



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

UNIVERSITÉ D'OTTAWA – ECOLE D'ETUDES POLITIQUES

FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES

DECENTRALISATION ET PARTICIPATION CITOYENNE:

CAS DE LA VILLE DE KIGALI AU RWANDA

MÉMOIRE rédigé par NIVELLA NDUWAYO

**Sous la direction d'ERIC CHAMPAGNE, Professeur Agrégé en Administration
publique**

DATE DE REMISE : Mars 2018

« ... la décentralisation, ... n'est pas une fin en soi. Elle est l'outil devant permettre aux régions et aux communautés locales de mieux aménager et développer, pour le présent et l'avenir, leur territoire sur le plan social, économique, culturel et environnemental. Il importe donc que cet outil soit adapté pour tenir compte des besoins et des spécificités des différents milieux et que les populations locales se l'approprient progressivement et apprennent à s'en servir de façon solidaire et responsable. »¹

¹ Belley, Serge (2006). Organisations et territoires, « Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec », Volume 15, n°2, Chicoutimi, p.57.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	4
REMERCIEMENTS	5
DEDICACE.....	6
CHAPITRE I. INTRODUCTION	7
CHAPITRE II. REVUE DE LA LITTERATURE	12
Section 1. LA DECENTRALISATION.....	13
1.1. Formes de décentralisation.....	15
1.2. Repères historiques de la Décentralisation au Rwanda.....	20
Section 2. LA PARTICIPATION	25
2.1. Définition	27
2.2. Engouement	30
2.3. Limites et défis.....	32
CHAPITRE III. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE.....	38
CHAPITRE IV. RESULTATS ET ANALYSE	44
Section 1. Etat de décentralisation de la Ville de Kigali	44
1.1. Au niveau politique.....	44
1.2. Au niveau administratif	48
1.3. Au niveau fiscal et financier	51
Section 2. Qu'en est-il de la participation citoyenne ?	53
2.1. Mécanismes légaux de participation citoyenne.....	54
2.2. IMIHIGO	57
2.3. Umuganda	64
CHAPITRE V. CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE.....	69

SOMMAIRE

Le postulat de la nouvelle gouvernance publique repose sur la gestion des affaires publiques à travers un processus d'interaction et de négociations entre les intervenants au sein des réseaux. Cette perspective met l'accent sur l'implication d'acteurs diversifiés et fait participer l'utilisateur du service public à la définition et la conception du service public. Les principaux idéaux de la nouvelle gouvernance reposent donc sur l'implication des acteurs sociaux, des groupes de citoyens et de toutes les parties prenantes pour renforcer la légitimité démocratique des décisions publiques et la prise en compte de la coordination horizontale dont le maître-mot est le partenariat (Bevir, (2010) ; Frederickson, (2004)). Ceci s'avère encore plus crucial pour la gouvernance urbaine. Ainsi, pour faire face aux démographies galopantes, une urbanisation rapide et à tous les risques que cela peut entraîner, les villes et les Etats du futur devront privilégier, la prise en compte des intérêts locaux et l'inclusion des communautés dans la définition de politiques publiques et la conduite des projets de développement locaux. Renforcer la décentralisation et promouvoir la participation citoyenne s'avère être un passage souhaité sinon obligé. Désirant analyser l'état de la gouvernance urbaine dans la Ville de Kigali au Rwanda, nous sommes partis d'un questionnement de l'impact de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne, et nous avons abouti à la confirmation de notre hypothèse, « la décentralisation accroît le niveau de participation citoyenne ». Il apparaît à travers une revue documentaire, que le processus de décentralisation au Rwanda a été progressif et soutenu dans le temps. Depuis les initiatives lancées à la fin des années 2000, des progrès réalisés ont abouti à la mise en place de trente districts et la Ville de Kigali, qui sont des entités décentralisées et jouissant d'une personnalité morale. Cette décentralisation a promu de nouveaux mécanismes et espaces d'échanges ; que ce soit à travers les nouveaux échelons de gouvernement créés et leurs lieux d'expression, l'instauration des contrats de performances Imihigo comme un outil de gestion participative, et bien d'autres. Mais il sied de signaler que ces mécanismes et espaces d'échanges quoi que prometteurs, méritent d'être redéfinis et améliorés pour assurer la participation effective des populations au devenir de la nation comme le soulignent bien les paroles du Président Rwandais 'Coming together...is one way of pulling as one for the common purpose of building our nation, a purpose to which every Rwandan and even the many friends of Rwanda are called²'.

Mots-clés : gouvernance, décentralisation, participation

² HE Paul Kagame, Rwanda Day, Netherlands October 2015.

REMERCIEMENTS

L'achèvement d'un travail de recherche exige bien d'efforts de la part de son auteur, c'est un fait, mais plus encore un appui soutenu de son entourage scientifique et affectif. Je tiens, à travers ces quelques lignes, témoigner ma profonde gratitude à tous ceux qui de près et de loin m'ont apporté leur soutien pour la réalisation de cette étape de ma vie.

Sincères remerciements à Monsieur Éric Champagne, Professeur Agrégé en Administration publique, à l'École d'Études Politiques, de l'Université d'Ottawa, pour ses conseils judicieux et sa franchise scientifique qui ont dirigé mes pas dans la recherche ;

Mes remerciements s'adressent également à Madame Anne Mévellec, Professeur à l'École d'Études Politiques, de l'Université d'Ottawa, qui a accepté d'évaluer ce travail et dont l'enseignement a forgé mon intérêt pour la gouvernance urbaine ;

Merci à toutes les professeures et tous les professeurs de l'École d'Études Politiques de l'université d'Ottawa pour leur accompagnement, avec une mention spéciale à Mr Jonathan Paquette (PhD) et Mr Louis Simard (PhD) ;

Que le Haut-Commissariat du Rwanda au Canada retrouve ici l'expression de ma gratitude pour l'aide précieuse apportée à la réalisation de ce travail par le billais de Mme Shaquilla K. Umutoni, Chargée d'affaire a.i et Mr Igor Marara, Premier Conseiller ;

Reconnaissance éternelle à la famille Gervais Havyarimana, pour leur soutien inestimable ;

Milles mercis à ma petite famille !

DEDICACE

A celle dont le courage, égala l'amour sa vie durant

A celui qui fût et demeure dans l'ombre à jamais

CHAPITRE I. INTRODUCTION

S'il est vrai que la population globale mondiale ne cesse de croître ; il est tout autant vrai que les populations urbaines atteignent des records encore jamais enregistrés. La population urbaine qui était estimée à dix pour cent (10%) vers les années 1900, est passée à cinquante-quatre pour cent (54%) de nos jours. Selon les récentes prévisions des Nations unies sur la population urbaine³, elle aura atteint soixante-quatorze pour cent (74%) d'ici 2025 et les plus forts taux seront enregistrés en Asie et en Afrique. L'engouement pour les villes s'explique par plusieurs facteurs dont notamment l'espoir fondé sur le fait qu'elles offrent, de meilleures conditions de vie, une meilleure qualité de vie, un accès facile aux services de santé, d'éducation et bien évidemment des opportunités accrues pour les citoyens de prendre part à la vie culturelle et politique. Car les villes demeurent d'importants pools de développement si l'on considère qu'elles abritent les grands centres de négoce, de transport, de l'administration et servent de relais/ de connexion entre les régions rurales, les centres urbains périphériques et l'extérieur.

Bien évidemment cette forte concentration humaine et ce développement socio-économique rapide entraînent une hausse des consommations énergétiques, des pollutions urbaines et une vulnérabilité accrue aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Que ce soit dans les pays développés ou ceux en développement, la montée de l'urbanisation et de la mondialisation a de lourds impacts sur l'étalement, l'accroissement des inégalités, les défis économiques et environnementaux et l'aspiration des citoyens à plus de démocratie.⁴

Pour assurer un développement durable et la survie de l'humanité, les villes du futur doivent donc parvenir à allier les impératifs économiques, les besoins des populations et le respect de

³ United Nations, The 2014 Revision of World population urbanization Prospects, (Highlights), New York, 2014, p.1.

⁴ Cités et Gouvernements Locaux Unis, Co-crée le futur urbain l'agenda des métropoles, des villes et des territoires, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, p.47.

l'environnement. C'est dans ce sens que des efforts sont déployés par les Etats pour répondre à ces impératifs. Ainsi, aspirant à un monde dans lequel chaque pays jouisse d'une croissance soutenue, inclusive et durable, les Etats réunis au sein de l'ONU, ont adopté les Objectifs de Développement Durable. Plusieurs objectifs ont été assignés dont le onzième stipule le développement des villes et des établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables. Ceci implique l'atteinte de plusieurs cibles notamment la réduction de la charge polluante des citadins, l'accès à des espaces verts et des espaces publics sûrs, l'accès à un logement abordable et sûr ainsi qu'à des systèmes de transport adéquats. Rejoignant ainsi le onzième postulat des Objectifs de Développement Durable, les participants à la conférence ONU-Habitat III, tenue à Quito en 2016, ont souligné à travers le Nouveau Programme pour les Villes (voir Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous), leur engagement à œuvrer pour entre autres le développement urbain écologiquement viable et résilient, la prospérité durable et perspectives pour tous en milieu urbain et le développement urbain durable au service de l'inclusion sociale et de l'élimination de la pauvreté..

Le développement des villes doit revêtir un caractère plus inclusif et plus durable, grâce au développement des politiques d'urbanisation participative, intégrée et durable⁵. Car le développement durable est favorisé par la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de Droit⁶ et pour les villes, une gouvernance urbaine solide et inclusive, respectueuse des droits des populations et de leur plein épanouissement.

Le grand défi demeure donc de pouvoir asseoir une urbanisation durable, à travers une gouvernance urbaine démocratique et participative qui s'appuie sur le transfert des compétences

⁵ Nations Unies, Soixante-neuvième Session de l'Assemblée Générale, A/69/L.85, août 2015.

⁶ Ibidem.

aux entités locales pour plus de souplesse dans l'administration et la prise en compte de spécificités locales. Une gouvernance qui s'appuie sur la force des gouvernements locaux et la participation des populations locales aux affaires publiques et dans la conduite des affaires publiques. Ce qui se réalise par l'instauration et la mise en place des mécanismes de décentralisation.

Notre travail de recherche « Décentralisation et Participation Citoyenne : Cas de la Ville de Kigali au Rwanda » s'inscrit alors dans ce cadre de gouvernance urbaine, qui allie décentralisation et participation citoyenne. Nous nous proposons d'analyser le lien entre la décentralisation et la participation citoyenne à travers l'analyse de l'impact de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne dans la ville de Kigali au Rwanda.

A côté d'une vingtaine d'autres pays africains, le Rwanda fut l'un des pionniers à mettre en place une politique urbaine. Adoptée en 2015, elle définit les stratégies à mettre en œuvre pour le développement des établissements humains dans des conditions de croissance économique. La politique s'appuie sur renforcement des villes intermédiaires et les principes du développement durable pour mieux assurer le passage à l'urbanisation. Ainsi la bonne gouvernance, la coopération institutionnelle, la gestion efficace des terres, l'inclusion sociale, la préservation des ressources naturelles et le développement de l'économie « verte »⁷ sont les piliers de la politique urbaine du Rwanda.

Si les fantômes du génocide des tutsi de 1994 ne cessent de hanter les souvenirs à l'évocation du Rwanda et sa capitale Kigali, il est aujourd'hui heureux (veuillez excuser ce ton attachant) de constater que le Rwanda et surtout Kigali est connu pour bien d'autres bonnes raisons

⁷ Cités et Gouvernements Locaux Unis, Co-crée le futur urbain, l'agenda des métropoles, des villes et des territoires, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, p.177.

notamment les réformes socio politico administratives qui sont régulièrement mises en œuvre et le développement socio-économique qui s'en suit. Qui disait que l'histoire du Rwanda commence avec le funèbre génocide des tutsi de 1994 qui a aussi emporté la vie de nombreux hutu modérés ? Ce propos, quoi que difficile à saisir d'emblée, demeure néanmoins fort de signification pour ceux qui s'intéressent à la bibliographie sur le Rwanda et son histoire. Au sortir de cette tragédie sanglante, le nouveau gouvernement a initié une série de réformes pour relever le pays du chaos qui s'en est suivi. Les défis sont nombreux notamment la réunification les communautés par la tolérance, la confiance, et la reconstruction des infrastructures emportées par la guerre (Champagne, 2012). Des efforts ont été consentis et des initiatives ont été également entreprises pour reconstruire le pays, unifier les communautés et renforcer l'identité nationale. C'est dans cet ordre d'idée que plusieurs approches de gouvernance et de développement ont été initiées s'inspirant essentiellement de la culture rwandaise (home grown solutions). Nous citerons à titre d'exemple : le projet GIRINKA (one cow per poor family), Ubudehe (community development), Ingando (solidarity camp), Itorero (civic education program), Gacaca (traditional courts), Umushyikirano (national dialogue council), Umuganda (community work), Abunzi (mediation committees) et Imihigo (performance contracts).

Sous cette même lancée, le gouvernement rwandais va mettre en place des politiques de décentralisation pour endiguer les défis politiques, socio-économiques auxquels il est confronté en l'occurrence :

- Faiblesse de la participation populaire à la prise de décision ;
- Peu de ressources financières au niveau local ;
- Des structures locales disposant de peu de responsabilités et de transparence ;
- Une centralisation des pouvoirs au niveau du gouvernement central ;
- Passivité, manque d'initiative et dépendance des populations locales ;

- Manque de capacités des gouvernements locaux ;
- Bureaucratie éloignée des besoins de la population ;
- Faible représentation des femmes et des jeunes dans les administrations ; ...

Pour remédier à ces difficultés, la décentralisation est promue aux différents échelons de gouvernement et plusieurs objectifs sont poursuivis dont notamment : assurer l'unité nationale, promouvoir l'identité nationale tout en préservant la diversité, l'autonomie et les intérêts locaux, veiller au respect des principes de séparation des pouvoirs pour éviter les conflits et les chevauchements de responsabilités, assurer le transfert des responsabilités et des ressources correspondantes et promouvoir la participation citoyenne au niveau local. La participation des citoyens aux affaires locales et même à d'autres niveaux de gouvernement est mise en avant à travers des espaces et des mécanismes réservés à cet effet. Ainsi comme nous le verrons dans les développements qui suivront, les autorités locales s'appuient sur divers instruments notamment les contrats de performance Imihigo qui est un outil de gestion participative.

Dans le cheminement de notre travail, la principale question à se poser va circonscrire la gouvernance urbaine dont les éléments retenus sont : l'état de la décentralisation et son impact sur le niveau de prise en compte ou l'implication des citoyens dans les décisions. « Quel est l'effet de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne ? » en d'autres termes en quoi la décentralisation influence-t-elle la participation citoyenne ? Pour y répondre, il faudrait dans un premier temps analyser la répartition des responsabilités et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement au moyen d'instruments juridiques et financiers existant et qui tiennent en compte le principe de subsidiarité. En l'occurrence, analyser la politique de décentralisation (La constitution, les lois et les différentes politiques qui garantissent cette prérogative) et analyser l'étape d'avancement de son implémentation dans les régions ; tout en gardant l'œil sur la ville de Kigali qui constitue notre point d'encrage. En deuxième lieu, il nous

faut saisir le degré de participation des citoyens aux affaires urbaines. Et pour ce faire, nous aurons à étudier les modes de participation (légaux et ceux observés en pratique) des citoyens aux affaires publiques et la prise en compte de leurs points de vue dans la mise en œuvre des grandes décisions et projets publics urbains. En bref, analyser la prise en compte des multiples acteurs dans la gouvernance urbaine. Nous soutenons comme ONU-Habitat, que des gouvernements locaux forts et capables sont les leviers clés pour assurer un développement urbain durable et inclusif, une gestion de la ville responsable et transparente, et un engagement multi-acteurs dynamique. Car ils ont la proximité et la légitimité, dans la plupart des pays du monde, de gérer, gouverner et diriger le développement des villes.

CHAPITRE II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

*« Gouverne qui peut, et quand on est parvenu à être le maître,
on gouverne comme on peut. », De Voltaire, Dictionnaire philosophique.*

La vie en société ou la vie en commun entre les hommes (femmes et hommes) exige la mise en place de normes et de règles pour gérer et réguler leurs rapports, ainsi en rend compte l'adage latin « Ubi societas, ubi jus » ("Wherever there is society, there is law." A maxim meaning that law may be found in all forms of stable⁸). Nous n'avons nul besoin de revenir sur l'avènement des premiers Etats et leur histoire mais il sied de rappeler que la gouvernance telle que nous la connaissons aujourd'hui n'a pas toujours été ainsi. La gouvernance traditionnelle était caractérisée par une gouvernance de type top down, ou les politiques et l'action gouvernementale étaient structurées et formulées de haut en bas et centralisées aux mains du seul gouvernement/pouvoir central. L'air du renouveau et du nouveau management public, a

⁸ Aaron X. Fellmeth and Maurice Horwitz, Guide to Latin in International law, Oxford University Press, 2009.

influencé aussi bien les pays développés que ceux sous-développés. Il s'est observé une transformation substantielle et processuelle de l'action étatique déclenchée à l'origine par plusieurs facteurs dont la remise en question même du rôle et de l'action de l'État, les problèmes dans le fonctionnement de la bureaucratie⁹. Ce mouvement a vu l'émergence de nouveaux outils de gouvernance portant un nouveau regard sur le rôle et la place du citoyen dans la formulation des politiques publiques mais également du territoire comme lieu de recherche de solutions. La question de gouvernance territoriale renvoie à celle du développement local et de l'implication croissante des acteurs locaux (privés, publics, associatifs) dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge.¹⁰ Nous allons dans les lignes qui suivent circonscrire la gouvernance à travers les terminologies retenues pour notre étude à savoir : la décentralisation et la participation citoyenne.

Section 1. LA DECENTRALISATION

Multi sémantique et multifonctionnelle, le vocable « décentralisation » évoque génériquement le processus de transfert des compétences ou de pouvoirs d'un organe central (l'Etat par exemple) à une unité plus petite (entité territoriale ou locale par exemple). Le transfert s'effectue à des degrés variables selon l'objectif poursuivi et la forme empruntée. Revêtant plusieurs formes allant de la décentralisation, la déconcentration, la dévolution de pouvoir, etc., et bien évidemment en entraînant des effets plus ou moins distincts selon la forme empruntée, la décentralisation a depuis des années été objet de discours élogieux et parfois affublée de qualificatif farfelu de solution miracle pour endiguer les méfaits du centrisme des Etats et des

⁹ Tholen, B., La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2015/3 (Vol. 81), p. 621.

¹⁰ Leloup, F. et al., La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, *Géographie, économie*, 2005/4 Vol.7, p.322.

pouvoirs politiques. Prônée par les scientifiques, les pays développés, les agences d'aides et les grandes institutions internationales¹¹, la décentralisation fut instituée bien de fois en forte pompes de financements alléchants et conditionnels¹² ; sûrement parfois aussi à coup de force et d'intimidation mal cachée ; dans la plupart des pays pauvres et des pays africains en vue d'assurer le développement des collectivités territoriales et faciliter la participation des populations environnantes aux affaires et aux décisions locales¹³. Cela aurait-il produit les effets escomptés ? Ceci n'étant pas l'objet de notre étude, nous nous abstenons de tout commentaire.

Jusque vers les années 1970, le monde était essentiellement dominé par une culture et une logique politiques centripètes¹⁴ mais avec les décennies qui ont suivi, une forte dynamique vers la décentralisation s'est amorcée à travers le monde au détriment de la domination traditionnelle de l'Etat unitaire. Nous noterons à titre informatif que l'Espagne en 1970 adopte sa politique de décentralisation, elle sera suivie du Brésil et de la Colombie vers les années 1980. L'Afrique a connu plusieurs vagues des mouvements de décentralisation¹⁵. Les premières poussées vers les années 1960 vont consister en l'émancipation des colonies. Ces dernières vont accéder à l'indépendance et dans la foulée ; les nouvelles nations vont copier le modèle - système unitaire- qui prévaut dans les anciennes puissances coloniales. Vers la fin des années 1970 et le début de 1980, un autre courant de décentralisation parcourt l'Afrique mais il faudra attendre les années 1990, sous la pression des agences d'aide au développement¹⁶, pour voir certains pays de

¹¹ Manor, J., *Renewing the Debate on Decentralisation*, Commonwealth & Comparative Politics Vol. 44, No. 3, 2006, p.283.

¹² Cohen, J.M., et Peterson, S.B., *Administrative decentralisation, Strategies for developing countries*, Kumarian Press, 1999, p.2.

¹³ Cohen, J.M., et Peterson, S.B., *Administrative decentralisation, Strategies for developing countries*, Kumarian Press, 1999, p.1.

¹⁴ Cités et Gouvernements Locaux Unis, *Co-crée le futur urbain l'agenda des métropoles, des villes et des territoires*, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, p.235.

¹⁵ Cohen, J.M., et Peterson, S.B., *Administrative decentralisation, Strategies for developing countries*, Kumarian Press, 1999, p.1.

¹⁶ Op.cit., p.2.

l'Afrique du Nord et de l'Afrique Sub-saharienne emboîter le pas aux autres dans cette démarche nouvelle. Le Maroc et l'Afrique du Sud demeurent les plus avancés dans leur système de décentralisation. Globalement donc, sauf quelques exceptions notables comme le monde arabe et l'Asie centrale¹⁷, la quasi-totalité des pays du globe adoptent des politiques de décentralisation au terme desquelles les collectivités territoriales et locales vont acquérir plus de pouvoirs et de moyens de façon progressive, à des degrés variés, et sous multiples formes.

Pour mieux cerner le concept de « décentralisation », une revue de la littérature sur les notions qu'il véhicule s'impose. Ainsi, partant des définitions, nous nous pencherons sur l'analyse des typologies de décentralisation et de ses avantages.

1.1. Formes de décentralisation

Nous l'avons déjà souligné, la décentralisation appelle une multitude de définitions, rien qu'à travers les différents moteurs de recherche sur Internet, de nombreuses définitions sont proposées sans parler de celles énoncées dans des milliers d'ouvrages qu'ils soient issus du milieu scientifique, de la société civile ou de diverses organisations étatiques et internationales. Cela est d'autant plus vrai que la décentralisation en appelle à des notions théoriques mais bien plus encore à des aspects pratiques. Elle peut s'envisager dans un cadre local, national et supranational ; et convient à plusieurs thématiques au-delà de la gouvernance locale. Faute de définition unique, attelons à l'analyse des différentes formes de décentralisation, ceci nous aidera à mieux saisir la portée de ce procédé.

Plusieurs formes sont définies par différents auteurs, tant le sujet a intéressé bien de recherches à travers le monde. Cohen et Peterson (1999) ont relevé six (6) catégories ou formes de

¹⁷ Cités et Gouvernements Locaux Unis, Co-crée le futur urbain l'agenda des métropoles, des villes et des territoires, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, p.235.

décentralisation dont nous retiendrons quelques exemples illustratifs. La première subdivision revêt un caractère d'origine historique et se rattache aux formules d'usage dans les pays dont elles portent le nom à savoir : la décentralisation française, soviétique, anglaise et celle traditionnelle. La deuxième classification, a trait aux différenciations hiérarchiques et fonctionnelles. Ici, le vocable « décentralisation » évoque le processus de transfert des compétences et de pouvoirs d'un Etat à une entité, territoriale ou locale. Les autorités décentralisées devenant ainsi autonomes, jouissant d'une personnalité juridique avec des compétences et des moyens propres. C'est la décentralisation territoriale. Elle est différente de la décentralisation fonctionnelle ou technique qui, elle, fait référence au transfert d'une compétence d'attribution pour la gestion d'un service public. L'autonomie organique dont jouit la nouvelle entité décentralisée découle de la personnalité juridique que la loi lui reconnaît ou qui lui est attribué par l'autorité l'ayant mise en place. Une autre classification, repose sur l'expérience d'un pays unitaire. Sous cet aspect, la décentralisation qui traduit le transfert de responsabilité, de pouvoirs et de ressources est effective si certaines conditionnalités essentielles sont réalisées notamment :

- * L'indépendance organique de la collectivité territoriale à travers l'absence de relation de subordination (pouvoir hiérarchique ou disciplinaire) au pouvoir central, notamment par l'élection locale des instances dirigeantes ;
- * Des pouvoirs de décision propres leur reconnus légalement, sans intervention ou ingérence du pouvoir central, bien évidemment les décisions doivent être prises et engagées dans le respect des lois et des règlements en vigueur ;
- * L'autonomie financière (budget propre, gestion autonome des dépenses, ...) garantie par l'existence de moyens suffisants pour la mise en œuvre des projets locaux par la perception des redevances et des taxes par exemple ;
- * L'autonomie administrative, ...

Du fait des prérogatives de puissance publique dont disposent les collectivités territoriales ; elles ont la latitude d'agir et d'imposer de manière unilatérale, par voie d'actes administratifs, des obligations aux administrés. Ceci étant dit, il faut garder à l'esprit que le processus de décentralisation tel que nous l'envisageons ici, s'inscrit dans le cadre d'un Etat unitaire et dont l'unité doit être sauvegardée. Il s'ensuit que les entités décentralisées agissent dans le respect des lois et des règlements qui circonscrivent la sphère de leur action et délimitent leurs compétences. Dans le même prolongement, le pouvoir ou le gouvernement central garde aussi un pouvoir de contrôle sur la collectivité décentralisée allant de la tutelle au seul contrôle de la légalité selon les choix politiques.

La dernière des formes de décentralisation retenues par Cohen et Peterson (1999) prend essence dans les objectifs poursuivis à travers le procédé de décentralisation (politique, fiscale, administrative). Ainsi, la décentralisation politique renvoie au transfert de pouvoirs du gouvernement central à un autre niveau de gouvernement (local par exemple) qui devient autonome pour la gestion des intérêts locaux. Les autorités locales ne rendent compte qu'à ceux qui les ont élus. La décentralisation fiscale promeut les nouvelles entités à plus d'autonomie financière et les pouvoirs de renforcer leur budget avec la perception des redevances et des taxes. Pour le cas de la décentralisation administrative, les entités décentralisées prennent des décisions autonomes dans la sphère des responsabilités qui leur ont été cédées, en général légalement ; on distingue alors la déconcentration (aucun réel transfert de pouvoirs n'est réalisé car l'autorité déconcentrée agit dans les limites fixées par le gouvernement central qui l'a mise en place et auquel elle rend compte¹⁸), la délégation (créant les mêmes effets qu'une décentralisation technique ou fonctionnelle, car elle renvoie à un transfert de pouvoirs décisionnels ou d'autorité administrative bien définies et dans la plupart des cas relativement à

¹⁸ Agrawal, A. et Ribot, J., Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. The Journal of Developing Areas, 1999, p.475.

un service public¹⁹) et la dévolution (semblable à la décentralisation politique car elle fait référence à un transfert de pouvoirs et de compétences à un gouvernement local autonome ou une communauté dans les limites de ce qui est prévu dans la loi²⁰). Sous ce même cheminement, on retrouve aussi la privatisation, qu'on qualifie aussi souvent de partenariat public-privé et qui consiste en la cession des droits de gestion ou de fourniture d'un service public à des privés (Cohen et Peterson, 1999). L'intérêt croissant pour cette formule est largement influencé par les courants de renouveau managérial selon lesquels le secteur privé est plus efficace car il ne subit l'emprise des règles bureaucratiques et des procédures publiques. Les théories et les doctrines du nouveau management public s'inspirent des considérations et approches néolibérales basées sur le renouveau de la bureaucratie selon les règles du marché privé tel que la privatisation et l'entrepreneuriat pour accroître l'efficacité, l'efficacité et améliorer l'accès au service public (Duncan et Chapman, 2010).

Plusieurs catégorisations de décentralisation ont été répertoriées ainsi en témoignent ces quelques exemples relevés ci-haut, mais les auteurs s'accordent pour dire que pour réaliser une décentralisation effective plusieurs de ces formes devaient être combinées²¹. Selon Hans Binswanger²², "The three main elements of decentralization -political, fiscal, and administrative- should be implemented together." A toutes fins utiles, nous retiendrons que la formule la plus répandue est la décentralisation administrative qui fût la forme dont les décideurs politiques, les chercheurs académiques et les praticiens cherchèrent à formuler les stratégies d'implantation et de mise en œuvre dès la fin de la Deuxième Guerre Mondiale²³.

¹⁹ Ferguson et Chandrasekharan, cités par Yuliani, E., dans *Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?* (2004).

²⁰ Sayer et al. Cité par Yuliani, E., (2004).

²¹ Agrawal, A. et Ribot, J., *Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. The Journal of Developing Areas, 1999, p.476.

²² Cité dans Agrawal, A. et Ribot, J., (1999).

²³ Cohen, J.M., et Peterson, S.B., *Administrative Decentralization, Strategies for developing countries*, Kumarian Press, 1999, p. ix.

A côté de ceci, d'autres définitions recouvrent la décentralisation envisagée dans le développement des entreprises et des organisations en dehors des politiques étatiques. C'est la "corporative decentralization" de la "corporative governance". Ainsi, selon Henry Fayol, "Everything that goes to increase the importance of subordinate's role, is decentralization; everything that goes to reduce it, is centralization." (traduction libre: la décentralisation tend à renforcer et agrandir le rôle du subalterne et la centralisation tend à le réduire) ; Louis Allen abonde dans le même sens en disant que: "Decentralization refers to the systematic effort to delegate to the lowest levels all authority except that which can only be exercised at central point" (traduction libre: la décentralisation renvoie à tout effort systématique en vue de déléguer au plus bas niveau de la hiérarchie toute l'autorité à l'exception de celle qui ne peut qu'être exercée au centre des commandes). Dans ce contexte, la décentralisation renvoie au transfert des compétences décisionnelles (decision-making) à un niveau inférieur dans la hiérarchie organisationnelle. Les idées et les informations sont recueillies dès la base et le contrôle des chefs hiérarchiques est minime car les unités de rang inférieur ont plus d'autonomie et de flexibilité dans l'accomplissement de leurs tâches. Une organisation décentralisée est donc celle au sein de laquelle les pouvoirs décisionnels ne sont pas confinés aux mains des seuls chefs hiérarchiques mais plutôt transcendent les différents échelons et se retrouvent aux mains des gestionnaires chacun prenant les décisions dans la sphère de responsabilités qui lui sont dévolues.

Qui parlerait d'une théorie ou mieux encore d'une pratique aussi largement répandue que « la décentralisation » sans discourir sur ses avantages ? Avantages qui l'ont rendue si populaire et presque indispensable pour les gouvernements modernes et leurs citoyens. Plusieurs recherchent s'accordent pour reconnaître les avantages liés au procédé de décentralisation

notamment qu'elle renforce la transparence, l'imputabilité et favorise la participation citoyenne ; améliorant ainsi la qualité de la gouvernance²⁴.

1.2. Repères historiques de la Décentralisation au Rwanda

Analyser l'état de décentralisation de la ville de Kigali à travers l'état du transfert des compétences, revient à circonscrire la notion de décentralisation dans le cadre processuel global et les étapes d'implantation des politiques de décentralisation et de participation au Rwanda. Le processus de décentralisation est réalisé de façon progressive et nous noterons trois principales étapes d'implantation de 2000 à 2003, de 2004 à 2008 et de 2009 aux années qui ont suivi.

A. De 2000 à 2005

La première vague des politiques de décentralisation au Rwanda débute en 2000 avec l'adoption de la Politique de Décentralisation et sa stratégie de mise en œuvre. Le but principal de cette politique est de renforcer les capacités politiques, économiques, sociales, managériales, administratives et techniques des populations locales pour qu'elles puissent lutter contre la pauvreté grâce à la participation dans la planification et la gestion de leur processus de développement.²⁵ Le postulat demeure donc de laisser le pouvoir aux communautés locales pour déterminer leur vision et objectifs en matière de bonne gouvernance, de développement durable et l'amélioration de l'accès au service public. L'objectif est ainsi d'accroître la

²⁴ James Manor, *Renewing the Debate on Decentralisation*, Commonwealth & Comparative Politics Vol. 44, No. 3, 2006, p.285.

²⁵ *Ibidem*, p.1.

participation de la population dans la formulation des politiques et la prise de décision. Le rapprochement des services publics aux usagers est aussi mis en avant.

Ainsi il appert selon les documents de ces politiques que les objectifs poursuivis sont de :

- Responsabiliser et mobiliser la population pour accroître sa participation à la prise de décision au niveau local en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources dus à l'administration décentralisée et aux niveaux inférieurs ;
- Renforcer la responsabilité et la transparence en rendant les élus locaux responsables devant leurs communautés et en établissant une relation claire entre les impôts payés et les services financés par ces impôts ;
- Développer les structures et les capacités de l'administration publique locale à planifier, à financer, à gérer et à contrôler l'offre de services à la population ;
- Encourager le développement social, économique et politique par le développement d'une planification économique durable et par le renforcement des capacités des gouvernements locaux ;
- Rendre la subsidiarité effective.

La première phase du processus aboutit à l'établissement des structures pour le développement démocratique et communautaire. Passant par des réformes politiques, institutionnelles et juridiques pour circonscrire les rôles et les responsabilités du gouvernement central et des autres collectivités décentralisées sans oublier la mise en place des modes de financement des services publics et des mécanismes d'imputabilité²⁶. Ainsi, au rang des réformes instituées, nous noterons la mise en place d'un système électoral démocratique pour désigner les administratifs à la base et une restructuration géographique des entités administratives. Les préfectures

²⁶ Groulx, N., Analyse du processus de décentralisation au Rwanda et de sa capacité d'assurer l'habilitation des administrations locales pour le développement économique et la lutte pour l'éradication de la pauvreté, Rapport de stage, 2007, ENAP, p.12.

héritées d'une autre époque font place aux provinces au nombre de 11 (onze) et les anciennes communes légèrement réduites en nombre aussi, changent de dénomination et deviennent des districts.

B. De 2006 à 2010

Au cours des années qui ont suivi, une volonté manifeste pour améliorer l'accès aux services publics et les mécanismes d'imputabilité à l'endroit des administratifs locaux a marqué le processus de décentralisation. En 2006, la loi portant refonte des anciennes communes en districts fut votée et dans la foulée une autre portant structure, et fonctionnement de la ville de Kigali. Selon ce corpus légal et la constitution rwandaise, ces entités décentralisées jouissent d'une autonomie administrative et financière. Ainsi, l'effectif des provinces est réduit de 11 à 4 en plus de la ville de Kigali, le nombre des districts passe de 106 à 30, les secteurs passent de 1 545 à 416 et enfin le nombre des cellules se voit réduit de 9 165 à 2 150 tandis une nouvelle entité prend forme : les villages (imidugudu) qui se chiffrent à 14 975.²⁷

Selon le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation approuvé en 2007, certains domaines d'intervention sont particulièrement importants pour asseoir la consolidation de la politique de décentralisation :

- Une gestion efficace dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation,
- La participation citoyenne, la transparence et la redevabilité,
- L'efficience et l'efficacité des gouvernements locaux en matière de développement économique local, de réduction de la pauvreté et de livraison des services,
- La décentralisation fiscale et financière,

²⁷ République du Rwanda (Août 2005), Programme de réforme du territoire, Kigali, p.8.

➤ Le suivi-évaluation et la gestion de l'information²⁸

Cette seconde phase sera attelée à assurer le renforcement de capacités à tous les niveaux et échelons administratifs pour la réalisation de leurs missions. Les secteurs sont mieux outillés pour servir de relais et de centre de livraison des services publics et les districts sont appuyés en ressources humaines et techniques pour assurer leur rôle d'autorité locale. Des mécanismes de suivi-évaluation des programmes au niveau local sont également instaurés.

C. De 2010 à 2015

Le gouvernement rwandais considère la décentralisation comme un instrument de renforcement des capacités politiques des citoyens, une plateforme pour une démocratie durable, une structure de mobilisation des énergies nécessaires pour le développement économique, la réconciliation nationale et l'intégration sociale.²⁹ La troisième phase, pour ne pas dire la dernière, du processus de décentralisation concourt toujours à la consolidation des acquis des étapes précédentes.

A l'issu de ce processus de décentralisation, nous retiendrons que le Rwanda présente une structure administrative qui partant du gouvernement central, relie les provinces, aux districts, secteurs, cellules jusqu'au plus bas niveau les villages. Le gouvernement central demeure seul garant de la mise en place des politiques nationales, de la construction et maintenance des infrastructures nationales, de la sécurité nationale, de la monnaie et de la politique financière, de l'organisation du système judiciaire, de la diplomatie et de la politique internationale. La province quant à elle, étant une entité déconcentrée, son rôle est d'assurer la cohérence des réalisations locales aux politiques nationales servant ainsi de supervision des services

²⁸ Ministry of local government, good governance, community development and social affairs. August 2007. Rwanda Decentralization Strategic Framework : Kigali. Rwanda.

²⁹ Mukankubito, (I.), Mihigo (J.), Promouvoir l'égalité des sexes dans les processus de décentralisation et dans la gouvernance locale : Leçons du Rwanda, International Alert, 2012.

décentralisés. Le district, entité décentralisée, se charge de la mise en œuvre des politiques nationales, de coordonner et de mettre en œuvre des projets de développement économique locaux, d'assurer l'accès et la fourniture des services publics aux citoyens de son ressort administratif. Le secteur a pour mandat d'assurer la gestion et la fourniture des services de base, comme la perception des impôts, les infrastructures locales, la gestion foncière, l'éducation et les affaires sociales, le recueil des statistiques, ... Enfin, la cellule et le village sont habilités à mobiliser l'action communautaire par la sensibilisation de la population à prendre part active aux différents programmes nationaux, ...

La constitution rwandaise reconnaît la décentralisation et stipule que les pouvoirs publics sont décentralisés au profit des entités administratives locales conformément aux dispositions légales prévues en la matière³⁰.

Dans les lignes qui suivent, nous allons analyser l'état de décentralisation de la ville de Kigali. Comme nous l'avons déjà évoqué, la décentralisation au Rwanda a pris un tournant assez décisif à partir des années 2000 et s'est accompli graduellement dans le temps. A l'heure actuelle, c'est la loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées qui donne le ton au projet de décentralisation. Cette nouvelle loi abroge les lois existantes régissant la matière, à savoir la loi n° 08/2006 du 28 février 2006 portant organisation et fonctionnement du District ainsi que la loi n° 10/2006 du 03 mars 2006 portant organisation et fonctionnement de la Ville de Kigali. Elle décrit le cadre général des entités administratives décentralisées, leur organisation et leur fonctionnement. Selon cette même loi, la ville de Kigali et les districts constituent des entités administratives décentralisées dotées d'une personnalité juridique alors que les secteurs, les cellules et les villages sont des

³⁰ REPUBLIC OF RWANDA, Constitution of 2015, Official Gazette no special of 24/12/2015, Rwanda.

entités administratives décentralisées sans personnalité juridique³¹. Les entités décentralisées qui occupent notre champ d'étude pour l'instant constituent la base du développement communautaire et jouissent de l'autonomie administrative et financière³².

Section 2. LA PARTICIPATION CITOYENNE

Une scène publique où certaines questions accèdent à la visibilité politique, où des arguments sont mis à l'épreuve, où des visions alternatives du quartier et de la ville peuvent s'affronter (Blondiaux, 2001), tel est le postulat de la démocratie et de surcroît de la démocratie participative. L'idée remonte déjà loin au XVIII^{ème} siècle, avec la légitimation du gouvernement par un vote. De la cité grecque au vote censitaire, de Montesquieu arguant sur le système aristocratique et introduisant la balance des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de la constitution anglaise, à Rousseau, les philosophes prônent que la légitimité du gouvernement passe par le libre assentiment des gouvernés sans lequel aucun pouvoir n'est légitime « no taxation without representation » ; mieux vaut une inégalité d'accès aux charges publiques consentie grâce au vote, qu'un égal accès aux charges publiques sans assentiment du peuple, donc sans légitimité (Albertini, 2014). S'il est vrai que la démocratie représentative a fait son chemin, depuis le vote censitaire au suffrage universel, il est tout autant vrai que les citoyens aspirent à plus de participation, encore plus d'implication dans les affaires publiques. Les temps changent, les sociétés se modernisent et deviennent plus réflexives et on plaide pour une démocratie qui ferait la place « la plus grande possible » au débat public (Innerarity, 2006). Les

³¹ REPUBLIC OF RWANDA, Loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, Official Gazette n° Special of 30/10/2013, article 2 et suivant.

³² Ibidem., article 3.

systèmes représentatifs sont critiqués et remis en cause à l'instar d'André Tardieu qui déplorait que le peuple soit « souverain captif » d'un parlement tout puissant (Albertini, 2014).

La démocratie participative vise de manière générale à intégrer les usagers, les administrés ou les riverains à la prise de décisions administratives ou aux politiques les concernant, il importe d'impliquer le plus grand nombre possible de personnes dans des activités permettant leur participation et que puissent réapparaître dans cet espace public de discussion ceux des citoyens situés ordinairement en lisière de la chose publique. Ainsi, favoriser la prise de parole des citoyens sur les affaires publiques locales, diffuser de l'information sur les politiques en cours, contribuer à la constitution d'espaces publics de discussion (Blondiaux, 2008) peuvent être des buts de cette participation tant souhaitée.

*« La participation, c'est un peu comme manger des épinards : personne ne s'oppose à son principe parce que c'est pour le bien de chacun » (Sherry R. Arnstein³³). Si Arnstein aborde la participation d'un ton aussi comique ce n'est pas pour autant qu'elle n'en soit une question préoccupante. Même si l'on sait que bon nombre de textes légaux internationaux et nationaux garantissent la participation comme un droit de tout citoyen. Rien que pour fournir des exemples illustratifs, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (article 21) reconnaît à toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; et selon la Charte européenne, *la participation et la citoyenneté active reviennent à avoir le droit, les moyens, l'espace et l'opportunité -et, quand cela est nécessaire, le soutien- de participer aux décisions et de les influencer, et de s'engager dans l'action et dans les activités afin de contribuer à l'établissement d'une société meilleure³⁴*. La participation citoyenne exige ainsi non seulement*

³³ Traduction source : <http://www.le-citoyen.fr/2016/02/l-echelle-de-participation-arnstein-hart.html>, visité le 27/02/2018.

³⁴ Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

la garantie d'un espace d'échanges mais aussi des efforts de soutien dans sa réalisation ; et la décentralisation est perçue comme un élément essentiel de participation citoyenne démocratique car elle offre aux citoyens une opportunité de faire connaître leurs besoins et revendications auprès des élus qui sont tenus redevables des performances réalisées³⁵.

Ayant déjà circonscrit les grandes tendances de la décentralisation, qu'en est-il de la participation ? Nous aurons dans les lignes qui suivent à définir la participation et à partager l'engouement que ce courant a suscité. Nous reviendrons aussi sur ses limites.

2.1. Définition

« *En un mot, participer signifie s'impliquer, avoir des tâches à réaliser, partager et prendre des responsabilités. Autrement dit, être admis et intégré.* » (Peter Lauritzen, cité dans Le Journal de la Citoyenneté³⁶). La participation constitue le postulat fondamental de la démocratie tel qu'il apparaît dans sa formule traditionnelle : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Elle peut être mise en œuvre par différents mécanismes et à cela à différents échelons de gouvernement.

La participation citoyenne n'est en rien une récente préoccupation, déjà en 1969, Sherry Arnstein tentait une réponse pour concilier les contentieux politiques et les critiques que soulevait la question de la participation citoyenne « ... *la participation du citoyen est une expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens. C'est la redistribution du pouvoir, qui permet aux citoyens privés de pouvoir, exclus des processus politique et économique, d'y être à l'avenir sciemment inclus. Cette stratégie permet aux « sans pouvoir » de s'associer à la prise*

³⁵ Bardhan, P. et Mookherjee, D., Decentralization and Local Governance in Developing Countries, A Comparative Perspective, The MIT Press, 2006, p.4.

³⁶ <http://www.le-citoyen.fr/2016/02/l-echelle-de-participation-arnstein-hart.html>, visité le 27/02/2018.

de décision concernant les modalités du partage de l'information, des objectifs et politiques mis en place, de l'allocation des ressources fiscales, des programmes mis en œuvre, et de la distribution des bénéfices tirés de contrats ou du mécénat. En un mot, il s'agit des moyens susceptibles d'engendrer une réforme sociale significative, qui leur permette de partager les bénéfices de la société d'abondance. »³⁷. Arnstein a construit un modèle de participation qui se décline en une échelle de huit niveaux de participation³⁸. Selon cette échelle, le degré de participation des citoyens va en croissant depuis le niveau le plus bas qui est formé de deux paliers, la manipulation et la thérapie, niveaux auxquels aucune démarche participative n'est envisagée et dont la situation devrait être évitée. Il s'en suit trois marches représentées par un niveau de participation symbolique (l'information, la consultation et l'apaisement) où les citoyens ont la latitude de faire entendre leurs préoccupations mais leurs points de vue ne sont guère pris en compte. Enfin, en haut de l'échelle, les trois niveaux constituent le socle d'une effective participation car à travers le partenariat, la délégation de pouvoirs et le contrôle, les citoyens parviennent à faire infléchir les politiques de leur côté et sont investis de pleins pouvoirs dans la détermination des résultats.

Roger Hart, pour qui la participation est un droit fondamental du citoyen, souligne le fort lien qui rattache la participation et la démocratie et définit la participation comme le processus de partager les décisions qui affectent sa vie ou la communauté dans laquelle on vit (*...participation is used... to refer generally to the process of sharing decisions which affect one's life and the life of the community in which one lives. It is the means by which a democracy is built and it is a standard against which democracies should be measured. Participation is*

³⁷ Sherry Arnstein, copie du contenu de son article "A Ladder of Citizen Participation" (1969) traduit par le Comité d'Évaluation et de Suivi, CES- mars 2006.

³⁸ Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, p.217.

the fundamental right of citizenship.³⁹). Emboîtant le pas à Arnstein, il revoit son échelle de participation mais en garde les huit marches symbolisant le niveau de participation. Selon Hart donc, les citoyens peuvent être impliqués, associés ou prendre des responsabilités à un projet, une organisation ou une communauté dépendamment de leur niveau d'expérience, de la situation locale et bien évidemment selon les ressources disponibles et les besoins à combler. Il se développe ainsi une relation de partenariat entre les citoyens et les politiques. L'échelle de Hart représente les niveaux de participation citoyenne ainsi qu'il suit⁴⁰ :

- Niveau 8 : **Prise de décision en commun** : Un projet ou des idées sont initiés par les citoyens et les politiques participent au processus de décision en tant que partenaires.
- Niveau 7 : **Initiative et direction des citoyens** : Un projet ou des idées sont initiés et gérés par des citoyens
- Niveau 6 : **Initiative des politiques, partage de la décision avec les citoyens** : Le projet est initié par les politiques, mais les citoyens sont invités à participer au processus de décision et à prendre des responsabilités en tant que partenaires égaux.
- Niveau 5 : **Consultation et information des citoyens** : Le projet est initié et géré par les politiques, mais les citoyens apportent leurs avis et suggestions et sont informés de l'impact de leurs suggestions sur les décisions finales ou sur les résultats.
- Niveau 4 : **Information des citoyens et délégation de certaines fonctions** : Le projet est initié et géré par les politiques ; les citoyens sont invités à remplir certaines fonctions spécifiques ou à réaliser certaines tâches dans le cadre du projet, mais ils sont conscients des limites de leur influence réelle.
- Niveau 3 : **Participation symbolique** : Les citoyens sont invités à remplir certaines fonctions dans le projet, mais ils n'exercent aucune influence réelle sur les décisions. On crée ainsi une fausse impression de participation des citoyens (délibérément ou non), alors que ceux-ci n'ont aucun mot à dire sur leur contribution et sur ses modalités.
- Niveau 2 : **Participation à titre décoratif** : Dans le projet, les citoyens ne remplissent aucun rôle significatif (en dehors de leur simple présence). Ils sont des sortes d'objets décoratifs auxquels on donne une place bien visible dans le projet ou l'organisation pour que les personnes extérieures ne manquent pas de les remarquer.
- Niveau 1 : **Manipulation des citoyens** : Les citoyens sont invités à participer au projet mais n'ont aucune influence réelle sur les décisions et les résultats. Leur présence est en fait utilisée pour parvenir à d'autres buts, comme remporter les élections locales, présenter une institution sous un jour favorable ou bien obtenir des fonds supplémentaires de la part des institutions qui soutiennent la participation des citoyens.

³⁹ Hart, Roger A.: "Children's Participation: From tokenism to citizenship", Innocenti Essays n.4, UNICEF, 1999, p.5.

⁴⁰ <https://www.coe.int/fr/web/compass/citizenship-and-participation#6>, visité le 28/02/2018.

Ce mouvement a suscité un engouement et plusieurs initiatives concrètes ont vu le jour. Le cas le plus célèbre est celui du Brésil, dans le quartier de Porto Alegre où l'arrivée au pouvoir d'un mouvement de coalition de gauche a permis d'intégrer la participation du public dans l'allocation d'une partie du budget public (budget participatif), les citoyens, habitants du quartier pouvant ainsi définir l'affectation du financement (Blondiaux, 2001 ; Bresson, 2014) ; cet exemple nous en dit long sur les espoirs véhiculés par cette gouvernance émergente.

2.2. Engouement

Depuis quelques décennies, il est à constater que de plus en plus, les citoyens les plus ordinaires sont impliqués et inclus dans les mécanismes de prise de décision politique et de gestion des affaires publiques, dans les domaines les plus divers tels que l'environnement, l'éducation, le développement et même la sécurité publique (Fung et Wright, 2005). Nous n'allons pas évoquer les méandres et les différentes pensées ayant marqué les débats des politiques, des économistes et des scientifiques de ce courant, depuis les époques reculées d'Alexis de Tocqueville et son admiration pour la démocratie américaine au XIX^{ème} siècle, le théoricien marxiste Kautsky et sa critique de la démocratie bourgeoise au XX^{ème} siècle (Bresson, 2014), mais nous nous attarderons sur les apports positifs marquants. Car les partisans de la démocratie s'interrogent sur les moyens de faire participer « tous » les citoyens à la vie politique de la nation et des décisions collectives ; et les réponses concrètes apportées sont variables selon les lieux et les époques (Hendricks, 2009 ; Bresson, 2014). Qu'elle prenne la forme d'une réorganisation de l'action publique, d'une recomposition des pouvoirs au sein même de la puissance publique pour mieux exercer un contrôle sur la société (Bresson, 2014 ; Fung et Wright, 2005), qu'elle relève d'une initiative d'en bas, c'est-à-dire sollicitée et suscitée par le peuple (Fung et Wright, 2005 ; Hendricks, 2009 ; Bresson, 2014), qu'elle soit encadrée, orientée, bref mobilisée de

l'extérieur (Hendricks, 2009 ; Bresson, 2014), la participation citoyenne est au cœur des revendications dans le domaine des politiques sociales et urbaines (Bresson, 2014).

La démocratie participative est à l'origine des initiatives et expérimentations, dont l'ultime objet est d'impliquer un public considérable dans le débats sur la prise de décisions politiques (Kahane et al., 2013)) et plusieurs initiatives ont été réalisées que ce soit au niveau des gouvernements, de diverses organisations sans but lucratif ou bien aussi celles à but lucratif ou autres (Hendricks, 2009 ; Kahane et al., 2013)). Rien que pour le cas de la France, nous noterons à titre d'exemples, la mise en place des comités d'éthique (régis par des procédures qui permettent de formaliser une discussion ouverte et structurée de problèmes de société qui surgissent sans l'opinion publique), la loi relative à la démocratie de proximité de 2002 (créant les conseils de quartier), le référendum populaire, le « Grenelle de l'environnement » et les conférences sociales et environnementales de 2012, l'instauration du débat public pour les questions relatives aux grands équipements publics tels que les autoroutes, les lignes à haute tension et les lignes TGV (Albertini, 2014).

Selon bon nombre d'auteurs, la démocratie participative présente des avancées positives par rapport aux méthodes traditionnelles. Elle renforce et encourage l'engagement des citoyens, favorise la collaboration dans la recherche de solutions aux problèmes posés, et prône l'implication et l'inclusion directe des divers publics dans la prise de décision (Fung et Wright, 2005 ; Michels, 2011 ; Hendricks, 2009 ; Kahane et al., 2013 ; Albertini, 2014). L'un des reproches formulés à l'encontre des démocraties de représentation est que la délégation du pouvoir décisionnel amène les citoyens à se sentir exclus de la vie politique alors que la participation de chaque citoyen dans le processus décisionnel est indispensable au bon fonctionnement de l'Etat, selon la théorie rousseauiste (Michels, 2011). Aux dires des partisans de la démocratie participative, la participation permet aux citoyens de prendre part active au déroulement des discussions organisées et d'avoir leur mot à dire quitte à influencer les

décisions à prendre. Selon Michels (2011), Kahane et al. (2013), la participation joue d'autres fonctions, notamment la fonction éducative et la fonction intégrative. Au contact des pairs lors des débats dans le cadre du processus décisionnel public, les citoyens améliorent leurs compétences civiques et générales. De même, leurs vertus civiques sont aiguisées, ils se sentent plus intégrés dans leur communauté et personnellement responsables des décisions prises (Michels, 2011). La légitimité des décisions ainsi prises sera renforcée, décisions jugées plus rationnelles car ayant impliqué les personnes concernées dans les débats. Et pour renforcer les dires d'Ank Michels, Hendricks (2011), ajoute: *according to its proponents, deliberative democracy promises informed rational decisions, fairer, more publicly oriented outcomes, and improved civic skills.*

Comme qui dirait que tout ne peut être blanc, les tenants de la démocratie participative ne tarissent sans doute pas d'éloges quant à cette méthode de gouvernance, mais l'engouement et l'optimisme soulevés par cette nouvelle démarche de gouvernance n'a pas empêché la montée d'un contre-courant critique ; le scepticisme et le sarcasme de la part aussi bien des praticiens que des chercheurs pour cause principale l'inévitable degré d'incertitude qui caractérise tout dispositif de gouvernance (Fung et Wright, 2005). Nous allons voir dans les lignes qui suivent que la participation connaît aussi des limites.

2.3. Limites et défis

Pour mieux aborder les limites et défis de la démocratie participative, nous avons opté pour la subdivision inspirée de Blondiaux (2008) dans son article « Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. », soutenue par les écrits d'autres auteurs évidemment.

Ainsi, selon Blondiaux (2008), la gouvernance participative a essuyé une contre-offensive idéologique basée sur trois arguments essentiels : l'effet pervers, l'inanité et la mise en péril de la démocratie représentative.

➤ Effet pervers :

Ce qui est recherché, le but poursuivi par l'accroissement de la participation citoyenne aux affaires publiques, c'est la promotion de la liberté politique, mais les effets recherchés ne seront pas ceux engendrés et au lieu de promouvoir la liberté, la participation accrue risque d'instaurer un régime de tyrannie et d'oppression populaire

➤ Inanité :

Les idées véhiculées par les tenants de la démocratie participative ne sont qu'un trompe-l'œil, un simulacre car les puissants resteront puissants quelles que soient les armes qu'ils se donnent.

➤ Mise en péril de la démocratie représentative :

L'autre risque pouvant être lié à l'introduction de ces nouveaux droits, c'est l'effondrement du système déjà en place, à savoir la démocratie représentative. Les réformes envisagées de la démocratie participative impliqueraient des conséquences désastreuses, un risque de mise en péril du système politique et social établi par la démocratie représentative.

A côté de ces reproches formulés à l'encontre de la démocratie participative, Blondiaux relève une série de pièges qui dénotent les défis et les lacunes de la participation ; il s'agit du piège de la proximité, le renforcement des inégalités politiques, la tentation d'instrumentalisation, et l'absence d'influence sur la décision.

➤ Le piège de la proximité :

Dans la mise en pratique des théories de la démocratie participative, relativement à la participation citoyenne, des questionnements de base se posent. Quel public faut-il impliquer ?

Sur quelle échelle, quelle division territoriale serait la mieux indiquée pour récolter des réflexions inclusives et représentatives de la population concernée ? Il sied alors de s'interroger sur l'échelle territoriale à laquelle la participation des habitants doit être organisée, le plus souvent, les habitants sont choisis à l'échelle du quartier et les discussions se cantonnent à l'entourage immédiat ; il en résulte un risque de dépolitisation des débats surtout si l'ensemble de la population n'est pas représenté dans les débats (Albertini, 2014).

La démocratie participative se voit le plus souvent confondue à la démocratie de proximité, sinon d'enclave (Blondiaux, 2008). S'il est vrai que d'entendement général, les décisions politiques doivent être prises au plus près de ceux qu'elles touchent et s'ajuster à leurs demandes et souhaits ; il est tout aussi vrai que si les débats sont engagés au sein des seuls habitants d'un quartier, les discussions vont se limiter aux problèmes de l'environnement immédiat, sans toucher les grands problèmes du moment. Les discussions sont dépolitisées, les participants étant d'ailleurs appréhendés comme des « habitants » et non des « citoyens ». Ces cas de figure peuvent être pratiqués avec l'assentiment des élus qui se réservent ainsi la primauté dans la politisation du problème (Blondiaux, 2008). Ce confinement de la participation citoyenne a pour principales conséquences l'exacerbation des égoïsmes locaux et sociaux (les habitants sont fortement incités à réclamer un traitement plus favorable pour leur quartier et à rejeter toute contrainte nouvelle) et la déconnection de l'espace des problèmes et de la décision (car les décisions se prennent à un niveau plus élevé, intercommunal par exemple, alors que les discussions ont été réalisées ailleurs, à un niveau plus bas) (Blondiaux, 2008).

➤ Le renforcement des inégalités politiques :

Nos démocraties sont, on le sait, inégalitaires (Blondiaux, 2008). Quoi qu'on dise, qu'on fasse, les citoyens les plus enclins aux débats politiques, à s'intéresser aux questions politiques et à exercer leurs droits politiques se retrouvent dans les milieux les plus nantis que dans les milieux populaires. Il apparaît donc bien vraisemblablement que ce sont ces mêmes personnes qui

prendront part aux débats organisés. Nous citerons à titre illustratif les écrits de Blondiaux (2008) qui illustrent de façon fort crue cette situation : « *Ce sont ainsi les populations les plus fragiles, les plus exposées aux conséquences d'éventuelles décisions des conseils, qui ont dans les faits les chances les plus faibles d'y être représentées. En dépit des efforts accomplis par la municipalité afin d'abaisser les coûts symboliques de la prise de parole publique, celle-ci reste largement conditionnée par le degré d'intégration sociale, qu'il se traduise par un sentiment d'appartenance au quartier ou par la maîtrise de compétences rhétoriques particulières* ».

Ici aussi plusieurs auteurs rejoignent Blondiaux, et dénoncent cette lacune de la démocratie participative. Les compétences communicatives nécessaires ou presque exigées pour prendre part active dans les discussions causent des biais et privilégient les personnes les plus compétentes et accoutumées aux débats publics, comme les personnes les mieux éduquées et de la classe moyenne (Hendricks, 2009). Les personnes les plus démunies (qui n'ont ni les moyens ni le temps de rejoindre les autres pour les discussions), les groupes les plus marginalisés (à l'exemple des toxicomanes, des prostitués, des sans-abris, les SDF), les personnes les moins intégrées socialement (les étrangers, ceux qui ne maîtrisent pas la langue de discussion), les personnes en marge de la société, sans parler des jeunes et des femmes dans certaines sociétés. Ce sont ces mêmes personnes qui participeront le moins dans ces débats qui se veulent pourtant inclusifs, leurs voix se feront entendre le moins et elles n'auront guère de chance d'influer sur les politiques publiques (Blondiaux, 2008 ; Hendricks, 2009 ; Kahane et al.2013). Et au décompte, la démocratie participative n'aura fait qu'empirer et renforcer les inégalités politiques déjà insupportables. Les questions de la représentativité sociologique (tous les groupes sont-ils représentés) mais aussi politique (tous les arguments et points de vue peuvent-ils être débattus ?) et des dispositifs demeurent partout et toujours posées (Blondiaux, 2008). Les décideurs politiques et ceux engagés dans les structures participatives devraient donc réfléchir sur les meilleures méthodes pour inclure le plus grand nombre de personnes pour que

les débats soient représentatifs de l'ensemble de la population. Car le risque est bien évidemment de voir l'espace public privatisé au profit des plus nantis et des plus forts et de voir dans les mythes de la sélection politique l'émergence d'habitants professionnels censés parler au nom de l'ensemble de la population (Blondiaux, 2008).

➤ Tentation d'instrumentalisation :

La mise en pratique constitue une étape cruciale pour l'application des théories de démocratie participative. Et dans les pratiques courantes, l'enjeu réel est bien plus de signifier l'intention de faire participer que de participer réellement. *L'arène des discussions est plus marquée par des exercices où la posture vaut plus que le contenu ; pourtant avant d'être un nouvel art de gouverner, la consultation pourrait n'être qu'un art de communiquer* (Blondiaux, 2008).

Il est à déplorer ici, que les décideurs politiques se bornent à prôner la participation et la consultation sans pour autant donner suite aux discussions et aux décisions issues des débats, sans même s'intéresser aux résultats recueillis. C'est à croire qu'ils font les rituels pour redorer leur image et cet usage ostentatoire de la participation n'étant qu'un simulacre. Même au cours des débats, le risque politique est fortement atténué, ceci par le biais de plusieurs procédés notamment les invitations qui sont données à qui semble le mieux indiqué selon les organisateurs, l'emprise totale sur la logistique de l'événement que ce soit le choix du lieu, de l'information à débattre, l'agenda du déroulement de la rencontre, le programme et le calendrier général des activités, la définition des règles, gestion de la police d'audience à savoir donner et retirer la parole et l'orientation de l'ensemble des discussions et bien de fois même l'existence d'un animateur qui est censé recentrer et orienter les débats. Cela peut également se faire par l'intermédiaire des procédés plus subtils comme la prise en charge des participants, pour le logement et la restauration auxquels peuvent s'ajouter des frais de perdiems. Tout ceci rend compte à quel point les discussions peuvent être biaisées ou manipulées (Hendricks, 2009 ; Kahane, et al. 2013), le rachat des consciences pouvant même être envisagé.

➤ Absence d'influence sur la décision :

L'une des manières efficaces de se préserver de risques encourus par la participation consiste à lui ôter tout impact direct sur l'action (Blondiaux, 2008). Car le problème majeur que pose un éventuel transfert de souveraineté à ces structures participatives, c'est la responsabilité des acteurs ainsi désignés. Devant qui seraient responsables ces publics acteurs ? Comment s'assurer leur représentativité ? Comment préserver les intérêts de ceux qui en seraient exclus (Blondiaux, 2008) ? Autant de questions que personne n'est en mesure de régler pour le moment. Il demeure également posé la question essentielle quant au dilemme auquel se retrouve confronté le représentant élu : souhaite-t-il un partage de la décision politique ? Ne pas tenir compte de l'avis des habitants ne va-t-il pas engendrer le risque de décevoir ? Et puis à quoi sert le responsable politique s'il renonce à s'engager pour se dissoudre dans des consultations tous azimuts (Albertini, 2014) ? Et tout ceci milite en faveur du manque d'influence des consultations sur les décisions politiques à prendre.

En définitive, quoi que ce courant ait suscité trop d'engouement, même les efforts pour sa mise en application effective laisse à désirer si on analyse les avancées légales en la matière (Blondiaux, 2001). Et bien de personnes demeurent sceptiques quant aux apports de cette nouvelle gouvernance car pour une partie au moins des élites politiques et journalistiques, le principe même d'une participation accrue des citoyens aux affaires publiques reste difficilement admissible (Blondiaux, 2008). Que ce soit pour raison de simple négativisme hostile au progrès ou relativement aux risques réels ou supposés de cette nouvelle façon de faire (Fung et Wright, 2005).

Au regard des initiatives réalisées et celles en cours, plusieurs questionnements persistent, qu'ils soient liés aux effets mêmes de cette approche ou aux défis et lacunes de la participation citoyenne. En effet, quelle responsabilité auront les citoyens engagés dans les débats, quelle légitimité pour les décisions prises, et bien plus encore quelle force de persuasion dont disposent

les personnes en marge de la société, quelle influence auront les débats soulevés sur les décisions finales, quelles formules pour diriger les débats ? Autant de questions et auxquelles il faut trouver réponse. Et autant de questions qui pourraient être réglées par des mécanismes de décentralisation du pouvoir ; auxquels nous nous penchons dans notre étude en analysant l'impact de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne.

CHAPITRE III. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

Si notre choix de recherche porte sur la gouvernance urbaine, cela n'est pas dû au hasard. Comme nous l'avons déjà évoqué, selon les statistiques prévisionnelles, les tendances mondiales à l'urbanisation sont élevées et les plus forts taux seront concentrés en Afrique et en Asie. Les villes s'agrandissent du jour le jour et le nombre des populations urbaines augmente que ce soit par l'intensification de l'exode rural, l'enregistrement de forts taux de natalité et de sénilité, les progrès socio-économiques, etc. Il y va sans dire que de telles situations sont à l'origine de plusieurs défis notamment par rapport aux ressources environnementales, à la cohabitation pacifique, et fort probablement à la survie même de l'humanité. Les villes et les Etats devraient donc être à mesure d'atténuer et de réguler cet impact. Ainsi, à côté d'autres projets dans ce sens, les villes et les Etats devraient améliorer et renforcer leur gouvernance pour permettre une meilleure prise en compte des spécificités locales et une implication effective des populations aux affaires publiques. Tel est le postulat de notre travail de recherche qui vise à établir la corrélation entre la décentralisation et le niveau de participation citoyenne dans la Ville de Kigali au Rwanda.

Si le Rwanda et sa capitale Kigali évoque pour plusieurs, des souvenirs des atrocités du génocide de 1994 contre les Tutsis et le chaos qui s'en est suivi ; ce pays est bien notablement

connu aujourd'hui pour son essor économique et social. Un pays qui renaît des cendres du passé et se bâtit du jour le jour par la volonté de ses dirigeants et l'adhésion des citoyens aux nombreux projets mis en œuvre pour promouvoir la gouvernance démocratique, la décentralisation, favoriser et consolider la réconciliation et l'unité nationale, rebâtir le pays et redorer son image. « ... *une nation plus prospère avec plus de bonheur pour tous.* »⁴¹, ainsi s'exprimait, Mr Musoni, Ministre rwandais ayant en charge les finances et la planification économique, paraphrasant le leitmotiv des différentes politiques et programmes de l'Etat formé au sortir de la crise : « *Transformer le Rwanda en un pays à revenu intermédiaire d'ici 2020 avec un secteur privé prospère et une économie fondée sur le savoir ; réduisant la pauvreté ; les problèmes de santé ... avec une nation unie et démocratique* » (objectif principal de la Vision 2020 du Rwanda).

Dans ce fil d'idées et plus remarquablement d'actions, Kigali se veut être un centre urbain d'excellence en Afrique⁴², à travers une inclusion sociale, un développement durable et une croissance économique soutenue. Elle s'est fixée comme objectifs d'être une ville vibrante socialement, culturellement et économiquement, de promouvoir les transports écologiques, etc. Actuellement et depuis plusieurs années, le renouvellement des politiques métropolitaines ne s'inspire plus essentiellement des motifs d'équité et d'efficience, elles consistent bien plus à assurer la compétitivité internationale de la région urbaine (Kubler et Tomas, 2010). La compétitivité des villes repose sur le marketing territorial ou urbain qui, bien évidemment, soulève plusieurs enjeux de taille relativement à l'atteinte de certains standards liés aux services et infrastructures urbains, le branding et la promotion du potentiel urbain. Tel qu'il apparaît dans la littérature actuelle sur le marketing territorial, le territoire doit mettre en œuvre des politiques pour capter les capitaux et les flux économiques, se vendre aussi bien à ses habitants

⁴¹ MUSONI, J. ; Ministre des Finances et de la Planification Economique ; Gouvernement de la République du Rwanda ; 2007.

⁴² Plan de développement de la Ville de Kigali

qu'à l'extérieur de ses frontières (Ghorra, 2009 ; Eshuis, 2014). Selon Eshuis, le marketing territorial s'articule sur la promotion du territoire, l'aménagement du territoire pour le rendre plus attractif, la promotion de l'image et la représentation que l'on se fait du territoire. Kigali se modernise et compte devenir le « Singapour de l'Afrique ». Capitale administrative et commerciale, Kigali se veut être le centre propulseur du pays et le centre de l'industrie d'affaire par :

- Le développement d'un tourisme d'affaire à travers la mise en place d'infrastructures appropriés : la construction d'hôtels aux standards internationaux et des centres abritant les grandes conférences et les grandes rencontres internationales (le Rwanda occupe la 3^e place de classement sur le continent africain), la construction de logements abordables et en quantité suffisante, la construction de nouveaux axes routiers dans la ville et les villes secondaires, la construction de l'aéroport de Bugesera avec une capacité d'accueil accrue, l'amélioration des moyens de transport (transport vert, transport intelligent),
- Le développement d'une économie de connaissance (intelligence numérique) : à l'heure actuelle des TIC, le marché numérique est très prometteur et a déjà attiré plus de 45% des investissements extérieurs pour la période de 2008-2013. Il constitue l'un des secteurs compétitifs sur le continent.
- Le pays mise aussi significativement sur la propreté, la salubrité de la ville et la sécurité des habitants.

Kigali, réalise ainsi plusieurs projets de développement sous l'impulsion de sa politique de développement inscrite dans les documents officiels comme la Vision 2020 ; la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté, le Plan stratégique sectoriel d'urbanisation et de peuplement rural, le Programme du Gouvernement, les OMD, etc. Le Rwanda et sa capitale Kigali, connaissent des obstacles naturels au développement notamment

sa position enclavée ; un relief assez accidenté et la rareté des terres. De nombreux projets de transformations de son territoire ont été réalisés et d'autres sont en cours. Comme déjà souligné, un accent est mis sur l'amélioration des infrastructures de transport et de communication ; de logement ; de loisirs et d'accueil pour attirer plus de flux de capitaux, plus d'investissement. Selon Ghorra (2009), « *une ville peut être qualifiée de mondiale si à l'échelle mondiale, elle est connue de tous, si elle exerce un pouvoir d'attraction et d'influence en raison de son patrimoine historique par exemple et si elle est en mesure de se qualifier pour se positionner dans la hiérarchie des villes accueillant les flux touristiques* ». Si la volonté politique de promouvoir Kigali comme ville mondiale n'est expressément pas exprimée, il est néanmoins plus qu'évident que le désir de restructurer la ville et d'y construire de nouvelles infrastructures pour abriter les grandes conférences et rencontres internationales trouve sa source dans la volonté de se conformer aux standards des grandes villes tout en se démarquant dans la compétitivité internationale entre celles-ci.

Ce progrès socio-spatial s'est accompagné de restructurations politiques et administratives pour asseoir une gouvernance démocratique et participative. Depuis le lancement des politiques de décentralisation-phares de 2000, la gouvernance rwandaise s'est améliorée au fil du temps avec principales visées la promotion du développement économique national, la réduction de la pauvreté, le rapprochement de l'administration aux administrés par la décentralisation et l'implication des populations locales dans le développement local et les politiques publiques. La décentralisation telle que nous l'avons déjà esquissée s'est faite à travers un processus enclenché vers les années 2000 et qui se poursuit de nos jours. Nous retiendrons qu'au bout de la récente étape de 2013, le pays compte trente (30) districts qui comme la Ville de Kigali sont des entités administratives décentralisées et dotées d'une personnalité juridique. La participation des citoyens aux efforts de développement est réalisée à travers divers programmes inspirés de la tradition et de la culture rwandaise comme Ubudehe program,

Girinka, ... La décentralisation permet à travers les espaces d'échange et les mécanismes qu'elle offre une participation accrue des populations à la définition des projets et politiques locales. Ainsi, principalement, les nouvelles échelles d'administration créées et à travers l'outil de gestion participative qu'est Imihigo, où les citoyens contribuent à la définition des intérêts locaux et l'atteinte d'objectifs spécifiques.

Pour notre cas, la recherche porte sur l'analyse de la relation d'influence entre « la décentralisation » et « la participation » sous le thème de « Décentralisation et participation citoyenne : cas de la Ville de Kigali au Rwanda ». Pour circonscrire cet état de fait nous nous fixons la question de recherche suivante : « Quel est l'effet de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne ? » Et pour y apporter réponse, nous partons d'une hypothèse inductive énoncée tel qu'il suit : « la décentralisation accroît le niveau de participation citoyenne ». Si la variable indépendante demeure « la décentralisation », la variable dépendante « la participation citoyenne », nous pourrions ainsi analyser l'impact de la décentralisation sur les éléments de la participation notamment la création de nouveaux espaces d'échanges et de nouveaux mécanismes de participation, la mise en place de nouvelles échelles de gouvernement/administration, l'existence de nouveaux mécanismes ou d'espaces d'inclusion des personnes défavorisées, vulnérables, ... Nous garderons à l'esprit que d'anciens (existant) mécanismes/ espaces d'échange et de participation peuvent également être renforcés ou améliorés. A l'issue du processus, nous serons à mesure de réfuter ou de confirmer notre hypothèse et de partager nos acquis.

« L'essence de la recherche est de faire avancer une discipline en éprouvant des théories et des pratiques. Pour ce faire, il est essentiel que le chercheur prenne connaissance de la science établie et reconnue. Il

procède alors à la recension des écrits scientifiques sur le sujet et situe sa contribution originale par rapport aux connaissances établies. »⁴³.

Pour apporter des réponses concrètes à notre questionnement, l'analyse documentaire constituera notre stratégie de recherche de prédilection. Nous allons analyser le cadre organique et politique de la gouvernance urbaine au Rwanda, à savoir l'état du transfert des compétences du gouvernement central au gouvernement local, les capacités des entités locales en l'occurrence la ville de Kigali à assumer ses responsabilités et à mettre en œuvre des politiques pour asseoir son indépendance et son développement. Sous cet angle, nous aurons à analyser l'étape franchi dans le processus de décentralisation politique, administratif, fiscal et financier. Un autre point tout aussi important à analyser est le degré de participation de la population locale aux affaires publiques et aux décisions du gouvernement local à travers l'étude de la corrélation entre ces deux composantes.

Pour rendre compte de cette dynamique en marche et nous imprégner des réalités actuelles dans le pays des mille collines, nous aurons à visiter l'ensemble du corpus légal et des différentes politiques qui ont été mis en place et qui circonscrivent le processus de décentralisation au Rwanda. Dès les débuts des tentatives d'implantation des politiques de décentralisation à partir des années 2006 jusqu'à aujourd'hui où le pays semble bien intégré dans le courant de la décentralisation et du renouveau politique. Et puis, il sied de rappeler que depuis quelques années, le Rwanda alimente les débats dans la communauté scientifique que ce soit par rapport à ses réformes administratives s'inspirant des pratiques traditionnelles à l'instar des Contrats de performance IMIHIGO qui demeurent des cas d'école ; et par son essor économique récent ; telle une renaissance après le chaos dans lequel il avait sombré au cours de la période de guerre

⁴³ Séguin, C., « La recension des écrits et la recherche documentaire », In : Gauthier, B. et Bourgeois, I., (2016). Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données, 6ième édition., Presses de l'Université du Québec, p.77.

civile. Nous aurons également le loisir de partager et de nous instruire des données et des avis des chercheurs qui se sont penchés avant nous sur la problématique en concerne. Enfin, notre connaissance et attachement personnels au pays et à la ville sous analyse ; ayant d'ailleurs inspiré (à plus forte raison) notre choix du sujet, nous guidera aussi dans l'achèvement de ce travail de recherche, travail que nous désirons hormis de tout parti pris.

CHAPITRE IV. RESULTATS ET ANALYSE

Section 1. Etat de décentralisation de la Ville de Kigali

Nous n'allons pas revenir dans les méandres de l'histoire des politiques de décentralisation rwandaises, nous aurons sous ce point à discuter de l'état actuel ou plutôt de l'étape franchie dans la mise en œuvre du projet de décentralisation et plus spécifiquement dans la Ville de Kigali qui constitue notre terrain de prédilection.

1.1. Au niveau politique

Tel qu'il appert à travers la récente loi sur la décentralisation au Rwanda, la Ville de Kigali est l'une des entités administratives décentralisées du Rwanda. Elle est dotée d'une administration propre et d'une personnalité juridique. Elle jouit d'une autonomie administrative et financière. La tutelle sur les actes des autorités de la Ville de Kigali comme pour les districts est assurée par le Ministre ayant l'Administration Locale dans ses attributions et c'est lui-même qui veille à la conformité des actes posés par les entités décentralisées.⁴⁴

⁴⁴ Loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, article 2.

Selon la Constitution, les entités décentralisées sont sous l'autorité du Ministère de la Gouvernance Locale. Elles sont tenues d'exécuter les politiques et les décisions prises par le Gouvernement Central, développer et mettre en œuvre des plans de développements locaux suivant les priorités locales, appliquer la loi, les règlements ainsi que les lignes directrices émanant du Gouvernement Central dans la mise en œuvre des programmes et activités. Le Gouvernement Central reste seul responsable de la formulation des politiques nationales, la sécurité nationale, la diplomatie et politique internationale, le commerce international, organisation du système judiciaire, monnaie et politique financière, ainsi que la construction et maintenance des infrastructures nationales (Ralga, 2013)

En ce qui est alors de la décentralisation politique de la Ville de Kigali, plusieurs points nécessitent une attention particulière à savoir la désignation et la mise en place des organes dirigeants de la ville de Kigali, la qualité des relations entre le gouvernement local et le gouvernement central et bien évidemment l'état de transfert des compétences ou l'analyse des pouvoirs réels transférés.

Dans ce courant de décentralisation, il a été instauré un système électoral pour la mise en place des autorités et des organes aux différents échelons de l'administration locale mais en dehors de toute affiliation partisane politique ou compétition politique. De façon globale, sans entrer dans les détails relatifs au choix et désignation des organes dirigeant des différentes entités décentralisées, le vote est direct uniquement au niveau de la cellule et demeure indirect et représentatif à d'autres échelons. Les organes de direction de la ville de Kigali sont : le Conseil de la Ville de Kigali et le Comité Exécutif qui sont appuyés par le Secrétariat Exécutif.

Les membres des Conseils de Districts élus de la Ville de Kigali élisent parmi eux le nombre nécessaire des membres de chaque Conseil de District à déléguer au Conseil de la Ville de Kigali. L'élection des membres du Comité Exécutif de District et de la Ville de Kigali se fait au suffrage indirect et au scrutin secret. Au moins trente pourcent (30%) des membres du

Comité Exécutif doivent être du sexe féminin. Les élections sont encadrées par la Commission Nationale Indépendante. Les candidats sont élus démocratiquement sans connotation politique partisane car nul ne peut se faire élire au niveau des entités administratives de base au nom d'une formation politique⁴⁵. Il est également interdit de faire usage d'armoiries nationales ou d'insignes distinctifs des formations politiques aux fins de campagne électorale des candidats⁴⁶.

Le Rwanda avec sa politique corporative, a mis en place un système de représentation des jeunes et des femmes ; un quota légal des sièges au niveau des organes sont spécialement réservés aux membres du Conseil National des Jeunes et du Conseil National des Femmes pour assurer leur pleine représentation et participation aux affaires locales. De ce fait, le Rwanda enregistre les taux de présence de femmes dans les instances gouvernementales les plus significatifs car 30% des sièges leur sont réservés. Nous noterons en passant que le Rwanda détient le record d'un nombre important de femmes présentes au parlement ; avec cinquante-un sièges (51) sur quatre-vingts (80) soit un total de soixante-trois pourcents (63.8%) à la chambre basse et dix (10) sur vingt-six (26) sièges soit un total de trente-huit pourcents (38.5%) au sénat⁴⁷.

Comme déjà évoqué, la Ville de Kigali, à travers ses organes dirigeants, a pour première mission d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales dans les districts de la Ville de Kigali. A côté de cela, elle est habilitée à préparer et mettre en œuvre le schéma directeur de la ville et ses plans au niveau des districts, le plan de développement communautaire et économique, le maintien des infrastructures, assurer la sécurité des biens et des personnes et

⁴⁵ REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 125.

⁴⁶ Ibidem., article 152.

⁴⁷ <http://archive.ipu.org/wmn-f/arc/classif010216.htm>; (Les données ont été établies par l'Union interparlementaire à partir d'informations fournies par les parlements nationaux jusqu'au 1er février 2016), consulté le 09 mars 2019.

mobiliser les ressources et mettre en place les stratégies de perception des impôts et taxes conformément aux lois en la matière⁴⁸.

S'il est incontestable que les dirigeants au niveau des collectivités décentralisées sont désignés par élections, élections dépourvues de toute compétition politique ; il est intéressant de réfléchir sur le détenteur réel pouvoirs de décision politique et bien encore de la qualité des relations entre le centre et le local. La politique de dépolitisation des échelons de base peut aboutir à l'instauration d'un clientélisme politique par le développement d'une élite technocratique apolitique soutenue par le centre. Le Rwanda ne fait pas exception à cette règle si l'on considère que plus de 70% des hauts responsables des districts élus sont des anciens fonctionnaires. En plus dans ce dédale interminable d'élections indirectes ; le centre garde une influence évidente⁴⁹ comme nous le verrons surtout pour la planification et l'évaluation des projets entrepris au niveau des gouvernements locaux. Les relations avec le gouvernement central demeurent également marquées par le contrôle de tutelle⁵⁰ sur les actes et les décisions du Conseil de la Ville de Kigali qui est exercé par le Ministre ayant l'administration locale dans ses attributions. Il sied de relever que si une mésentente persiste entre le Conseil et le Ministre sur une question donnée, la décision est suspendue et le cas est transmis au conseil des ministres pour y statuer. La décision finale est transmise aux organes de la Ville habilités.

Pour ce qui est des relations de la Ville de Kigali avec les autres entités décentralisées, le partenariat dans la réalisation des activités d'intérêt commun est encouragé, les conseils de ces entités peuvent également conclure des ententes et former des associations dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par arrêté du Ministre ayant l'administration locale dans ses

⁴⁸ REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 141.

⁴⁹ Chemouni, B., Explaining the design of the Rwandan decentralization: elite vulnerability and the territorial repartition of power, Journal of Eastern African Studies, Vol.8, No.2, 2014, p.254.

⁵⁰ REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 146.

attributions. Et dans le même cheminement, des relations de coopération peuvent être établies avec d'autres districts, provinces et villes étrangères après évidemment notification au Ministre de tutelle et au Ministre ayant les affaires étrangères et la coopération dans ses attributions⁵¹.

1.2. Au niveau administratif

La structure administrative de la Ville de Kigali est très particulière. La Ville de Kigali a rang de province comme elle englobe et contrôle trois districts à savoir le district de Gasabo, le district de Kicukiro et le district de Nyarugenge. Lesquels districts sont divisés en secteurs, les secteurs en cellules et les cellules en villages. Le statut juridique de la Ville de Kigali diffère de celui des provinces qui constituent des collectivités déconcentrées alors qu'elle est une entité décentralisée au même titre que les autres trente districts dont compte le Rwanda.

L'organisation et la structure administrative de la ville de Kigali découle de la loi portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées de 2013. Les organes de direction de la ville sont les suivants : Le Conseil de la Ville de Kigali ; le Comité Exécutif et le Secrétariat Exécutif.

- **Du Conseil de la Ville de Kigali**

Le Conseil de la Ville de Kigali est composé de trente-trois (33) membres dont notamment: trois (3) conseillers élus par le Conseil National de la Jeunesse, dont un membre par District de la Ville de Kigali ; la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau de la Ville de Kigali ; le Président de la Fédération du Secteur Privé dans la Ville de Kigali; le Coordinateur du Conseil National des Personnes Handicapés au niveau de la Ville de Kigali; neuf (9)

⁵¹ REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 81 et suivants.

conseillers provenant de chaque District de la Ville de Kigali et élus conformément à la loi portant organisation des élections des autorités administratives locales dont trente pour cent (30%) au moins sont du sexe féminin. Les Conseillers sont élus pour un mandat de cinq (5) ans renouvelables.

Le Conseil de la Ville de Kigali a l'obligation et le pouvoir d'élaborer des règlements régissant la Ville de Kigali et le fonctionnement de ses organes. Ces règlements doivent être conformes à la Constitution et aux autres lois en vigueur et ne peuvent être mis en application qu'après leur publication au Journal Officiel de la République du Rwanda.

- **Du Comité Exécutif de la Ville de Kigali**

Le Comité Exécutif de la Ville de Kigali est composé de trois (3) membres y compris au moins une femme à savoir : le Maire de la Ville de Kigali, qui en est le Président ; le Vice Maire chargé des finances, de l'économie et du développement, qui remplace le Maire de la Ville de Kigali en cas d'absence ; le Vice Maire chargé des affaires sociales. Les membres du Comité Exécutif de la Ville de Kigali sont élus pour un mandat de cinq (5) ans renouvelables une fois.

Le Comité Exécutif de la Ville de Kigali est notamment chargé de : assurer le suivi de mise en exécution des instructions et décisions du Conseil de la Ville de Kigali ; préparer le projet du budget de la Ville de Kigali ; prendre des mesures de sécurité ; élaborer le plan de développement ; dresser le rapport annuel et le rapport trimestriel, s'occuper de toute autre activité lui confiée par le Conseil ou tout autre organe de l'Etat, ...

Président du Comité Exécutif, le Maire de la Ville de Kigali, est le représentant de l'Etat au niveau de la Ville de Kigali et assure la gestion quotidienne du fonctionnement de la Ville de Kigali.

- **Du Secrétariat Exécutif de la Ville de Kigali**

Le Secrétariat Exécutif de la Ville de Kigali est composé du Secrétaire Exécutif et autres membres du personnel de la Ville de Kigali. Les membres du Secrétariat Exécutif de la Ville de Kigali sont recrutés par le Conseil de la Ville de Kigali sur concours conformément au statut général de la fonction publique.

Dans la conduite des projets et de ses missions, les organes politiques de la Ville de Kigali sont appuyés par le Secrétariat Exécutif qui englobe un ensemble de personnel technicien recruté sur une base de compétition conformément aux règles régissant les fonctionnaires de l'Etat⁵². La loi⁵³ reconnaît également le droit à la Ville de Kigali ou à tout district à requérir l'assistance technique nécessaire auprès d'autres organes ou institutions de l'Etat notamment en ce qui a trait aux infrastructures, à la conception et l'examen des plans directeurs, à la supervision ou l'exécution des projets ou à tout autre domaine dépassant leur capacité technique. L'autre organe important dans la structure de la Ville de Kigali est le « **Comité de sécurité de la Ville de Kigali** » chargé d'appuyer par ses avis et consultations au Comité de la Ville de Kigali, le maintien de la sécurité dans la ville.

Dans la réalisation de ses projets et la mise en œuvre des politiques nationales, la Ville de Kigali s'appuie sur le programme des Contrats de performance IMIHIGO. Un outil de gestion participative et un modèle de planification, de mise en œuvre et d'évaluation de projets, unique en son genre. Nous y reviendrons plus en détail dans la section suivante.

⁵² REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 35.

⁵³ REPUBLIC OF RWANDA, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 89.

1.3. Au niveau fiscal et financier

« *Le processus de décentralisation politique et administrative a dévolu aux gouvernements locaux des responsabilités importantes dans divers domaines des politiques publiques* »⁵⁴. Les gouvernements locaux et les villes autonomes deviennent ainsi tributaires de plusieurs services publics essentiels pour assurer le bien-être et améliorer la qualité de vie des populations locales ; notamment l'eau et l'assainissement, les routes et les voies de transport en commun, la santé, l'éducation, la police, les loisirs, ... Ceci exige un budget conséquent de la part de l'entité décentralisée. Ce budget est constitué dans la plupart des cas des dotations d'Etat et de transferts, des paiements de redevances sur le foncier et l'immobilier et des perceptions de taxes sur les activités commerciales. Nous noterons que les procédés de dotation de ressources accusent des différences de taille entre les pays développés et ceux en voie de développement, ces disparités peuvent également être remarquées au niveau régional au sein d'un même Etat. Les pays en voie de développement sont plus enclins au système de dotation et les autorités décentralisées sont plus dépendantes des transferts. De même, c'est dans cette partie du monde que les taxes commerciales constituent une importante source de revenus en raison de leur facilité de collecte tel est le cas notamment en Chine, au Kenya, au Rwanda, en Côte d'Ivoire, au Brésil, au Venezuela ou aux Philippines⁵⁵.

Malheureusement dans certaines situations, les nouvelles entités (que ce soit les gouvernements locaux, les maires ou les conseils municipaux) font face à des contraintes budgétaires ou ont des pouvoirs limités, car les réformes envisagées ne leur donnent pas les moyens et les ressources nécessaires pour répondre efficacement aux demandes qui leur sont soumises. Ainsi,

⁵⁴ Cités et Gouvernements Locaux Unis, Co-crée le futur urbain, l'agenda des métropoles, des villes et des territoires, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, p.154.

⁵⁵ Ibidem.

les transferts difficiles à prévoir, ou soumis à des conditionnalités importantes constituent autant de défis pour l'administration locale dans la réalisation de ses missions.

Si la décentralisation fiscale se définit par le transfert vers les Administrations locales, des pouvoirs de décisions relatives à la mobilisation des ressources au niveau local en vue de l'exécution des responsabilités dévolues par le gouvernement central ; il est aussi de principe, que toute responsabilité dévolue au niveau local devrait être accompagnée d'un niveau adéquat de ressources. Une politique de décentralisation fiscale cherche à promouvoir l'efficacité dans la provision des services au niveau local, le développement durable, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En effet, le développement durable implique une gestion efficace des ressources locales (et nationales), une croissance dynamique de l'économie, le tout basé sur un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. La décentralisation fiscale et financière peut donc promouvoir l'efficacité, l'innovation, le développement des ressources humaines, l'entrepreneuriat et le dynamisme local. Ce sont là les éléments clés d'une politique de réduction de la pauvreté.

Selon la politique rwandaise, la source des finances des entités administratives dotées de la personnalité juridique est déterminée par la loi⁵⁶. Pour le cas en concerne, la ville de Kigali dispose de son budget propre constitué principalement de subventions de l'Etat, de taxes et diverses impositions perçues, de dons et appuis en provenance des coopérations multilatérales et des financements privés. La ville de Kigali génère d'importants revenus pour le pays, surtout fiscaux car la plupart des services y sont concentrés. Mais à l'instar d'autres villes des pays en voie de développement, Kigali demeure tributaire des dotations de l'Etat et aux conditionnalités que cela suppose, et pour toute initiative financière ou fiscale, la ville demeure également sous l'emprise du pouvoir central dont la tutelle est exercée par le biais du Ministre ayant en charge

⁵⁶ Loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, article 95.

l'administration locale dans ses attributions ; qui accorde les autorisations nécessaires pour les financements des projets d'envergure, fixe les règles générales de gestion des finances, fixe les formulaires de collectes de recettes et d'engagement de dépenses⁵⁷, ... Il est aussi à déplorer que la source des recettes des entités décentralisées soit très étroite dans beaucoup de pays africains dont le Rwanda. Les recettes recouvrées sur base de taux fixes et sur de petites activités ne permettent pas l'accroissement des ressources d'autant plus que parfois les grandes activités implantées dans les localités échappent à l'imposition locale (Boko, 2008).

En dépit de ce qui est dit, il sied de signaler que l'objectif général de la politique de décentralisation fiscale du Rwanda est de « Pourvoir aux Administrations locales les ressources nécessaires et leur doter des pouvoirs de mobilisation des ressources propres en vue de l'exécution adéquate des responsabilités décentralisées par l'élargissement/ la diversification des ressources pour les communautés locales, le renforcement des mécanismes de gestion participation à tous les niveaux et la mise en œuvre d'un développement équitable.

Section 2. Qu'en est-il de la participation citoyenne ?

Il sied à présent, dans les lignes qui suivent, de nous pencher sur l'effet de cette décentralisation sur le niveau de participation citoyenne dans cette même ville. Les prémices que nous avons posé au départ devront toujours nous guider dans la vérification de notre hypothèse. En effet, si nous avons supposé que « la décentralisation accroisse le niveau de participation citoyenne » par la création de nouvelles échelles de gouvernement, de nouveaux espaces et mécanismes de participation et d'inclusion des personnes défavorisées aux affaires publiques et à la définition des politiques d'intérêt local ; il est arrivé l'heure de vérifier notre hypothèse. Nous avons déjà

⁵⁷ Loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, article 95 et suivants.

circonscrit l'état de la décentralisation dans la Ville de Kigali à travers l'étude du niveau de transfert de compétences. Analysons à présent l'effet qu'a eu cette décentralisation sur le niveau de participation citoyenne.

2.1. Mécanismes légaux de participation citoyenne

La gouvernance rwandaise est fondée sur le postulat d'une démocratie participative et cela depuis le plus bas niveau de l'échelle de gouvernement ; ce qui permet aux citoyens de prendre part active aux affaires locales et promeut la cohésion communautaire. La loi portant organisation et fonctionnement des entités décentralisées stipule que tout citoyen âgé de dix-huit (18) ans révolus est membre de droit du conseil du village et de la cellule de son ressort administratif. Les assemblées au niveau de ces conseils ont pouvoir de décision sur des sujets très variés relativement à l'amélioration des conditions de vie des habitants évidemment les discussions demeurent circonscrites dans le cadre des politiques et orientations nationales retenues par le district et le secteur de rattachement. Au-delà des rassemblements en conseil du Village ou de Cellule, les responsables des comités au niveau de base ont la latitude de convoquer d'autres réunions si la nécessité l'oblige et les populations y sont conviées dans leur ensemble.

D'autres mécanismes légaux de participation citoyenne existent et la liste pourrait commencer par la loi-mère elle-même, à savoir la Constitution rwandaise, qui stipule que « *Tous les Rwandais ont le droit de participer à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs représentants librement choisis conformément à la loi. Tous les Rwandais ont le droit d'accès égal aux fonctions publiques, conformément à leurs compétences*

et capacités. »⁵⁸. Les citoyens sont encouragés à prendre part aux affaires publiques en désignant par élections démocratiques directes ou indirectes leurs dirigeants ainsi la loi relative aux élections reconnaît le droit à tout citoyen rwandais remplissant les conditions prévues par la présente loi de se faire inscrire sur la liste électorale avant que celle-ci ne soit clôturée⁵⁹.

Est autorisé à se faire enregistrer sur la liste électorale du village ou de l’Ambassade, tout Rwandais ayant atteint au moins l’âge de dix-huit (18) ans ou qui l’aura atteint le jour du scrutin, domicilié ou résidant dans le village ou dans le pays du ressort de l’Ambassade.⁶⁰ Ne peuvent tout de même pas voter certaines catégories de personnes pour des raisons limitativement énumérées par la loi notamment la détention, la culpabilité pour les crimes de viol, de viol sur un mineur, la condamnation définitive pour meurtre et assassinat, la culpabilité, l’aveu ou le plaidoyer de culpabilité pour les crimes de génocide ou les crimes contre l’humanité⁶¹,

Et dans l’optique d’assurer la pleine participation de toutes les catégories de personnes notamment les jeunes, les femmes et les personnes handicapées, des sièges leur sont expressément réservés pour la constitution de certains organes. Ainsi pour illustrer le fait, nous rappelons que le Conseil de la Ville de Kigali est formé de 33 conseillers répartis ainsi qu’il suit : trois (3) conseillers élus par le Conseil National de la Jeunesse, dont un membre par District de la Ville de Kigali ; la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau de la Ville de Kigali ; le Président de la Fédération du Secteur Privé dans la Ville de Kigali; le Coordinateur du Conseil National des Personnes Handicapés au niveau de la Ville de Kigali; neuf (9) conseillers provenant de chaque District de la Ville de Kigali et élus conformément à

⁵⁸ République du Rwanda, Constitution de 2015, Gazette Officielle n° Spéciale du 24/12/2015, Rwanda, article 27.

⁵⁹ République du Rwanda, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015, article 8.

⁶⁰ Ibidem., article 10.

⁶¹ Republic of RWANDA, Constitution of 2015, Official Gazette n° Special of 24/12/2015, Rwanda, article 11.

la loi portant organisation des élections des autorités administratives locales dont trente pour cent (30%) au moins sont du sexe féminin.

De même la mise en place des structures nationales de regroupement de personnes partageant les intérêts et leur développement sont encouragés. Ainsi le Conseil National des Femmes et le Conseil National de la Jeunesse, sont des structures solidement implantées et organisées. Elles disposent des comités de représentation au niveau national, provincial, au niveau du district, du secteur et même de la cellule. Ces organisations constituent d'importantes plateformes d'échanges d'idées entre pairs en vue de contribuer à leur développement et à celui du pays. Elles offrent aux jeunes et aux femmes des espaces de réflexion et d'expression de leurs problèmes spécifiques qui peuvent ainsi être acheminés aux autorités et instances administratives habilitées⁶². Promouvant ainsi une meilleure inclusion de toutes les couches de la population et une représentation effective des personnes défavorisées.

En définitive, ces mécanismes légaux de participation reproduisent les avantages indéniables de la démocratie représentative que nul ne saurait réfuter. Mais à côté, certains inconvénients sont aussi à soulever notamment pour le cas de la Ville de Kigali. En effet, s'agissant de la mise en place des organes au niveau local, les seules élections directes se font aux échelons les plus bas et les postes les plus influents sont pourvus par élections indirectes. L'on est donc en droit de craindre l'absence manifeste des choix directs des populations ou tout simplement la dilution de la volonté des votants à la base ; ce qui n'est pas un moindre mal si l'on recherche des chefs administratifs incarnant la volonté populaire.

⁶² Mukankubito, (I.), Mihigo (J.), Promouvoir l'égalité des sexes dans les processus de décentralisation et dans la gouvernance locale : Leçons du Rwanda, International Alert, 2012, p.26.

2.2. IMIHIGO

Partant d'une tradition, le concept des Imihigo s'est modernisé grâce aux apports scientifiques des experts qui ont travaillé sur cette approche, le rendant ainsi un outil scientifique pour promouvoir une gestion participative et la participation citoyenne dans la gouvernance rwandaise. *“Throughout, the IMIHIGO system is presented by the government as a model for bottom-up planning. Citizens are said to be engaged in the formulation of national policy through a participatory process, starting with households setting their targets. Priorities thus identified at the grassroots level are to be reflected in local governments' IMIHIGO goals and to influence higher level plans and policies”*. La démocratie participative est mise en exergue dans cette approche.

En effet, « IMIHIGO » est un mot rwandais, le pluriel du nom « UMUHIGO » qui signifie « jurer de faire quelque chose, prêter serment d'accomplir quelque chose », sous peine de déshonneur public. Si la personne n'arrivait pas à réaliser sa promesse, elle encourait le déshonneur public pour elle et sa famille. Ce vocable fait également référence au concept de “GUHIGANWA”, qui signifie « entrer en compétition avec d'autres ». Utilisé dans le Rwanda précolonial, ce concept renvoie en général aux périodes de luttes guerrières et tribales ; mais aussi à des situations où une personne jurait ou promettait d'accomplir une action, de réaliser un exploit pendant un temps déterminé et obéissant à certaines règles et principes. Cette personne jurait également de faire face à tout danger survenant en cours de chemin car l'acte à accomplir tenait de l'exploit. Il n'était pas question de simples efforts ou simples gestes.

S'inspirant donc de cette pratique ancestrale et traditionnelle, les contrats de performance IMIHIGO sont introduits pour la première fois en avril 2006, par le Président de la République qui demande aux chefs administratifs (responsables des districts) d'élaborer des plans d'actions à mettre en œuvre et dont l'évaluation sera menée après six mois. Le premier document est ainsi

cosigné le 04 avril 2006 ; et depuis tous les ans, les autorités administratives, à tous les échelons (village, cellule, secteur, district) établissent les priorités de leurs collectivités, déterminent les objectifs sur un plan annuel et définissent les activités pour atteindre les objectifs fixés.

Cette approche IMIHIGO a été adoptée comme un moyen d'accélérer le progrès économique et la réduction de la pauvreté. C'est un outil très orienté vers les résultats, ce qui en fait un des meilleurs pour la planification, de suivi et d'évaluation des projets. Lors de l'élaboration des IMIHIGO, les chefs administratifs établissent les objectifs à atteindre et en définissent des indicateurs mesurables, tout cela est fait en tenant compte des priorités nationales définies dans les documents de politique nationale de développement, comme la Vision 2020, les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le plan de développement des districts

Le processus d'élaboration des IMIHIGO permet la participation de la population et une appropriation du cheminement par les citoyens car les priorités sont définies à la base. C'est le procédé de *bottom up* qui est engagé, les besoins sont relevés au niveau du Village à travers les réunions de base, les idées recueillies sont acheminées à la Cellule puis au Secteur, qui produit ses propres Imihigo sur base des besoins de base et des indications du plan de développement du district. Les Imihigo ainsi revus sont consolidés au niveau du District. La base est donnée par la Plan de Développement du District établi pour une durée de cinq ans. Les contrats de performance Imihigo sont en revanche établis annuellement avec des évaluations à mi-chemin avant la grande évaluation annuelle. Il sied de signaler que selon les cas, les ménages peuvent être amenés à élaborer leurs propres Imihigo qui seront consolidés au niveau du Village.

A ce stade de planification, en considérant les moyens disponibles, le district détermine les interventions qui constitueront ses Imihigo à travers les discussions des priorités des différents secteurs au niveau du forum JAF (Joint Action Forum) ; qui est un mécanisme de coordination et d'harmonisation des activités des différents intervenants à cet échelon de gouvernement. Le JAF appuie le district avec des ressources financières, humaines et un dialogue pour une

meilleure planification, suivi et évaluation des indicateurs retenus. Si nous avons mentionné que les choix sont faits sur considération des priorités nationales contenues dans les différentes politiques nationales, le district prend en compte également les priorités lui transmises chaque année par le Ministre ayant l'administration locale dans ses attributions. A la fin, les contrats sont cosignés par les Maires des villes/les gouverneurs de province et le Président de la République, avec le ferme engagement de réaliser les objectifs assignés. Les axes retenus sont présentés au public, aux collectivités locales pour des fins de transparence et de responsabilité (rendre compte, redevabilité).

L'on est en droit de s'interroger sur l'origine et la portée des axes d'interventions qui seront retenus après ces longues et nombreuses discussions si l'on garde à l'esprit que les priorités sont consolidées au niveau le plus élevé du gouvernement local : le district (pas tant si proche que ça des masses populaires puisqu'il constitue la troisième table/ troisième niveau des négociations et des discussions après le Village). Un autre fait non moins important est que les actions sont définies sur base des priorités du gouvernement central, à quelle fréquence ou dans quelles proportions est-ce que le district peut initier et mettre en œuvre ses propres projets ou initiatives, ceci demeure hypothétique dans le sens où les ressources d'usage proviennent en grande partie des appuis du gouvernement central et que de toutes les façons, la mission première des entités décentralisées est de mettre en œuvre les politiques de l'Etat. Encore faut-il revenir sur le fait que le gouvernement central garde un pied dans toutes les étapes du processus et plus spécialement dans le cadre de l'évaluation et du *scoring*. L'évaluation des performances dans le cadre des contrats Imihigo est faite par une équipe nationale qui se base sur le taux de réalisation des indicateurs fixés dans la planification. Le contrôle régulier de l'Etat permet sans doute un bon moyen de rendre compte de l'évolution mais également d'assurer la réalisation effective des actions qui n'auraient pu se faire autrement que par le biais des entités décentralisées. A l'issue du processus d'évaluation et les visites sur terrain, le district qui

enregistre le taux de réalisation le plus élevé est donc le plus performant, il est acclamé et reçoit un prix d'honneur des mains du Président de la République en personne au cours d'une séance de rencontre nationale hautement médiatisée.

Plusieurs avantages sont reconnus à cette approche de gouvernance notamment : une forte participation de la communauté dans le processus politique, le développement d'une culture démocratique, de rendre compte et de transparence à tous les échelons administratifs. Il est exigé peu de moyens dans la mise en œuvre de l'approche car elle s'inspire d'un contexte déjà connu, une pratique nationale, traditionnelle. Cet Outil est également bien noté et apprécié par les partenaires du Rwanda, qu'ils soient publics, privés ou étrangers.

S'agissant de l'effectivité et de la qualité de l'accès du service public, en l'occurrence lors de la délivrance des documents administratifs, la résolution de leurs problèmes dans les délais, l'assistance dans la compréhension des programmes du gouvernement et des services fournis, l'accueil et la communication avec les usagers, les populations se disent très satisfaites des prestations de leurs gouvernements locaux. Les plus forts taux de satisfaction (situés au-delà de 75% de satisfaction) se retrouvent dans les provinces de l'Ouest, Nord et Est. La ville de Kigali enregistre le plus bas niveau de satisfaction avec une moyenne de 67,7% de taux de satisfaction⁶³.

La notion d'imputabilité et de transparence se retrouvent dans l'Objectif premier des contrats IMIHIGO qui est de promouvoir une culture d'imputabilité et de transparence, favoriser l'esprit d'innovation et de compétition, encourager l'esprit de zèle et de détermination à réaliser les objectifs fixés. Plusieurs critères dénotent de l'imputabilité et de la transparence véhiculés par cette approche. Les contrats adoptés sont signés par les responsables administratifs qui s'engagent à réaliser les objectifs fixés endéans les délais prescrits ; la promotion d'une culture

⁶³ Rwanda Governance Board, Score card, 2016

de performance basée sur les résultats: évaluation régulière des performances, contrôle, évaluation et *scoring*: contrôle régulier par les administratifs locaux, et évaluations périodiques (semestrielle et annuelle) par l'équipe nationale interministérielle d'évaluateurs ; l'implication des divers partenaires aux étapes du processus, la production des rapports des réalisations et communication au public et l'acclamation des meilleures réalisations et octroi des prix d'excellence. Même si le caractère conventionnel de l'outil réduit considérablement le caractère d'imputabilité (Lascoumes et le Gales, 2007).

Quoi qu'ayant créé de fortes et remarquables retombées pour le développement du pays, l'amélioration de l'accès du service public aux usagers, la transparence et l'imputabilité des administratifs ; plusieurs défis sont rattachés aux IMIHIGO notamment la fixation d'objectifs très ambitieux ou peu ambitieux, la faiblesse des mécanismes de contrôle, ...et bien évidemment l'absence d'une effective participation de la population, les défis récurrents demeurant liés à la disponibilité des citoyens, disposer de qualités personnes pour discuter et argumenter en public ou en face d'un auditoire large, la capacité de saisir les enjeux en présence, etc. Il faudrait mettre en place de nouveaux mécanismes participatifs, qui permettent aux citoyens de participer directement non seulement à l'élaboration des politiques, mais aussi à leur mise en œuvre.

Que dire enfin des défis liés aux instruments conventionnels ; le caractère conventionnel soulève des questionnements liés à l'imputabilité et aux sanctions du non-respect des engagements pris : aucune sanction prévue si ce n'est le déshonneur public (public shame). Le caractère d'Etat mobilisateur et à la recherche un engagement direct est traduit ici par le personnage très marquant du Président de la République, qu'en sera-t-il d'un autre président moins impliqué, moins enthousiaste à l'idée ? Aura-t-il sonné l'heure du déclin de cet instrument qui allie tradition et modernité ? Des réflexions devraient être entreprises en vue d'assurer la pleine efficacité et la pérennité de cet instrument si innovant et prometteur dans

l'ensemble car l'effet éducatif de ces contrats de performance véhiculés par la décentralisation est très utile pour asseoir les bases du travail axé sur les résultats dans la bureaucratie rwandaise que de nombreux pays africains pourraient envier⁶⁴.

Ainsi, les contrats de performance IMIHIGO intègrent les différents partenaires (citoyens, société civile, bailleurs de fonds/donateurs, secteur privé, ...) aux processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Les citoyens sont impliqués à toutes les étapes du processus, des rencontres régulières sont organisées et au plus bas niveau de la circonscription territoriale (sous forme de forums délibératifs), des échanges réguliers sont tenus lors des rencontres pour les travaux communautaires (Umuganda). De même à la fin du processus, il est tenu des séances de communications sur le rapport d'évaluation et la récolte des recommandations.

A côté des avantages de la participation, il sied de relever les limites de cette approche. Ainsi, les défis de la démocratie participative relevés par Blondiaux (2008), notamment le piège de la proximité, le renforcement des inégalités politiques, et l'absence d'influence sur la décision se font remarquer aussi sur le plan des IMIHIGO. Comme pour les défis récurrents de la participation citoyenne en générale, les Contrats de performance Imihigo dénotent aussi l'absence d'une effective participation traduite par les défis de disponibilité des citoyens, la qualité de discuter en public et argumenter, la capacité de saisir les enjeux en présence, ...

En définitive, l'outil Imihigo quoi que porteur de forts espoirs dans le processus de gestion participative des projets de développement locaux, demeure sujet à d'importants défis tels qu'évoqués ci-haut et ne contribue guère efficacement à la réalisation des objectifs posés. Ainsi des efforts devraient être entrepris pour la révision de cet outil à divers égards :

⁶⁴ Chemouni, B. (2016), Taking stock of Rwanda's decentralisation: changing local governance in a post-conflict environment, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1:6, p.763

- La mise en place d'équipes techniques suffisantes, pour appuyer la population dans la définition de leurs projets et axes d'intervention et surtout pour soutenir les administratifs locaux dans la détermination des cadres logiques de mise en œuvre de ces projets.
- La prise en compte des spécificités locales et la non généralisation des programmes à mettre en œuvre. Tout d'abord dans ce sens que, les besoins des régions ne sont sans doute pas identiques ou ne se valent pas. C'est d'ailleurs le premier postulat de la décentralisation : permettre une prise en compte des besoins et des intérêts spécifiques de chaque communauté et chaque région. Ensuite, si le programme national du gouvernement est défini, celui devrait être mis en œuvre selon les besoins réels de chaque localité. Dans ce même ordre d'idées, plus d'autonomie sinon plus de marge de manœuvre devrait être laissée aux entités décentralisées et à plus forte raison la Ville de Kigali qui représente de fortes potentialités de croissance et de développement. Lesquelles devraient être encouragées et renforcées par le développement de projets de croissance propres compte tenue de ses besoins et de ses intérêts.
- On ne le dira jamais assez, les contrats de performance Imihigo constituent un processus long et périlleux. Les longues discussions, les nombreuses étapes de révision, de consolidation à de nombreux niveaux de gouvernement, ayant, nous le pensons fort bien, pour intention de parfaire les axes retenus et d'impliquer les communautés à divers échelons et de recueillir autant d'avis que possible, aboutissent, fort sûrement à dénaturer les premières idées ou à ne retenir que les grandes lignes des projets exprimés au plus bas niveau de l'échelle. Faudrait-il organiser de grandes campagnes de récoltes de projets, à l'exemple des grandes rencontres d'IMISHYIKIRANO⁶⁵ ? nous ne saurons

⁶⁵ National dialogue council (au Rwanda).

le dire mais il est à regretter que les points de vue des communautés ne se reflètent pas ou que quelque peu dans les grands axes retenus par les districts et la Ville de Kigali.

2.3. Umuganda

Bien d'autres espaces de participation sont prévus notamment les réunions communautaires après l'Umuganda. Umuganda n'est pas une invention de la gouvernance moderne ; c'est une pratique ancienne qui traditionnellement faisait allusion à l'aide et l'entraide entre familles et voisins. Originellement Umuganda est un fagot de bois ou de pailles pour soutenir le toit d'une maison et pour un tel projet, la personne dans le besoin, recevait de l'entourage l'aide nécessaire (Champagne, 2012). Cette pratique a été perpétuée sous forme de travaux communautaires, travaux d'intérêt général et a été officialisé en 1974 par le gouvernement. Cependant, le projet fût taxé de « travaux forcés » car n'ayant pas intégré l'assentiment des populations et à cause des sanctions encourues pour les absences aux travaux. Cette pratique fût également entachée par les événements sanglants de 1994 car c'était devenu l'occasion de mâter les Tutsi⁶⁶.

Depuis 1998, la pratique d'Umuganda a été réinstaurée dans l'optique d'appuyer les efforts du gouvernement dans la reconstruction du pays après le génocide des Tutsis. Actuellement, sous les directives de la loi de 2007 encadrant les travaux communautaires et l'Arrêté ministériel circonscrivant tous les détails sur les comités d'organisation et d'évaluation de ces travaux communautaires ; Umuganda est une pratique institutionnalisée au Rwanda.

Il s'agit d'un cadre de rencontre organisé une fois le mois, au niveau de la cellule ou du village pour la réalisation de travaux communautaires et d'intérêt général. Les comités habilités évaluent l'apport des citoyens et une valeur monétaire est attribuée aux réalisations locales. Des

⁶⁶ Voir <http://rwandapedia.rw/explore/umuganda>, visité le 01 avril 2018.

efforts louables ont été consentis et plusieurs projets ont été accomplis notamment pour la construction des écoles, des centres de santé, des infrastructures routières, ... Mais ce qui nous intéresse beaucoup plus ici ce sont les rencontres pour échanges et discussions qui sont organisées à la fin des travaux.

En effet, les participants aux travaux communautaires se rassemblent en réunion après les tâches et discutent des questions touchant la vie communautaire et les projets publics locaux. Plusieurs sujets sont évoqués, allant des plus courants de la vie (notamment la cohabitation pacifique et le bon voisinage, la violence conjugale, la santé mère-enfant, ...) aux plus complexes (la sécurité, l'environnement notamment la gestion des déchets, les problèmes d'eau et d'électricité, l'accès aux soins de santé et à l'éducation, le développement communautaire, ...).

Ce cadre d'échange crée un fort sentiment d'appartenance et de cohésion communautaire entre les membres qui se sont réunis pour effectuer les travaux (chacun étant appelé à fournir les efforts pour le bien commun de tous, de la communauté) et qui se retrouvent enfin pour discuter de leurs communes préoccupations. De même, les échanges sont plus détendus, les inégalités sociales ne sont plus trop encombrantes ou perceptibles ; dans ce sens que les gens rassemblées ont eu le temps de « s'appivoiser et s'apprécier » pendant les travaux réalisés ensemble.⁶⁷

Fortement prometteur ce cadre d'échange n'est pas non plus blanc de toute tâche. La note est mise beaucoup plus sur les intérêts locaux et directs, avec risque d'oublier le niveau global et national. C'est ainsi que le piège de la démocratie de proximité surprend les assemblées locales et inhibe leur participation, leur implication et la prise en considération de leurs souhaits dans des projets d'envergure régionale et nationale.

⁶⁷ Expérience personnelle lors de la participation aux travaux communautaires pendant le temps que j'ai passé à Kigali.

D'autres mécanismes de participation et de moyens d'échanges sur les politiques publiques existent au Rwanda. Des rencontres publiques avec le Président de la République, les membres du gouvernement, les administratifs locaux et la population sont régulièrement organisés. Ceci est une occasion pour les citoyens de discuter des problèmes courants de l'administration en présence des plus hautes autorités et de recevoir réponse à leurs allégations le plus souvent sur le champ sur injonction du Président de la République. Des émissions radio et télédiffusées sont aussi organisés dans ce même ordre d'idées pour permettre aux citoyens de donner leurs avis sur le programme du gouvernement et surtout d'exposer leurs griefs quant à l'accès au service public et aux agissements des administratifs locaux et à divers échelons. Nous ne pouvons malheureusement pas tout exposer ici dans le cadre de ce travail, qui se veut uniquement centré sur l'analyse de l'impact de la décentralisation sur la participation citoyenne.

CHAPITRE V. CONCLUSION

Nous en venons au bout de notre travail de recherche qui portait sur « Décentralisation et Participation citoyenne : cas de la ville de Kigali au Rwanda ». Avec l'accroissement sans précédent des taux d'urbanisation et le progrès socio-économique qui s'est enclenché, les temps actuels et à venir exige la conjugaison d'efforts soutenus de la part des Etats du monde pour juguler et atténuer les effets de la mondialisation et de l'urbanisation sans cesse croissante. Plus sensiblement, les villes actuelles et celles du futur devraient renforcer et améliorer leur gouvernance pour favoriser la prise en compte des spécificités locales et l'implication de toutes les couches de la population. Ainsi, les mécanismes de décentralisation permettent de réaliser ces idéaux à travers la création de nouvelles échelles de gouvernement et d'espaces de participation citoyenne.

Notre question de recherche « quel est l'effet de la décentralisation sur le niveau de participation citoyenne ? » nous a permis de vérifier notre hypothèse de base « la décentralisation accroît le niveau de participation citoyenne ». Pour le cas de notre étude, la Ville de Kigali, a accusé un accroissement remarquable du niveau de participation citoyenne, promu par le processus de décentralisation initié au niveau politique, administratif, fiscal et financier. En effet, la nouvelle loi portant fonctionnement des entités décentralisées promeut de nouveaux espaces d'échanges et de participation citoyenne à plusieurs échelons de gouvernement partant du niveau le plus bas à savoir la cellule, puis le secteur et le village jusqu'au niveau du district. Des efforts fournis sont également réalisés pour assurer l'implication et l'inclusion de toutes les couches de la société, les personnes défavorisées en l'occurrence, les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Sous l'impulsion des politiques de décentralisation, aussi, des outils de participation sont mis en œuvre notamment les contrats de performances Imihigo. Cet outil de gestion participative est le moteur d'action dans le cadre des projets de développement locaux, il sert de base pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des axes retenus. De forts progrès ont été donc réalisés et notre hypothèse s'en trouve confirmée. Néanmoins, à côté de ces efforts louables, des zones d'ombre persistent. Les nouveaux espaces et mécanismes de participation créés ne résolvent en rien les pièges de la démocratie participative, la scène politique demeure aux mains des populations nanties, de pouvoirs et de capacités oratoires pour faire entendre leurs voix et passer leurs décisions. Les contrats de performance Imihigo ne font qu'empirer la machine car les longues discussions, les consolidations à n'en plus finir et le droit de regard du pouvoir central (à toutes les étapes du processus, pour assurer la conformité des axes choisis au programme national) ne favorisent aucunement la prise en compte effective des souhaits des communautés locale dans la formulation des politiques publiques et la conduite des projets de développement. Cela dit, nous soutenons que la décentralisation promeut effectivement la participation citoyenne (l'hypothèse ayant été vérifiée) mais des efforts

devraient être consentis pour améliorer les mécanismes mis en place quitte à assurer la pleine participation des citoyens aux affaires publiques et surtout la prise en compte de leurs points de vue dans la formulation des politiques et des projets locaux...*pour une nation plus prospère et le bonheur de tous*⁶⁸ !

⁶⁸ J. Musoni, Ministre Rwandais ayant en charge les finances, 2006.

BIBLIOGRAPHIE

A. Articles et ouvrages généraux

1. Agrawal, A. et Ribot, J., Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas*; 1999, 33: 473-502.
2. Albertini, J.B., « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et applications pratiques », *Revue française d'administration publique*, 2/2014 (N° 150), p. 529-541.
3. Arnstein, S. R., 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216-224, 1969.
4. Bacqué, M., Rey, H. et Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 316 p.
5. Bardhan, P. et Mookherjee, D., *Decentralization and Local Governance in Developing Countries, A comparative perspective*, The MIT Press, 2006, 363 p.
6. Béhar, D., 2015. « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique*, 68: 36-46.
7. Belley, S., *Organisations et territoires, « Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec »*, Volume 15, n°2, Chicoutimi ; 2006.
8. Benjamin, M., 2016, *Douala & Kigali, villes modernes et citadins précaires*, Karthala, Paris, 320p.
9. Bevir, M., 2010, "Governance as Theory, Practice, and Dilemma", 16 p.
10. Blondiaux, L. (2005). 4. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative* (pp. 119-137). Paris : La Découverte.
11. Blondiaux, L. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 5/2001 (no18), p. 44-51.
12. Blondiaux, L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 63-110.
13. Boko, H.S., 2008, *Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les Finances locales en Afrique francophone*, Wake Forest University, Winston-Salem, NC, USA, Session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone.
14. Bollen, S. et Lambert, M., Chapitre V - La participation des citoyens, in *La Commune*, UVCW, Namur, 2006, pp. 111-119.
15. Bresson, M., « La participation : un concept constamment réinventé », *Socio-logos*, mis en ligne le 04 mars 2014, consulté le 24 janvier 2017.
16. Campenhoudt et al., *Manuel de Recherche en science sociales*, 5è éd., DUNOD, 2017, 384 p.
17. Champagne, E., *Reinventing Traditional Participation Mechanisms as Public-Sector Management Tools: The Case of Rwanda, Top-down and Bottom-up Knowledge in Post*

genocide Rwanda: What about a Middle Ground? For the African Studies Association Meeting November 29 to December 1, 2012, Marriott Philadelphia Downtown, 22p.

18. Chemouni, B. (2016), Taking stock of Rwanda's decentralisation: changing local governance in a post-conflict environment, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1:6, 763-778, DOI: 10.1080/23802014.2016.1297207
19. Cités et Gouvernements Locaux Unis, Co-créer le futur urbain l'agenda des m  tropolles, des villes et des territoires, Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale 2016, Barcelone, 2017, 398 p.
20. Clerval, A., Fleury, A., 2009. « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*. <http://espacepolitique.revues.org/131>
21. Cohen, J.M., et Peterson, S.B., Administrative decentralisation, *Strategies for developing countries*, Kumarian Press, 1999, 207 p.
22. Dormois, R., 2008. « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines postkeyn  siennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion, *M  tropolles*, no4, p. 46-82. <http://metropolles.revues.org/3122>
23. Duncan, G. et Chapman, J., 2010, "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model", *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 3, pp. 301–313.
24. Eshuis, J. et al., « Marketing territorial et participation citoyenne : le branding, un moyen de faire face à la dimension émotionnelle de l'élaboration des politiques ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2014/1 (Vol. 80), p. 153-174
25. Frederickson, H.G., (2004), *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. Working Paper QU/GOV/3/2004, Institute of Governance, Public Policy and Social Research. Belfast: Queen's University.
26. Fung, A. et O. E. Wright, 2005, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative délibérative », dans Bacqué, M.-H., Rey, H. et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris, La Découverte, p. 49-80.
27. Gauthier, B. et Bourgeois, I., (2016). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 6i  me édition., Presses de l'Université du Québec, 670 p.
28. Ghorra-Gobin, C., 2009, «    l'heure de la « deuxième » mondialisation, une ville mondiale est-elle forcément une ville globale ? », DOI : 10.4000/confins.5726.
29. Harou, R., et al., 2003, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, Namur, CPDT, Plaquelette n   3, p.
30. Hart, Roger A.: "Children's Participation: From tokenism to citizenship", *Innocenti Essays* n.4, UNICEF, 1999, 41 p.
31. Hasselskog, M., 2016. *Participation or What? Local Experiences and Perceptions of Household Performance Contracting in Rwanda*, *Forum for Development Studies*, 43:2, p. 177-199.
32. Hendriks, C. M., 2009. "Deliberative Governance in the Context of Power", *Policy and Society*, 28 (3): p. 173–184.

33. Kahane, et al., 2013, "Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation," *Journal of Public Deliberation*: 9 (2), Article 2.
34. Kübler, D., Tomàs, M., 2010, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises », *Métropoles*, 7. <http://metropoles.revues.org/4221>
35. La Barre, J. Future shock: mega-events in Rio de Janeiro, *Routledge, Leisure Studies*, 27 December 2014, p.1-17
36. Lascoumes, P. and P. Le Galès, 2007, "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 1-21.
37. Le Galès, P., 2010, « Gouvernance », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 299-308
38. Leloup, F. et al., *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale*, *Géographie, économie*, 2005/4 Vol.7, p.321-332.
39. MacConnell, J., 2010, « Institution (un) building: decentralizing government and the Case of Rwanda », *EUI Working paper RSCAS 2010/39*.
40. Manor, J., *Renewing the Debate on Decentralisation*, *Commonwealth & Comparative Politics* Vol. 44, No. 3, p. 283–288, 2006.
41. Michels, A., « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2011/2 (Vol. 77), p. 275-296.
42. Nations Unies, *Soixante-neuvième session de l'Assemblée générale, A/69/L.85*, août 2015.
43. Pérouse de Montclos, M.-A., 2000, *Kigali après la guerre : la question foncière et l'accès au logement*, CEPED, Paris, 41 p.
44. Ralga (Rwandese Association of Local Government Authorities), 2013, *Processus de décentralisation au Rwanda*, Lomé.
45. RGB, *Citizens Report Card*, 2011 et 2016
46. Rosanvallon, P., 2000, *La démocratie inachevée - Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Ed. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, Paris, 456 p.
47. Tholen, B., *La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien*, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2015/3 (Vol. 81), p. 621-640.
48. *Une perspective comparative*, *La Découverte* (coll. "Recherches"), Paris, 2005, pp. 127-128.
49. United Nations, *World population urbanization, The 2014 Revision (Highlights)*, New York, 2014, 32 p.
50. Yuliani, E., 2004, *Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?* Workshop on Decentralization, 27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland.

B. Lois et politiques Rwandaises

1. République du Rwanda, Constitution de 2015, Gazette Officielle n° Spéciale du 24/12/2015, Rwanda.
2. République du Rwanda, loi n°49/2015 du 02/12/2015 modifiant et complétant la loi n° 27/2010 du 19/06/2010 relative aux élections telle que modifiée et complétée à ce jour, official gazette, 2015.
3. Loi N° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées
4. Loi n° 08/2006 of 24/02/2006 régissant l'organisation et le fonctionnement du District
5. Loi n° 10/2006 of 03/03/2006 régissant la structure, l'organisation et le fonctionnement de la Ville de Kigali
6. Arrêté Présidentiel n° 57/01 of 15/10/2006 régissant la structure et le fonctionnement du village, cellule et secteur
7. Arrêté Ministériel n° 002/07.01 of 15/9/2006 régissant la structure et le fonctionnement du Conseil et du Comité Exécutif de District

C. Web Sites

1. Site web officiel du Rwanda Governance Board, <http://www.rgb.gov.rw>
2. Site web officiel de la Ville de Kigali, <http://kigalicity.gov.rw>
3. Site web officiel du Ministère de l'administration locale <http://www.minaloc.gov.rw/>
4. Site web officiel du Ministère des finances <http://minecofin.gov.rw>
5. Site de Rwandapedia <http://rwandapedia.rw/explore/umuganda>

