

LA DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT. LE CAS DU RWANDA

(Paru dans la Nouvelle Relève n°460 du 28/02-15/2003)

Lorsque quelqu'un aborde un sujet qui inclut les termes "décentralisation" et "développement", il est un liminaire qu'il ne peut éviter, à savoir la définition de ces termes clés. La décentralisation est définie comme étant une action par laquelle la gestion administrative d'une région est remise à des autorités locales élues (et non à des agents nommés par le pouvoir central)¹. Pour le cas du gouvernement Rwandais, la décentralisation se réfère au processus de transfert des pouvoirs, de l'autorité, des fonctions, des responsabilités et des ressources nécessaires du gouvernement central aux administrations décentralisées ou aux divisions administratives. Pour des politologues, la décentralisation constitue un principe essentiel de la définition de stratégies de développement basées sur la "bonne gouvernance" et de mise en place des politiques d'aide et de coopération. Elle se définit alors comme étant la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique par son affectation aux administrateurs régionaux ou locaux les plus susceptibles de la mettre en œuvre efficacement.

Le développement est un processus complexe qui a trait aussi bien aux aspects économiques que sociologiques même psychologiques et politiques de la vie en société (J.M. Albertini²). Le développement humain est le processus d'élargissement des choix des individus, via l'expansion des capacités et des potentialités humaines. Par conséquent, il reflète les avancées dans ces deux domaines et représente à la fois un *processus* et une *finalité*. Au bout du compte, le développement humain est le *développement des individus, pour les individus et par les individus* (rapport mondial sur le développement humain, 2000).

Le processus de décentralisation peut-il favoriser les dynamiques de développement local au Rwanda et ainsi contribuer au bien être des populations ? Une réponse à ces questions sera esquissée ici et l'accent sera mis sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté et aussi sur la décentralisation dans les systèmes productifs locaux.

La décentralisation : production des biens et lutte contre la pauvreté

Le principe de décentralisation s'inscrit dans une réflexion sur la gouvernance. Cette dernière pourrait se définir comme ainsi : " l'exercice de l'autorité et du contrôle au sein d'une société dans le cadre de la gestion des ressources en vue du développement social et économique". Cette définition met en évidence la relation entre la gouvernance et la gestion des ressources collectives d'une société, que l'on peut différencier des ressources privées des individus. D'autre part, la gouvernance ne se réduit pas à l'action des institutions gouvernementales nationales ; elle implique leur interaction avec non seulement les différents niveaux territoriaux de gouvernement, mais également des organisations de la société civile ainsi que le secteur privé, qui doivent s'engager dans un "partenariat pour le développement " (Shah, 1998³).

¹ Définition tirée du dictionnaire Robert.

² Mécanismes du sous développement et développement, Ed.Ouvrières, Paris, 1981.

³ Balance, accountability and responsiveness: lessons about decentralization, World Bank, Washington, 1998.

Dans ce cadre, la décentralisation consiste à accroître le rôle des échelons inférieurs de gouvernement, des structures locales et des acteurs locaux de la société civile ou du secteur privé. La décentralisation répond à deux types de justifications qui se recouvrent mais ne se confondent pas.

La décentralisation est d'abord considérée comme un principe fondamental d'une réforme de l'action et des finances publiques, visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de la fourniture des services publiques, ou plus précisément des biens publics. La décentralisation est l'une des formes de retrait de l'Etat d'un certain nombre de fonctions, qui s'inscrit dans la logique des "bonnes politiques" préconisées notamment dans le cadre de l'ajustement structurel. Concrètement, il s'agit de confier aux échelons décentralisés du pouvoir à la fois la gestion d'un certain nombre de biens publics et la perception de la recette destinée à les financer. En effet, la décentralisation permet de rapprocher les institutions publiques des populations et de les rendre ainsi plus facilement comptables de leur gestion : on suppose en effet que la proximité avec les administrés n'est avant tout qu'un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration.

Dans une seconde approche de la décentralisation, le contrôle du pouvoir par les administrés et la gestion participative n'ont plus simplement un caractère instrumental mais sont posés comme les objectifs fondamentaux et prioritaires parce qu'ils conduisent au bien être des populations concernées : la décentralisation est avant tout un facteur de renforcement du pouvoir des populations défavorisées dont le fondement est la disponibilité des droits et des ressources. Il s'agit d'accroître leur capacité de contrôle et de participation aux décisions ("empowerment"). Dans cette optique, la décentralisation doit s'accompagner de l'émergence d'organisations basées sur l'adhésion volontaire, associant les populations à la mise en œuvre des politiques. "La décentralisation peut être une manière de partager le pouvoir, les ressources et les responsabilités et de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations défavorisées, voire les rendre participatives" (Schneider, 1999)⁴. La décentralisation est alors indissociable d'une approche participative de la gestion des affaires publiques. "Une gestion publique participative, responsable et efficace, permet de mettre les activités de l'Etat et des citoyens au service de la réalisation des objectifs du développement social et économique durable".

La décentralisation peut être considérée comme un moyen important de lutte contre la pauvreté. Par rapport aux approches de la pauvreté basée sur la croissance intensive en main d'œuvre, sur le développement des ressources humaines et sur l'existence de filets de sécurité sociale, le concept de gestion participative associé à la décentralisation met en œuvre les forces sociales sous-jacentes qui constituent le moteur du développement favorable aux plus démunis.

2. La décentralisation et la réduction de la pauvreté au Rwanda

Le gouvernement rwandais en lançant une décentralisation démocratique en tant que politique alternative gouvernementale visait la réduction de la pauvreté par l'amélioration de la qualité de gouvernance dans le pays, la mobilisation et la participation de la population dans la détermination de son bien être.

⁴ Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté. Cahier de politique économique n°17, OCDE, 1999.

La décentralisation permettra la mise en place d'une organisation structurelle susceptible d'aider le gouvernement et le peuple rwandais dans leur lutte contre la pauvreté et dans la réconciliation par la responsabilisation de la population locale⁵. En fait, l'objectif global de la politique de décentralisation est d'assurer l'habilitation politique, économique, sociale, administrative et technique de la population locale à lutter contre la pauvreté en participant dans la planification et dans la gestion de son processus de développement. Il est peut être trop tôt pour affirmer que la décentralisation qui se cherche encore pourra indubitablement conduire à la réduction de la pauvreté dans le pays mais, une chose est sûre : la population locale, plus qu'avant sera consultée dans la conception et la mise en application de projets de développement. Et pour paraphraser René Dumont dans " l'Afrique étranglée", tout projet élaboré avec la participation des bénéficiaires a de meilleures chances de succès car il a été constaté que tout projet élaboré en dehors des intéressés, qui refuse de prendre leurs avis et qui dépend du financement extérieur, donc sans la possibilité de mobilisation de la population ne peut qu'échouer. La décentralisation pour bien aboutir nécessite des mesures d'accompagnement et un engagement ferme du gouvernement. La décentralisation de services devrait aussi dans la mesure du possible être couplée d'une décentralisation de porte feuille.

Un véritable développement

En parlant d'un véritable développement, nous voulons pointer du doigt le *développement durable*. Ce dernier répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'agit de réconcilier l'environnement et le développement économique et social des générations actuelles tout en préservant les ressources des générations futures. Ce concept apparaît de plus en plus au niveau international comme la tentative de réguler la mondialisation économique par des règles sociales et environnementales. Cette nécessité provient à la fois des inégalités croissantes entre les pays riches et les pays pauvres, de l'extension de la pauvreté, des grands problèmes environnementaux (effet de serre, biodiversité,...), et l'accès aux ressources principalement en eau et énergie. Il est prouvé que aussi que des systèmes de gouvernance ouverts, démocratiques et responsables, fondés sur le respect des droits de la personne et la primauté du droit, sont indispensables à un développement durable et une croissance énergique.

Le développement véritable du Rwanda exige une participation au régime commercial mondial, un accroissement des investissements privés et une initiative plus soutenue de promotion de la santé, de l'éducation et de la sécurité alimentaire. L'augmentation des investissements du secteur privé est essentielle pour engendrer la croissance économique, accroître la productivité et relever les niveaux de vie. Il est en outre recommandé d'encourager le secteur privé à examiner les perspectives d'investissement dans l'infrastructure, les technologies de l'information et le matériel d'apprentissage, car l'éducation est une composante centrale de la croissance et de l'emploi.

⁵ Politique nationale de décentralisation, MINALOC, mai 2000.

La décentralisation prônée par le gouvernement rwandais conduira au développement véritable une fois que les efforts possibles seront fournis pour augmenter les rendements agricoles. Ceci exige un renforcement de capacités accru des élus locaux et une sensibilisation efficace de nos agri éleveurs et micro entrepreneurs.

En guise de conclusion

Que conclure sinon que la décentralisation et l'émergence des systèmes productifs locaux s'inscrivent toutes deux dans un courant qui, dans un contexte de globalisation, insiste sur l'importance des interactions locales dans le processus de développement. Cela n'en fait pas pour autant des phénomènes indissolublement liés. En fait la réflexion sur les systèmes de petites entreprises et sur la sélection opérée par le processus même de concurrence. La décentralisation par contre répond à une volonté de réduction de la pauvreté qui suppose un accès minimum à un certain nombre de ressources pour l'ensemble des acteurs considérés.

Alexis Gakuba