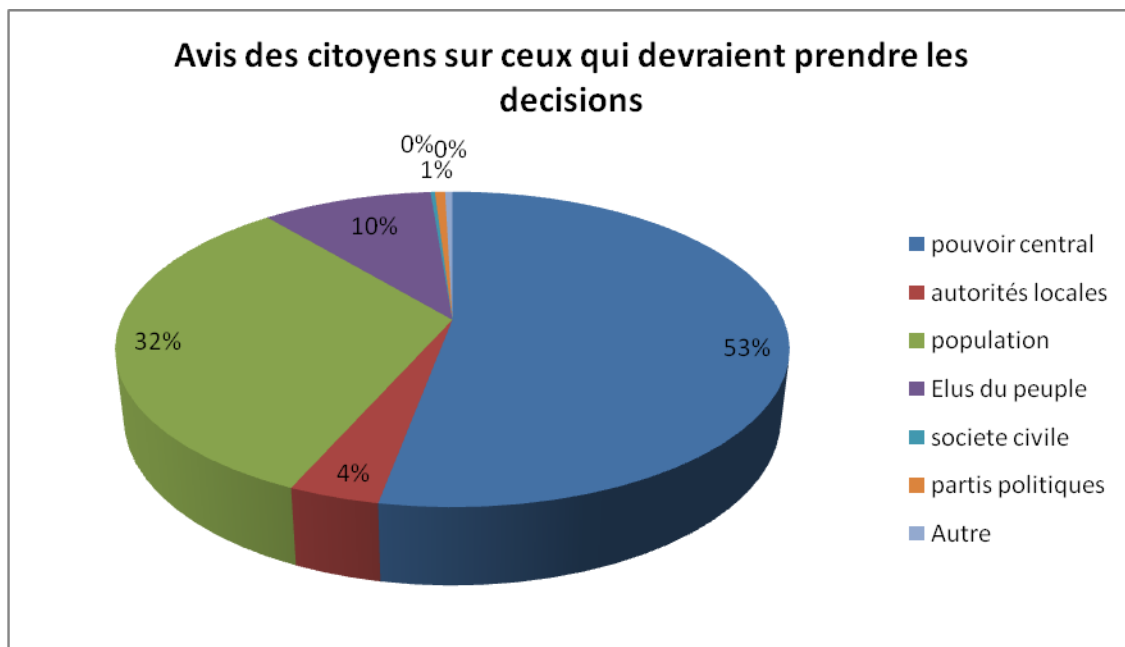
**N= 670**

Le graphique 10 met l'accent sur deux éléments à savoir le nombre élevé de la population qui font partie des instances de prise de décision au niveau local mais aussi l'importance des réunions qui se tiennent au niveau des imidugudu et des cellules qui ouvrent des perspectives d'une participation plus large. Cet état de chose explique le fait plus de 90% de la population affirme participée à travers leur rencontre des membres des organes dirigeants et à leur participation dans les réunions.

La question qui se pose à ce niveau est la suivante : est-ce que ce genre de modalité de participation va-t-elle influencer significativement la culture du développement de la pensée critique indispensable à toute approche démocratique ? Il ne suffit donc pas de participer aux réunions encore faut-il acquérir la capacité d'analyser, d'interroger pour parvenir en définitive à construire des consensus sur des décisions adaptées. Cette idée ressort des divers groupes qui ont participé au débat au sein des focus groupes.

- **Niveaux de prise de décision**

Graphique 11:



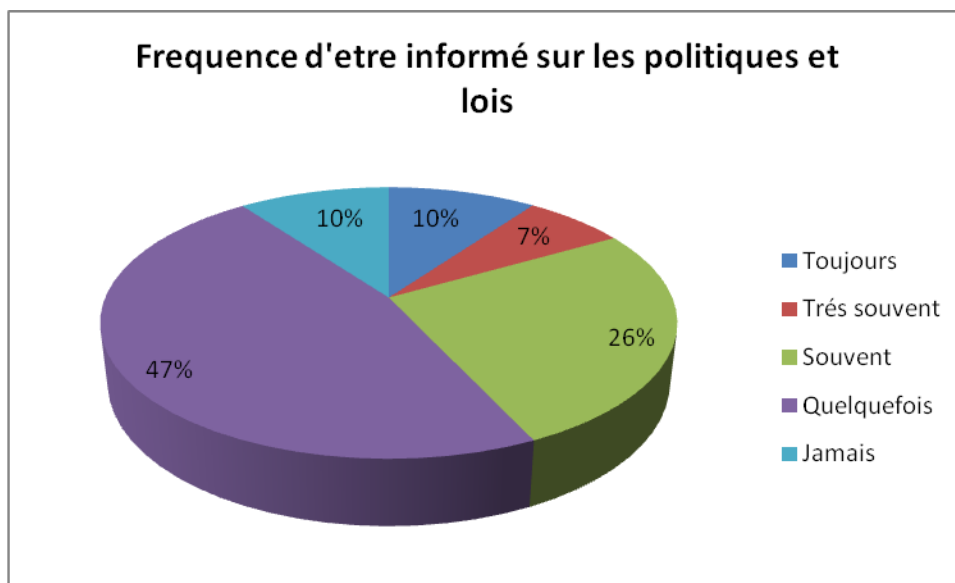
N=1196

La décentralisation est en place depuis 2000 et comme l'on doit s'y attendre, il s'agit d'un processus qui requiert du temps et un changement de mentalité tant au niveau des dirigeants que des dirigés. L'information qui ressort du graphique 11 met en évidence le fait qu'aujourd'hui, une bonne proportion de la population (53%) s'attend à ce que les décisions se prennent au niveau central. La culture centraliste reste donc présente. Seulement 37% de la population (32%+4%), estime que les décisions devraient se prendre au niveau de la base tant par les citoyens eux-mêmes que les dirigeants locaux.

Une autre information itérative reste à noter. La population ne s'attend pas visiblement à ce que les formations politiques et la société civile jouent un rôle dans le processus de prise de décision. Est-ce parce que tant la société civile que les partis politiques ne sont pas visibles sur terrain ou s'agit-il alors de l'incompréhension du rôle que ces instances devraient jouer dans le processus de prise de décision. A travers le débat dans les focus groupes, on se rend compte que même le parti dominant, le FPR ne semble pas être le canal privilégié par la population pour influencer la prise de décision. La place prépondérante est donnée aux autorités opérant au niveau central. Au niveau de la population, il y a comme une confusion entre l'autorité au niveau central et la formation politique dominante.

- **Processus d'information sur les décisions publiques**

Graphique 12 :



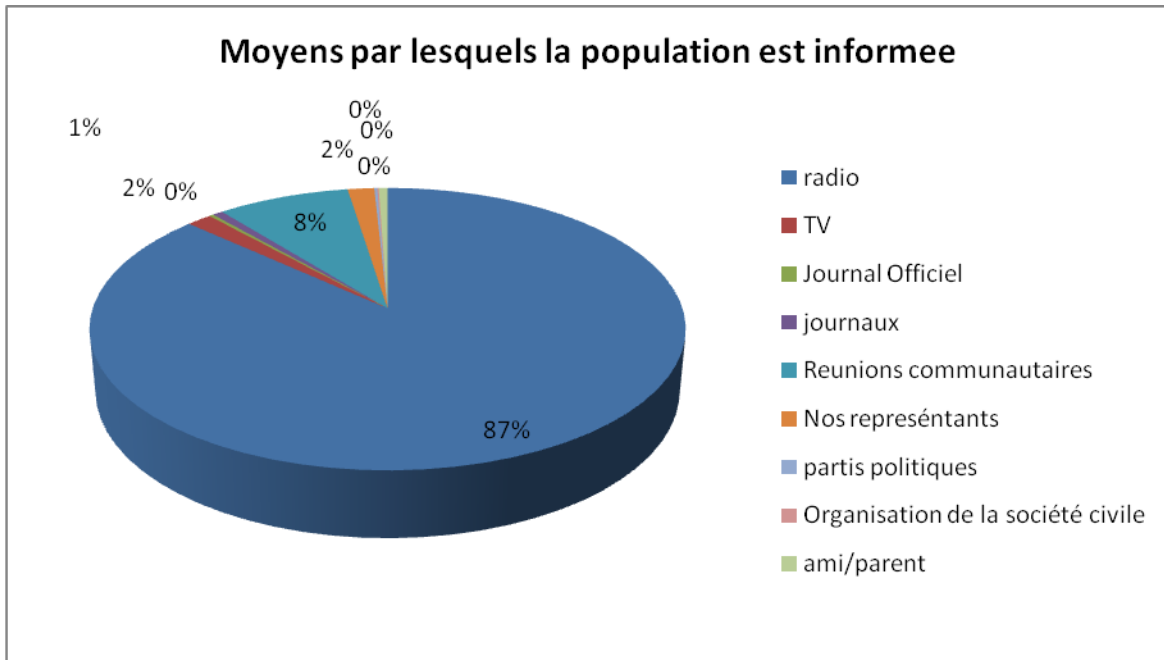
N= 1196

Le graphique 12 met en évidence la faiblesse dans la diffusion de l'information en ce qui concerne les politiques publiques. En effet, plus de 50% (10%+47%) des personnes interviewées estiment être insuffisamment informées. Cette réalité peut résulter de la culture de la population à très peu s'informer ou alors le niveau d'importance mis par l'autorité publique

à informer ses citoyens. Pour la population qui estime bien informée, quelles sont les canaux utilisés à cette fin ?

- **Canaux d'information de la population**

**Graphique 13**



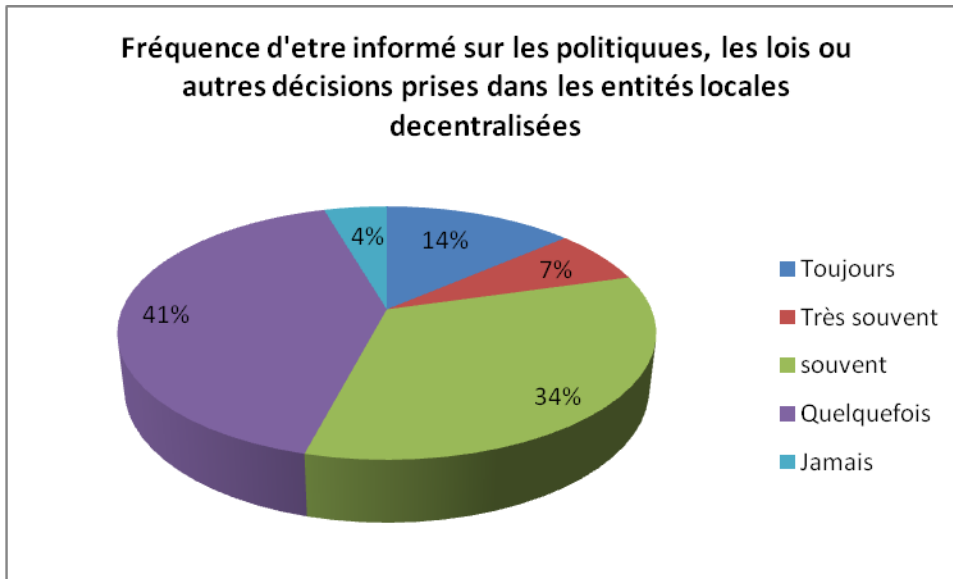
N=1086

En matière des canaux d'information, il apparaît incontestable que la culture orale pèse lourd. En effet, 87% de la population s'informent grâce à la radio. Les rencontres dans le cadre de l'Umuganda viennent en deuxième lieu avec 8%. Les canaux relatifs à la presse écrite, à la télévision, aux élus à différents niveaux ne jouent pas un rôle significatif en matière d'information.



- **Connaissance des décisions des entités locales**

**Graphique 14**

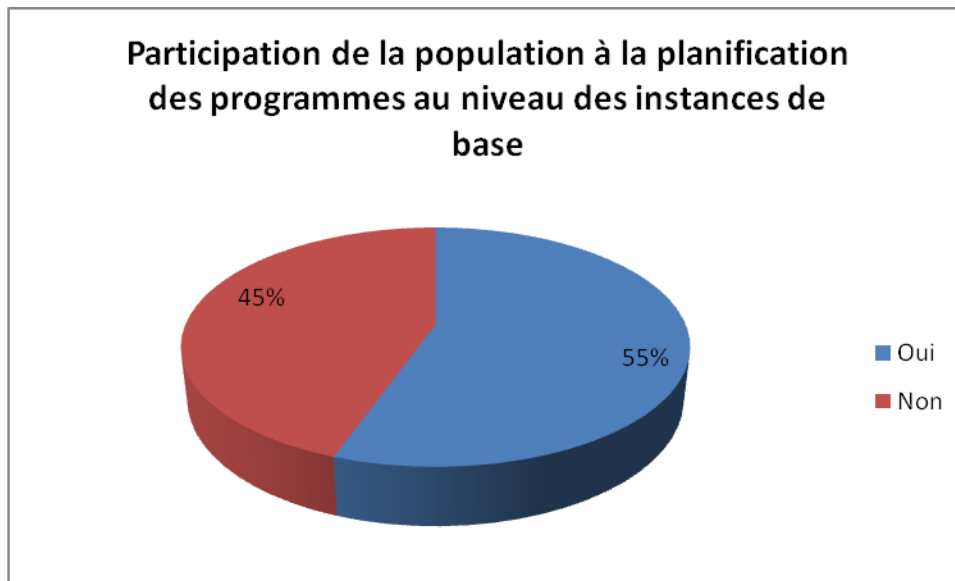


Il ressort du graphique 14 que 55% de la population échantillonnée est bien informée des décisions prises au niveau des entités décentralisées. On s'attendrait à ce que ce pourcentage soit encore plus élevé en raison de la proximité de ces entités décentralisées de la population. Il est clair que des efforts restent à consentir en matière de la circulation de l'information.

- Implication de la population au processus décisionnel à différents niveaux.

➤ Phase de planification

**Graphique 15**

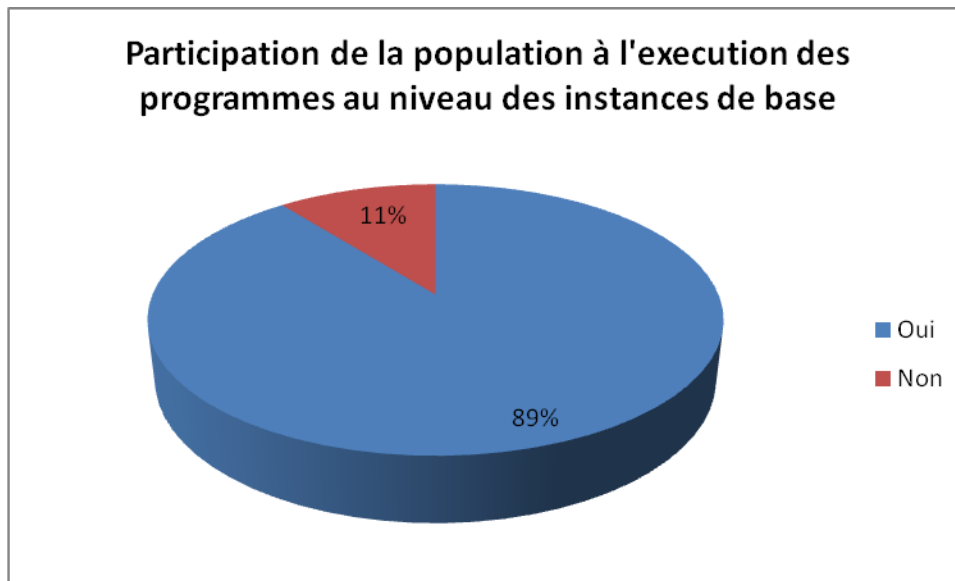


N=1196

La phase de planification est cruciale dans la mesure où elle conditionne le contenu des choix et priorités des programmes publics. Le graphique 15 met en évidence le constat selon lequel 55% de la population échantillonnée estime participée à cette phase.

➤ Phase d'exécution

Graphique 16



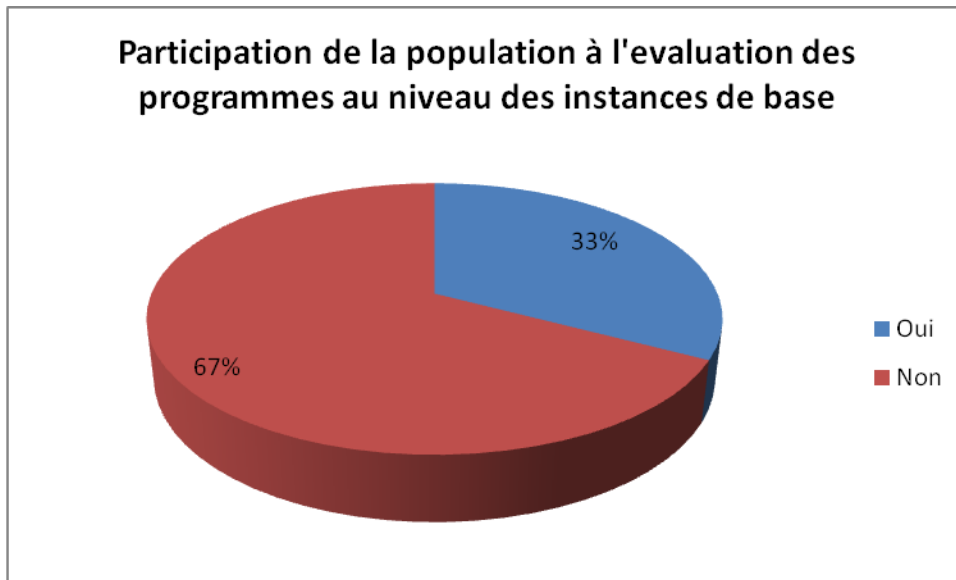
N=1170

Le niveau d'exécution des programmes et politiques publics appelle particulièrement la participation de la population tel que le montre le graphique 15. En effet 89% de la population déclare être impliqué à cette phase.

Les modalités de cette participation se situent au niveau des travaux communautaires Umuganda, des obligations d'appui aux projets d'investissements (construction d'écoles), de l'ubudehe et de la haute intensité de la main d'œuvre (HIMO). Cependant, cette participation représente un poids sur le vécu quotidien du citoyen tel qu'il le souligne dans différents focus groupes. Citons en passant le point de vue de l'un des participants aux focus groupes : « *Nous reconnaissons la nécessité de la population de participer à l'exécution des politiques du pays. Cependant, la contribution qui nous est requise par les autorités nous enfonce plutôt dans la pauvreté. Souvent, l'exécution [des ces politiques] nous exige tellement de temps et d'argent qu'il nous est très difficile de vaquer à nos activités de subsistance quotidienne* ».

➤ **Phase d'évaluation**

**Graphique 17**



*N=1196*

Ces trois phases du processus décisionnel (planification, exécution et évaluation) sont intimement liées si l'on vise une participation effective. Il faut noter que le degré de participation à la phase de planification ainsi que les modalités utilisées restent tout de même respectable (55.%). La population participe effectivement à l'élaboration des priorités de développement à travers les réunions au niveau le plus bas de l'umudugudu et des cellules. Ce constat est encourageant.

Cependant selon l'avis des participants aux focus groupes, il existe un décalage clair entre les priorités formulées et les activités effectivement exécutées. L'une des explications avancées est celle relative à la faiblesse de l'évaluation. En effet, 33% de la population échantillonnée, un taux relativement faible, estime participée à cette phase. Visiblement, les exécutants des politiques ne se sentent pas redevables par rapport aux priorités décidées au cours de la phase de planification en raison de la moindre importance accordée à la participation de la population à la phase d'évaluation. Dans le même ordre d'idées, le niveau de district se trouve coincer dans un conflit de loyauté vis-à-vis de la population d'une part et du gouvernement central d'autre part.

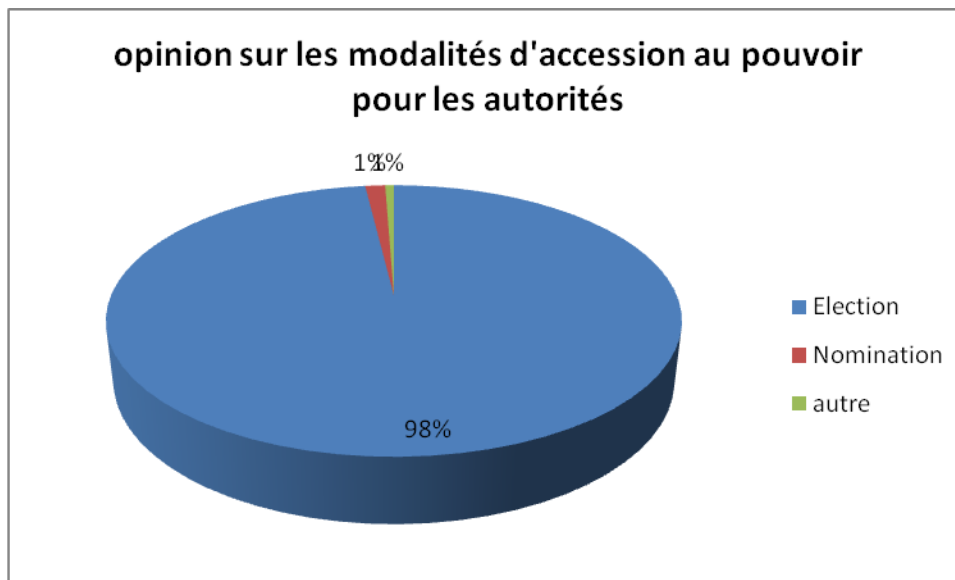
La redevabilité vis-à-vis du niveau central semble peser sur la balance par rapport à celle de la population. Il existe ainsi un effet pervers qui consiste à donner la priorité aux exigences du gouvernement qui ne rencontrent pas toujours celles définies par la population au niveau de la base.

Les initiatives comme « journée porte ouverte » et « l'*accountability day* » pourraient être renforcées et utilisées comme cadre d'évaluation susceptible d'accroître le niveau de participation du citoyen.

### Section 3 : Participation à travers le choix du leadership

- **Appréciation des citoyens sur le mode d'accèsion au pouvoir**

**Graphique 18**



N=1196

Au sein de toutes les sociétés démocratiques, le mode d'accèsion au pouvoir est important. Il l'est parce qu'il conditionne la légitimité du leader appelé à exercer le pouvoir mais aussi, il favorisera l'adhésion du citoyen aux choix politiques proposés par la personne qui a été effectivement élu. Au Rwanda, le processus électoral est teinté de violence depuis l'ère des indépendances et la population s'en est méfiée au fur et à mesure. Qu'en est-il aujourd'hui ?

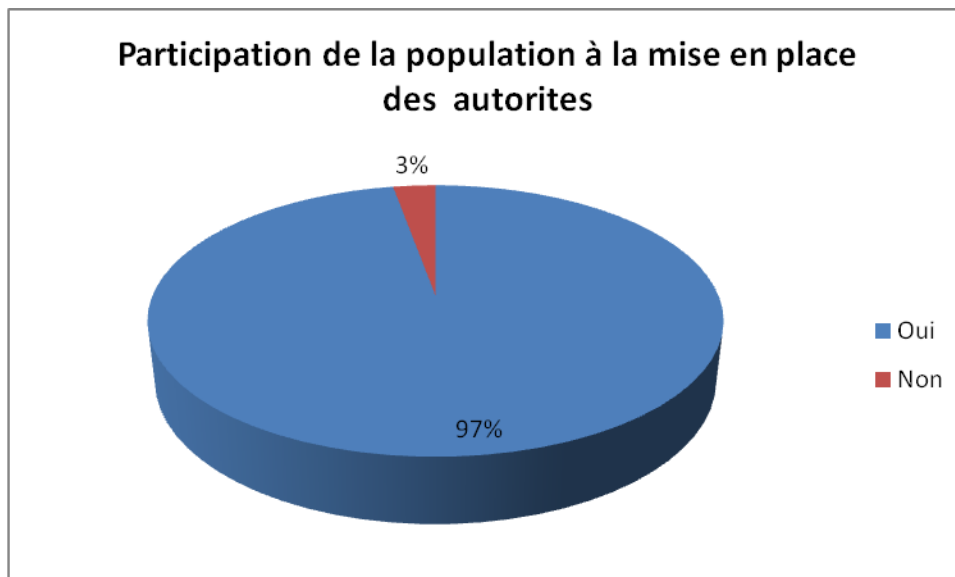
Est-ce que le citoyen s'implique effectivement et en toute confiance dans le processus électoral ?

Le graphique ci-dessus ressort un taux important de 98% de la population qui estime aujourd'hui que l'élection constitue une voie de choix pour se faire représenter au sein des institutions.

Il faut cependant souligner que la question des élections au Rwanda est confrontée à des défis de taille eu égard à la singularité du contexte socio-politique. Ces défis seront analysés dans un peu plus loin dans ce document.

- **Le choix des leaders =**

**Graphique 19 :**



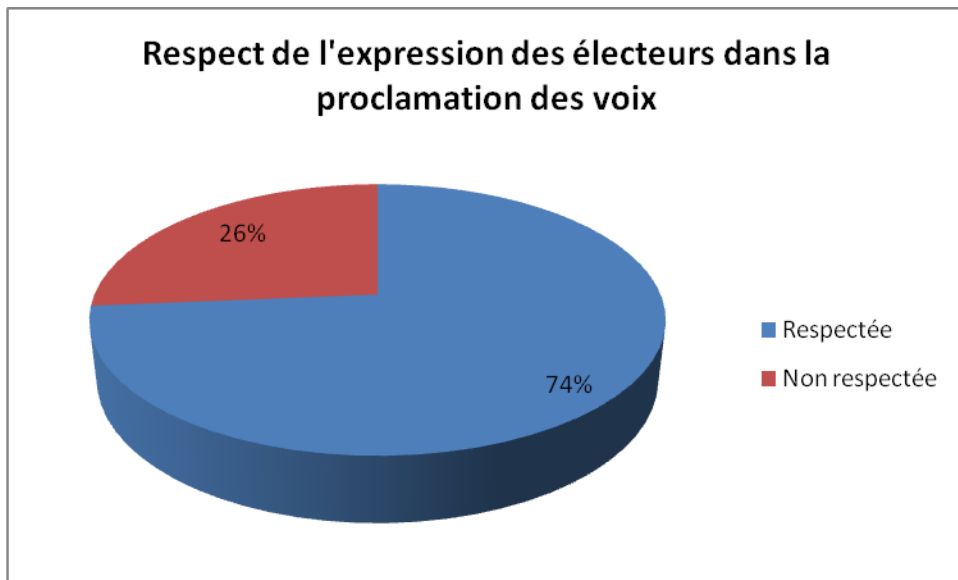
*Tableau 17 :*

Une proportion importante des rwandais estiment participer au choix des leaders, soit 97%. Ce chiffre est sans aucun doute encourageant. Cependant, la participation à travers les élections n'est pas suffisante en soi si les mécanismes de redevabilité ne sont pas effectivement

fonctionnels. Les discussions menées au sein des focus groupes relèvent le fait que la population participe certes à la mise en place de leurs leaders mais n'ont aucun moyen suffisamment fonctionnel pour leur exiger des comptes. Dans ce contexte, le processus électoral court le risque de devenir une formalité.

- Confiance des citoyens dans le processus électoral

**Graphique 20 :**



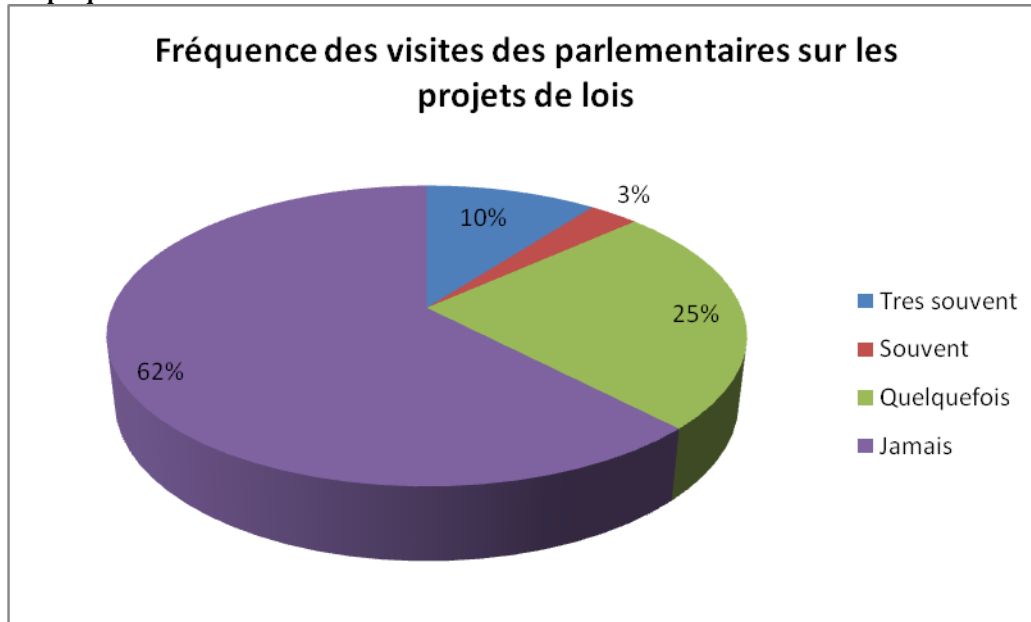
N=1196

La confiance que le citoyen met dans le processus électoral est en partie fonction du respect du verdict des urnes tant au niveau du comptage des voix que de la proclamation des résultats. 74% de l'échantillon sont convaincus que leur choix est respecté alors que le reste 26% pensent le contraire. Quand on analyse les opinions sorties des focus groupes on note le fait qu'il s'agit ici des élections dites directes alors que le scrutin indirect ne véhicule pas la même confiance.

## Section 4 : Redevabilité et transparence

- Consultation des citoyens par les parlementaires dans la mise en place des lois par provinces.

Graphique 21 :



N=1169

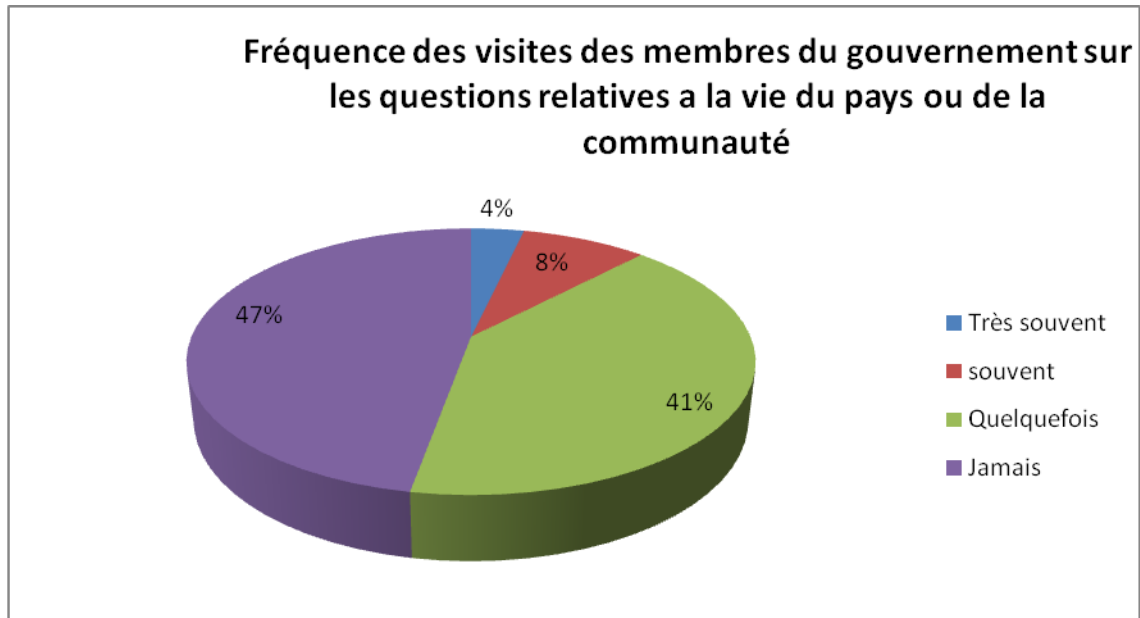
Le tableau 19 indique un taux de 62% de notre échantillon qui déclare n'être jamais consultés par les parlementaires dans la mise en place des lois. C'est dire que le dialogue entre le citoyen et le parlementaire reste un défi.

Au sein des focus groupes, la question de légitimité des lois a été souvent reprise. En effet, la loi par essence constitue une réponse à un besoin de la société que le législateur identifie à travers les consultations effectuées auprès des bénéficiaires. Quand on ignore ce processus, l'on court le risque de remettre en cause la légitimité et l'adhésion du citoyen à ces lois. Cette lacune est-elle comblée par l'Exécutif ?



- Consultation des citoyens par le gouvernement dans le processus de prise de décision.

Graphique 22:



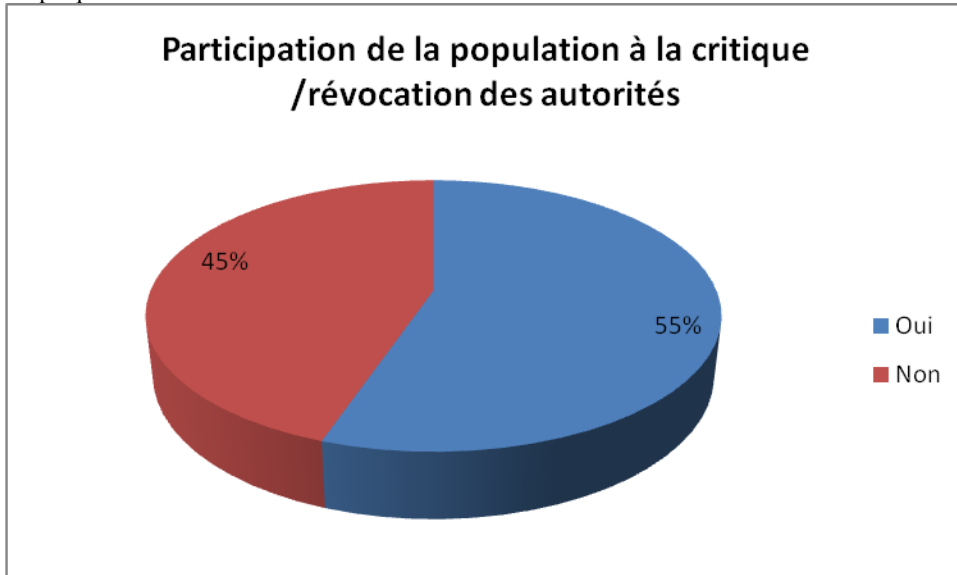
N=1194

Il est intéressant de noter que la perception, à travers les diverses provinces vis-à-vis des liens avec le gouvernement, reste la même à celle observée par rapport aux parlementaires. En effet, face à la question posée à la population si elle est très souvent consultée par les membres du gouvernement, 55% (47%+8%) déclarent être régulièrement visités par ces membres alors que 41% n'ont jamais de visites pareilles. On note sur la scène nationale une véritable politique de soutenir la consultation du citoyen dans la prise de décision, toutefois au regard de ces chiffres, l'effectivité de ce de ce processus consultatif demeure un problème.

## Section 5 : Révocation de l' élu au niveau local

- **Participation de la population à la critique /révocation des autorités**

Graphique 23 :

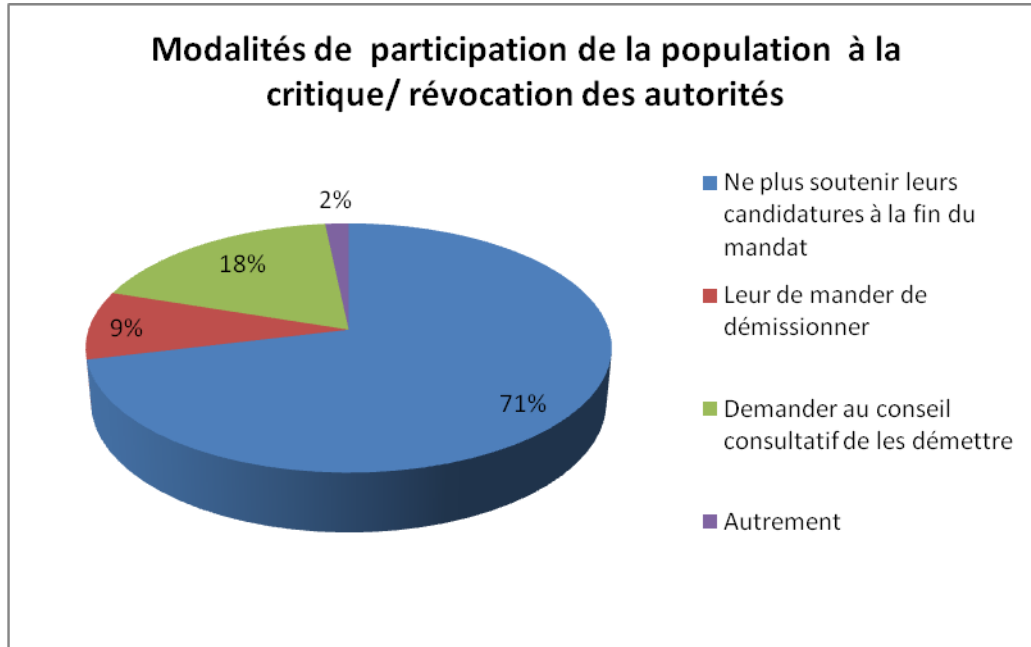


N=1196

A travers le graphique 23 , la population estime jouer un rôle dans le renouvellement ou non du mandat de l'autorité à travers le vote sanction mais aussi le cas échéant à sa révocation au cours de l'exercice de ses fonctions. 55% de la population échantillonné estime disposer de cette influence.

- **Modalités de participation de la population dans la révocation de l'élu**

Graphique 24 :

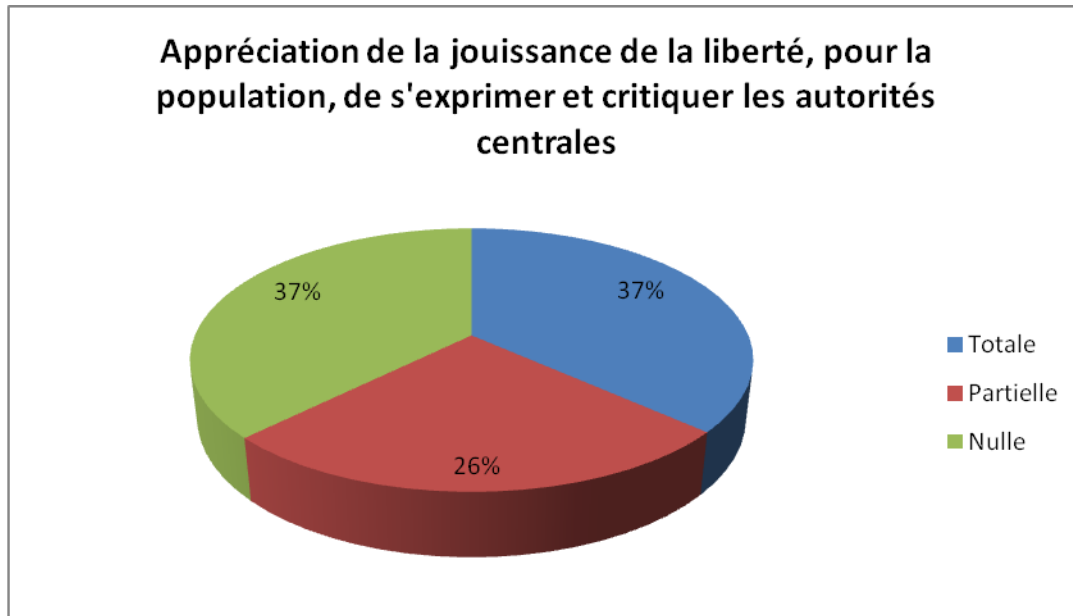


N=661

A travers ce graphique, un taux de 27% croit avoir la possibilité de demander la démission des représentants qui ne satisfont à leurs attentes, soit à travers une demande directe, soit en passant par le Conseil consultatif des instances décentralisées. Autrement, c'est par le vote sanction que le citoyen pense exiger des comptes à son représentant. Si cette réalité semble être effective au niveau des secteurs, cellules et villages, il ressort des débats à travers des focus groupes que la réalité est toute autre au niveau des districts. En effet, les participants au débat affirment que la démission des maires des districts ainsi que leur renouvellement de mandat reste l'œuvre informelle du gouvernement central.

- Le droit de formuler une réflexion critique sur l'action de l'autorité publique
- **Niveau central**

Graphique 24 :



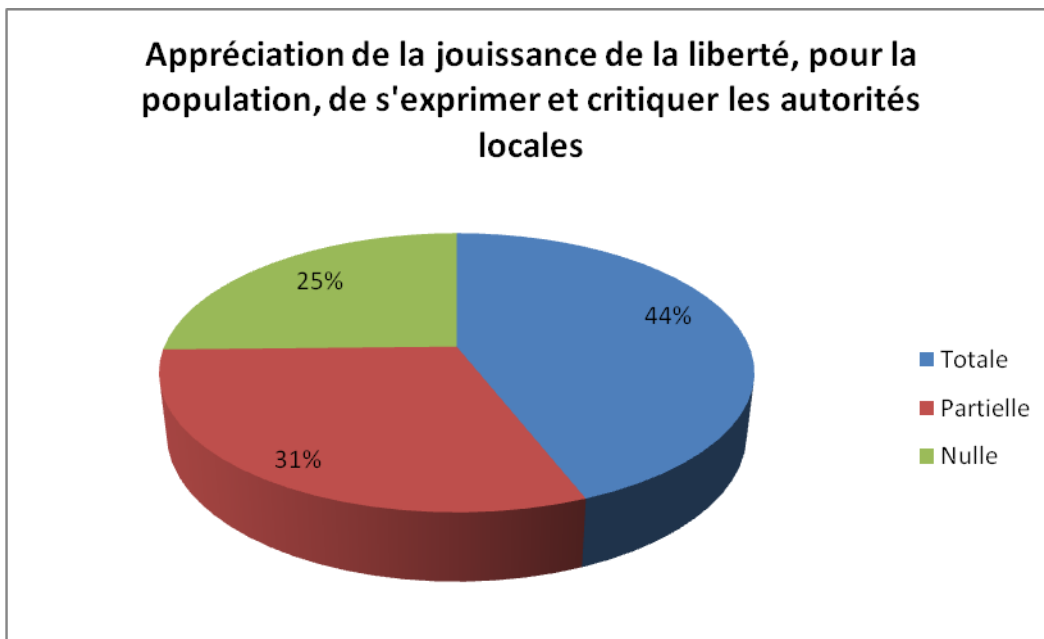
*N=1196*

.....

En démocratie, rendre compte implique la capacité du citoyen à formuler une opinion sur l'exécution des programmes et politiques publics. Par cette opinion, le citoyen est en désaccord ou pas avec l'autorité publique sans pour autant s'engager dans une logique de confrontation. En dehors de cette logique de l'autre opinion, le principe de participation en souffrirait significativement et la culture de l'attentisme s'installerait. Ainsi, vis-à-vis de l'autorité centrale, le graphique 24 relève 63% (37%+26%) des citoyens qui estiment n'avoir pas suffisamment de liberté de formuler une critique constructive eu égard aux programmes mis en place par l'Etat. Cette culture d'absence de débat controversé, qui par essence fait place à la diversité d'opinions, peut affecter le fonctionnement optimal des institutions qui sont, dans un Etat démocratique, basées sur le principe de «*checks and balances*».

- **Niveau local**

Graphique 25 :

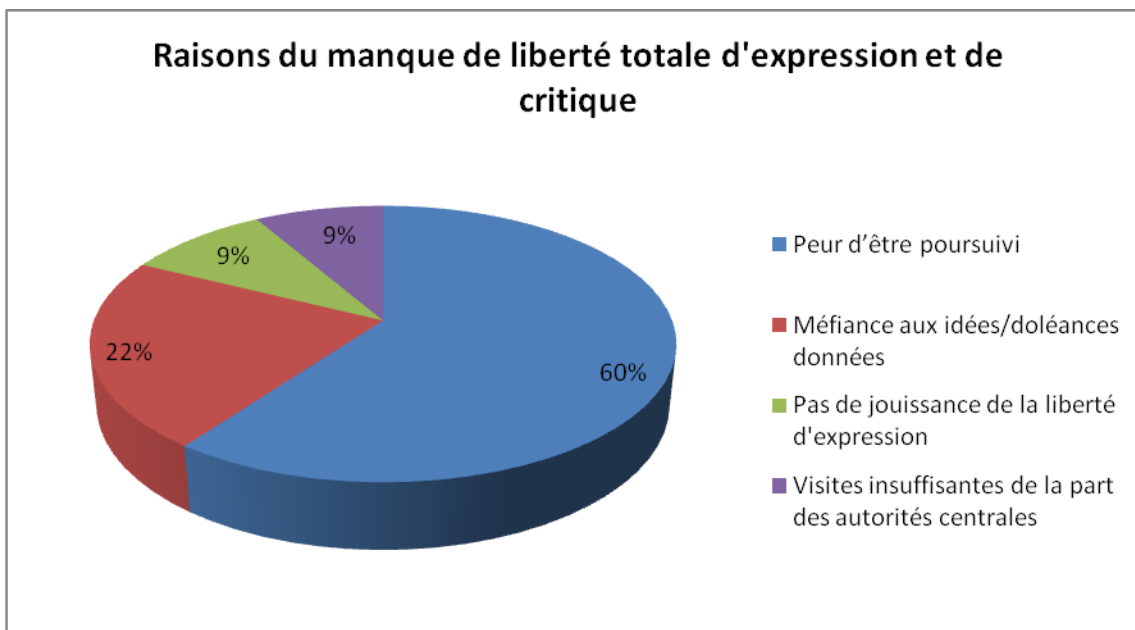


*N=1196*

Il ressort du graphique précédent qu'un taux de 44% de l'échantillon total estime disposer d'une totale liberté de formuler des critiques, d'avoir des opinions sur les décisions qui sont prises au niveau des instances de base. Ce pourcentage est certes respectable, mais on devrait s'attendre à davantage de liberté d'expression en raison de la proximité de l'autorité du citoyen. Il est tout de même surprenant au graphique 7 que 64% estime participer pleinement au processus de prise de décisions au niveau local. Comment participe-t-il pleinement à la prise de décision en disposant d'une marge relativement limitée en ce qui concerne la possibilité de formuler des critiques constructives vis-à-vis des décisions prises par les autorités locales. ? Quels sont les facteurs qui limitent dans notre contexte l'émergence d'une culture de liberté d'opinion ?

- Contraintes à la liberté d'opinion.

Graphique 26 :



N=754

A tort ou à raison, le citoyen garde au fond de lui-même la peur des représailles s'il se permettait de formuler une opinion critique vis-à-vis des décisions prises à différents niveaux. Ceci est vrai pour 60% des personnes impliquées dans cette étude, un taux tout de même élevé. Un taux moins important des citoyens (22%), n'expriment aucune opinion critique parce qu'ils sont convaincus que cela ne servira à rien car personne n'en tiendra compte. On pourrait se demander si cet état de chose est le fruit d'un héritage politique conflictuel ou si cette réalité demeure encore aujourd'hui.

## **Section 5 : acteurs institutionnels et la participation à la gouvernance démocratique**

La stabilité d'un pays est au prix de l'effort consenti dans la construction des institutions et la mise en place des règles qui régissent leur rapport. En effet, le pouvoir arrête le pouvoir comme dirait Montesquieu. En démocratie, le citoyen s'attend à ce que sa participation dans les hautes décisions du pays soit traduite à travers le fonctionnement optimal des institutions. De même, l'obligation du contrôle mutuel entre les institutions et l'impératif du souci de rendre compte constitue des piliers importants dans la dynamique de la participation citoyenne.

La participation citoyenne ne peut être effective que si les trois pouvoirs de l'Etat fonctionnent de façon complémentaire mais aussi de manière indépendante. Particulièrement, le pouvoir législatif, le parlement en assumant son rôle de contrôle de l'action gouvernement augmente la responsabilité des gouvernants vis-à-vis des promesses faites au citoyen. La redevabilité s'en trouve ainsi renforcée. De même, le parlement garantit que les lois et décisions prises ne relèvent pas de l'arbitraire.

A travers l'analyse de l'histoire de la démocratie, il apparaît de plus en plus important de faire place aux pouvoirs autres que ceux de l'Etat pour limiter l'arbitraire et promouvoir la participation citoyenne. Il s'agit notamment de la société civile, des médias, des syndicats.... Ces institutions offrent un équilibre nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat surtout en ce qui concerne la protection des intérêts du citoyen.

Concernant la société civile telle que définie par Sabine Freizer, ( *Central Asian Fragmented Civil Society – communal and Neoliberal forms in Tadjikistan and Uzbekistan*” in M. Glasius, D. Lewis et H. Seckinelgin(eds), *Exploring Civil Society, Political and Cultural contexts*, Routledge, 2004 ) est un ensemble d'activités de groupes, formelles ou informelles qui mettent en contact des individus, génèrent de la confiance mutuelle et facilitent un échange de vues sur les enjeux de débat public. C'est ce débat, qui, en définitive, protège l'intérêt du citoyen.

Dans leur article conjoint, SAUQUET Michel et VIELAJUS Martin (Légitimités, acteurs et territoires : enraciner la gouvernance dans la diversité des cultures, in Bellina, Megro,...) parlent de la pluralité des formes de la société civile et leur rôle ambigu dans la promotion d'une gouvernance démocratique. L'une des dimensions fondamentales de l'approche « gouvernance » dans les politiques de développement est le caractère dit pluri-acteurs de l'élaboration et de la gestion des affaires publiques : il s'agit notamment d'accorder une place nouvelle aux acteurs non étatiques telles que les organisations de la société civile ( ONG, mouvements sociaux, syndicats,...) les entreprises , etc.

Un autre aspect de la participation est celui relatif au fonctionnement du multipartisme à condition de pouvoir compter sur la capacité des partis politiques à structurer la voie de l'opinion et la traduire dans des projets de société viable. Qu'en est-il de cette réalité aujourd'hui au Rwanda ?

- Niveau de contact du citoyen avec les partis politiques

Graphique 27 :



N=1181



Quand on interroge le citoyen s'il garde très souvent un contact avec les leaders des partis politiques en dehors des rendez-vous électoraux, le taux est quasi nul (1.0%). 60% estiment ne jamais garder de contact avec leurs partis politiques en dehors des périodes électorales.

- **Niveau de contact du citoyen avec la société civile**

Graphique 28 :



*N=1017*

A travers le graphique 28, on remarque sans ambiguïté que la société civile éprouve des difficultés à se rapprocher du citoyen. En effet, 68% de la population estime qu'elle n'a jamais de contact avec la société civile pour échanger sur les décisions importantes prises qui affectent le vécu du citoyen. Ceci témoigne de la faiblesse de la société civile dans le contexte du Rwanda. Les différents focus groupes consultés ont relevé quelques facteurs essentiels qui expliquent cette faiblesse et qui sont intimement liés à l'histoire récente et au contexte politique du pays.

Il s'agit notamment de l'absence d'efficacité dans les interventions de la société civile qui provient aussi bien du manque d'organisation que de l'ambiguïté de ses relations avec l'Etat dans un contexte où ce dernier affiche une forte volonté de contrôler toute action associative et professionnelle dans le pays. De même, les faiblesses organisationnelles et le manque de vision

rendent difficile le rôle attendu de la part des acteurs de la société civile, à savoir la plaidoirie, l'analyse des politiques et des lois et le suivi-évaluation des plans/programmes et politiques sur le terrain.

En principe, la société civile est censée être un interlocuteur privilégié du pouvoir politique. En vue de jouer correctement ce rôle, ces organisations doivent être en contact permanent avec les catégories de la population qu'elles représentent. Elles doivent collecter les informations auprès des membres et les canalisent vers les destinataires ciblés parmi lesquels les décideurs politiques. Elles doivent en outre donner un feedback aux membres en rapport avec les démarches entreprises et éventuellement les résultats obtenus.

Des entretiens avec la population sont ressortis que beaucoup de citoyens ne travaillent pas avec les organisations de la société civile à part les coopératives et associations locales. Beaucoup de citoyens semblent en outre ignorer la notion de société civile et son rôle dans la prise de décision. D'ailleurs rares sont les répondants qui ont cité ces organisations comme sources d'informations ni cadres d'expression vis à vis des décisions publiques. Même la plupart de ces organisations à caractère national semblent être ignorées de beaucoup de citoyens au niveau local.

## **Section 6 : Les enjeux de la participation citoyenne au Rwanda**

En démocratie, la participation dépend pour une large part de la fonctionnalité des institutions étatiques et non étatiques. Elle est aussi fonction de la prise en compte des particularités liées à chaque contexte et enfin de la place réservée au citoyen à travers toute la chaîne du processus de prise de décisions.

A travers cette étude, les citoyens se sont largement exprimés et les décideurs à différents niveaux, ont eu la possibilité d'apporter un éclairage et de s'interroger en même temps. Il ressort de ce processus de recherche-débat que le développement durable est au prix de l'effort consenti dans l'analyse des enjeux de la participation citoyenne au processus de prise de décision et de l'implication effective du citoyen au sein des actions entreprises en son nom.

L'éclairage sur le fonctionnement des structures, tant étatiques que non, nous emmène à nous interroger sur les forces des actions entreprises jusqu'à ce jour et le cas échéant, les pièges face auxquels les valeurs de la participation butent et s'éteignent parfois.

Les résultats qui émergent de cette étude éclairent particulièrement, sous l'angle de la participation, le principe de représentativité et l'obligation de rendre compte qui dépendent en grande partie de la qualité du lien entre le citoyen et ses représentants.

Il s'agit aussi de l'effectivité de l'implication du citoyen dans le processus de mise en place des politiques et programmes publics.

La réflexion se fera à la lumière des leçons apprises auprès de la population mais aussi de l'analyse du contexte au sein duquel les valeurs de la participation tentent de prendre racine.

## **§1. La fonctionnalité des organes de participation.**

Les organes de participation sont garants de l'effectivité de la représentation et de la redevabilité. A travers la présente étude, les citoyens se sont intéressés sur la fonctionnalité de ces structures de représentation et leur efficacité pour matérialiser le principe de participation. Qu'en est-il spécifiquement de certains de ces organes ?

- **Le parlement**

La mise en place du parlement en tant qu'institution, procède de la volonté de séparer le pouvoir. Normalement, le pouvoir appartient au peuple indivisiblement. Cependant, tous les citoyens en un tout ne peuvent pas exercer le pouvoir, il le délègue à ses représentants qui l'exercent par procuration. De ce fait, les élus ont l'obligation absolue de rendre compte tout le long de l'exercice de leur mandat. C'est ceci qui légitime et fonde le lien entre l'élu et l'électeur. Sans ce lien, l'existence du parlement viendrait répondre à l'effet de mode sans véritablement incarner le principe de représentativité, un des piliers de la participation.

Il ressort de cette recherche un fait qui revêt une importance. L'acte d'élire les parlementaires, est perçu par le citoyen comme une modalité de choix dans la logique de participation. Comme

nous l'avons souligné, 89.8% de la population qui estime être impliquée dans la mise en place des lois passent par la voie d'élire les parlementaires. Ce fait est important et marque une évolution de mentalité vis-à-vis de cet acte citoyen d'élire les représentants. Le fait d'élire son représentant suffit-il en soi pour rendre effectif le principe de participation ? La nature du dialogue qui unit le citoyen au parlementaire est un préalable indispensable pour traduire les besoins de la population en politiques et programmes publics. Il est à noter malheureusement que ce dialogue est en panne.

En effet quand on interroge les citoyens, si en dehors des rendez-vous électoraux, il garde très souvent un contact avec l' élu parlementaire, un taux impressionnant de notre échantillonnage, soit 91,5% (61,6+29,9) déclarent qu'ils ne sont jamais été consultés ou alors rarement. Quels sont les raisons majeures qui sont à la base de ce dysfonctionnement qui risque d'hypothéquer la logique même de la participation ?

Ces raisons tiennent principalement à la notion de redevabilité qui devrait conditionner l'exercice du mandat de député. En réalité au Rwanda, vis-à-vis de qui les députés se sentent-ils redevables ? S'agit-il de la population ? Les citoyens estiment que non à en croire les résultats de cette étude.

Le Rwanda a opté pour un scrutin de liste bloqué en ce qui concerne l'élection des députés. Ce choix a été dicté par le contexte post-génocide avec un clivage ethnique encore vif. Cette manière de procéder semble être une réponse adéquate pour minimiser le plus possible la contamination du processus électoral par le travers ethnique. Cette façon de faire, éduque le citoyen à voter pour un programme d'une formation politique donnée, plutôt que d'être piégé par le réflexe ethnique qui voudrait que l'on vote pour la personne de sa communauté. Cependant, la pratique de liste bloquée constitue une limite de taille vis-à-vis de la redevabilité, un des piliers de la participation citoyenne.

Il est apparu lors de ce processus de recherche, que le parlementaire se sent plus redevable de la personne et de la force politique qui a habilité de le mettre sur la liste plutôt que du citoyen. La déconnexion de l' élu à l'électeur devient un effet secondaire qui n'était pas visé au départ qu'il importe de traiter. Ce constat est partagé aussi par les élus que les électeurs. Une des

manières de contourner ce piègé serait d'opérer une modification en introduisant la notion de circonscription géographique comme base électorale.

Plus concrètement, il s'agirait de recruter les candidats parlementaires après un processus de compétition, dans des élections primaires au sein des partis au niveau des différentes régions du pays. Ainsi, les candidats députés qui seront sur la liste bloquée, auront des attaches politiques et ceci donnera de la valeur à la notion de représentation. Cette notion de circonscription électorale, n'altère en rien le concept de représentation nationale.

D'un autre côté, la représentation des intérêts du citoyen dépend largement des capacités des moyens alloués aux parlementaires pour accomplir cette tâche.

En effet, comment les parlementaires feront-ils le contrôle de l'action gouvernementales au regard des doléances des citoyens si des moyens humains, financiers et techniques ne sont pas disponibles pour lui permettre d'être à la hauteur de la tâche ? Le parlement doit compter sur des équipes, au service des différentes commissions, disposant l'expertise nécessaire vis-à-vis des questions clés de la société pour opérer efficacement le contrôle de l'action gouvernementale.

De même, les parlementaires doivent avoir un lien fonctionnel avec les Conseils des districts pour se rapprocher le plus possible des besoins réels de la population. La loi sur le fonctionnement des districts (Art 19), prévoit cette possibilité mais concrètement ce contact reste pauvre.

### **Le Gouvernement central et entités décentralisées.**

La population apprécie l'action politique du gouvernement de mettre en place plusieurs cadres de participation et le fait que leur implication au sein des instances de base est de plus en plus croissante. On peut notamment citer, les CDCS au niveau de la base, les conseils des districts, des secteurs et des cellules et des imidugudu. Il faut cependant, relever le fait que la population déplore l'insuffisance de consultation dans le processus de prise de décisions qui affectent directement leurs propres intérêts. En effet, 89% (48%+41%) de notre échantillon se plaignent

qu'ils ne sont jamais ou alors rarement consultés par les autorités lors du processus de prise de décision.

D'un autre cote, il n'est évident de se démarquer de la culture centraliste qui a prévalu depuis longtemps et passer à une logique de gouvernement local autonome porte drapeau des intérêts locaux. A titre indicatif, les Maires reçoivent dans l'exercice quotidien de leurs fonctions des injonctions émanant des différents membres du gouvernement parfois en même temps, souvent avec la même urgence sans logique de coordination. Ceci détourne forcément l'attention du maire vis-à-vis des priorités définies par les populations locales.

Quand on examine de très près le fonctionnement des entités décentralisées, il émerge un certain nombre d'obstacles à l'efficacité de la participation :

- Le Maire est censé être le représentant de sa communauté, il faut qu'il partage et comprenne les réalités du district qu'il a appelé à diriger. Il faut aussi qu'il dispose d'un intérêt évident dans la sphère géographique qu'il est appelé à piloter. Cet aspect, attendu par la population, n'a pas été toujours pris en compte dans la réalité et la loi régissant le fonctionnement des districts reste muet à ce sujet. Un Maire qui n'a pas ce genre d'assise, court le risque de s'appuyer sur le pouvoir dont il dispose plutôt que sur la légitimité locale.
- Sur le plan du principe, le Conseil du District constitue l'organe suprême de prise de décision. Dans les faits, ce principe a du mal à se matérialiser. En effet, on observe une incohérence entre ce principe et la réalité dans les faits. Il est de notoriété publique que le Maire gère les fonctionnaires de la fonction publique, affectés dans le district. La plupart des Conseillers de district sont souvent des enseignants et autres fonctionnaires qui dans la vie courante sont sous l'autorité du Maire.

Naturellement, ces Conseillers auront du mal à imposer une quelconque autorité vis-à-vis du maire et ceci hypothèque la logique de participation et de représentativité.

L'adoption de la politique de décentralisation est un gage du succès de la participation citoyenne pour l'avenir. Ainsi, on devrait se féliciter de cette avancée vers la bonne gouvernance. Cependant, la décentralisation ne deviendra effective que si les entités décentralisées deviennent véritablement des gouvernements locaux jouissant d'une pleine autonomie. Cette autonomie n'est pas envisageable sans moyen adéquat. Depuis 2000, on remarque un effort significatif pour accroître les moyens alloués aux entités décentralisées. Toutefois, le rythme de transfert de responsabilité du niveau central au niveau local ne s'accompagne pas forcément des moyens adéquats. Afin de pouvoir mettre en place des mesures correctrices, une étude dédiée à analyser en profondeur l'inadéquation entre les responsabilités transférées et les ressources pour les exécuter est nécessaire.

- Quand on regarde la scène politique du Rwanda, on constate une avancée significative dans le domaine de la gouvernance locale. Diriger n'est plus un mythe, c'est une fonction accessible à tous les citoyens. Ceci constitue un acquis incontestable. D'un autre côté, on note un effet pervers qui fait qu'un nombre impressionnant des citoyens sont des dirigeants au niveau local et qui forcément travaille dans une logique de bénévolat. Ceci est mal vécu par les citoyens qui ont besoin de maximiser le temps de travail pour survivre et subvenir aux besoins de leur famille. A certains égards, cette implication qui appauvrit davantage le citoyen est vécue comme de l'arbitraire. Il faudrait faire une analyse rigoureuse des besoins et des propositions organisationnelles y relatives pour déterminer le nombre des dirigeants locaux que l'administration publique serait à même de supporter financièrement.
- **Implication citoyenne dans le processus de mise en place des politiques et programmes publics**

La durabilité des programmes et politiques publics mis en place au bénéfice de la population ne peut être garantie que si toute la chaîne décisionnelle fonctionne effectivement et garde sa cohérence de lien logique entre les différentes étapes.

Nous avons eu l'occasion de le souligner, l'initiation des actions publiques est un acte politique dans tous les pays. Cependant, l'étape de conception et de planification court le risque de

conduire à la mise en place des projets qui ne tiennent pas compte des besoins de la population si la participation citoyenne à cette étape n'est pas effective.

55% de la population estime participer à cette étape, mais se plaint à même temps quand on ouvre le débat avec eux, d'un décalage entre les priorités qu'ils ont formulées et les programmes mis en place dans la réalité. Ce décalage pourrait s'expliquer en partie par la faiblesse de l'implication de la population dans la phase d'évaluation. D'autre part, la position délicate des leaders des districts qui sont partagés entre les injonctions du pouvoir central et les priorités définies par la population constitue un défi de taille dans la mise en œuvre de la décentralisation.

Ces deux réalités faussent l'authenticité de la participation vis à vis des citoyens qui pensent être impliqués au processus décisionnel. En effet, si le citoyen n'est pas assez impliqué dans cette phase (33%), l'obligation du dirigeant de rendre compte en souffre et les priorités définies par les citoyens ne sont pas liées aux programmes décidés. Pourtant, la dynamique politique engagée au niveau central aujourd'hui a créé un cadre d'expression qui devrait être utilisé pour impliquer le citoyen dans la phase d'évaluation. Il s'agit notamment de « journée porte ouverte » et « l'accountability day ».

Au cours des débats, il apparaît clairement que tant au niveau des législateurs que des autorités depuis le niveau des secteurs jusqu'au niveau central, l'obligation de rendre compte est avant tout vertical vis à vis de celui qui pourraient te démettre de tes fonctions ou t'aider à renouveler ton mandat. Le système favorise ainsi la culture de clientélisme aux dépens de la redevabilité vis-à-vis des électeurs. La crise de « démission » des maires de districts a témoigné ces dernières années du poids de la culture centraliste et ainsi a affaibli l'essence même de la noble politique de décentralisation.

La priorité devrait être donc de créer une nouvelle dynamique pour renforcer le lien entre l'autorité décentralisée et le citoyen et nuancer la dépendance au gouvernement central.

La présente recherche met clairement en évidence le fait que la phase d'exécution requiert la participation du citoyen avec un taux bien élevé (89.5%). Ceci s'entend aisément, sans la



population, les politiques publiques seraient caduques si le citoyen n'est pas impliqué dans la mise en œuvre. Il faut en tout cas rester vigilant à ce niveau pour éviter les effets pervers de cette participation.

### **Le rôle de la société civile et des partis politiques comme canaux de participation**

En démocratie, les partis politiques participent à l'expression du suffrage, contribuent à structurer la voie de l'opinion et porte la voix des groupes vulnérables. De ce fait, les partis politiques contribuent à la définition des programmes et politiques publics. Dans un multipartisme fonctionnel, les partis politiques constituent un contrepoids au pouvoir et un canal d'influence non négligeable dans le processus de prise de décision. En principe, les partis politiques constituent un canal privilégié de la population dans la dynamique de la participation citoyenne.

De même, la société civile devrait contribuer à canaliser les besoins des citoyens en jouant un rôle d'interface indispensable dans le dialogue entre les dirigeants et dirigés.

Le lien entre le citoyen et les partis politiques d'une part et la société civile d'autre part semble en panne quand il s'agit d'utiliser ces canaux pour faire valoir le point de vue du citoyen sur les décisions publiques prises. En effet, seulement 1% de la population déclare avoir très souvent un contact avec les partis politiques en dehors de la période électorale. Ce taux n'est pas forcément meilleur vis-à-vis de la société civile. (5%). Pourtant au Rwanda, la Constitution consacre le multipartisme comme moyen d'accéder au pouvoir et de faire participer le citoyen dans la construction de la société. Il en est de même de la loi sur la société civile qui ne limite pas leur liberté d'action. Pourquoi alors ce décalage entre ce que le dispositif légal autorise et la réalité sur terrain. Cette question a fait l'objet de débat dans plusieurs focus groupes et il en ressort un certain nombre de constats :

## **1) La pensée critique**

On reconnaît le développement d'une société à la mesure de la conquête de la liberté d'exprimer une autre voie face aux convictions prédominantes au sein d'une société. C'est dire que la remise en question d'une pensée donnée dépend grandement de l'opinion critique de l'autre. En politique, les partis politiques doivent nécessairement ce rôle vital pour la société. Il s'agit de faire entendre la voie de l'autre rive. Au Rwanda, de façon générale les formations politiques peinent à structurer et à défendre une pensée alternative. De la même manière, la société civile n'échappe pas à cette culture de conformisme.

A ce niveau les citoyens déclarent à 64% qu'ils ne se sentent pas autorisés à formuler une opinion critique vis-à-vis des décisions prises par les autorités en raison de la peur des représailles pour une grande partie d'entre eux (60%). Un taux de 22%, trouvent inutiles de formuler ce genre d'opinion parce que de toute façon personne n'en tiendra compte. Or la démocrate implique la diversité d'opinions et la liberté de disposer ce droit. Sans cette culture, la chance de pensée alternative qui servirait à limiter le pouvoir par le pouvoir serait hypothéquée.

## **2) Le besoin de contrôle**

Une société qui sort de la violence profonde comme le génocide, doit forcément se doter des moyens pour contrecarrer les débordements préjudiciables à la cohésion sociale. Cette approche à aider le Rwanda post-génocide dans sa marche vers la stabilisation. Toutefois, cette approche n'a de sens que si elle est conjoncturelle pour répondre aux besoins temporaires. Il serait dangereux d'internaliser de façon constante le réflexe de contrôle dans la gestion et l'exercice du pouvoir. Les valeurs de participation s'en trouverait affecter sérieusement. Un grand nombre de participants a ce processus de recherche-débat, fait ce constat et s'interroge sur la durabilité du processus de participation si ce réflexe de contrôle n'est pas nuance.

### **3) L'héritage du passé.**

Quand on analyse l'histoire de la société rwandaise, on retrouve une relation particulière entre les gouvernants et les gouvernés. Cette relation est marquée par le culte du chef qui veut que l'on ne contredise pas le chef sous peine de représailles ou de perdre ses avantages. Cette culture semble internaliser depuis des générations aussi bien dans la psychologie des dirigeants que des dirigés.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Ce travail de recherche s'est engagé à éclairer les défis essentiels vis-à-vis de la participation citoyenne dans le processus de prise de décision. Le Rwanda a créé les conditions pour une émergence de divers cadres de participation. La qualité de leur fonctionnement a été traitée dans le cadre de cette recherche. Les forces et les contraintes ont été analysées. Il apparaît visiblement qu'il y a un long chemin à faire en direction de l'impératif de rendre compte au citoyen. Certains facteurs à la base de ce dysfonctionnement sont liés à la faiblesse des structures tant étatiques et non étatiques à développer et communiquer la pensée critique.

D'un autre côté, il ressort du présent travail, la nécessité absolue de renforcer dans la réalité la capacité et les compétences des structures de participation. Au Rwanda, comme souvent en Afrique, il existe des hommes forts et des institutions faibles. A titre indicatif la visibilité du Parlement, des partis politiques, de la société civile est faible. Pourtant, le pays semble gouverner par des individus forts avec une vision claire.

A travers l'analyse des documents essentiels, la présente recherche met en évidence une volonté politique claire d'asseoir une politique de participation du citoyen dans le processus décisionnel. Cependant, l'analyse de la réalité sur terrain montre des incohérences entre cette volonté politique et l'effectivité de la participation citoyenne. Au regard de ces différents constats, un certain nombre de recommandations a été formulé à travers ce document. Nous mettons l'emphase sur certaines d'entre-elles qui méritent une attention particulière du lecteur :

**a)** La redevabilité n'est pas un vain mot, il est impératif que les institutions publiques (Gouvernement, Parlement, entités décentralisées) fassent leur planification en fonction du devoir de rendre compte.

Plus concrètement, l'accent pourrait être mis sur la restauration du lien le citoyen et le parlementaire en sa qualité de représentant du peuple. Le parlement pourrait exiger des parlementaires un plan d'action impliquant effectivement une relation fonctionnelle

avec les organes de participation au niveau de la base notamment les Conseils des districts. Ce plan mettrait l'emphase sur le besoin d'impliquer effectivement la population dans les différentes phases du processus décisionnel à savoir la planification, l'exécution et l'évaluation. Les informations ainsi collectées serviraient de base à l'action du contrôle gouvernementale. Bien attendu en fonction de ces actions, les moyens alloués au parlement seraient adaptés aux impératifs d'une telle démarche.

De cet exercice sortirait un rapport qui serait partagé avec le public en utilisant le canal radio qui ressort comme un moyen de communication puissant comme il ressorti de cette étude. \

- b)** Les institutions non étatiques dont la société civile, les formations politiques, les medias sont interpellés à travers la présente recherche pour jouer un rôle plus significatif dans le processus de participation citoyenne. Pour ce faire, il est important de créer un cadre technique pour analyser les lois, les politiques adoptées par l'Etat et qui concernent au plus haut niveau l'intérêt des citoyens. Plus concrètement, des débats organisés sur base d'une analyse critique et qui informent le public seraient tenus régulièrement. De ces débats participatifs sortirait un document à l'intention du pouvoir public. Plus particulièrement, les partis politiques auraient l'obligation de se prononcer sur telle ou telle politique exécutée par le pouvoir public, sans forcément aller dans une logique de confrontations.
- c)** Il est apparu clair la culture de la pensée critique tarde à se structurer dans le contexte du Rwanda. Mais en même temps, selon cette étude, la radio est apparue comme le canal privilégié dans l'information du citoyen. Il serait intéressant de faire un travail approfondi visant à asseoir les stratégies concrètement pour partir de l'habitude d'informer et de sensibiliser seulement vers l'ouverture d'une culture de débat contradictoires tant pour les adultes que les jeunes sur des questions d'intérêt national.

## d) REFERENCES

1. Bellina S., Magro H., et Villemeur V., 2008, *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?*, Editions KARTHALA, 2008, boulevard Arago, Paris
2. Ousmane SY, *La Gouvernance : une question mondiale qui appelle des réponses spécifiques en Afrique*, in Bellina S., Magro H., et Villemeur V, *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?*, éditions karthala, 2008, boulevard Arago, Paris
3. MAPPA Sophia, 1995, *Developper par la Democratie ? Injonctions occidentales et exigences planetaires*, Paris, ed Karthala
4. SANTISO Javier, 2002, *A la recherche de la democratie*, Paris, éditions Karthala
5. HABERMAS Jurgen, 2006, *Droit et Democratie : entre faits et normes*, Paris, ed Gallimard.
6. [Issaga Diallo](#), 2003, « Tout ce que tu fais pour moi sans moi n'est pas fait pour moi », in *Hémisphères*, N° 31 octobre 2003, disponible sur le site <http://www.hemispheres.be/spip.php?rubrique19>