



LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : MOTEUR DE LA GOUVERNANCE LOCALE

L'EXPÉRIENCE DU
PROGRAMME D'APPUI
À LA GOUVERNANCE
LOCALE EN MILIEU RURAL
AU RWANDA
PAGOR
DISTRICTS DE NYAMAGABE
ET NYARUGURU
PROVINCE DU SUD



LE CECI EST UNE ONG DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION INTERNATIONALE CANADIENNE qui œuvre dans une vingtaine de pays en Afrique, en Asie et dans les Amériques. Depuis 53 ans, la mission du CECI est de combattre la pauvreté et l'exclusion. À cette fin, le CECI renforce les capacités de développement des communautés défavorisées ; il appuie des initiatives de paix, de droits humains et d'équité ; il mobilise des ressources et favorise l'échange de savoir-faire. Enfin, le CECI met entre autres de l'avant une approche de développement économique et local et une approche de développement du secteur agroalimentaire. Le CECI croit à l'égalité en droit et en dignité des personnes, et œuvre à établir l'équité entre hommes et femmes dans la société comme au sein de sa propre organisation. Le CECI intervient également en urgence humanitaire depuis 15 ans.



EXPERCO INTERNATIONAL EST UNE ENTREPRISE ŒUVRANT DANS LES DOMAINES DE L'INGÉNIERIE, DE L'AGRICULTURE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES grâce à une équipe multidisciplinaire de plus de 400 employés. Pionnier en développement rural et réalisation de grands projets intégrés depuis plus de 40 ans, l'entreprise a acquis une solide réputation grâce à la qualité de son personnel et de ses réalisations tant au Canada qu'à l'étranger, que ce soit en Amérique Latine, en Asie ou en Afrique. Experco International a réalisé de nombreux projets financés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et les grands bailleurs de fonds dont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement.



LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : MOTEUR DE LA GOUVERNANCE LOCALE

L'EXPÉRIENCE DU PROGRAMME D'APPUI À LA
GOUVERNANCE LOCALE EN MILIEU RURAL AU RWANDA
PAGOR
DISTRICTS DE NYAMAGABE ET NYARUGURU
PROVINCE DU SUD
Février 2012

MINISTÈRE DE TUTELLE



MINALOC,
Ministry of Local Government

BAILLEUR DE FONDS



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

AGENCES D'ACCOMPAGNEMENT



CENTRE D'ÉTUDE ET DE
COOPÉRATION INTERNATIONALE



Experco
International

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
LISTE DES SIGLES	7
LEXIQUE DES CONCEPTS UTILISÉS	8
INTRODUCTION	10
La décentralisation au Rwanda	10
Le PAGOR	10
La capitalisation des expériences du PAGOR	11
LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	
1.1 Contexte et orientations nationales	14
1.2 Études préliminaires	15
1.3 Stratégie d'intervention	16
1.3.1 Cadre d'intervention	16
1.3.2 Prise en charge au niveau du District : le comité de renforcement des capacités	18
1.3.3 Approche méthodologique	19
1.3.4 Le « pool » de ressources locales : une innovation	22
1.4 Facteurs de succès et défis	25
1.5 Leçons apprises	26
L'INTÉGRATION DU GENRE DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	
2.1 Contexte et orientations nationales	30
2.2 Études préliminaires	31
2.3 Stratégie d'intervention	32
2.3.1 Cadre d'intervention	32
2.3.2 Prise en charge au niveau du District : le comité genre	33
2.3.3 Le « pool » de ressources locales en genre	35





2.4 Mise en œuvre de la stratégie	35
2.4.1 Promotion d'un environnement institutionnel réceptif au genre	36
2.4.2 Renforcement du leadership des femmes	36
2.4.3 Intégration du genre dans les planifications et budgets	39
2.5 Facteurs de succès et défis	40
2.6 Leçons apprises	41

PARTICIPATION CITOYENNE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

3.1 Contexte et orientations nationales	44
3.2 Études préliminaires	45
3.3 Stratégie d'intervention	47
3.3.1 Cadre d'intervention	47
3.3.2 La concertation entre les OSC : une approche de travail efficace	49
3.4 Mise en œuvre des plans d'action	50
3.4.1 Pour le thème sur les politiques et lois du Rwanda	50
3.4.2 Pour le thème sur les droits et des devoirs des citoyen-ne-s	51
3.4.3 Pour le thème sur le dialogue et plaidoyer	51
3.4.4 Pour le thème sur le contrôle citoyen de l'action publique	52
3.5 Facteurs de succès et défis	53
3.6 Leçons apprises	54
CONCLUSION	56





INDICATEURS

I. Représentation

- Le pourcentage des femmes dans les exécutifs, les structures et les instances ainsi que dans leurs instances.

II. Participation

- Le nombre des femmes qui participent activement dans des réunions, rencontres publiques ou sein des instances décisionnelles ainsi que au processus liés aux choix de

III. CAPACITES DES FEMMES

- Le nombre des femmes ayant la formation universitaire
- Le nombre des femmes dans des instances de conseil (conseil de ministres, Cour suprême, etc.)
- Le nombre de décisions prises en faveur des femmes
- Le nombre des projets initiés par les femmes

Groupes
jeunes diplômés
(Ely) (Université)
Dépendance éco d'af
pour
FAMILLE
SOCIETE / MILIEU SOCIAL
(CHAMBRES, ANCIENS
CLUBS)
Le rôle du rapporteur
pour la famille
- Part de confiance aux filles (écrits)
- Préparation nouvelle des filles
(écrits) - Ecole mixte
- Stimuler la capacité interne
Chaque des filles.

Modèle de la femme
à son milieu (homme)
(homme de la famille)
(épouse de son
époux)

III Des valeurs, Des institutions
- Exemple
- Manière
II Concepts Et outils



PRÉFACE



Le document que vous vous apprêtez à lire est le fruit d'une réflexion sur une expérience de développement local vécue dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance locale en milieu rural au Rwanda (PAGOR). Ce programme résulte du soutien que la population canadienne apporte, à travers l'ACDI, au processus de décentralisation en cours au Rwanda. C'est au consortium CECI-Experco que l'ACDI a confié le mandat d'accompagner les Districts de Nyamagabe et Nyaruguru.

Le projet s'est appuyé sur les politiques du Gouvernement du Rwanda en la matière et sur des approches et méthodologies développées par le CECI dans d'autres projets / pays dans le domaine du renforcement des capacités, qui constitue l'objet du présent document. Les partenaires des deux Districts – personnel, élu-e-s, organisations de la société civile - se sont engagés avec beaucoup de volonté et de professionnalisme et ont fait preuve d'initiative pour développer et mettre en œuvre une diversité d'actions qui ont donné des résultats significatifs. Nous les remercions pour cet engagement.

Heureux des résultats du programme, ses principaux intervenants ont voulu mieux comprendre ce qui en a permis le succès et tirer des leçons, aussi bien des réussites que des difficultés rencontrées, afin que le PAGOR puisse contribuer à la réplique de cette expérience. On appelle cet effort d'appropriation « capitalisation ». Cette démarche d'analyse contribue en effet à bâtir sur l'expérience vécue et à la transformer en formation continue. Cette appropriation est pour nous le gage d'un développement endogène et durable.

Pour des raisons de coût, de temps et de pertinence, l'effort de capitalisation s'est focalisé sur trois thèmes: l'approche de Renforcement des capacités, la Stratégie genre, à savoir l'effort délibéré de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes dans le processus de décentralisation et, enfin, le Programme d'appui à la participation citoyenne. Ce choix nous semble se justifier amplement dans le cadre d'un processus de décentralisation démocratique. Ces thèmes nous apparaissent en effet essentiels pour nourrir une démocratie véritable qui repose sur les capacités



des citoyens et des citoyennes à faire valoir leurs droits et à exercer leurs responsabilités en vue du bien commun et sur l'engagement compétent des autorités administratives et des élu-e-s à remplir le rôle attendu d'eux.

Comme le soulignait Gandhi, « l'arbre est dans la semence ». Ainsi, un programme qui vise à promouvoir la décentralisation et la démocratie doit s'appuyer, tout au long de sa mise en œuvre, sur des moyens, stratégies et processus qui portent en leur sein les objectifs poursuivis. Nous espérons que les approches, leçons apprises et bonnes pratiques qui émergent de l'expérience du PAGOR - et que nous vous présentons ici - soient une source d'inspiration pour les structures, organisations et bailleurs de fonds engagés en décentralisation au Rwanda, au moment où le renforcement des capacités devient une préoccupation légitime grandissante. Nous osons même imaginer que cette réflexion pourra aussi éclairer tous ceux et celles qui, partout où la soif de démocratie impose des changements de modèles de gouvernance, relèveront le défi de l'inclusion et de la participation citoyenne.



M. Mario Renaud
Directeur général
CECI



M. Yvan Bernier ing.
Président
Experco International





LISTE DES SIGLES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADENYA	Association pour le développement de Nyabimata
CBS/LG	« <i>Capacity Building Strategy for Local Government</i> »
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CECI	Centre d'étude et de coopération internationale
CG	Comité genre
CNF	Conseil National des Femmes
CNJ	Conseil National des Jeunes
CRC	Comité de renforcement des capacités
DIP	« <i>Decentralization Implementation Plan</i> »
DCBP	« <i>District Capacity Building Plan</i> »
EDPRS	« <i>Economic Development Poverty Reduction Strategy</i> »
EAR	Église Anglicane du Rwanda
GBS	« <i>Gender Budget Statement</i> »
GMO	« <i>Gender Monitoring Office</i> »
GRB	« <i>Gender Responsive Budgeting</i> »
ICT	« <i>Information and Communication Technology</i> »
IPFG	Initiative pour la promotion de la famille et du genre
MIFOTRA	Ministère de la Fonction Publique et du Travail
MINALOC	Ministère de l'Administration locale, du Développement communautaire et des Affaires sociales
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification Économique
MINIJUST	Ministère de la Justice
MTEF	« <i>Medium Term Expenditure Framework</i> »
NDIS	« <i>National Decentralization Implementation Secretariat</i> »
NLC	« <i>National Land Centre</i> »
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGOR	Programme d'Appui à la Gouvernance locale en milieu rural au Rwanda
PAPC	Programme d'appui à la participation citoyenne
PED	Programme « Paix et décentralisation »
PDD	Plan de développement des Districts
PFM	« <i>Public Finance Management</i> »
PRC	Plan de renforcement des capacités
PRIMATURE	Services du Premier Ministre
PSCBS	« <i>Public Sector Capacity Building Secretariat</i> »
RALGA	« <i>Rwandese Association of Local Government Authorities</i> »
RCA	« <i>Rwanda Cooperative Agency</i> »
RDB	« <i>Rwanda Development Board</i> »
REMA	« <i>Rwanda Environmental Management Authority</i> »
RPPA	« <i>Rwanda Public Procurement Authority</i> »
RWF	Francs Rwandais
SDA-IRIBA	Services au développement des associations
UNICOOPAGI	Union des coopératives agricoles intégrées



LEXIQUE DES CONCEPTS UTILISÉS

L'APPROCHE TRONC COMMUN consiste à former *ensemble* divers types d'intervenants dont les rôles sont *complémentaires et interdépendants* afin de favoriser la connaissance mutuelle des responsabilités et des personnes, base d'une véritable collaboration.

LE BILAN-PROGRAMMATION est un exercice semestriel et annuel de suivi évaluation où l'équipe du projet et les partenaires analysent *ensemble* l'état d'avancement des activités et la progression vers les résultats attendus. Une des caractéristiques de l'exercice est d'identifier et d'analyser les points forts/facteurs de succès et les difficultés/points faibles. Cela permet de dégager les principales leçons apprises et de formuler des recommandations pour la suite. On procède ensuite à l'ajustement de la programmation. Le CECI a développé cette approche de suivi qu'il utilise dans tous ses projets et programmes.

UNE BONNE PRATIQUE. Une pratique est une façon de faire (façon d'organiser et de réaliser des activités). Une *bonne* pratique est :

pertinente : elle s'inscrit dans le contexte et répond aux besoins réels des groupes cibles ;

réplicable (peut être reproduite) : son coût est raisonnable dans le contexte. Elle est documentée et on dispose du matériel pédagogique et de l'expertise pour la reconduire ;

novatrice : elle offre un certain degré d'innovation, soit parce qu'elle a « créé » de nouvelles approches, soit parce qu'elle met en pratique ce qui est prévu dans des politiques ou stratégies mais habituellement peu ou pas appliqué ;

durable : les résultats obtenus demeurent après l'action et un dispositif est en place pour en assurer la réplication.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL est un processus par lequel une communauté se prend en charge et devient le moteur de changement de son milieu, afin d'améliorer ses conditions de vie. Le développement local favorise la réappropriation par la population locale de son devenir socio-économique, s'assurant de l'accès équitable des femmes et des hommes de toutes catégories à ce devenir, ainsi que de la durabilité environnementale pour les générations futures.

LE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE LOCAL allie les dimensions locale, sociale et économique. Le développement social local vise des services sociaux, de santé, d'éducation, d'eau potable, etc. accessibles et de qualité; des infrastructures sociales, telles que dispensaires, écoles accessibles et enseignement de qualité. Le développement économique local vise le développement de l'entrepreneuriat local incluant les





coopératives), la création d'emplois, ainsi que l'accès à des services et infrastructures tels que les routes, marchés, électricité et autres, de qualité, entretenus et accompagnés de mesures de protection de l'environnement. Dans ce cadre, les femmes doivent avoir un accès équitable à : i) des services et infrastructures qui répondent à leurs besoins spécifiques, ii) la création d'entreprises et d'emplois. Elles doivent avoir l'autonomie de gérer leurs revenus.

UN ENJEU GENRE EN GOUVERNANCE LOCALE. Un enjeu est ce qui peut être gagné ou perdu. Dans le cadre de l'intégration du genre au plan de renforcement des capacités du PAGOR, les enjeux genre en gouvernance locale représentent les *changements visés* en matière de genre et gouvernance locale, à savoir : la représentation équitable des femmes ; leur participation active ; leur accès et contrôle aux ressources ; l'efficacité des politiques (mise en œuvre des politiques et lois favorables au genre).

LA GOUVERNANCE LOCALE est la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés localement et dont les actions de développement sont décidées. La gouvernance locale doit être démocratique et inclusive des diverses catégories de citoyens et citoyennes. Elle vise la participation active des femmes et des hommes aux processus de planification et budgétisation, le contrôle citoyen, le dialogue sur les politiques, la responsabilité citoyenne et la représentation équitable des femmes et des hommes au sein des instances locales de prise de décision.

UNE LEÇON APPRISE est un apprentissage que l'on fait en menant une action, en mettant en œuvre une stratégie ou un programme et qui repose sur les conclusions d'un constat. Nous apprenons en analysant les points forts de nos approches et stratégies et les facteurs du contexte ou du milieu qui ont conduit au succès. Il importe aussi d'analyser les points faibles de nos approches et stratégies et les contraintes et difficultés liées au contexte ou au milieu. Une leçon apprise constitue une orientation pour des actions futures et donne des pistes pour des bonnes pratiques.

Mots en kinyarwanda utilisés dans le document

L'IMIHIGO est un contrat de performance que les autorités locales se fixent pour une période donnée.

UMUDUGUDU veut dire village ; Imidugudu est le pluriel.

L'UMUGANDA consiste en des travaux communautaires réalisés par les communautés une fois par mois.



INTRODUCTION



LA DÉCENTRALISATION AU RWANDA

En mai 2000, le Gouvernement du Rwanda adopte la Politique Nationale de Décentralisation et sa stratégie de mise en œuvre ; le plan de mise en œuvre prévoit que la politique se réalise en trois phases : 2001-2005, 2005-2010 et 2011-2015.

La 1^{ère} phase met l'accent sur l'établissement d'un cadre institutionnel et légal avec l'adoption de politiques et lois, notamment la politique et la loi sur la décentralisation fiscale et la politique du développement communautaire. La 2^{ème} phase met l'accent sur le développement économique local et la livraison des services aux populations par les entités décentralisées, par ailleurs elle clarifie la démarcation entre les rôles et responsabilités du gouvernement central et des gouvernements locaux. Fin 2005, une restructuration territoriale réduit le nombre des entités décentralisées comme suit : quatre Provinces, 30 Districts, 416 Secteurs, 2 150 Cellules et 14 837 Imidugudu. La 3^{ème} phase est centrée sur la consolidation des acquis. Les services doivent se rapprocher davantage des populations et on accorde une importance accrue au développement économique.

LE PAGOR

Le Programme d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda, PAGOR, est une initiative conjointe de l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, et du Gouvernement du Rwanda, pour contribuer au programme de décentralisation. Le consortium CECI – EXPERCO est retenu, suite à un processus d'appel d'offres, pour en assurer la mise en œuvre.

L'objectif du projet est d'appuyer le processus de décentralisation du Rwanda i) en renforçant les capacités des instances décentralisées, des organisations de la société civile, du secteur privé et des citoyens et citoyennes; ii) en supportant la réalisation de projets prioritaires dans les Districts de Nyamagabe et de Nyaruguru de la Province du Sud. Une stratégie genre rejoint l'ensemble des actions du projet. Par le renforcement des capacités, le PAGOR vise à transmettre aux élu-e-s, cadres et technicien-ne-s des entités décentralisées, membres des OSC et citoyen-ne-s des connaissances et compétences leur permettant de jouer adéquatement leur rôle et d'assumer efficacement leurs responsabilités. Pour les projets prioritaires, il s'agit d'apporter un appui technique et financier à des projets inscrits au Plan de développement du District. Ces projets sont diversifiés, allant de la construction



d'infrastructures à des projets productifs liés aux priorités locales. Pour tous ces projets, le PAGOR appuie les Districts à prendre en compte la dimension environnementale ainsi que la prévention du VIH/Sida. Le PAGOR est d'une durée de cinq ans (2007 à 2012), précédée d'une phase de conception de six mois. Son budget total est de 11 830 000 dollars canadiens.

L'approche adoptée par le projet en est une d'accompagnement plutôt que d'exécution directe. Ainsi, l'équipe du projet travaille en partenariat avec les instances décentralisées et des organisations de la société civile à qui elle apporte un appui technique dans l'action en proposant des méthodologies et approches, en fonction des besoins et priorités définis par les partenaires qui en demeurent les maîtres d'œuvre.

LA CAPITALISATION DES EXPÉRIENCES DU PAGOR

Le présent document présente l'expérience du PAGOR relativement à **trois thèmes** : i) le renforcement des capacités; ii) la stratégie d'intégration du genre dans le renforcement des capacités; iii) le renforcement des capacités en matière de participation citoyenne. Il est issu d'un processus de capitalisation engagé avec les partenaires des deux Districts et constitue donc le fruit d'un travail collectif.

Les objectifs de cette capitalisation sont de : i) contribuer aux modalités opérationnelles des orientations du DIP¹ et du CBS/LG² et favoriser la prise en compte effective de la dimension genre dans celles-ci, comme prévu par la Politique nationale du genre ; ii) favoriser l'appropriation par les instances nationales concernées et l'application dans les autres Districts des leçons apprises et bonnes pratiques du PAGOR ; iii) contribuer à alimenter la mémoire corporative de l'ACDI, du CECI et d'EXPERCO en matière d'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.

La méthodologie s'est appuyée sur une approche participative. Le choix des thèmes a considéré la durabilité, la reproductibilité, l'innovation, les retombées, ainsi que le savoir-faire à partager. L'identification des informations à collecter, la préparation des outils de collecte des données, la conduite de « focus groups » et l'analyse des données ont été réalisées par l'équipe du projet et des partenaires des deux Districts qui ont été au cœur des expériences présentées.

1 Decentralization Implementation Plan, Ministry of Local Government, February 2011

2 5 Years Capacity Building Strategy for Local Governments (2011-2015), Ministry of Local Government, December 2010



Les produits de la capitalisation sont regroupés ainsi :

- i) **Le présent document**, qui relate l'expérience des trois thèmes dont chacun fait l'objet d'un chapitre, puis présente des facteurs de succès, défis et leçons apprises pour chaque thème.
- ii) **Des fiches de bonnes pratiques** regroupées dans une pochette.
- iii) **Une boîte à outils** rassemblant, sur un CD, les outils développés dans le cadre des expériences présentées. L'icône suivant  fait référence à ces outils lorsqu'ils sont mentionnés dans le présent document.

Les destinataires de ces produits sont : les autorités des Districts, les institutions et organisations nationales responsables de la décentralisation et du renforcement des capacités à ce niveau: MINALOC, MINECOFIN, NDIS, RALGA et la Plateforme de la société civile. Le MIGEPROF et le GMO comptent aussi parmi les destinataires, afin de contribuer à la mise en œuvre de la Politique nationale du genre dans le domaine de la décentralisation. Un atelier de partage de l'expérience du PAGOR s'adressera à ces structures et organisations.



1

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS



LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS concerne l'amélioration des connaissances, habiletés et attitudes des *personnes* ainsi que l'amélioration des mécanismes, outils et procédures des *structures et organisations*. Les résultats attendus du renforcement des capacités sont liés à l'amélioration des *compétences* des personnes (mise en pratique des connaissances) et à l'*efficacité* des structures et organisations, se traduisant par des *changements durables dans les pratiques*. Le renforcement des capacités en gouvernance locale se situe dans un *environnement national* qui fournit un cadre en termes de politiques et lois relatives à la décentralisation et à la prise en compte du genre

En gouvernance locale, les changements à opérer sont liées à : la livraison de services de proximité répondant aux besoins des femmes et des hommes; la planification / évaluation participative intégrant le genre; la gestion efficiente et transparente; la reddition des comptes; la concertation entre les divers types d'acteurs et actrices; le contrôle citoyen de l'action publique; la participation citoyenne, inclusive des diverses catégories sociales, et équitable entre les femmes et les hommes.

1.1 CONTEXTE ET ORIENTATIONS NATIONALES

Au moment de la conception (2006) et du démarrage (2007) du PAGOR, la Politique nationale de décentralisation du Rwanda est en vigueur depuis environ cinq ans; le cadre légal et les structures administratives décentralisées sont en place. Le PAGOR s'inscrit dans ce contexte et articule ses principales activités avec les priorités de la 2^{ème} phase de la décentralisation en contribuant au renforcement des capacités aussi bien des administrations locales que des élu-e-s, du secteur privé, d'organisations de la société civile des Districts de Nyamagabe et Nyaruguru, avec une attention particulière portée aux citoyens et citoyennes.

Durant les deux premières phases de la décentralisation, plusieurs initiatives sont lancées en matière de renforcement des capacités des entités décentralisées. On constate toutefois qu'elles ne permettent pas d'obtenir les résultats attendus. Plusieurs facteurs expliquent cette situation dont : le manque de coordination entre les interventions au niveau des Districts, chacun mettant en œuvre sa propre planification; la réduction du renforcement des capacités à des formations ponctuelles, non basées sur les besoins réels des publics cibles; des formations ne s'adressant qu'au personnel des entités décentralisées.



En décembre 2010, le Gouvernement du Rwanda lance une Stratégie quinquennale de renforcement des capacités des gouvernements locaux (2011-2015)³ dont les principes directeurs sont de : i) voir à ce que le renforcement des capacités émerge des besoins exprimés au niveau des Districts (*Demand driven*) ; ii) assurer la qualité et mettre en place des standards à cette fin ; iii) aborder le renforcement des capacités de manière holistique, et non le réduire aux formations ponctuelles ; iv) s'assurer que les interventions soient coordonnées et harmonisées. En février 2011, le Gouvernement présente son Plan de mise en œuvre de la 3^{ème} phase de la décentralisation⁴. Le renforcement des capacités des gouvernements locaux est l'un des sept axes stratégiques de ce plan avec, pour résultat attendu, l'établissement d'une *approche harmonisée de renforcement des capacités englobant l'ensemble des acteurs et actrices concernés*. L'intervention du **PAGOR** rejoint ces diverses orientations.

1.2 ÉTUDES PRÉLIMINAIRES

Un **diagnostic de départ** est réalisé lors de la phase de conception du PAGOR. Il porte sur les capacités des différentes catégories de personnes impliquées dans la gouvernance locale : les responsables des entités décentralisées (élu-e-s et personnel), des membres des organisations de la société civile et des membres du secteur privé. L'analyse des capacités des citoyens et citoyennes est aussi effectué (voir chapitre 4).

Les besoins en renforcement des capacités sont identifiés sur la base des **compétences** nécessaires à chaque groupe en fonction de ses rôles et attributions dans le contexte des politiques, programmes et lois en matière de décentralisation et connexes.

Une analyse des **outils, mécanismes, procédures et systèmes** existants dans les deux Districts est réalisée à partir des documents de base (Vision 2020, EDPRS, politiques de la décentralisation et du développement communautaire, PDD), de rencontres et d'échanges avec les parties prenantes. Le personnel et les élu-e-s sont rencontrés dans cinq Secteurs par District, ce qui permet de dresser un portrait assez précis des besoins à ce niveau. Pour le secteur privé, une analyse sommaire des besoins est réalisée auprès d'un échantillon d'entreprises présentes dans les deux Districts. En ce qui concerne les OSC, l'analyse porte surtout sur leurs capacités à être actrices en participation citoyenne.

3 5 Years Capacity Building Strategy for Local Governments (2011-2015), Ministry of Local Government, December 2010

4 Decentralization Implementation Plan, Ministry of Local Government, February 2011

L'analyse des besoins fait ressortir l'importance des interrelations entre les divers intervenants. À ce moment, Il n'existe pas de planification commune, ce qui amène une superposition des activités dans une même zone, alors que d'autres zones sont très peu couvertes. Ce constat conduit à proposer, parmi les approches de renforcement des capacités, celle dite approche tronc commun pour certaines formations. Il s'agit ici de former ensemble divers types d'intervenants dont les rôles sont complémentaires et interdépendants, par exemple les membres des comités de conciliateurs et les membres des comités fonciers, afin de favoriser la connaissance mutuelle des responsabilités et des personnes, base d'une véritable collaboration. Les résultats du diagnostic de départ sont consignés dans un Document Annexe au Plan de mise en œuvre du PAGOR. 

1.3 STRATÉGIE D'INTERVENTION

1.3.1 Cadre d'intervention

Après l'identification des besoins et leur validation par un large groupe représentatif des diverses catégories d'intervenants, un **cadre d'intervention est convenu**. Il circonscrit les domaines (champs) et thèmes de renforcement des capacités pour l'ensemble des acteurs et actrices concernés (voir Tableau No 1, ci-contre). Sur cette base, un **plan de renforcement des capacités** est élaboré ; il trace les orientations du renforcement des capacités en gouvernance locale en se basant sur les lois et politiques, les mécanismes, procédures, outils et systèmes existants et sur les rôles et attributions des différents groupes de personnes concernés par la gouvernance locale. 



TABLEAU 1 : DOMAINES/CHAMPS ET THÈMES DU PLAN DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

DOMAINES/ CHAMPS	THÈMES
Rôles et attributions dans la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> . Lois régissant le processus de décentralisation et lois connexes . Rôles et les attributions (élu-e-s, cadres et technicien-ne-s, OSC, secteur privé) . Participation (à tous les niveaux)
Planification et évaluation participatives	<ul style="list-style-type: none"> . Élaboration des plans de développement des Districts & Imihigo . Élaboration de projets . Suivi-évaluation participatif . Communication sociale . Participation de tous les acteurs et actrices
Gestion administrative, financière et des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> . Gestion stratégique d'une organisation . Gestion des ressources humaines . Planification des services (programmation d'équipe et individuelle) . Gestion du temps . Travail d'équipe . Organisation, animation et évaluation des réunions . Gestion de l'information . Bonne utilisation de l'outil informatique (ICT) . Élaboration du CDMT ou du MTEF . Perception des impôts et taxes . Passation des marchés . Suivi de l'exécution budgétaire . Reddition des comptes
Participation citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> . Droits et devoirs du citoyen et de la citoyenne . Prise de décision politique (politiques, lois, etc.) . Participation à l'élaboration, mise en œuvre, suivi-évaluation des Plans de développement des Districts, MTEF, Imihigo . Participation à l'élaboration et au suivi des budgets . Contrôle citoyen . Dialogue avec les autorités, plaidoyer, lobbying
Genre et gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> . Efficacité des politiques (mise en œuvre de la Politique nationale du genre) . Représentation équitable des femmes . Participation active des femmes . Accès et contrôle aux ressources
Domaines transversaux	<ul style="list-style-type: none"> . Prévention et gestion des conflits . Promotion et protection de l'environnement . Prise en compte du VIH/SIDA



Ce plan global constitue la base pour élaborer le **plan annuel de renforcement des capacités**.  Ce dernier précise les thèmes à aborder pour l'année, les groupes cibles concernés, les actions à mener, les responsabilités du District et du projet, le calendrier, les prestataires et le budget. Le format du plan d'action annuel en renforcement des capacités développé par le PAGOR est le suivant :

TABLEAU 2 : PLAN ANNUEL DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU DISTRICT

Champs / thèmes	Processus Actions	Cibles	Éléments du contenu	Supports	Trimestre				Resp.	Prestataire	Budget
					1	2	3	4			
1. Rôles et attributions											
Etc.											

1.3.2 Prise en charge au niveau du District : le comité de renforcement des capacités

Par son approche d'accompagnement, le PAGOR vise la durabilité. La prise en charge par le District de la gestion du plan de renforcement des capacités est un des fondements de cette durabilité, le comité de renforcement des capacités est le mécanisme prévu à cette fin dans le projet.

Le rôle du comité de renforcement des capacités (CRC) est de prendre en charge l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan de renforcement des capacités. Ses principales tâches ont trait à la participation aux ateliers d'élaboration du plan de renforcement des capacités (PRC) et à sa validation, à la gestion des actions de renforcement des capacités (invitation, négociations avec les prestataires de services, supervision, suivi / évaluation) et à la participation aux rencontres organisées par les institutions centrales en charge du renforcement des capacités

La composition du CRC évolue durant le cycle de vie du PAGOR, passant de trois personnes en 2007 à plus d'une dizaine en 2010 afin d'intégrer des personnes en lien avec les divers domaines du renforcement des capacités tout en prenant en compte le genre⁵. Progressivement, les membres du CRC prennent en charge diverses tâches liées au plan de renforcement des capacités, mais

⁵ À titre informatif, au terme du PAGOR (décembre 2011), le comité est présidé par le Secrétaire exécutif et composé des personnes suivantes; Directeur-trice des finances, Directeur-trice de la planification, Chargé-e des Ressources humaines, Directeur-trice de l'Administration, Agronome du District, Chargé-e des coopératives, Chargé-e du Genre, représentant-e-s du CNF, CNJ et de la société civile soit 11 personnes.



pas la totalité. Leur manque de disponibilité est une contrainte importante. On constate par ailleurs l'importance de disposer d'une expertise spécifique en matière de renforcement des capacités.

1.3.3 Approche méthodologique

L'approche adoptée par le PAGOR pour le renforcement des capacités en gouvernance locale est une **approche holistique**. Celle-ci comporte les caractéristiques suivantes : elle est *inclusive et globale*, réalisée de manière *itérative* et sous forme de *processus*.

Inclusive et globale. L'approche s'intéresse à *l'ensemble des acteurs et actrices* de la gouvernance locale : personnel des Districts et Secteurs; élu-e-s des Districts, Secteurs, Cellules et Imidugudu; organisations de la société civile (OSC); secteur privé ; coopératives et autres formes de regroupements de production ou de gestion; citoyen-ne-s. Elle vise à développer *l'ensemble des compétences* permettant à chaque type d'acteurs et d'actrices de jouer son rôle dans le développement local du District, ainsi que *l'instrumentation* des structures et organisations, i.e. l'acquisition et l'appropriation par les structures et organisations des outils, procédures et mécanismes assurant leur efficacité.

Itérative. L'approche se veut souple et adaptée aux nouveaux besoins qui naissent de l'action, aux compétences à acquérir en raison de nouvelles lois, politiques ou programmes à implanter. Cela permet d'assurer le perfectionnement continu des groupes cibles, de revenir de manière critique sur les pratiques mises en œuvre et d'y apporter des ajustements lorsqu'ils apparaissent nécessaires

Sous forme de processus. Le processus s'inscrit dans la durée contrairement aux formations ponctuelles. Il comporte une *série d'étapes* comptant chacune un ensemble d'actions. Ces étapes se situent avant, pendant et après les actions de renforcement de capacités. Celles-ci sont diversifiées et complémentaires : sessions de formation; ateliers d'échange; ateliers d'approfondissement; conférences-débats; coaching; sessions de sensibilisations; voyages d'étude et d'échanges entre pairs. En général, la réalisation d'un processus s'étale sur une période de plusieurs mois. L'objectif poursuivi est de dépasser la simple acquisition de nouvelles connaissances et d'outils pour arriver à la *mise en pratique* des connaissances, à *l'utilisation* des outils et aux *changements d'attitude* dans le cadre des attributions des groupes cibles.



La mise en œuvre d'un processus englobe une dizaine d'étapes résumées ci-dessous.

L'*identification des besoins (1)*, capitale pour tout processus, permet d'entrer en contact avec le public à former afin de mieux connaître l'environnement dans lequel évoluent les personnes concernées et de bien circonscrire leurs besoins. Ensuite, le *choix des thèmes et la détermination des actions à mener (2)*, se fait généralement lors des visites d'identification des besoins en se référant aux thèmes prévus dans le plan de renforcement des capacités. L'étape suivante, la *production des termes de référence (3)* pour les processus/thèmes choisis, est cruciale car les termes de référence *déterminent* les objectifs visés et les résultats attendus. Ils décrivent les actions à mener tout en précisant le prestataire, la période de réalisation ainsi que les moyens matériels et financiers requis. Ils permettent ainsi au PAGOR, aux membres des comités de renforcement des capacités, et aux autorités et services techniques concernés du District d'avoir une compréhension commune de la démarche ainsi que du rôle de chacun.

L'*identification des prestataires de services (4)*, a été facilitée par une première identification faite lors de la phase de conception du PAGOR. Une « banque de prestataires de services » est alors constituée, puis maintenue pendant la durée du projet. En effet, comme le montre le tableau no 1 sur les domaines/champs et thèmes de renforcement des capacités (section 1.3.1), les thèmes sont nombreux et exigent le recours à une diversité d'expertises. Nous privilégions les prestataires praticiens plutôt que théoriciens; les groupes cibles ont besoin de connaissances pratiques et d'expériences leur permettant d'améliorer effectivement leur travail.

Des **spécialistes émanant des institutions nationales** directement concernées par les thèmes liés aux politiques et lois agissent comme prestataires. Des **consultants et consultantes indépendants** de renommée nationale sont aussi prestataires. Enfin, un « **pool** » de **ressources locales** (présenté à la section suivante), composé de personnes du milieu, agit comme prestataire pour des formations ciblées. Le tableau ci-après présente les prestataires avec lesquels le PAGOR et les Districts ont collaboré ainsi que les thèmes abordés par chacun.

La *négociation avec les prestataires (5)* permet de : i) savoir s'ils ont effectivement les compétences techniques et pédagogiques pour mener les activités prévues; ii) s'entendre avec eux sur les modalités de collaboration (volume de travail, rémunération, calendrier, etc.). Une pratique de fidélisation est adoptée pour les prestataires démontrant leurs compétences et la volonté de procéder par processus. La *validation des modules et supports de formation (6)*. La production de ces documents est demandée aux prestataires et sont approuvés





par le PAGOR avec le comité de renforcement des capacités. Certains prestataires ont des modules préétablis, comme le *Rwanda Public Procurement Authority* pour la passation des marchés, et le *Rwanda Cooperative Agency (RCA)* pour la formation sur la gestion des coopératives.

Par après, l'*invitation des participant-e-s aux activités de renforcement des capacités (7)* est faite en temps opportun par les CRC et les Districts et la *tenue des activités de renforcement des capacités (8)* est réalisée.

Enfin, interviennent les étapes de la *supervision de l'activité (9)*, pour s'assurer qu'elle se déroule correctement sur les plans pédagogique et logistique et le *suivi-accompagnement (10)*, étape de consolidation d'une activité qui consiste en visites auprès des groupes cibles et de leurs responsables. C'est soit à la fin d'une activité de renforcement des capacités ou lors des visites de suivi qu'on identifie d'éventuels besoins d'approfondissement.

TABLEAU 3 : PRESTATAIRES DE SERVICES ET THÈMES ABORDÉS

PRESTATAIRES	THÈMES
MINIJUST	Loi portant sur le fonctionnement des comités de conciliateurs.
MINALOC	Décentralisation fiscale
MINECOFIN	Public Finance Management
RPPA	Passation des marchés
NLC	Loi foncière et principaux textes d'application
RCA	Gestion des coopératives
RDB et REMA	Intégration de la dimension environnementale dans la planification et gestion des projets de développement * l'expert en environnement de la coopération canadienne est aussi intervenu sur ce thème
Consultants et consultantes indépendants	Intégration genre dans les planifications et budgets des districts
	Leadership des femmes
	Violences basées sur le genre
	Plaidoyer et lobbying
	Contrôle citoyen de l'action publique
	Organisation du travail et des services
	Réorientation des émissions radio vers la reddition de comptes
« Pool » de ressources locales ¹	Genre et gouvernance locale (formations et sensibilisations)
	Rôles et attributions des élu-e-s locaux et lois y relatives
	Gestion des coopératives

¹ Le « pool » de ressources locales est expliqué à la section suivante

LES 10 ÉTAPES D'UN PROCESSUS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

1. Identification des besoins
2. Choix des thèmes/actions
3. Productions des Termes de référence
4. Identification des prestataires
5. Négociation avec les prestataires
6. Validation des modules et supports pédagogiques
7. Invitations des participant-e-s
8. Réalisation de l'activité
9. Supervision de l'activité
10. Suivi-accompagnement des groupes cibles

1.3.4 Le « pool » de ressources locales : une innovation

Un « pool » de ressources locales est un **groupe de personnes basées dans le District et ayant une expertise sectorielle** pouvant être mise à profit comme **prestataire de services** dans le renforcement des capacités de groupes cibles spécifiques. Pour une intervention efficace, les membres d'un « pool » doivent être préalablement formés et accompagnés.

Cette innovation vise à permettre / faciliter au District :

- ◆ l'accès à des ressources compétentes connaissant le milieu, auxquelles il peut faire appel pour diverses actions de renforcement des capacités sur un thème donné, en particulier pour les formations récurrentes;
- ◆ la formation d'un grand nombre de personnes en peu de temps;
- ◆ une dynamique d'échange sur les problèmes récurrents dans la localité, entre les formateurs-formatrices (les ressources) et les formé-e-s (les groupes cibles);
- ◆ la création d'une relation continue entre les formateurs-formatrices et les membres des groupes cibles;
- ◆ la réduction des coûts de formation, à moyen terme, en comparaison des frais des prestataires externes (surtout de Kigali) : transport, hébergement, etc.
- ◆ Le tableau ci-dessous fournit quelques informations concernant les trois « pools » de ressources mis en place dans les deux Districts ainsi que les groupes à former pour chaque « pool ».





TABLEAU 4 : THÈMES, MEMBRES, BIEN-FONDÉ ET GROUPES CIBLES DES « POOLS » DE RESSOURCES LOCALES

« POOL »	MEMBRES DU « POOL »	BIEN-FONDÉ DU CHOIX DES MEMBRES	GROUPES CIBLES À FORMER
<ul style="list-style-type: none"> Genre et gouvernance locale 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel du District Personnel des OSC Élu-e-s 10 personnes 	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources de ce « pool », issues du comité genre, sont au cœur des préoccupations genre du District Les membres représentent toutes les catégories d'intervenants, cela aide à rejoindre chaque groupe 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel des Districts et Secteurs Élu-e-s à la base dont les comités de prévention des violences basées sur le genre
<ul style="list-style-type: none"> Rôles et attributions des élu-e-s à la base 	<ul style="list-style-type: none"> 16 Chargé-e-s d'état civil à Nyamagabe 7 Chargé-e-s d'état civil et 7 « Land managers » à Nyaruguru 	<ul style="list-style-type: none"> Les chargé-e-s d'état civil et « Land managers » sont, de par leur fonction, en interface avec les élus locaux qu'ils forment 	<ul style="list-style-type: none"> Comités de conciliateurs Comités fonciers (Cellules, Secteurs) Chefs et chargé-e-s de développement (Umutugudu) Femmes membres des conseils de Cellules et Secteurs
<ul style="list-style-type: none"> Gestion et fonctionnement des coopératives 	<ul style="list-style-type: none"> Agronomes 12 à Nyamagabe 10 à Nyaruguru 	<ul style="list-style-type: none"> Les agronomes ont le suivi des coopératives dans leurs attributions 	<ul style="list-style-type: none"> Membres et responsables des coopératives

De manière générale, les **critères de choix des personnes** impliquées dans le « pool » sont : l'expertise dans le secteur d'intervention, les aptitudes en animation de groupe et formation des adultes, une bonne réputation dans le milieu et la disponibilité.

La mise en place des trois « pools » de ressources se concrétise par diverses étapes de renforcement des capacités de leurs membres, jusqu'à ce qu'ils soient fonctionnels et autonomes : i) une formation dite de « rafraîchissement », spécifique au sujet traité  au terme de laquelle on cible les personnes ayant un potentiel de formateur et formatrice; ii) une formation portant sur les techniques et aptitudes en formation des adultes et sensibilisation ; iii) un pré-test, où les membres réalisent une formation sous supervision; iv) un



bilan, qui aide le formateur et la formatrice à identifier les améliorations à apporter; v) la mise à niveau préalable à la conduite des premières actions de renforcement des capacités menées par le « pool ». Un-e responsable du PAGOR accompagne le « pool » à travers ces étapes pour s'assurer de la qualité de son travail et le renforcer.

**LA MISE EN PLACE D'UN « POOL »
COMPORTE LES ÉTAPES SUIVANTES :**

- . Formation de rafraîchissement sur le thème
- . Identification des personnes ayant un potentiel de formateur-formatrice
- . Formation sur les techniques et aptitudes en formation des adultes
- . Pré-test sous supervision
- . Bilan des capacités de formateur-formatrice
- . Mise à niveau préalable à la réalisation d'une formation

**LE « POOL » DE RESSOURCES SUR
LES RÔLES ET ATTRIBUTIONS
A FORMÉ 6 618 ÉLU-E-S LOCAUX.**

En équipe de deux, les membres des « pools » ont réalisé 148 sessions de formation dans les deux Districts. Celles-ci ont abordé les lois ayant trait au régime foncier, aux régimes matrimoniaux, libéralités et successions et aux violences basées sur le genre.

Initialement demandée par les **comités de conciliateurs**, les formations ont intégré d'autres élu-e-s locaux jouant un rôle en gestion de conflits, de l'Umudugudu jusqu'au Secteur, et ce à la demande des autorités.

Les **chefs d'Umudugudu** reçoivent les requêtes de la population et certains jouent un rôle de médiateur; les **comités fonciers** sont impliqués dans l'enregistrement des terres et fournissent les informations élémentaires à ce niveau; les **femmes élues**, particulièrement les membres des comités de lutte contre les violences basées sur le genre, jouent un rôle dans la dénonciation des violences domestiques et font de la conciliation au niveau des ménages

« Avant la formation,
j'enregistrais facilement dix cas
de litiges par jour. Maintenant,
j'enregistre au plus deux cas »

Chargé de l'état civil,
Secteur Kibumbwe,
District de Nyamagabe

« Il nous arrive de recevoir
seulement une requête
par semaine, alors qu'avant
nous étions submergés
par des requêtes »

Commandant de la Police Nationale,
Secteur Kivu

« Après la formation, nous
sommes parvenus à résoudre
par conciliation un litige foncier
de plus de 21 ans opposant
deux familles, source de tensions
récurrentes »

Conciliateurs du Secteur Mugano





Les retombées pour les Districts dépassent le fait de disposer de ressources locales pouvant réaliser des formations à la base. Les membres des « pools » sont consultés par les populations pour des conseils ainsi que par leurs collègues d'autres Districts (non formés). Les agronomes ont été sollicités par d'autres institutions pour des formations et sensibilisations. Par ailleurs, des liens se tissent entre les formateurs et formatrices et les personnes formées, établissant ainsi une relation d'échanges et non directive allant au-delà de la formation.

1.4 FACTEURS DE SUCCÈS ET DÉFIS

Quelques facteurs ayant contribué au succès

- ◆ Un plan de renforcement des capacités basé sur les besoins exprimés par les groupes cibles, selon une approche participative et concertée
- ◆ Le caractère itératif du plan de renforcement des capacités qui permet d'apporter les ajustements nécessaires en cours de route
- ◆ La participation aux rencontres initiées par le NDIS sur l'harmonisation des approches de renforcement des capacités qui permet de contribuer aux réflexions nationales et de s'en alimenter
- ◆ L'existence d'un comité de renforcement des capacités qui, malgré des difficultés opérationnelles, favorise la prise en charge par le District
- ◆ Une approche pédagogique dynamique par le recours aux scénettes, études de cas, exemples issus du quotidien des groupes cibles
- ◆ Une documentation facile d'utilisation, remise aux participant-e-s pour leur servir de guide pratique dans leur travail
- ◆ La fidélisation des prestataires : ils/elles connaissent les groupes cibles, acceptent et maîtrisent l'approche holistique, développent une relation de collaboration qui va au-delà du mandat
- ◆ La mise en œuvre de toutes les étapes de la formation des membres des « pools » de ressources, en particulier la formation « pédagogique » et les « formations tests »

Quelques défis à relever

- ◆ Considérer les besoins des OSC non seulement dans leur rôle d'actrices de la participation citoyenne, mais également comme actrices du développement social et économique local



- ◆ Intégrer les actions du plan de renforcement dans les planifications du District
- ◆ Trouver des prestataires spécialisés dans les Districts; défi qui ira s'accroissant lorsque tous les Districts réaliseront des plans de renforcement des capacités... d'où l'intérêt de constituer localement des « pools » de ressources
- ◆ Coordonner les actions prévues au plan annuel de renforcement des capacités avec celles initiées par des structures centrales, souvent planifiées à brève échéance
- ◆ Assurer le suivi des résultats, à partir d'un cadre général développé par les structures nationales responsables

1.5 LEÇONS APPRISES

LEÇON 1 RENFORCER LES CAPACITÉS DE TOUS LES TYPES D'INTERVENANTS CONCERNÉS PAR UN DOMAINE/CHAMP OU UN THÈME, FAVORISE LA COMPLÉMENTARITÉ DES RÔLES ET UNE VISION COMMUNE DES CHANGEMENTS À APPORTER. Cela contribue à réduire les risques de tensions voire de conflits qui surviennent quand les intervenants n'ont pas la même compréhension d'une politique, d'un programme, de procédures, etc. La leçon est valable pour des intervenants d'un même domaine qui ont des responsabilités complémentaires (Districts, Secteurs, Cellules...) et dont la collaboration est indispensable à une bonne performance. Elle est aussi valable pour des intervenants de catégories différentes (ex. : élu local, cadre, OSC, citoyen-ne) qui sont concernés par un même thème (ex. : législation sur les coopératives).

LEÇON 2 L'EFFICACITÉ ET LA PÉRENNITÉ DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS RELÈVENT DE L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE FONCTION DE « GESTION DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS » AU NIVEAU DU DISTRICT. Considérant l'ampleur de la tâche et l'importance qu'accorde la 3ème phase de la décentralisation au renforcement des capacités, il apparaît nécessaire qu'une personne spécialisée, *staff* du District, soit responsable du renforcement des capacités à temps plein. Un comité, constitué des divers types d'acteurs et d'actrices de la décentralisation et couvrant tous les domaines de renforcement des capacités, aurait un rôle d'appui et de conseil auprès de cette personne, au niveau de la planification et du suivi du plan de renforcement des capacités (PRC).





LEÇON 3 L'APPROCHE PAR PROCESSUS CONTRIBUE À LA QUALITÉ ET PÉRENNITÉ DES RÉSULTATS AUPRÈS DES GROUPES CIBLES. Elle demande un temps d'appropriation et un accompagnement étroit des personnes responsables de sa mise en œuvre; un renforcement de leurs capacités est nécessaire. Le coût de mise en œuvre des diverses étapes d'un processus doit être prévu au budget.

LEÇON 4 LE CHOIX DE PRESTATAIRES PRATICIENS TRAVAILLANT AU SEIN DES INSTITUTIONS NATIONALES, ENRICHIT LA COMPRÉHENSION DE LA MATIÈRE ET RENFORCE LA RELATION DE COLLABORATION ENTRE CES INSTITUTIONS ET LES GROUPES CIBLES DES DISTRICTS. Cela offre notamment aux représentant-e-s des Districts l'occasion de s'exprimer par rapport aux politiques, stratégies et programmes et de donner des avis concrets permettant aux institutions nationales d'ajuster les modalités de mise en œuvre.

LEÇON 5 UN « POOL » DE RESSOURCES LOCALES, PERMET DE FORMER UN NOMBRE IMPORTANT DE PERSONNES DANS DES DÉLAIS RAISONNABLES ET DANS LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA FORMATION DES ADULTES, TOUT EN ASSURANT LA QUALITÉ RECHERCHÉE. Dans un contexte où la demande de prestataires de qualité est plus grande que l'offre, cette innovation procure aux Districts une autonomie en matière de réalisation du renforcement des capacités. Au début, les membres du « pool » doivent être accompagnés à la fois collectivement et individuellement, ensuite ils doivent avoir accès à un perfectionnement continu. La proximité géographique et relationnelle entre les membres du « pool » et les groupes cibles, favorise la mise en pratique des connaissances acquises.





2 L'INTÉGRATION DU GENRE DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS



LE GENRE ce n'est pas « les femmes », c'est une approche d'analyse et d'intervention qui vise à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes ; la décentralisation offre des opportunités d'y contribuer.

L'intégration du genre dans le renforcement des capacités en gouvernance locale signifie que cette dimension soit prise en compte dans tous les domaines/champs de renforcement des capacités (« *mainstreaming* ») et que l'on renforce les capacités des femmes concernées (« *empowerment* »). Cela suppose de travailler sur des contraintes qui entravent la réduction des inégalités.

L'intégration du genre dans le renforcement des capacités en gouvernance locale permet aux intervenants locaux de comprendre les enjeux liés au genre en décentralisation. Ainsi, ils pourront mieux répondre aux besoins et intérêts des femmes aussi bien qu'à ceux des hommes, tant au niveau des services que des opportunités de développement social et économique. Cela permet aussi que la représentation équitable des femmes aux postes électifs, garantie par la constitution du Rwanda, soit complétée par une participation active et influente, permettant aux femmes d'exercer un réel leadership, aux côtés des hommes.

2.1 CONTEXTE ET ORIENTATIONS NATIONALES

La Politique nationale du genre (2006, actualisée en 2010) prévoit le renforcement des capacités pour dépasser les stéréotypes contraires à l'égalité et pour développer la confiance des femmes en elles. La politique prévoit : accroître les mesures pour une *meilleure participation (qualité et quantité)* des femmes et des hommes aux prises de décision aux niveaux central et décentralisé ; établir des mécanismes pour *réduire les barrières à l'accès et au contrôle* des ressources pour une meilleure participation des femmes aux activités économiques ; renforcer les capacités des secteurs public, privé et des OSC pour *l'intégration genre* (« *gender mainstreaming* ») dans les politiques, programmes et structures, dont la décentralisation. La Politique nationale du genre du Rwanda fournit ainsi des orientations pour intégrer la dimension genre dans tous les domaines d'intervention.

La *Déclaration sur les femmes dans les gouvernements locaux* de l'Union internationale des autorités locales, stipule que les gouvernements locaux ont le mandat d'assurer l'intégration systématique de l'égalité femme-homme dans tous les domaines de leurs politiques et de leur gestion.





Le **PAGOR** s'appuie sur ces orientations pour définir sa stratégie genre. Le projet appuie le renforcement des capacités de tous les types d'acteurs et d'actrices de la gouvernance à intégrer la dimension genre dans leurs pratiques; il renforce les capacités en leadership de femmes occupant des postes de prise de décisions à divers niveaux; et il contribue à la mise en œuvre des planifications et budgets intégrant le genre.

2.2 ÉTUDES PRÉLIMINAIRES

Une analyse selon le genre est intégrée au diagnostic de départ de la phase de conception du PAGOR (cf. section 1.2). Un guide  est développé à cet effet; l'analyse porte plus précisément sur **les enjeux relatifs au genre en gouvernance locale**, en lien avec les indicateurs de mesure des résultats du projet. Ces enjeux sont les suivants :

- ◆ **L'efficacité des politiques** fait référence à l'existence et à la mise en application de politiques et lois favorables à la prise en compte du genre par les structures et organisations ayant des responsabilités en matière de gouvernance locale
- ◆ **La représentation équitable des femmes** au sein des instances décentralisées et OSC et de leurs instances décisionnelles. La représentation a trait au nombre. Au Rwanda la constitution garantie aux femmes une représentation de 30% pour les postes électifs.
- ◆ **La participation active des femmes** fait référence à la capacité de faire valoir leurs idées dans les processus participatifs et organes de prise de décision, c'est-à-dire une participation qui influence la prise de décision.
- ◆ **L'accès et le contrôle des ressources** réfèrent à l'accès à des services de proximité répondant aux besoins spécifiques des femmes, ainsi qu'à l'allocation équitable des ressources des Districts, notamment les projets à caractère économique, ce qui est en partie déterminé dans les planifications et budgétisations.

La collecte des données est réalisée par chaque consultant et consultante engagés dans la conception du PAGOR, en lien avec son mandat. L'analyse des données permet d'établir la situation de référence au niveau des enjeux genre. 

Une fois la mise en œuvre du PAGOR amorcée, nous décidons d'approfondir l'analyse, qui était davantage quantitative. C'est ainsi qu'au début de l'An 2 (2008), deux consultantes réalisent un **diagnostic genre** analysant les



contraintes et opportunités relatives à chaque enjeu. La problématique des violences y est intégrée car on pense qu'elle constitue une contrainte importante à l'égard de la participation et de la représentation des femmes dans la gouvernance locale.

Le diagnostic fournit des informations qualitatives et quantitatives illustrant le poids des inégalités. Il confirme l'hypothèse et souligne l'impact des violences sur la participation des femmes et fait ressortir la nécessité de travailler cette question. 

2.3 STRATÉGIE D'INTERVENTION

2.3.1 Cadre d'intervention

Sur la base des analyses réalisées en phase de conception et des orientations de la Politique nationale du genre du Rwanda, une **stratégie genre**  est définie pour les deux composantes du projet⁶; elle s'articule autour des quatre enjeux relatifs au genre en gouvernance locale. Pour le renforcement des capacités, les enjeux sont les thèmes autour desquels se développent les processus de renforcement des capacités.

TABLEAU 5 : THÈMES (ENJEUX GENRE) POUR L'INTÉGRATION DU GENRE DANS LE PRC

DOMAINES/CHAMPS	THÈMES
Genre et gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> . Efficacité des politiques (mise en œuvre de la Politique nationale du genre) . Représentation équitable des femmes . Participation active des femmes . Accès et contrôle aux ressources

Cette stratégie, à l'instar des autres stratégies d'intervention du PAGOR, est validée par un large groupe de personnes représentant les diverses catégories d'intervenant-e-s. Des résultats spécifiques et des principes directeurs sont définis, des mesures sont identifiées pour chaque enjeu et un mécanisme de responsabilisation des Districts, le comité genre, est proposé.

⁶ Composante « Renforcement des capacités des acteurs et actrices de la gouvernance locale » ; Composante « Appui aux projets de développement des projets des Districts »



Par la suite, un **plan opérationnel**  vient préciser les actions à mener, les responsables et le budget. Lors de l'élaboration du plan annuel de renforcement des capacités du District, le comité genre y propose les actions et modalités de mise en œuvre pour ce domaine/champ, en se référant au plan opérationnel genre.

2.3.2 Prise en charge au niveau du District : le comité genre

À la section 1.3.2 on explique le bien-fondé de la mise en place du comité de renforcement des capacités, le CRC, pour la prise en charge par les Districts de la gestion du renforcement des capacités. Dans cet esprit, un comité genre (CG) est mis en place par le PAGOR dans chaque District pour assurer la prise en charge de l'intégration du genre dans le plan de renforcement des capacités. La perspective est de fournir aux Districts une expertise qui porte cette dimension au-delà du projet. Il semblait alors indispensable d'avoir un comité spécifique, considérant le vide à ce niveau.

Le rôle du comité est de : i) appuyer le District dans l'analyse des problèmes liés à l'égalité femme - homme dans la gouvernance locale; ii) promouvoir l'information, la formation et la communication sur le genre; iii) proposer les actions en « genre et gouvernance locale » dans le cadre du plan annuel de renforcement des capacités; iv) et participer au suivi de des actions du PAGOR, en ce qui concerne la dimension genre. Les rencontres du comité, trimestrielles ou au besoin, portent sur la programmation, le suivi des planifications et le bilan des réalisations.

La mise en place du comité se fait à travers des rencontres de concertation avec les parties prenantes (autorités, membres du comité, etc.) pour convenir du mandat du comité, de sa composition, de ses modalités de fonctionnement et objectifs, de sa programmation et de ses propres besoins de renforcement des capacités. Une fois le comité instauré, une formation de rafraîchissement sur l'approche genre en gouvernance locale permet aux membres d'avoir une compréhension commune de la problématique et de ses enjeux.

La composition du comité genre est guidée par les **critères** suivants : équilibre dans la représentation des types d'acteurs et d'actrices de la gouvernance locale; responsabilité en lien avec la promotion du genre; compétences en genre; et équilibre femmes – hommes. Le District qui opte pour la mise en

place d'un CG pourra s'inspirer de l'exemple du PAGOR pour en déterminer la composition en fonction de son contexte propre, des ressources disponibles et du mandat qu'on lui confie.⁷

Pour ses membres, le comité genre constitue un réseau d'apprentissage qui renforce la prise de conscience de l'importance de l'approche genre dans leurs analyses et pratiques. Au-delà des actions prévues au plan annuel du PAGOR, les membres du comité intègrent des actions, par exemple des sensibilisations sur la prévention des violences basées sur le genre, dans les planifications de leurs organisations et structures. Cela élargit le rayonnement des actions du projet.

PROGRESSIVEMENT DES CONNAISSANCES ET UN SAVOIR-FAIRE SE DÉVELOPPENT ET SE TRADUISENT DANS UNE CULTURE ET DES PRATIQUES ORGANISATIONNELLES SENSIBLES AU GENRE.

- . L'**UNICOOPAGI**, OSC partenaire du PAGOR et membre du CG, met en place un «comité consultatif genre» dont la mission est d'assurer aux femmes les mêmes conditions / chances d'accès que les hommes aux opportunités et bénéfices des coopératives, ainsi que leur représentation dans les organes décisionnels.
- . Avec le temps, les actions du comité genre sont intégrées aux planifications des Districts.
- . Grâce à l'expérience du Comité genre, **le District de Nyaruguru** est retenu pour faire partie du projet pilote « *Gender Democratic Governance : Gender Responsive Service Delivery in Agriculture Sector* » mis en œuvre par le « *Gender Monitoring Office* ». Le projet pilote le considère comme un atout pour sa mise en œuvre.
- . **Le District de Nyamagabe** a développé une intervention avec World Vision-Rwanda en renforcement des capacités sur les questions de genre et développement, droits des femmes, genre et économie. À la demande du District, World Vision s'est approprié les approches et méthodologies développées par le comité genre du District, et celui-ci est une ressource principale dans la programmation et supervision des actions.

« Le CG a été un moteur de promotion de l'approche genre. Il a accompagné le District dans la compréhension de son bien-fondé et de son caractère transversal. Aujourd'hui la question d'assimiler genre à femme, ou projets des femmes à l'intégration du genre, ne se pose plus. Il y a prise de conscience que l'analyse axée sur cette dimension doit traverser tous les secteurs de développement, en vue d'agir sur les inégalités qui les colorent ».

Gouverneur de la Province du Sud, ex-maire du District de Nyamagabe

⁷ Dans l'expérience du PAGOR, les membres du CG occupaient les postes suivants : Vice-Maire, chargé-e des Affaires Sociales, Chargé-e du genre, Chargé-e de l'Éducation, Jeunesse et Sports, Chargé-e des coopératives, représentant-e-s du CNF et CNJ et d'une personne représentant la Police, chargée de la question des violences basées sur genre.



2.3.3 Le « pool » de ressources locales en genre

La section 1.3.3 présente le concept de «pool» de ressources locales constitué d'un groupe de personnes basées dans le District et ayant une expertise sectorielle pouvant être mise à profit dans le renforcement des capacités.

Le « pool » de ressources en genre est constitué de membres du comité genre, il est donc composé d'une diversité d'intervenant-e-s. Le PAGOR a recours à ce « pool » de ressources pour réaliser des sensibilisations et formations en genre, prévues au plan de renforcement des capacités des Districts. La responsable genre du PAGOR accompagne ce « pool » notamment pour la préparation pédagogique des actions. Cet accompagnement constitue une formation dans l'action qui permet au « pool » d'être aujourd'hui fonctionnel.

2.4 MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Dans le cadre du PAGOR, la stratégie d'intégration du genre dans le plan de renforcement des capacités est mise en œuvre à travers une diversité de processus articulés autour des enjeux. Cette section revient sur **trois processus**, parmi plusieurs, qui se révèlent porteurs de changements significatifs dans les pratiques des partenaires et qui contribuent effectivement à l'égalité entre les femmes et les hommes. À la lumière de l'expérience du PAGOR avec les Districts de Nyamagabe et Nyaruguru, **ces trois processus devraient être intégrés dans tout plan de renforcement des capacités en gouvernance locale.**

TABLEAU 6 : TROIS PROCESSUS LIÉS AUX THÈMES (ENJEUX GENRE)

DOMAINES/CHAMPS	THÈMES	PROCESSUS
Genre et gouvernance locale	. Efficacité des politiques (mise en œuvre de la Politique nationale du genre)	. Promotion d'un environnement institutionnel réceptif au genre
	. Représentation équitable des femmes . Participation active des femmes	. Renforcement du leadership des femmes
	. Accès et contrôle des ressources	. Intégration du genre dans les planifications et budgets

2.4.1 Promotion d'un environnement institutionnel réceptif au genre

L'intégration du genre demande avant tout un changement de perception à l'égard des rapports entre les femmes et les hommes. Les autorités responsables des institutions de gouvernance locale, les cadres et technicien-ne-s engagés dans la mise en œuvre des politiques et programmes ainsi que les leaders d'opinion ont grandi et vivent dans des communautés qui définissent le statut social des femmes et des hommes à l'intérieur de rapports inégalitaires. Ce processus de renforcement des capacités vise la **prise de conscience des enjeux genre** en gouvernance locale et la **mise en application de la Politique nationale du genre**, dans chaque domaine d'intervention.

Le « pool » de ressources en genre agit comme prestataire dans les deux Districts pour ce processus: **316 responsables locaux, dont 30% de femmes, sont formés en moins de deux mois**. Pour ce faire, la responsable genre du PAGOR appuie le « pool » par une mise à niveau sur le contenu de la formation, et un accompagnement dans la préparation pédagogique et la tenue d'un bilan.

LES ACTIVITÉS RÉALISÉES PAR LE « POOL » :

- . Traduction du module de formation Genre et gouvernance en kinyarwanda
- . Production d'un guide d'animation
- . Tenue de 32 sessions de formation

2.4.2 Renforcement du leadership des femmes

Au Rwanda la constitution attribue aux femmes au moins 30% des postes électifs. Ce principe est considéré par certains – femmes et hommes - comme une faveur aux femmes et une injustice envers les hommes ce qui peut constituer une barrière à la participation active des femmes. Par ailleurs, la représentation numérique, même significative, est vide de sens si elle n'est pas accompagnée d'une participation active et influente. Or, les femmes qui accèdent à des postes politiques sont peu imprégnées des règles implicites et explicites du jeu politique.

Le processus de renforcement du leadership des femmes vise « **l'empowerment de femmes leaders au sein des Districts** : membres des conseils consultatifs, femmes ayant des positions décisionnelles chez le personnel de l'administration des deux Districts et de leurs Secteurs, coordonnatrices CNF, membres des CNJ. Pour y parvenir, le processus se réalise en deux temps : **i) la sensibilisation**



du milieu crée un environnement réceptif à la représentation et participation des femmes; **ii) l'accompagnement des femmes leaders** renforce les compétences et la confiance en elles de ces femmes pour leur participation active et influente.

LES FORMATIONS CRÉENT UN NIVEAU DE SENSIBILITÉ ET DE COMPRÉHENSION DE LA PROBLÉMATIQUE GENRE, QUI ENTRAÎNE DES CHANGEMENTS DANS LES PRATIQUES.

- . **Un chargé des Affaires Sociales** d'un des secteurs du District de Nyamagabe précise qu'analyser les causes des inégalités entre les femmes et les hommes, et qu'on a toujours prises comme des vérités absolues, a changé sa manière de recevoir et de traiter les requêtes de la population. Pour lui cela est particulièrement le cas des requêtes en lien avec les violences faites aux femmes, dont la plupart sont tolérées par la culture. Il dit se défaire des normes sociales pour analyser objectivement les cas qui se présentent à lui.
- . **L'agronome** du Secteur de Kibeho, District de Nyaruguru, systématise la saisie et l'utilisation des données désagrégées par sexe pour comprendre la situation des femmes et des hommes et leurs problèmes spécifiques.

« En regardant la liste des demandeurs d'intrants, j'ai réalisé que le nombre de femmes est extrêmement inférieur à celui des hommes, alors qu'elles sont nombreuses dans l'agriculture et avaient suivi la formation sur l'utilisation des intrants. (...) j'ai réalisé que les participantes au programme de formation mettent les noms de leurs maris sur la liste des bénéficiaires d'intrants. Dans bien des cas, ceux-ci les vendent pour s'acheter un peu de bière et ne les remboursent même pas. J'ai pris des dispositions pour réorganiser et suivre de près la distribution des intrants et m'assurer d'éliminer les contraintes à l'accès aux intrants pour les femmes et les hommes qui y ont droit. »

Agronome du Secteur de Kibeho

La sensibilisation du milieu porte sur l'importance de la participation des femmes à la gouvernance et sur le bien-fondé du quota de 30%. Le « pool » de ressources en genre réalise ces sensibilisations dans le cadre des législatives de 2008, des élections des Conseils consultatifs des Cellules en 2009 et des élections des autorités des entités décentralisées en 2011. Les sensibilisations ciblent des personnes influentes au niveau local : Chargé-e-s des affaires sociales des Secteurs ; Secrétaires exécutifs des Cellules ; représentant-e-s des confessions religieuses, des coopératives et des écoles ; et femmes susceptibles de poser leur candidature.

« Avant les sensibilisations, j'avais tellement peur de me présenter, je me sous-estimais. Quand on voulait me proposer comme candidate, je mentais disant que je ne sais ni lire ni écrire. Grâce aux échanges sur l'importance de notre présence dans les organes qui décident de notre avenir, je me suis sentie interpellée, je suis devenue très hardie et confiante. Lors des élections de février 2011, j'ai « donné » ma candidature, tous ceux qui me connaissaient étaient surpris. A ma grande surprise j'ai été élue avec beaucoup de voix : j'étais très ravie ».

Une élue, membre du bureau au CNF.

« Les sensibilisations m'ont aidé à prendre du recul, pour réaliser que les qualités reconnues à la femme rwandaise - notamment l'intégrité, la capacité d'analyse, le sens du détail, la compréhension, la capacité d'écoute - constituent des atouts pour un leadership réussi,... Leur participation est non seulement un droit mais aussi un atout. »

Un leader d'opinion dans le Secteur Tare, District de Nyamagabe.

L'accompagnement des femmes leaders. Des consultantes agissent comme prestataires pour la formation et l'accompagnement des femmes leaders; elles ont recours à des femmes parlementaires comme personnes ressources à certains moments. On rejoint ainsi **136 femmes leaders sur une période de deux années.**

LES ACTIVITÉS RÉALISÉES PAR LES CONSULTANTES :

- . Conférences-débats avec des intervenants des Districts
- . Élaboration d'un module de formation de base en leadership et plaidoyer
- . Formations des femmes leaders
- . Ateliers d'apprentissage au leadership
- . Élaboration d'un Guide pratique

Avant d'amorcer la formation des femmes leaders, des conférences débats sont organisées avec les autorités, cadres, élu-e-s, OSC, le secteur privé et des femmes leaders (273 personnes, dont 45% de femmes). Elles suscitent un dialogue sur les contraintes vécues par les femmes leaders et aident à circonscrire leurs besoins en renforcement des capacités. En cours de processus on constate que l'accompagnement doit être systématisé pour faciliter *le voyage des femmes dans la gouvernance*. C'est ainsi qu'un guide pratique est développé.





Il focalise sur les réalités de l'exercice du leadership et les contraintes auxquelles les femmes leaders sont confrontées et propose des conseils, stratégies et indications pratiques.

**PLUSIEURS BÉNÉFICIAIRES DU PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT
TÉMOIGNENT DES COMPÉTENCES ET ATTITUDES ACQUISES ET
DU RENFORCEMENT DE LEUR CONFIANCE EN ELLES.**

Certaines parlent de la recherche permanente d'information en lien avec leurs attributions et les programmes du gouvernement, d'autres disent désormais planifier et tenir un agenda, savoir gérer les priorités, développer le travail d'équipe et dissocier le travail des affaires familiales afin d'éviter les conflits de rôles.

*« Avant toute réunion du Conseil de District on nous envoie l'agenda.
Je me suis exercée à préparer mes interventions et arguments.
Cette façon de faire m'aide à exprimer clairement mes opinions,
en focalisant sur l'essentiel et en respectant le temps imparti. Me
préparer me pousse à m'informer pour être crédible, la fiabilité de
mon intervention me donne confiance quand je parle. »*

Une membre du bureau du conseil de District de Nyamagabe.

2.4.3 Intégration du genre dans les planifications et budgets

L'équité dans l'accès aux ressources et l'affectation des dépenses publiques est une porte d'entrée stratégique pour faire de la transversalité du genre une réalité et **réduire de façon pratique les inégalités entre les hommes et les femmes**. Pour s'inscrire dans cette perspective, le Rwanda a introduit un programme national, le « Gender Responsive Budgeting Program » (GRB), qui propose un outil appelé « Gender Budget Statement » (GBS), dont l'objectif est de traduire l'engagement de l'État à réduire les inégalités de genre à travers le budget. Le GBS doit être produit par toutes les institutions étatiques ; l'expérience a commencé au niveau des Districts.

L'intégration du genre dans la planification et le budget exige un niveau d'effort et des connaissances pointues en matière d'analyse des besoins et priorités des femmes et des hommes, de définition des actions, d'affectation du budget et d'évaluation des impacts.

Le PAGOR et les Districts décident de s'engager dans ce nouveau programme ; l'expérience sert de terrain d'expérimentation. Deux consultants nationaux, impliqués dans le programme avec le MINECOFIN, sont les prestataires de services pour ce processus qui rejoint des représentant-e-s des autorités, ainsi que des cadres et des technicien-ne-s responsables de la planification dans les deux Districts.

LES ACTIVITÉS RÉALISÉES PAR LES CONSULTANTS :

- . Formation de base en intégration du genre dans les planifications
- . Accompagnement des Districts dans l'élaboration de leurs GBS
- . Atelier de recyclage
- . Production d'outils de suivi évaluation

Les Districts et le PAGOR invitent le MINECOFIN et les consultants à analyser conjointement l'expérience pour améliorer l'élaboration du GBS. L'atelier favorise un dialogue local – national. Il informe les autorités nationales des contraintes dans l'élaboration du GBS, alors en implantation, en particulier l'utilisation d'outils standards de planification et de rapportage qui n'ont pas été ajustés à la collecte de données désagrégées par sexe. L'atelier identifie aussi des faiblesses dans les productions des Districts, conduisant à un recyclage. En attendant que le « Gender Monitoring Office » finalise de nouveaux outils, le PAGOR fournit un appui technique pour développer des outils de collecte des données désagrégées par sexe qui alimentent ces outils standards.

Le GBS du District de Nyaruguru de 2010 a été pris comme une référence nationale.

2.5 FACTEURS DE SUCCÈS ET DÉFIS

Quelques facteurs ayant contribué au succès

- ◆ La participation des autorités à la mise en place du comité genre favorise la reconnaissance de son rôle.
- ◆ La participation du comité genre à l'élaboration du plan opérationnel de la stratégie genre, à l'identification des besoins, à la planification annuelle et au suivi des actions de renforcement est une source de motivation, tout en contribuant à la formation dans l'action.





- ◆ La formation du comité en genre et gouvernance locale dès le départ permet une compréhension commune de la problématique, du mandat, des enjeux et aussi des défis à relever.
- ◆ Le partage d'expériences entre femmes leaders du milieu rural et celles des hautes sphères de décision, comme l'Assemblée nationale, encourage les femmes leaders du milieu rural. Elles constatent qu'elles ne sont pas seules à être confrontées aux barrières inhérentes au genre.

Quelques défis à relever

- ◆ Intégrer la dimension genre, de façon transversale et spécifique (« empowerment ») dans les stratégies nationales de renforcement des capacités
- ◆ Intégrer des activités de renforcement des capacités en genre dans les planifications des Districts.
- ◆ Intégrer au processus de formation / accompagnement des femmes leaders, la sensibilisation des maris pour susciter leur appui.

2.6 LEÇONS APPRISSES

LEÇON 6 UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION DU GENRE, ARTICULÉE AUTOUR D'ENJEUX RELATIFS AU GENRE EN GOUVERNANCE LOCALE, STRUCTURE ET FACILITE L'INTÉGRATION TRANSVERSALE ET LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DES FEMMES (« EMPOWERMENT ») DANS LE PLAN DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS. En l'absence d'une telle stratégie, la prise en compte du genre est négligée, voire absente, ce qui va à l'encontre de la politique nationale du genre pour ce qui concerne la décentralisation. Les enjeux sont des points de référence qui aident à garder le cap sur les changements attendus.

LEÇON 7 LE COMITÉ GENRE S'AVÈRE UN MÉCANISME EFFICACE POUR INSCRIRE L'ÉGALITÉ FEMME - HOMME AU CŒUR DES PRIORITÉS DU DISTRICT. Sa représentativité plurielle permet la concentration des forces clés et actives du District sur la problématique genre. Cette force représente un levier d'interaction et de réseautage, qui suscite la complémentarité des actions et stimule le changement. Son caractère mixte, femmes – hommes, montre que « le genre est l'affaire de tous ».



LEÇON 8 UNE FORMATION DE BASE EN GENRE ET GOUVERNANCE LOCALE (« INDUCTION COURSE ») POUR LES INTERVENANT-E-S CLÉS EN DÉCENTRALISATION, AMÈNE RAPIDEMENT DES CHANGEMENTS DANS LEURS ATTITUDES ET PRATIQUES. Ce type de formation leur permet de comprendre le bien-fondé de la prise en compte du genre dans leur travail et leur fournit des outils pour l'action. La formation permet aussi de développer une compréhension commune de ce sujet délicat.

LEÇON 9 L'ACCOMPAGNEMENT DU LEADERSHIP DES FEMMES, LORSQUE BASÉ SUR LES BESOINS QU'ELLES ONT ELLES-MÊMES IDENTIFIÉS, ACCROÎT SA PERTINENCE ET SON EFFICACITÉ ET FACILITE L'ATTEINTE DE RÉSULTATS PORTEURS D'IMPACT. Il importe que cet accompagnement à multiples volets mise sur l'apprentissage entre pairs et bénéficie d'un appui rapproché favorisant l'échange et l'autoévaluation. La sensibilisation des maris pour susciter leur support est souhaitable.

LEÇON 10 L'INTÉGRATION DU GENRE DANS LES PLANIFICATIONS ET BUDGETS IMPOSE UNE RÉVISION DE LA LOGIQUE DE PLANIFICATION ET DES OUTILS. Les outils standards utilisés mesurent des résultats quantitatifs liés aux infrastructures, à la production, etc. Or l'intégration du genre dans les planifications et budgets repose sur des changements observables dans la vie des femmes et des hommes. Le « Gender Responsive Budgeting Program » doit ainsi s'accompagner d'un programme de renforcement des capacités sur cette nouvelle logique de planification et sur l'utilisation de nouveaux outils, sensibles au genre.





3 PARTICIPATION CITOYENNE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS



LA PARTICIPATION signifie de prendre part et d'influencer la prise de décisions. La participation citoyenne, dans le contexte de la décentralisation, vise l'appropriation de leur devenir par les populations en jouant leur rôle de citoyen-ne-s dans la gouvernance locale.

La participation citoyenne renvoie à un large éventail de mécanismes par lesquels les citoyens et citoyennes, les communautés et les organisations de la société civile assurent l'imputabilité de leurs représentant-e-s politiques, des cadres et technicien-ne-s et des prestataires de services. Au Rwanda, les Journées portes ouvertes et les consultations lors de l'élaboration des imihigo font partie des mécanismes qui favorisent la participation des citoyen-ne-s dans la prise de décision politique, dans l'élaboration des budgets, dans le suivi des dépenses publiques et dans la surveillance de la prestation des services. La participation citoyenne implique également le dialogue avec les autorités locales sur la mise en œuvre, à leur niveau, des politiques et programmes nationaux. Cette interaction entre citoyen-ne-s et autorités favorise en retour la mise en œuvre effective des politiques.

3.1 CONTEXTE ET ORIENTATIONS NATIONALES

La Politique de décentralisation prévoit renforcer la participation citoyenne : « *responsabiliser et mobiliser la population pour l'amener à participer dans l'initiation, la préparation, l'exécution et la surveillance des décisions et des plans qui la concernent...* »⁸. Ici comme ailleurs, la participation à la prise de décision est un nouveau mode de gouvernance où les choix résultent de concertations entre tous les acteurs et actrices du développement. Des mécanismes de participation existent, l'objectif du gouvernement est de les approfondir et multiplier. En complément à la Politique de décentralisation, le Gouvernement du Rwanda adopte une Politique de développement communautaire, dont l'objectif global est de « *permettre l'enracinement de la politique nationale de décentralisation en proposant les voies et moyens d'assurer la participation effective et durable de la communauté à son développement axé sur la réduction de la pauvreté* »⁹. Cependant, les analyses montrent que les politiques et lois en vigueur sont peu ou pas connues aussi bien par les populations que par les organisations de base qui les encadrent.

8 Politique Nationale de Décentralisation, Ministère de l'Administration locale et des affaires sociales, République du Rwanda, Mai 2000, p.7

9 Politique de Développement communautaire, Ministère de l'Administration locale et des affaires sociales, République du Rwanda, Novembre 2001, p.18



Le **PAGOR** contribue à la participation des citoyens et citoyennes en favorisant leur connaissance des mécanismes de participation, de leurs droits et responsabilités, des politiques et lois qui ont un impact sur leur vie quotidienne, ainsi que l'acquisition de compétences pour participer de façon active et exercer un contrôle citoyen de l'action publique.

3.2 ÉTUDES PRÉLIMINAIRES

La sélection des OSC partenaires. Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle de premier plan dans l'accompagnement des populations dans le développement local. Le PAGOR fait donc le choix d'avoir recours à ces dernières pour concevoir et réaliser les actions de renforcement des capacités des citoyens et citoyennes afin qu'ils jouent le rôle qui leur incombe dans la gouvernance locale.

Lors de la phase de conception du PAGOR, on procède à la sélection des OSC sur la base de **critères** dont les principaux sont les suivants : avoir obtenu le statut juridique au plus tard en 2006; avoir un siège dans un des deux Districts du PAGOR; avoir des membres actifs et des agent-e-s sur terrain; mener des activités, sans distinction de sexe ou de religion, tant pour les initiateurs que pour les bénéficiaires; compter des femmes dans un des organes (Conseil d'administration, Comité exécutif) que ce soit une association mixte ou féminine; avoir au moins deux ans d'expérience et des réalisations au cours de 2005-2006; avoir des priorités développementales compatibles avec celles du District.

Ensuite, des **consultations du milieu** sont menées. Cent trente-huit associations de base sont rencontrées dans cinq Secteurs par District pour identifier les OSC avec lesquelles elles collaborent. Les autorités locales des deux Districts confirment l'identification des OSC avec lesquelles les associations travaillaient déjà.

Par la suite, **chaque OSC identifiée est rencontrée** pour évaluer l'intérêt et la pertinence d'une éventuelle collaboration avec le PAGOR. Il s'agit d'apprécier ses capacités à conduire les actions de renforcement des capacités en participation citoyenne et de croiser les informations provenant des associations de base. Ces rencontres permettent aussi de connaître la composition de leur public cible: associations, coopératives, communautés ecclésiales de base, comités des parents d'élèves, structures des jeunes, structures des femmes, etc. Cette façon d'aborder la question permet au PAGOR de mieux connaître le milieu dans lequel il va intervenir et de s'adjoindre des partenaires fiables.

LES SIX OSC RETENUES ŒUVRENT DANS DES DOMAINES DIVERSIFIÉS ET REJOignent, À TRAVERS LEURS MEMBRES ET PUBLICS CIBLES, UN GRAND NOMBRE DE CITOYENS ET CITOYENNES

ADENYA, Association pour le développement de Nyabimata, œuvre en éducation et en développement rural. Elle travaille avec les comités de parents de 14 écoles pilotes situées dans le District de Nyaruguru.

DUHAMIC-ADRI, Duharanire Amajyambere Y'Icyaro, a mené plusieurs projets de reboisement et encadre des artisans du bois dans le District de Nyaruguru. Son groupe cible est constitué d'agri-éleveurs, artisans et leaders locaux, hommes et femmes.

EAR-Kigeme, Église Anglicane du Rwanda, Diocèse de Kigeme, a ses propres entités décentralisées: Diocèse, District Ecclésial (11), Paroisses (45) et environ 2 000 Communautés ecclésiales de base.

IPFG, Initiative pour la promotion de la famille et du genre, œuvre auprès de femmes leaders impliquées dans la production agricole et des activités génératrices de revenus, avec un accent sur la promotion du genre.

SDA-IRIBA, Services au développement des associations, est reconnu pour ses actions en matière de développement rural avec des actions spécifiques telles que l'alphabétisation.

UNICOOPAGI, Union des coopératives agricoles intégrées, encadre 20 coopératives dans les deux Districts.

La réalisation d'un état des lieux. N'ayant pas un portrait précis de l'état de la participation citoyenne dans les Districts, le PAGOR et les organisations partenaires réalisent un état des lieux (An 2, 2008) ayant pour objectifs : i) d'établir le point de départ afin d'apprécier les résultats obtenus à la fin du projet; ii) de mieux cibler le contenu des actions à mener. Cette étude se penche sur les cinq thèmes clés qui forment le cadre d'intervention du renforcement des capacités en participation citoyenne. Dans un premier temps, le PAGOR et les organisations partenaires s'entendent sur la démarche à suivre et élaborent un guide d'entretien  pour la collecte des données sur le terrain. L'état des lieux est conduit par des membres ou du personnel des organisations.

Les OSC utilisent la même méthodologie et un questionnaire commun pour la collecte des données. Elles ont recours à des entrevues, et des « focus groups » avec des personnes issues de leurs groupes cibles, de leur personnel, de leurs membres et des autorités locales (Secteur, Cellule et Umudugudu). Cette démarche permet de toucher 1 191 personnes, dont 44% de femmes et d'amorcer un début de sensibilisation à la participation citoyenne. Chaque OSC analyse ensuite ses résultats et produit un rapport validé en groupe; le PAGOR produit un document de synthèse .



Les concepts relatifs à la participation citoyenne étant nouveaux, il est parfois difficile de les traduire en kinyarwanda et, bien qu'un questionnaire commun soit utilisé, l'interprétation des questions varie d'une organisation à l'autre. Malgré cette difficulté, les résultats de l'étude reflètent la réalité de la participation citoyenne dans les deux Districts, au début du programme. En effet, les constats auprès de publics diversifiés au niveau des populations et des autorités locales, se recourent. L'état des lieux confirme, exemples à l'appui, ce que tous pensaient.

LA PARTICIPATION CITOYENNE EST FAIBLE PARTOUT ET CE, DANS QUASI TOUS LES DOMAINES.

« On constate chez les populations une attitude attentiste plutôt que d'initiative, un certain manque d'intérêt pour les processus de planification et suivi des actions de développement, un manque de confiance dans leurs capacités et une peur ou méfiance à l'égard des autorités. Des incompréhensions et insatisfactions relativement à la mise en œuvre de certaines politiques nourrissent cette méfiance. La relation entre autorités et citoyen-ne-s est encore perçue comme une relation « dirigeants – dirigés ».

PAGOR, État des lieux sur la participation citoyenne, Rapport synthèse, 2008, p. 16.

Les constats issus de l'état des lieux aident à mieux définir le contenu des activités de sensibilisation et incitent les responsables des OSC à revoir la nature ou la planification des actions. Des ajustements sont alors apportés dans les limites des orientations et budgets prévus.

3.3 STRATÉGIE D'INTERVENTION

3.3.1 Cadre d'intervention

L'élaboration de la stratégie d'intervention se fait en deux temps. Au cours de la phase de conception du PAGOR, l'équipe de conception définit les grandes orientations. Au démarrage du projet, le PAGOR organise une série de rencontres regroupant les OSC afin d'étoffer la stratégie d'intervention et de définir conjointement un programme. Lors de ces rencontres, le PAGOR et ses partenaires s'entendent sur le concept de participation citoyenne et sur les orientations du programme. La participation citoyenne est alors définie comme un processus à travers lequel les citoyen-ne-s : i) **apprennent à connaître leurs droits et devoirs**; ii) **sont responsabilisés et prennent conscience des**



problèmes de la Nation et de leur communauté, participent à la prise de décision et abandonnent l'esprit d'attentisme pour l'esprit d'initiative; iii) sont habilités à contrôler l'action publique.

Cette réflexion commune sur le concept de participation citoyenne conduit à la définition d'un cadre d'intervention constitué de cinq idées clés qui sont autant de **thèmes intégrés au plan de renforcement des capacités** des Districts :

TABLEAU 6 : THÈMES LIÉS À LA PARTICIPATION CITOYENNE

DOMAINES/CHAMPS	THÈMES
Participation citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> . Droits et devoirs du citoyen et de la citoyenne (connaissance et exercice) . Participation à la prise de décision politique (connaissance des lois et politiques) . Participation à l'élaboration, mise en œuvre et suivi des Plan de développement de District, MTEF, Imihigo, budget annuel . Contrôle citoyen de l'action publique . Dialogue avec les autorités, le plaidoyer et le lobbying

Une fois ces orientations convenues, le PAGOR et les OSC précisent les résultats attendus, les types d'actions à mener et les groupes cibles, le budget, ainsi que les modalités contractuelles. Nous appelons **programme d'appui à la participation citoyenne** (PAPC) les orientations et les modalités opérationnelles et de gestion liées au renforcement des capacités en matière de participation citoyenne. 

Par la suite chaque OSC élabore une proposition qui constitue sa **planification opérationnelle**. La proposition est analysée par le PAGOR avec la personne responsable des associations au niveau du District. L'analyse s'appuie sur les **critères** suivants: lien entre les activités proposées et la stratégie globale de l'OSC; corrélation avec les résultats attendus du programme; possibilité de rayonnement dans toute la communauté; incidence sur les femmes; complémentarité avec les administrations locales et les autres intervenants; diversification des thèmes et activités; articulation des actions dans le temps; présentation d'un système d'accompagnement des actions et d'un dispositif de suivi-évaluation.

La proposition de chaque OSC est révisée à la lumière de commentaires formulés lors d'un atelier d'échanges les regroupant et revue lors d'une rencontre individuelle entre le PAGOR et l'OSC concernée. L'entente signée entre le PAGOR et chaque OSC précise leurs rôles et responsabilités, les résultats



attendus, les principales actions prévues, les modalités de suivi et le budget.  Les propositions sont résumées et regroupées en un Plan d'action global validé par des représentant-e-s des OSC et le PAGOR.

À chaque année, les actions sont intégrées dans le plan de renforcement des capacités du District, validé par tous les types d'intervenants.

3.3.2 La concertation entre les OSC : une approche de travail efficace

Pour la mise en œuvre des actions de renforcement des capacités en participation citoyenne, il n'y a pas eu à proprement parler un mécanisme de prise en charge, mais plutôt une *approche de travail basée sur la concertation entre les OSC concernées*. Cette approche est adoptée pour l'élaboration du cadre d'intervention, la conduite de l'état des lieux, la validation des propositions d'actions de chaque OSC et le suivi.

De manière générale, les rencontres entre les OSC facilitent l'échange d'informations et d'expériences. De manière spécifique, elles favorisent l'analyse commune des difficultés rencontrées, ce qui permet aux OSC de constater qu'elles sont à l'aise et efficaces dans la mise en œuvre des étapes du *cheminement* liées à la connaissance des droits et devoirs et à la participation. Elles réalisent en revanche qu'elles ne se sentent pas outillées pour renforcer les capacités des citoyen-ne-s et les accompagner en matière de plaider et de contrôle citoyen de l'action publique. Elles demandent donc d'être formées à ce niveau. L'approche itérative adoptée par le PAGOR favorise ce type d'ajustement en cours de réalisation.

Au départ, la compréhension du concept de participation citoyenne diffère d'une organisation à l'autre. La démarche basée sur les échanges et la concertation, permet d'adhérer à une définition commune du concept, d'enrichir la compréhension de chaque organisation et d'adapter le programme à ses propres groupes cibles. Cette approche conduit à un programme cohérent où une diversité d'actions vise les mêmes changements.

Cette approche concertée de travail contribue au renforcement des capacités des OSC dans l'action; elle favorise notamment l'apprentissage basé sur l'expérience des pairs et suscite des collaborations. À titre d'exemple, IPFG a invité les autres organisations à la restitution d'un voyage d'études fait en Ouganda, portant sur le rôle de la société civile. À chaque parution du Journal Umusanzu, UNICOOPAGI remet un certain nombre de copies aux autres OSC.

« Nous avons pu échanger et nous rendre compte comment cette participation pouvait prendre des formes différentes. Une organisation individuellement n'aurait pas pu capter les diverses formes de participation citoyenne ni les expériences. Le désavantage du travail en groupe, c'est que l'on n'a pas tendance à approfondir. »

Coordinateur de l'UNICOOPAGI.

3.4 MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION

Les OSC mènent une gamme d'actions qui convergent vers quatre thèmes : i) les politiques et lois du Rwanda; ii) les droits et devoirs des citoyen-ne-s; iii) le dialogue et plaidoyer; (iv) et le contrôle citoyen de l'action publique. Nous en présentons ici quelques-unes.

3.4.1 Pour le thème sur les politiques et lois du Rwanda

UNICOOPAGI publie neuf numéros du journal Umusanzu et distribue chacun en 1 200 exemplaires. On y présente, entre autres, les priorités des Districts, la vision de certaines autorités du District, des textes de lois, voire les montants fixés par Décret Présidentiel concernant les expropriations pour les utilités publiques, mais aussi des *histoires à succès* de citoyens et citoyennes. Chez UNICOOPAGI, les formations, les conférences débats, les ateliers de réflexion pour produire des articles, les séances d'informations sur les contrats de performance mobilisent 1 659 personnes dont 45 % de femmes.

Pour EAR Kigeme, un des objectifs visés est d'améliorer les connaissances des membres des Communautés ecclésiales de base (CEB) dans les domaines des politiques et lois du gouvernement (Vision 2020, EDPRS, Politiques de lutte contre la pauvreté, de développement communautaire, d'habitat regroupé, etc.), des droits et devoirs des citoyen-ne-s et de la décentralisation. Elle a atteint 6 032 personnes dont 41,3 % de femmes à travers des formations, des conférences - débats, des groupes de discussion et des ateliers d'échanges.

Les actions conjuguées de la sensibilisation des citoyen-ne-s et de la formation des élu-e-s à la base sur les politiques et les lois amènent une meilleure orientation des requêtes.

« On constate une synergie entre les niveaux Umudugudu, Cellule, Secteur. Les autorités de base règlent davantage les problèmes avec la population qui ne va plus « en haut ».

DUHAMIC-ADRI





3.4.2 Pour le thème sur les droits et des devoirs des citoyen-ne-s

SDA-IRIBA réalise l'alphabétisation basée sur les droits pour 2 023 personnes dont 66% de femmes. Les thèmes d'alphabétisation abordent les droits et devoirs notamment en matière de droit à la vie, droits de la femme, droits de l'enfant et intègrent la dimension genre.

DUHAMIC-ADRI privilégie une approche par tronc commun regroupant des éleveurs, des agri-éleveurs, des leaders et les autorités locales pour des séances d'expression citoyenne portant sur les droits et devoirs des citoyen-ne-s, le régime foncier et le code de la famille. Ces actions s'adressent à environ 267 personnes dont 34% de femmes.

3.4.3 Pour le thème sur le dialogue et plaidoyer

Chez ADENYA, les interventions portent d'abord sur la loi relative à la gestion des écoles, notamment les rôles et attributions des comités des parents, la comptabilité et les procédures de gestion. ADENYA anime ensuite des ateliers sur les contrats de performance (imihigo) qui regroupent à la fois les autorités locales, les comités de parents et les citoyen-ne-s. Cela favorise les échanges et le dialogue entre ces acteurs et actrices sur le rôle que chacun doit jouer en matière de gestion des écoles.

« Les autorités n'ont pas d'informations, les Directeurs n'osent pas dire ce qui ne va pas. En donnant la chance aux autorités de base d'être en relation avec les comités de parents, elles portent un nouveau regard sur l'école et leur rôle à ce niveau. »

Coordinateur de l'ADENYA.

En 2010, DUHAMIC-ADRI réalise une formation sur le plaidoyer qui rejoint un public de 64 personnes, dont 17 % de femmes, membres des neuf plateformes de plaidoyer qu'il aide à mettre en place. Les thèmes retenus par les membres des plateformes sont : l'initiation et le maintien d'un partenariat avec les organismes d'appui au développement, l'accès au bois de chauffage sans détruire l'environnement, l'accès à l'eau potable en quantité et qualité suffisante, l'augmentation de la production agricole, la création des emplois pour les jeunes de la Cellule et la construction de maisons couvertes en tuiles/tôles.

« Les autorités sont davantage perçues comme des partenaires. Il y a changement de comportement entre les autorités et la population. »

Chargé de projet de DUHAMIC-ADRI.



EAR Kigeme réalise des ateliers d'échanges avec les autorités de niveaux Secteur et Cellule sur le processus d'élaboration des « imihigo ». C'est une des réalisations dont l'EAR est la plus fière car cela lui ouvre de nouveaux horizons de collaboration.

« La considération de la population par les autorités a changé. Les conférences-débats avec les autorités ont permis un rapprochement avec celles-ci. Elles ont aussi favorisé une meilleure connaissance des réalisations de l'EAR Kigeme, contribuant à accroître sa visibilité et sa crédibilité tant auprès des autorités que des populations. »

Responsable du PAPC pour l'EAR Kigeme

L'UNICOOPAGI produit un livret sur le plaidoyer en 1 000 exemplaires. Conçu sous forme de questions – réponses, il explique aux agriculteur-trice-s dans un langage simple et à l'aide d'exemples puisés dans la vie quotidienne, les techniques pour mener un plaidoyer. Elle tient une formation où une soixantaine de membres de coopératives s'initient aux techniques de plaidoyer et disposent du livret comme aide-mémoire.

3.4.4 Pour le thème sur le contrôle citoyen de l'action publique

ADENYA amène les comités de parents à acquérir des compétences et la confiance pour appuyer la Direction de l'école avec qui une relation de partenariat s'établit. Les parents osent maintenant poser des questions sur la gestion de l'école. Le contrôle citoyen s'exerce dans un climat de collaboration et a un effet sur la reddition de comptes de la part des Directions scolaires.

« Avant les membres des comités n'osaient pas soulever des cas de mauvaise gestion. Maintenant, on le fait. Aussi, les parents sont mis au courant des nouvelles de l'école, ceci leur permet d'agir correctement et en temps opportun. La formation sur la planification et l'élaboration du budget permet aux membres des comités de mieux assister le Directeur et les parents formés convainquent facilement les autres parents de mieux contribuer au fonctionnement et au développement de l'école. »

Témoignages des personnes rencontrées lors des visites terrain





Au nombre de ses actions, l'IPFG mène trois sessions de sensibilisation sur le contrôle citoyen de l'action publique pour 785 personnes dont 54% de femmes. L'organisation réalise aussi une enquête sur ce thème et une conférence-débat sur le rôle de la société civile regroupant 59 personnes, dont 33% de femmes.

« Ces actions ont amélioré les relations entre populations et autorités; les décisions sont prises de concert (ex. : choix des personnes vulnérables à qui donner de l'aide : vaches, maisons sans toit en chaume, etc.)... Les services sont bien rendus à la population et sans délai, on n'a plus peur de prendre la parole ou de demander un service ou de se référer aux instances supérieures. »

Témoignages des personnes rencontrées lors des visites terrain

Au-delà des retombées en termes de participation citoyenne, des changements positifs sont notés chez les OSC et les autorités. Certaines OSC intègrent des approches du PAGOR. Des manuels de procédure sont actualisés, l'approche du bilan programmation est adoptée, la gestion des ressources humaines est plus sensible au genre de même que les rapports, etc. Les autorités locales ont une meilleure maîtrise du concept de participation citoyenne. Alors que certaines autorités de base organisaient des Journées portes ouvertes sans savoir à quoi cela servait, elles accordent maintenant plus de valeur à la participation des citoyen-ne-s. Elles sont aussi mieux disposées à rendre compte de leurs actions et acceptent les critiques. Elles perçoivent les OSC comme des partenaires et non plus comme des concurrentes ou opposantes et les invitent à contribuer aux actions de développement. La connaissance mutuelle et la confiance contribuent à accroître la visibilité et la crédibilité des OSC. Ce changement de climat a des répercussions positives sur l'ensemble des actions des OSC.

3.5 FACTEURS DE SUCCÈS ET DÉFIS

Quelques facteurs ayant contribué au succès

- ◆ La participation des populations à l'identification des OSC et la collaboration des autorités à ce niveau permet de retenir celles qui ont la confiance des populations et assurent un choix légitime
- ◆ Le recours aux autorités comme personnes ressources dans les sensibilisations ou formations des citoyen-ne-s favorise le dialogue sur des problèmes concrets



- ◆ Toutes les OSC ont développé des actions de plaidoyer et de contrôle citoyen de l'action publique, une fois que leurs groupes cibles avaient acquis un bon niveau de connaissance et de compréhension des droits, devoirs, politiques et lois.

Quelques défis à relever

- ◆ Intégrer des actions visant la connaissance par les citoyens et citoyennes des droits, devoirs, politiques et lois et l'acquisition de compétences en plaidoyer et contrôle citoyen de l'action publique dans les stratégies nationales de renforcement des capacités en gouvernance locale
- ◆ Intéresser les autorités locales aux constats de l'état des lieux qui constituent pour elles une information de première main dans leur travail pour susciter la participation et répondre adéquatement aux besoins des populations.
- ◆ Amener les OSC à utiliser les constats de l'état des lieux dans leurs réflexions plus générales sur leur travail et dans leurs actions
- ◆ Allouer les ressources requises au renforcement des capacités des OSC à la fois en matière de participation citoyenne et d'appui au développement socio-économique. Cela implique leur formation mais également leur accompagnement; elles peuvent assez rapidement être autonomes et constituer une ressource pour les Districts.
- ◆ Assurer une remise-reprise adéquate lors du remplacement de personnel afin d'assurer la continuité du programme en qualité et en conformité avec les processus en cours.

3.6 LEÇONS APPRISES

LEÇON 11 L'APPROCHE BASÉE SUR LA CONCERTATION ENTRE LES OSC DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE PARTICIPATION CITOYENNE RENFORCE LES CAPACITÉS DES OSC ET DÉVELOPPE LA CONNAISSANCE MUTUELLE, CONDUISANT À LA COLLABORATION DANS L'ACTION. Cette approche gagne à être utilisée pour toutes les étapes allant de la conception au suivi du programme. Elle bâtit une vision commune de ce qu'est la participation citoyenne, indispensable à la réalisation d'une diversité d'actions cohérentes visant les mêmes résultats.





LEÇON 12 L'ÉTAT DES LIEUX PERMET DE DÉVELOPPER DES ACTIONS CENTRÉES SUR LES BESOINS RÉELS DES GROUPES CIBLES EN LIEN AVEC LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET DES LOIS. Il est souhaitable de le réaliser dès le départ. Conduit par les OSC, cet exercice facilite les échanges avec les groupes cibles sur la base de la confiance qui existe entre eux. De plus, il offre aux OSC une opportunité de renforcement des capacités dans l'action.

LEÇON 13 LA MISE EN ADÉQUATION DU PROGRAMME DE PARTICIPATION CITOYENNE AVEC LES ORIENTATIONS DE L'OSC LUI PERMET DE GARDER LE FOCUS SUR SA MISSION plutôt que de la détourner de celle-ci pour servir les intérêts d'un bailleur ou d'un projet. Les acquis du programme sont ainsi plus faciles à répliquer par l'organisation et elle peut en assurer la pérennité.

LEÇON 14 LA MISE EN RELATION « CITOYEN-NE-S /AUTORITÉS LOCALES / OSC » EST UNE CONDITION ESSENTIELLE AU SUCCÈS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET PEUT FACILEMENT ÊTRE RÉALISÉE DANS LE CADRE DES SENSIBILISATIONS OU FORMATIONS. Faire cheminer simultanément ces trois catégories d'acteurs et d'actrices développe une compréhension commune des politiques et programmes, des droits des citoyen-ne-s, des responsabilités de chacun. Cela développe la confiance, contribue à éviter les conflits, améliore les communications ainsi que la réponse à la demande des services et leur évaluation. Le climat de confiance rend les instances de base mieux disposées à rendre compte de leurs actions.



CONCLUSION

Le partage de cette expérience se veut une *contribution* aux modalités opérationnelles des politiques et programmes du Rwanda en matière de décentralisation, de prise en compte du genre et de participation citoyenne par le renforcement des capacités. **Les leçons apprises et les bonnes pratiques**, dont des innovations, peuvent être sources d'inspiration à ce niveau.

L'approche holistique se révèle efficace pour l'acquisition de compétences se traduisant par des changements d'attitudes et de pratiques. Pour un développement local véritable, nous avons constaté que le renforcement des capacités doit toucher à la fois les compétences en gouvernance locale et celles en développement socioéconomique, et ce pour tous les intervenant-e-s concernés : entités décentralisées, OSC, secteur privé – entreprises, coopératives, comités de gestion d'infrastructures, etc.

Les Districts de Nyamagabe et de Nyaruguru contribuent aujourd'hui à la mise en œuvre de la **Politique nationale du genre** dans la décentralisation; peu de Districts peuvent y prétendre. L'engagement à ce niveau est partagé par une diversité d'intervenant-e-s des Districts. Pour y parvenir, l'intégration du genre dans le renforcement des capacités aura été indispensable. Le programme d'appui à la **participation citoyenne** a quant à lui donné des résultats à large échelle qui, en plus de permettre aux citoyens et citoyennes de jouer leur rôle, a contribué à la reddition de compte des autorités. L'attentisme et la méfiance ont fait place à l'initiative et au dialogue. Peu de programme de renforcement des capacités intègrent ce domaine, or c'est un moyen efficace de contribuer à la mise en œuvre des programmes liés à la décentralisation.

Les partenaires impliqués avec le PAGOR sont convaincus de la pertinence d'un **mécanisme de prise en charge du renforcement des capacités au niveau du District**, intégrant la dimension genre et la participation citoyenne. Ce mécanisme devra sans doute être plus léger que celui expérimenté par le PAGOR. L'expérience nous amène à penser qu'une personne spécialisée en renforcement des capacités doit en être responsable, en tant qu'employé-e, au sein de l'équipe du District. Un comité constitué de représentant-e-s des diverses catégories d'acteurs et d'actrices concernés pourrait agir à titre de conseiller comme organe consultatif

Les efforts consentis ces dernières années par les instances nationales responsables du renforcement des capacités permettent d'espérer que l'expérience des deux Districts fera tâche d'huile.



LA MÊME COMPRÉHENSION PAR TOUS LES TYPES D'INTERVENANT-E-S

des lois, des rôles et attributions de chaque acteur,
des enjeux genre, des droits et devoirs, et de la participation citoyenne

PAR LEUR MISE EN RELATION

à travers le renforcement des capacités,
insufflé une dynamique de mobilisation et de collaboration
sur des objectifs communs

Impulser à l'échelle nationale,
une telle dynamique contribuerait à l'efficacité
des actions de développement local.



