

MÉCANISME AFRICAIN
D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS



**Rapport d'Évaluation
De la République
Du Rwanda**



Juin 2005

Pays participant au MAEP

À la date de juin 2005, les pays suivants participent au MAEP :

Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République du Congo, Egypte, Ethiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda

*Les pays suivants ont manifesté l'intention d'adhérer au MAEP:
São Tome et Principe, Soudan, Zambie*

Le Groupe d'éminentes personnalités du MAEP

*Mme Marie-Angélique Savane, Sénégal, représentant l'Afrique de l'Ouest
(Présidente)*

*Ambassadeur Bethuel Kiplagat, Kenya, représentant l'Afrique de l'Est
(Vice-Président)*

*Prof. Adebayo Adedeji, Nigeria, représentant l'Afrique de l'Ouest
(Membre)*

*Mme Graca Machel, Mozambique, représentant l'Afrique australe
(Membre)*

*M. Mourad Medelci, Algérie, représentant l'Afrique du Nord
(Membre)*

*Mme Dorothy Njeuma, Cameroun, représentant l'Afrique centrale
(Membre pilotant le processus d'évaluation du Rwanda)*

*M. Chris Stals, Afrique du Sud, représentant l'Afrique australe
(Membre)*

Secrétariat du MAEP

*M Bernard Kouassi, Directeur exécutif
P.O. Box 1234, Halfway House 1685
Midrand, South Africa
Tel: +27 +11 313 3828
<http://www.nepad.org>*

AVANT-PROPOS

C'est pour moi un grand honneur de présenter le premier rapport national du mécanisme africain d'évaluation (MAEP). Le Rwanda fait partie des seize pays qui ont adhéré au MAEP et est le deuxième à avoir entamé la procédure d'évaluation par les pairs. C'est une réalisation historique étant donné que nous avons tous à l'esprit la tragédie qui a dévasté ce pays et son peuple il y a une dizaine d'années. Ceci montre la détermination du Rwanda à améliorer sa gouvernance et à partager son expérience avec d'autres pays africains pour éviter que l'horreur ne se répète ailleurs sur le continent. C'est une première dans l'histoire de ce continent et dans le monde entier, de voir un pays africain s'engager dans un processus de consultation national inclusif avec tous les intervenants pour discuter des défauts et des faiblesses de sa gouvernance dans le cadre d'un programme d'action.

Le MAEP est une approche unique, conçue et mise en application pour l'Afrique et par les africains. C'est un instrument d'autoévaluation construit de commun accord par les pays africains et auquel les membres de l'Union Africaine adhèrent volontairement. Le MAEP a pour objectif de commencer une re-orientation stratégique pour la validation de normes de gouvernance africaines et pour accélérer le processus de croissance nationale et de développement aussi bien que la coopération interafricaine et l'intégration africaine. Le MAEP sera de ce fait un moteur clé de la renaissance africaine et une pièce centrale du processus du NEPAD pour le développement socio-économique de l'Afrique.

Le MAEP permet une évaluation systématique des performances de l'Etat par les pairs avec pour objectif ultime d'adopter les meilleures pratiques, améliorer le processus mise en place des politiques et la conformité aux principes et aux normes établies. En tant qu'instrument d'échange d'expérience et d'apprentissage, le MAEP ne devrait pas être interprété comme un bulletin de notes qui consacre les réussites et les échecs ou comme une nouvelle conditionnalité des bailleurs de fonds. C'est plutôt un instrument qui permet aux politiques nationales de continuellement tendre vers un consensus entre tous les intervenants et d'améliorer les politiques nationales de développement au sein de l'Etat tout en partageant les meilleures pratiques et les techniques de résolution des problèmes entre Etats.

Je voudrais à ce stade, remercier le peuple et le gouvernement rwandais et ainsi que ceux des autres pays participants au MAEP pour avoir démontré un leadership national, une détermination et un engagement qui nous ont permis d'atteindre ce degré de réalisation du mécanisme du MAEP dans son ensemble. Je voudrais également remercier tous mes pairs du Forum APR, le panel des personnalités éminentes, le secrétariat du MAEP, les partenaires stratégiques du MAEP à savoir; la Banque Africaine de Développement, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique et (le bureau pour l'Afrique du) Programme de Développement des Nations Unies, pour leur inestimable contribution au succès de cette évaluation. J'espère que tous les récipiendaires de ce rapport assureront la viabilité et la mise en valeur les principes de base du processus d'évaluation que sont la transparence, la responsabilité et l'absence de manipulation politique.

La finalisation du processus d'évaluation du Rwanda nous laisse la lourde tâche de prêcher par l'exemple au fur et à mesure que le processus continue.

Nous les pairs, du Forum du MAEP, poursuivront individuellement ou collectivement le dialogue commencé lors du sommet pour partager nos expériences respectives. Pour le Rwanda, le défi reste une mise en application réussie du Programme d'action découlant de l'évaluation par les pairs. A ce titre, le Forum recevra annuellement les rapports d'avancement et restera attentif au déroulement de la mise en application au Rwanda.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	3
TABLE DES MATIERES	5
REMERCIEMENTS	7
PROCÉDURES DE PRÉSENTATION DES DOCUMENTS AU FORUM DU MAEP	9
CARTE DU RWANDA	10
FICHE DESCRIPTIVE	11
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	13
RÉSUMÉ SYNTHETIQUE	16
1. INTRODUCTION	24
1.1. LE MAEP ET SON PROCESSUS	24
1.2 LE RWANDA ET LE MAEP	27
1.3 LA MISSION D'ÉVALUATION DU PAYS	30
1.4. STRUCTURE DU RAPPORT	32
2. <i>DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE POLITIQUE</i>	34
2.1 INTRODUCTION	34
2.2 NORMES ET CODES	36
2.3. ÉVALUATION DES OBJECTIFS DU MAEP EN MATIERE DE DEMOCRATIE ET DE GOUVERNANCE POLITIQUE	37
3. GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUE	57
3.1 INTRODUCTION	57
3.2 NORMES ET CODES	61
3.3 EVALUATION DES OBJECTIFS DU MAEP EN MATIERE DE GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES	66
4. GOUVERNANCE D'ENTREPRISE	79
4.1 INTRODUCTION	79
4.2 NORMES ET CODES	80
4.3 EVALUATION DES OBJECTIFS DU MAEP EN MATIERE DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE	81
5. DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE	108
5.1 INTRODUCTION	108
5.2 NORMES ET CODES	109

5.3 EVALUATION DES OBJECTIFS DU MAEP EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE -----	111
---	-----

<u>6. CONCLUSION</u> -----	134
-----------------------------------	------------

6.1. PRINCIPAUX POINTS DE PREOCCUPATION CONCERNANT LE RWANDA-----	134
---	-----

6.2 PERSPECTIVES D'AVENIR-----	138
--------------------------------	-----

<u>ANNEXE I</u> -----	141
------------------------------	------------

<u>ANNEXE II</u> -----	159
-------------------------------	------------

<u>ANNEXE III</u> -----	162
--------------------------------	------------

LISTE DES ENCADRÉS :

Encadré 1.1. Rapport MAEP 1.....	24
----------------------------------	----

Encadré 2.1. Droits à la santé	46
--------------------------------------	----

Encadré 2.2. Droits de la Femme 1.....	54
--	----

Encadré 2.3. Droits à l'éducation 1.....	57
--	----

Encadré 5.1. Promotion du développement 1.....	116
--	-----

Encadré 5.2. Promotion du genre 1.....	131
--	-----

LISTE DES TABLEAUX :

Tableau 3.1. Normes et codes 1.....	64
-------------------------------------	----

Tableau 5.1: Allocations budgétaires 1	114
--	-----

Tableau 5.2.: Résultats par rapports ODM 1.....	119
---	-----

REMERCIEMENTS

La présentation du Rapport d'évaluation de la République du Rwanda est pour nous un grand moment.

L'élaboration de ce rapport a été difficile mais enrichissant. Au terme de cet exercice, le Panel du MAEP tient à remercier les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains qui ayant eu la vision et senti la nécessité d'aborder les questions de gouvernance en vue d'atteindre les objectifs socio-économiques, ont adopté le Protocole d'accord relatif au MAEP, mis en place les structures et les procédures nécessaires pour traduire cette vision dans les faits, et fourni l'appui financier et tout autre soutien nécessaire pour rendre le mécanisme opérationnel. Le panel du MAEP note avec satisfaction le nombre croissant de pays qui ont manifesté la volonté de participer au processus et les remercie de leur coopération à relever l'engagement de nombreuses structures du continent dans ce processus.

Le panel prend acte avec reconnaissance du travail réalisé par son Secrétariat et de l'appui des Partenaires stratégiques du MAEP, notamment les Organes compétents de l'Union Africaine, la Banque africaine de Développement, le Bureau Régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique. Nous profitons aussi de cette occasion pour témoigner notre reconnaissance aux diverses institutions régionales qui ont fourni un appui technique et une assistance en matière de recherche et de collecte de données, notamment les Communautés Economiques Régionales Africaines, les Instituts de Recherche stratégique, les groupes d'experts universitaires, etc. Le processus a également bénéficié de l'intervention d'organisations internationales telles que la Banque Mondiale et l'OCDE, dont certaines ont fourni des informations tirées d'études ou d'évaluations antérieures.

Un certain nombre d'experts régionaux et internationaux ont été En particulier, ils ont contribué: a) à l'élaboration du Questionnaire d'Evaluation du MAEP, b) à la rédaction des documents de présentation du pays, c) à la participation aux missions d'évaluation du pays et, c) à l'élaboration du rapport du pays. Ils sont certes trop nombreux pour être cités nommément mais le panel tient à apprécier le travail exceptionnel effectué par les experts, vu le caractère novateur du processus.

Ce rapport n'aurait pu être réalisé sans les contributions d'experts régionaux ainsi que d'autres personnes qui ont été personnellement impliqués dans l'élaboration des méthodologies, des documents et des outils ainsi que dans la mise en œuvre du processus. Il s'agit notamment de l'élaboration du Questionnaire d'évaluation du MAEP, de la conduite de l'autoévaluation et de la descente de la mission d'appui sur le terrain, de la rédaction de documents de référence sur l'histoire du pays et d'articles sur les questions spécifiques, la participation aux missions d'évaluation nationales et la contribution à l'élaboration des rapports nationaux. Leur nombre élevé ne permet pas de les citer tous nommément. Nous voudrions mentionner particulièrement le Professeur Dorothy Njeuma, membre du Groupe d'éminentes personnalités du MAEP, qui a conduit la Mission d'évaluation et a démontré son engagement au MAEP à un moment où l'institution qu'elle dirigeait dans son pays était en proie à des

événements tragiques. Nous ne pouvons pas citer toutes les personnes ayant contribué à ce rapport, nous voudrions cependant remercier spécialement M. Bernard Kouassi, Directeur exécutif du Secrétariat du MAEP, M. Moise Nembot, Coordinateur de la section Démocratie et Bonne gouvernance politique, Mme Nana Boateng, chercheur en développement socio-économique, M. Sudir Chuckun, Coordinateur de la section Relations multilatérales et Politique (Secrétariat du NEPAD), M. Kojo Busia, Chargé de la gestion du développement à la CEA, Professeur Achi Atsain, Consultant à la BAD, M. Omotunde Johnson, Consultant, Mme Zemenay Lakew, Coordinateur principal de programme au PNUD, ils ont tous oeuvré avec beaucoup d'ardeur à la finalisation de ce rapport.

Le processus du MAEP n'aurait pas vu le jour sans l'appui financier des pays participants et de plusieurs partenaires au développement. Un Fonds spécial du MAEP est maintenant créé et est opérationnel et nous exprimons notre gratitude à tous ceux qui ont contribué à la création de ce Fonds.

Enfin et pas des moindres, le panel salue les efforts exceptionnels fournis dans le cadre du processus du MAEP par toutes les parties prenantes rwandaises. Le Groupe remercie le Point focal du Rwanda, la Commission nationale et les Equipes techniques qui ont conduit le processus au niveau national, du début à la fin. Le Groupe remercie aussi tous ceux qui ont pris des initiatives en vue d'expliquer et de vulgariser le MAEP. Nous voudrions mentionner particulièrement la presse, les ONG et diverses organisations de la société civile. Le Groupe salue l'enthousiasme avec lequel la société civile s'est engagée dans le processus, au plan tant national que régional. Le Groupe est reconnaissant pour les progrès déjà réalisés sur la voie de la bonne gouvernance, à tous les niveaux, grâce au dialogue entre de nombreuses parties prenantes et grâce à leur participation.

En présentant le présent Rapport d'évaluation de la République du Rwanda, les membres du Panel du MAEP ne perdent pas de vue l'immensité de la tâche qui les attend.

Mme Marie-Angélique Savane, Présidente

Ambassadeur. Betheul Kiplagat, Vice-Président

Prof. Adebayo Adedeji

Mme Graca Machel

M. Mourad Medelci

Prof. Dorothy Njeuma, Membre pilotant le processus d'évaluation du Rwanda

Dr. Chris Stals

PROCÉDURES DE PRÉSENTATION DES DOCUMENTS AU FORUM DU MAEP

La réglementation régissant la structuration des rapports d'évaluation des pays est présentée dans ses grandes lignes dans le document de base du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (pages 48 et 49). En particulier, la troisième phase du processus du Mécanisme Africain d'évaluation de pays couvre l'élaboration du Rapport de l'Equipe du MAEP, rapport fondé sur les conclusions de la Mission d'évaluation du pays et les résultats des recherches menées par le secrétariat du MAEP avant la Mission d'évaluation sur le terrain. Le projet de rapport d'évaluation de l'équipe sur le pays est d'abord examiné avec le Gouvernement du pays. Cet examen vise à assurer l'exactitude des informations et des conclusions du projet de rapport et permet au Gouvernement de donner son point de vue sur les voies et moyens de faire face aux problèmes identifiés, notamment la modification du programme d'action. Ces observations seront jointes en annexe au rapport d'évaluation du pays.

La structuration du présent rapport respecte rigoureusement la procédure présentée ci-dessus. Après avoir examiné le projet de rapport, le Rwanda a fait des propositions de corrections tendant à retoucher le rapport en corrigeant les erreurs constatées dans la présentation des faits. Des observations sur le fond ont également été faites, mettant en exergue les divergences entre les points de vue du Gouvernement et ceux du panel du MAEP. En particulier le dialogue sur les points de désaccord entre le panel du MAEP et le Rwanda s'est poursuivi jusqu'à deux jours avant la réunion du Forum du MAEP à Abuja. Le Secrétariat du MAEP a actualisé le projet de rapport en corrigeant le cas échéant les erreurs relevées dans la présentation des faits. Toutes les autres observations ont été jointes en annexe au rapport d'évaluation du pays qui a été remis au panel du MAEP pour présentation au forum du MAEP.

À cette phase du processus, le rapport d'évaluation du pays est considéré comme étant final et ne peut plus être amendé que pour prendre en compte les observations de fond apportées par les Chefs d'État lorsqu'il leur est présenté. Des conclusions subséquentes et des observations portées ultérieurement à l'attention du MAEP et contredisant l'analyse contenue dans le rapport final peuvent être jointes en annexe au rapport.

Ces directives s'appliquent à tous les rapports d'évaluation des pays.

LE SECRÉTARIAT DU MAEP

CARTE DU RWANDA¹



¹ Source : Gouvernement du Rwanda

FICHE DESCRIPTIVE²

Situation géographique:	Afrique centrale - Pays frontaliers : Burundi (290 km), République démocratique du Congo (217 km), Tanzanie (217 km), Ouganda (169 km)
Superficie :	<i>Totale</i> : 26 338 km ² <i>Terrestre</i> : 24 948 km ² <i>Eaux territoriales</i> : 1 390 km ²
Terres/utilisation:	<i>Terres arables</i> : 40,54 % <i>Cultures pérennes</i> : 12,16 % <i>Autres</i> : 47,3 % (2001)
Démographie/Population:	8,3 millions d'habitants ; le Rwanda est le pays le plus densément peuplé en Afrique
Indépendance :	1er juillet 1962 (autrefois territoire sous tutelle de l'ONU administré par la Belgique)
Constitution :	Une nouvelle Constitution a été adoptée le 26 mai 2003 et promulguée le 4 juin 2003.
Système juridique :	Basé sur les systèmes de droit civil allemand et belge et sur le droit coutumier, sur le contrôle de la légalité des actes législatifs par la Cour Suprême ; le Rwanda n'a pas accepté la compétence obligatoire de la CIJ
Economie :	PIB Parité pouvoir d'achat - \$ 10,11 milliards (estimations de 2003) Taux de croissance du PIB : 3,5 % (estimations de 2003) Revenu national brut par habitant (en USD), 2003 : USD 220 Composition du PIB : <i>Agriculture</i> : 40,7 % <i>Industrie</i> : 21,5 % <i>Services</i> : 37,8 % (estimations de 2003) Taux brut d'investissement fixe : 19,3 % du PIB (estimations de 2003)
Budget :	<i>Recettes</i> : USD 365,9 millions <i>Dépenses</i> : USD 402,9 millions, y compris les dépenses d'investissement

² Source : World Fact Book

Commerce :

Exportations: USD 73,33 millions FOB (est. de 2003)
Importations: USD 245,80 millions FOB est. de 2003)
Solde du compte courant : USD 163 millions (2003)
Partenaires à l'importation : Kenya, 23,3 % ; Allemagne, 7,5 % ; Belgique, 6,4 % ; Ouganda, 6,4 % ; France, 5 % (2003)

Taux de change :

Franc rwandais/dollar – 537,658 (2003), 476,327 (2002), 442,801 (2001), 389,696 (2000), 333,942 (1999)

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BAD :	Banque africaine de développement
IAASDE :	Institut africain d'analyse stratégique et de développement économique
ACBF :	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
ACH :	Chambre de compensation automatisée
AFCAC :	African Civil Aviation Commission Constitution (Statut de la Commission de l'Aviation Civile Africaine)
AFREXIMBANK :	Africa Export-Import Bank (Banque Africaine d'Import-Export)
AGOA :	African Growth Opportunity Act (Loi régissant les opportunités de croissance en Afrique)
APR :	Evaluation par les pairs africains
MAEP :	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
ATI :	Organisme d'assurance des échanges commerciaux d'Afrique
UA :	Union Africaine
UVA :	Université Virtuelle Africaine
BNR :	Banque Nationale du Rwanda
BRALIRWA :	Brasserie et Limonaderie du Rwanda
BRD :	Banque Rwandaise de Développement
CAAC :	Commission Africaine de l'Aviation Civile
CDC :	Comités de développement communautaire
CDF :	Fonds Commun de Développement
CEDAW :	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEPEX :	Bureau Central de projets et de Financement Extérieur
CEPGL :	Communauté Economique des Grands Lacs
CESTRAR :	Centrale des Travailleurs Rwandais
CIMERWA :	Cimenterie du Rwanda
CNLS :	Commission Nationale de Lutte contre le Sida
COMESA :	Marché Commun de l'Afrique de l'Est, Centrale et Australe
OSC :	Organisations de la Société Civile
CSSDCA :	Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique
DFID :	Département pour le Développement International
DIP :	Programme de mise en oeuvre de la Décentralisation
DMU :	Cellule de Gestion de la Décentralisation
DRB :	Développement Rural de Byumba
RDC :	République Démocratique du Congo
DTP :	Programme de Formation à Distance
EAC :	Communauté Est-Africaine
CEEAC :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
ETO :	Ecole Technique Officielle
UE :	Union Européenne
FAGACE :	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
FARAP :	Evaluation et Plan d'Action sur la Transparence Financière
FARG :	Fonds d'Assistance aux Rescapés du Génocide
IED :	Investissement étranger direct
FMAPM :	Manuel des Procédures de Gestion et de Comptabilité Financière
FNUAP :	Fonds des Nations Unies pour la Population
FRS :	Flash Reporting System
GAAS :	Normes comptables généralement admises
GATT :	Accord Général sur le Commerce et les Tarifs Douaniers
GOR :	Gouvernement rwandais

HIMO :	Haute Intensité en Main d'Oeuvre
PPTE :	Pays pauvres très endettés
VIH/SIDA :	Virus d'immunodéficience humaine / Syndrome d'immunodéficience acquise
IAPSC :	Conseil Inter africain pour la protection des végétaux
ICG :	International Crisis Group
NTIC :	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
IDEP :	Institut Africain de Développement et de Planification
IFAD :	Fonds International pour le Développement Agricole
IFRD :	Institut de la Formation et de la Recherche Démographique
IGAD :	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
OIT :	Organisation Internationale du Travail
FMI :	Fonds Monétaire International
IRC :	International Rescue Committee
IRST :	Institut de Recherche Scientifique et Technologique
ISAR :	Institut de Recherche Agronomique
KBO :	Organisation du Bassin de la Kagera
KIE :	Institut pédagogique de Kigali
LDF :	Forces de Défense Locales
MARP :	Programme du Millénaire pour la Renaissance Africaine
MCBA :	Agence Multisectorielle pour le Renforcement des Capacités
ODM :	Objectifs de Développement du Millénaire
MEPC :	Comité de Politique monétaire et de change
MIFOTRA :	Ministère de la Fonction Publique, du Développement des Compétences, de la Formation professionnelle et du Travail
MIGEPROFE :	Ministère du Genre et de la Promotion de la Famille
MINAGRI :	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Animales et des Eaux et Forêts
MINALO :	Ministère des Affaires Sociales et de la Bonne Gouvernance
MINECOFON :	Ministère des Finances et de la Planification Economique
MINEDUC :	Ministère de l'Education
MINICOM :	Ministère du Commerce et de l'Industrie
MINIJUST :	Ministère de la Justice
MININFRA :	Ministère des Infrastructures
MINISANTE :	Ministère de la Santé
MINITERRE :	Ministère de la Réinstallation et de l'Environnement
CDMT :	Cadre de dépenses à moyen terme
MTN :	Mobile Telephone Network (Réseau de téléphonie mobile)
NAI :	Nouvelle Initiative Africaine
NBI :	Initiative du Bassin du Nil
NCG :	Crédit Net au Gouvernement
NCHE :	Conseil National de l'Enseignement Supérieur
NDIS :	Secrétariat National pour la Mise en Oeuvre de la Décentralisation
NEC :	Conseil National des Examens
NEPAD :	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
NPA :	Académie Nationale de Police
NURC :	Commission Nationale pour l'Unité et la Réconciliation
OAG :	Bureau de l'Auditeur Général
OUA :	Organisation de l'Unité Africaine
OBL :	Loi Organique sur le Budget
OCIR :	Office de Cultures Industrielles du Rwanda
APD :	Aide Publique au Développement
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OPR :	Observatoire de la Pauvreté

ORTPN :	Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux
OSCI :	Critères et indicateurs types par Objectif
OVIBAR :	Office de Vinification de la Banane au Rwanda.
PAIGER :	Appui Institutionnel à la Gestion Environnementale
PEM :	Gestion des Dépenses Publiques
PEMR :	Revue de la Gestion des Dépenses Publiques
PETS :	Enquête de Suivi des Dépenses Publiques
PIP :	Programme d'Investissement Public
POER:	Programme d'Observatoire des Elections au Rwanda
PRGF :	Mécanisme pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
SRP :	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP :	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
RALGA :	Association Rwandaise des Autorités Locales
RAMA :	La Rwandaise d'Assurance Maladie
REMA :	Agence Rwandaise de Gestion de l'Environnement
RIAM :	Institut Rwandais d'Administration et de Gestion
RIEPA :	Loi sur la Promotion des Investissements et des Exportations au Rwanda
RITA :	Agence Rwandaise d'Information et de Technologie
RRA :	Office Rwandais des Recettes
RSB :	Bureau des Statistiques du Rwanda
RURA :	Agence Rwandaise de Régulation des Services Publics
BAD :	Banque Africaine De développement
SADC :	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
SFAR :	Agence Rwandaise de Financement des Etudiants
SIBET :	Système du Budget de l'Etat
SIDA :	Agence Suédoise pour le Développement International
SONARWA :	Société Nationale d'Assurance au Rwanda
SPER :	Revue des dépenses Sectorielles
TD :	Direction du Trésor
TMU :	Protocole technique
TRAC :	Centre de Traitement et de Recherche
TTC :	Ecoles Supérieures de Formation des Enseignants
UNR :	Université Nationale du Rwanda
UBPR :	Union des Banques Populaires du Rwanda
ONUDI :	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
EPT :	Education Primaire pour Tous
USA :	Etats-Unis d'Amérique
USAID:	Agence Américaine pour le Développement International
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
OMPI :	Organisation Mondiale pour la Propriété Intellectuelle
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
YTC :	Centre de Formation des Jeunes

RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

Introduction

1. La République du Rwanda est située en Afrique Centrale. Elle a été durant des décennies, secouée par de nombreuses crises politiques, jusqu'en 1994 où l'instabilité a atteint son paroxysme. Le pays avait alors sombré dans un génocide qui a duré trois mois. Environ un million de personnes ont trouvé la mort tandis que trois autres millions se sont exilées dans les pays voisins. Néanmoins, avec sa reprise spectaculaire, sa réhabilitation, ses réformes économiques, son ouverture à une large participation des citoyens, la décentralisation et l'expérimentation d'une forme de justice traditionnelle de transition, le Rwanda est un exemple à suivre pour d'autres pays africains.
2. La Mission du MAEP a constaté que l'impact du génocide continue d'influer sur la politique et le cadre de développement du Rwanda, mais les effets néfastes sont en train d'être progressivement inversés en vue de la reconstruction du pays. La Mission d'évaluation s'est inspirée du Rapport d'autoévaluation nationale du Rwanda (CSAR), du Programme d'action (POA), du Document de présentation du pays (CBD) et du Document sur les questions spécifiques du pays (CIP).
3. Le Rwanda a signé le Protocole d'accord sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs le 9 mars 2003, s'engageant ainsi à « fournir toutes les ressources nécessaires pour faciliter les procédures impliquées au plan national, faciliter l'accès à toutes les informations requises et aux parties prenantes. » Un jalon important a été marqué par la Mission d'appui national au MAEP qui s'est déroulée du 21 au 24 juin 2004. Le Rwanda a soumis son Rapport d'autoévaluation nationale et son projet de Programme d'action au Secrétariat du MAEP en mars 2005.
4. Du 18 au 30 avril 2005, une Mission d'évaluation s'est rendue au Rwanda pour discuter amplement du Rapport d'autoévaluation, du Plan d'Action et du Document présentant les problèmes spécifiques du pays. La mission avait également pour but de s'assurer que l'Equipe en charge du Processus d'Evaluation Nationale au Rwanda était techniquement compétente et à l'abri de toute manipulation politique. Pour avoir de larges interactions avec les parties prenantes, la Mission d'évaluation a eu des échanges avec le Chef de l'Etat, S.E.M Paul Kagame, les responsables du Gouvernement, les parlementaires, la société civile et le secteur privé dans la capitale. Elle a en outre visité toutes les douze provinces pour discuter avec la population et les structures à la base. Après la Mission d'évaluation, le Rapport du Panel sur le Rwanda a été rédigé, mettant en exergue les conclusions sur l'état de la gouvernance dans les quatre domaines thématiques à aborder par les Chefs d'Etat pour comprendre et pouvoir intervenir.

Démocratie et bonne gouvernance politique

5. Exception faite du CEDAW-O.P et de la Charte Africaine relative aux Droits et au Bien-être de l'enfant, Le Rwanda a ratifié presque toutes les Normes et tous les Codes mentionnés dans le Questionnaire du MAEP est de ce fait, un bon exemple de la volonté politique d'adhérer à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance. Le temps mis par le pays à ratifier certains protocoles facultatifs, certaines Normes et à appliquer certains Codes déjà ratifiés serait principalement la conséquence de manques de ressources et des faiblesses des capacités. Le Rwanda est aussi confronté aux défis liés aux conflits intra- et interétatiques causés surtout par les divisions ethniques, religieuses entre autres, dans la société, les inégalités socio-économique et la pauvreté, le trafic et la circulation illicites des armes légères, le trafic de drogue, le taux d'analphabétisme élevé, et surtout, la distribution des terres et des ressources. La Commission pour l'Unité Nationale et la Réconciliation (NURC) et les Tribunaux Gacaca sont deux exemples d'institutions mises en place pour régler les conflits.
6. Des efforts sont consentis pour promouvoir la démocratie constitutionnelle au Rwanda comme en témoigne l'adoption d'une Constitution par voie de référendum qui prévoit un pouvoir judiciaire indépendant, une Commission des Droits de l'Homme, un Médiateur de la République et d'autres institutions. Des inquiétudes subsistent néanmoins par rapport à des questions telles que l'ouverture de l'espace politique en vue de la confrontation des idées et le partage du pouvoir, le système électoral et les capacités de la Commission électorale.
7. Des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en œuvre de la décentralisation par une approche participative au développement qui va de la base au sommet dans différents secteurs, comme en témoigne avec éclat la participation des coopératives et des associations aux commissions sectorielles, aux côtés des conseils locaux. Le transfert réel des compétences aux élus locaux n'est cependant pas encore effectif.
8. Le Gouvernement veut résoudre les problèmes économiques et sociaux en lançant des grands travaux de construction pour créer des emplois. L'enseignement primaire est gratuit, obligatoire. La Constitution de 2003 reconnaît aussi aux citoyens rwandais des droits et devoirs dans le domaine de la santé.
9. Le Rwanda fait aussi des progrès en ce qui concerne la liberté d'expression, la liberté de la Presse et la liberté d'information et d'association. Le pays s'est doté d'une nouvelle loi sur la Presse (2003) et un Haut Conseil de la Presse (HCP) a été mis en place, il est chargé de la licence, notamment les licences d'exploitation des radios privées. Il n'a pas été possible de savoir si la liberté d'expression est assurée ou compromise par le système de régulation supervisé par le HCP. Pour avoir une idée précise de la situation, il faudra procéder à un sondage d'opinions sur la liberté de presse au Rwanda.

10. Le Gouvernement prend des mesures pour faciliter l'égalité de l'accès à la justice, en restructurant le secteur de la Justice, les tribunaux itinérants, les Droits de la Femme et les associations des femmes en plus des tribunaux Gacaca et des comités de médiation. Les tribunaux Gacaca sont non seulement un instrument permettant de dire le droit, mais aussi un mécanisme de promotion du dialogue au sein des communautés, de réconciliation et d'unité nationale. Il faut néanmoins assurer qu'ils sont en mesure de réaliser de manière durable leur objectif premier.
11. La manière dont on procède aux nominations des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature peut compromettre l'indépendance du pouvoir judiciaire. En effet, il n'existe pas de Commission des Affaires Judiciaires disposant du rôle que les pairs doivent jouer dans la nomination des membres de l'appareil judiciaire et dans la réglementation de la conduite de ces membres tel que prévu par le droit international. C'est plutôt le Conseil Supérieur de la Magistrature qui joue ce rôle.
12. La Constitution prévoit une Fonction publique autonome. Le Gouvernement met en œuvre un grand nombre de réformes dans la fonction publique. Ces réformes concernent son organisation, les conditions de recrutement, la formation du personnel et l'adoption de nouvelles règles de fonctionnement. Les élus locaux peuvent certes veiller au bon fonctionnement des services au niveau local mais cela ne suffit pas. Le Rwanda doit de ce fait intensifier l'éducation civique pour impliquer plus efficacement le public dans la fourniture des services publics. Le Gouvernement a lancé diverses initiatives, il a pris des décisions institutionnelles et a lancé une campagne tendant à organiser et mobiliser la société pour lutter contre la corruption. Le Rwanda doit sans délai créer une institution qui regroupe tous les organismes chargés actuellement de la lutte contre la corruption.
13. La Constitution interdit toute forme de discrimination basée sur, le sexe, le handicap, la langue ou le statut social. Au plan politique, la Constitution réserve 30% des sièges du Parlement aux femmes. La loi fait obligation à tous les partis politiques de réserver 30% des postes aux femmes. Cependant, les femmes sont toujours confrontées à la discrimination sociale. Des écarts subsistent encore en ce qui concerne le contrôle et la maîtrise des principales ressources et des principaux moyens de production ainsi qu'il ressort du chapitre traitant des questions socio-économiques du présent rapport. La pleine intégration des femmes dans le processus de gestion des collectivités publiques locales n'est pas encore effective.
14. Le Rwanda a signé et ratifié la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CRC) en 2002. Il convient d'encourager le Gouvernement à ratifier la Charte africaine relative aux Droits et au Bien-être de l'Enfant, et à élaborer une politique globale encourageant l'intégration des jeunes dans la société et en permettant le développement optimal de leurs capacités. Il est à noter que les dépenses matière d'éducation, représentent 25% des dépenses publiques d'investissements dans le budget de l'Etat.

15. La Constitution, en ses Articles 14 et 76.4, prévoit que l'Etat doit veiller au bien-être des rescapés du génocide, des handicapés, des indigents, des personnes du troisième âge et d'autres groupes vulnérables. Dans ce contexte, les groupes vulnérables du Rwanda sont les Twa, les orphelins du génocide, les enfants de la rue, les veuves et les réfugiés en provenance des pays voisins. Même si le Gouvernement a certes beaucoup fait en la matière, les autorités rwandaises doivent néanmoins mettre l'accent sur l'éducation, la santé et le logement en faveur des personnes déplacées et/ou des réfugiés et engager un dialogue approfondi avec les Twa sur leurs conditions de vie.

Gouvernance et Gestion économiques

16. Le Rwanda se conforme dans l'ensemble aux Meilleures Pratiques en matière de transparence budgétaire. Il a par exemple été porté à la connaissance de la Mission que le Comité du Trésor qui se réunit tous les jeudis, essaie de combler les écarts entre les dépenses prévues et les dotations réelles. Plusieurs autres manquements liés aux pratiques budgétaires et fiscales vont être corrigées par la mise en œuvre des réformes économiques en cours. Les donateurs doivent contribuer à une meilleure prévisibilité du flux de l'aide extérieure afin de permettre renforcement de l'ancrage des instruments majeurs de planification du développement tels que le CDMT au Rwanda.
17. Comme prévu par le Plan d'action, le Rwanda doit élaborer une politique claire pour les PME/micro entreprises, un peu comme l'équivalent dans le secteur privé du CDF. Au cours de la Mission, il a été confirmé que malgré un retard considérable, la Loi Organique sur le Budget a été votée par le Parlement, ce qui permettra la mise en œuvre des instructions financières qui en donneront les détails opérationnels. Le CDMT triennal actuel est en cours d'exécution et pourrait devenir un outil important de renforcement de la gouvernance et de la gestion économiques.
18. La solvabilité et la pérennisation des finances publiques sont encore très vulnérables. Sur le long terme, le niveau élevé de l'aide étrangère par rapport aux recettes totales (en moyenne 77,8% au cours de la période 1992-2004) a très peu varié au cours de ces cinq dernières années – 1% seulement - (la moyenne étant de 76.8% au cours de la période 2000-2004). La principale contrainte reste les sources de financement des deux réformes et leur mise en œuvre. La Mission recommande de rendre les informations, relatives aux procédures fiscales et aux procédures de réclamation, plus accessibles aux utilisateurs et de les diffuser largement.
19. Le Gouvernement rwandais a ratifié la Convention de l'UA relative à la prévention et à la lutte contre la corruption mais n'a pas encore ratifié la Convention des Nations Unies relative à la lutte contre la corruption. La Mission a constaté que le Gouvernement du Rwanda maintient une politique de tolérance zéro contre toutes les formes de corruption (politique, administrative, économique) et à tous les niveaux du Gouvernement. Le Gouvernement doit néanmoins rester vigilant face aux lacunes juridiques potentielles et éviter le chevauchement des mandats. Le Gouvernement devrait

également améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption en rationalisant les organes qui prolifèrent.

20. Le Rwanda s'est engagé à promouvoir les initiatives d'intégration régionale. Mais les règles de jeu entre les différents pays impliqués dans l'intégration régionale ne sont pas équitables. Au départ, des pays comme le Rwanda enregistreront des pertes fiscales alors que d'autres comme l'Afrique du Sud ou le Kenya enregistreront des gains. A cet égard, il faudrait que le Rwanda étudie et compare les avantages liés au bien-être des consommateurs, et à la croissance d'une part, aux recettes et à l'augmentation subséquente des prix des produits pour lesquels les partenaires régionaux n'ont en général pas un avantage comparatif d'autre part.

Gouvernance d'entreprise

21. La gouvernance d'entreprise est une notion relativement nouvelle au Rwanda. Il n'existe pas de marché de capitaux au Rwanda dans le sens conventionnel du terme. Le secteur privé en est à ses débuts et l'Etat s'est très largement impliqué en tant que producteur et fournisseur des services économiques indispensables jusqu'à une date récente. Le marché monétaire et financier est dominé par neuf banques et six compagnies d'assurance dans lesquelles l'Etat continue d'être l'actionnaire majoritaire.
22. Le Rwanda a ratifié ou adopté un nombre important de Normes et de Codes internationaux en matière de gouvernance d'entreprise. Néanmoins, quoique le Rwanda ait officiellement réaffirmé son adhésion à ces principes, il n'y a pas eu de prise de conscience générale de la notion de gouvernance d'entreprise. Il faudrait qu'une commission interministérielle soit mise en place pour faire le point sur la mise en œuvre de toutes les Normes et tous les Codes. Pour ce faire il faudrait que le Rwanda procède à de larges consultations en vue de la formulation d'une stratégie globale sur la gouvernance d'entreprise, avec l'appui des organisations compétentes.
23. Il existe au Rwanda un cadre réglementaire assurant la promotion de la bonne gouvernance d'entreprise, la Mission a néanmoins constaté que le pays a encore beaucoup à faire pour asseoir et mettre en application ces obligations législatives et les étendre leur champ d'application. A cet égard, toutes les initiatives privées visant à déclarer et à faire des observations sur les activités économiques, notamment le journalisme économique et financier, doivent être encouragées pour arriver à plus de transparence.
24. La plupart des lois relatives à la gouvernance d'entreprise n'ont pratiquement pas été mises en application. Les premières consultations entre la Mission d'évaluation et les parties prenantes ont conduit à l'évaluation de certaines lois existantes dans ce cadre comme, par exemple, celles relatives au Code du travail, aux Droits des travailleurs, aux Droits de la femme, etc. Une loi spécifique relative à l'insolvabilité prévoyant des mécanismes clairs et relativement rapides permettant de protéger les intérêts de toutes les parties contractantes, en cas de défaillance de l'une des parties, doit être adoptée le plus tôt possible. Le droit commercial du Rwanda définit clairement le rôle et

les responsabilités des directions et des conseils d'administration des entreprises. Cependant, des sessions de formation spéciales pour les directeurs et les gestionnaires doivent être conçues en collaboration avec la HIDA, l'UNR, l'Ecole des Finances et Banque et d'autres entités du secteur privé.

Développement socio-économique

25. Dans l'objectif du développement socio-économique, le Rwanda a aussi fait preuve d'une volonté politique remarquable d'adhérer aux normes et codes régionaux et internationaux en ratifiant toutes les Normes et les Codes mentionnés dans le Questionnaire du MAEP. Des efforts de mise en œuvre sont en cours, mais le manque de capacités demeure une contrainte. Selon l'autoévaluation du Rwanda, les problèmes liés à la mise en œuvre sont entre autres : a) le manque de ressources pour rassembler les informations et les disséminer, b) l'absence de prise de conscience du public ainsi que les traditions socioculturelles qui entravent ou ralentissent le changement.
26. En dépit des séquelles du génocide, du fait que la majeure partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et que le nombre d'orphelins et de personnes vivant avec le VIH/SIDA est alarmant, le Rwanda a fait des progrès considérables dans la construction des bases de son développement socio-économique. Le Rwanda y est parvenu en mettant en place des cadres institutionnels, politiques et juridiques tels que Vision 2020, le DSRP, les Stratégies Sectorielles, l'Observatoire de la Pauvreté, la Cellule de Suivi du Genre, un Fonds de Développement Communautaire et les Conseils des Femmes. Le Rwanda s'appuie aussi sur des pratiques traditionnelles telles que Gacaca, Ubudehe, Umuganda et HIMO pour promouvoir le développement socio-économique grâce à une large participation et à la mobilisation communautaire. Malheureusement, bon nombre de ces institutions comme par exemple les Conseils des Femmes souffrent du manque de capacités et de ce fait ne fonctionnent pas efficacement. La Cellule de Suivi du Genre n'est toujours pas pleinement opérationnelle.
27. À ce jour, certains secteurs ont enregistré des résultats encourageants, par exemple l'égalité entre les hommes et les femmes et l'éducation. Néanmoins, le Rwanda continue de se battre pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration des indicateurs de la santé maternelle et infantile. Ces indicateurs (pertinents pour les Objectifs de Développement du Millénaire) n'ont montré aucun signe d'amélioration au cours de ces cinq dernières années. Par ailleurs, le taux de séroprévalence du VIH/SIDA de 13% est trop élevé pour un petit pays qui compte beaucoup sur ses ressources humaines pour sa croissance et son développement. Même avec cette main-d'œuvre réduite, les capacités humaines constituent une contrainte dans la mesure où les compétences sont limitées. Le Rwanda bénéficie heureusement d'un appui extérieur substantiel dans sa lutte contre le VIH/SIDA, mais il faudrait que le pays alloue plus de ressources à la construction de centres de traitement par les ARV et continue à faire des efforts en vue d'obtenir des données plus fiables sur le VIH/SIDA.
28. La promotion de la femme dans tous les domaines de la société et la large participation de toutes les parties prenantes aux affaires du pays sont présentés

dans le chapitre sur les questions socio-économique du présent rapport comme étant deux meilleures pratiques dont plusieurs pays peuvent s'inspirer. En ce qui concerne l'accès aux services de base, le Rwanda a trouvé des approches novatrices telles que l'Imidugugu (environnement communautaire) pour résoudre le problème de l'approvisionnement en eau et l'extraction du méthane du lac Kivu afin de résoudre les problèmes d'énergie. Le Rwanda s'est aussi engagé dans un ambitieux programme de NTIC qui s'étale sur 20 ans et prend des mesures hardies pour régler le problème de la terre. Pour ce qui est de l'accès aux marchés et au financement, des instruments juridiques ont été mis en place et les premiers résultats s'observent déjà, notamment avec la floraison des institutions de micro finance et la performance récente de l'industrie du café. Il convient d'encourager le Gouvernement à maintenir le cap dans la mise en œuvre des réformes et à s'assurer que l'accès aux services de base ne se limite pas aux zones urbaines.

Principaux points de préoccupation

29. La question de la terre, qui est liée à l'accroissement et à la densité de la population, est une question capitale pour le Rwanda, surtout lorsqu'il s'agit de conflit, de l'utilisation des terres et de la protection de l'environnement. Par conséquent, le Gouvernement doit décider d'une politique claire en matière de terre et de population. Cette politique doit inclure un plan de création d'emplois non agricoles pour les jeunes et les populations rurales.
30. La complexité de l'évolution progressive du Rwanda vers le multipartisme et le pluralisme politique est également une préoccupation. Le système politique ou la culture politique du Rwanda est caractérisée par le consensus absolu plutôt que par la « participation volontaire » des partis politiques. La levée de toutes les restrictions frappant les droits et les libertés politiques, tout en veillant à ce que les partis politiques soient à même de fonctionner librement mais sur des bases non ethniques ou raciales serait, à long terme, bénéfique pour la démocratie au Rwanda, plutôt que de s'en tenir à un cadre rigide régissant l'activité des partis.
31. S'il est vrai que les tribunaux Gacaca sont perçus par le Gouvernement et certains Rwandais comme l'alternative principale à la résolution des conflits et un moyen plus que nécessaire de rendre justice et d'assurer la réconciliation, la Mission est très préoccupée par leur légitimité et leur capacité à gagner la confiance de par leur manière de dire le droit tout en se conformant strictement aux normes internationales contemporaines relatives aux droits de l'homme. Le défi réel du Rwanda à court et à moyen termes est de savoir comment renforcer les capacités du secteur judiciaire pour que les leçons et valeurs ajoutées de la résurgence du système Gacaca soient institutionnalisées.
32. Il est clair que le Rwanda a consenti des efforts significatifs en mettant en place des institutions et des mécanismes de promotion de la bonne gouvernance et du développement socio-économique. Néanmoins, il ressort de l'analyse des quatre domaines thématiques, que les faiblesses des capacités des institutions pour exécuter efficacement leurs tâches constituent un problème majeur. Il faudrait

que le Rwanda entreprenne le renforcement des capacités à grande échelle tant au niveau national que local par la formation et le développement des compétences. A cet égard, l'Agence de développement des capacités humaines et institutionnelles (HIDA) doit être effectivement renforcée de manière effective. Il est fortement recommandé que la Société civile, le Secteur privé et les Partenaires au développement complètent les efforts du Gouvernement à ce niveau.

33. La dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure a été mise en exergue dans le principal rapport. La question préoccupante est de savoir dans quelle mesure l'utilisation de l'aide se fait à bon escient. Bien que la Mission soit portée à croire que le Rwanda a fait de sérieux efforts pour investir au mieux l'aide extérieure dans les services sociaux, le système judiciaire traditionnel, le développement des infrastructures, la décentralisation et les réformes administratives, etc., il serait intéressant pour le pays d'avoir des données spécifiques sur les proportions des fonds d'aide allouées aux secteurs liés à la réduction de la pauvreté et la proportion de ces fonds qui retourne aux institutions ou pays donateurs.

1. Introduction

1.1. Le MAEP et son processus

34. Pour améliorer la qualité de la gouvernance en Afrique, le Comité de Pilotage du 6^e Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CPCEG) du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique tenu à Abuja, Nigeria, a en mars 2003 adopté le Protocole d'accord relatif au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) et la Déclaration relative à la Démocratie, la Gouvernance Politique, Economique et Commerciale qui a été approuvée au Sommet inaugural de l'Union Africaine tenu à Durban en Afrique du Sud, au mois de juillet 2002. Le CPCEG a aussi adopté des documents qui présentent les grandes lignes des principes, des procédures et des objectifs fondamentaux du MAEP, notamment le Document Cadre du MAEP, le Document relatif à l'Organisation et aux Procédures du MAEP et le Document relatif aux Objectifs, aux Normes, aux Critères et aux Indicateurs du MAEP.
35. Le MAEP est un instrument que les Etats membres de l'UA se sont librement donnés, comme mécanisme africain d'autoévaluation. Le MAEP a pour mandat de s'assurer que les politiques et pratiques des Etats participants sont conformes à la gouvernance politique, économique et commerciale ainsi qu'aux valeurs socio-économiques, aux Normes et aux Codes Internationaux. L'objectif premier du MAEP est d'encourager l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui conduisent à la stabilité politique, à la croissance économique, au développement durable et à l'accélération de l'intégration économique sous-régionale et continentale grâce au partage des expériences et au renforcement des meilleures pratiques, à l'identification des insuffisances et l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités.
36. Le MAEP est ouvert à tous les pays membres de l'UA et à ce jour, vingt-trois pays y ont librement adhéré ainsi qu'il ressort de l'encadré 1.1. L'adhésion entraîne l'engagement à soumettre des évaluations régulières à ses pairs, à faciliter ces évaluations et à se laisser guider par les paramètres de bonne gouvernance politique et économique, de développement socio-économique et de gouvernance d'entreprise arrêtés d'un commun accord.
37. Le processus du MAEP consiste en cinq étapes étroitement liées qui sont définies dans le Document Cadre du MAEP. Les cinq étapes se résument ainsi qu'il suit:

Encadré 1.1

Rapport d'activités du MAEP

Le MAEP, largement présenté comme le joyau de la couronne du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique est un processus d'apprentissage non compétitif entre pairs, basé surtout sur la confiance mutuelle entre les pays impliqués dans l'évaluation et une foi partagée dans le processus. C'est une adhésion aux normes de gouvernance africaines et un outil de mise en œuvre des Normes et Codes édictés dans la Déclaration relative à la Démocratie, à la Gouvernance économique, politique et commerciale.

L'appropriation au niveau national et le leadership par le pays participant sont des facteurs qui déterminent l'efficacité d'un tel processus. Ce leadership implique aussi le fait de s'assurer que le processus cadre avec les processus nationaux existants tels que les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et autres stratégies de réduction de la pauvreté, le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), les Plans d'Action nationaux sur les Droits de l'Homme, les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), les Stratégies, les Réformes institutionnelles en cours et autres stratégies de gouvernance et de développement socio-économique, ainsi que les programmes et les projets.

Vingt-trois pays membres de l'UA ont jusqu'à présent adhéré volontairement au MAEP. L'Algérie, le Burkina Faso, le Cameroun, la République du Congo, l'Ethiopie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Mali, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont été les seize premiers pays à adhérer au MAEP en mars 2003. Le Bénin et l'Egypte ont signé le Protocole d'adhésion lors du Sommet extraordinaire de l'UA tenu à Syrte, en Libye, en février 2004. Les cinq derniers pays, l'Angola, le Lesotho, le Malawi, la Tanzanie et la Sierra Leone ont adhéré lors du Sommet de l'UA tenu à Addis-Abeba, en Ethiopie, en juillet 2004. Actuellement, le Soudan et la Zambie ont manifesté leur intention d'adhérer.

Le Ghana, le Rwanda, l'Ile Maurice et le Kenya sont les premiers pays dans lesquels des évaluations ont été lancées. Au moment de la rédaction du présent rapport, d'autres évaluations ont été initiées en Ouganda et au Nigeria.

38. La première étape est la phase préparatoire tant au niveau du Secrétariat du MAEP qu'au niveau national. Sous la conduite du Panel du MAEP, le Secrétariat du MAEP envoie au pays à évaluer un questionnaire couvrant les quatre domaines d'intérêt du MAEP. Le pays entreprend alors une autoévaluation sur la base du questionnaire, au besoin avec l'appui du Secrétariat du MAEP et/ou des institutions partenaires compétentes. A la suite de l'autoévaluation, le pays formule un Programme d'action préliminaire en s'inspirant des politiques, programmes et projets existants. Les résultats de l'autoévaluation et le Programme d'action préliminaire sont soumis au Secrétariat du MAEP qui, au cours de la même période, conçoit un Document de référence sur le pays en faisant de la recherche documentaire et en

rassemblant les informations pertinentes disponibles sur la gouvernance et l'état de développement du pays dans les quatre domaines de l'évaluation.

39. La deuxième étape est la Mission d'évaluation du pays. Sous la direction du panel du MAEP, la Mission d'évaluation du pays (MEP) visite le pays concerné avec pour objectif premier d'entreprendre des consultations aussi élargies que possible avec le Gouvernement, les autorités, les partis politiques, les députés et les représentants des organisations de la société civile y compris les médias, les universitaires, les syndicats, les associations commerciales et professionnelles, pour essentiellement recueillir les points de vue des parties prenantes sur la gouvernance dans le pays, avoir des éclaircissements sur les problèmes identifiés dans les Documents techniques qui ne sont pas pris en compte dans le Programme d'action préliminaire, et de rechercher un consensus sur la façon d'aborder ces problèmes. Il faut noter que le pays joue essentiellement un rôle de facilitateur au cours de la Mission, en s'assurant que la MEP conduit son évaluation dans la quiétude et a librement accès à toutes les sources d'informations et aux parties prenantes tel que prévu dans le Protocole d'accord relatif à l'Assistance technique et à la Mission d'évaluation du pays signé par le pays et le MAEP.
40. La troisième étape est celle de la rédaction du Rapport de l'Equipe sur la base du Document de référence sur le pays, des Documents techniques préparés par le Secrétariat du MAEP et des informations recueillies dans le pays auprès de sources officielles et non officielles au cours de la consultation élargie menée avec les parties prenantes lors de la Mission d'évaluation. Le projet de rapport doit tenir compte des engagements relatifs à la gouvernance politique, économique et commerciale et au développement socio-économique exprimés dans le Programme d'Action préliminaire, identifier toutes les autres faiblesses et recommander d'autres actions à intégrer dans le Programme d'action final.
41. Le projet de rapport doit être clair et détaillé sur les actions requises dans les cas où des problèmes non encore résolus sont identifiés. Le projet de rapport fait d'abord l'objet d'une discussion avec le Gouvernement concerné. Ces discussions sont faites pour s'assurer de l'exactitude des informations et donner au Gouvernement l'occasion de réagir par rapport aux conclusions de l'Equipe du MAEP et de donner son point de vue sur ce qu'il faut faire pour corriger les insuffisances identifiées. Les réponses apportées par le Gouvernement sont annexées au Rapport de l'Equipe. A cette étape, le pays finalise son Programme d'action en tenant compte des conclusions et des recommandations du projet de rapport.
42. La quatrième étape commence lorsque le Rapport final de l'Equipe et le Programme d'action final du pays sont envoyés au Secrétariat et au panel du MAEP, puis soumis par ce dernier au Forum des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres participants pour examen et formulation d'actions requises, conformément au mandat du Forum du MAEP. Si le pays en question fait preuve d'une volonté manifeste de corriger les insuffisances identifiées, il revient alors aux gouvernements participants de fournir l'assistance dont ils sont capables et d'encourager les gouvernements donateurs et les agences donatrices à apporter leur soutien au pays évalué.

43. La cinquième étape est la dernière du processus du MAEP. Six mois après l'examen du Rapport par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres participants, le Rapport est formellement et publiquement présenté aux principales structures régionales et sous-régionales telles que la Communauté économique régionale dont le pays est membre, le Parlement Panafricain, la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le futur Conseil de Paix et de Sécurité et le Conseil Economique et Culturel de l'Union Africaine.
44. Il est prévu que les délais d'application de ce processus varieront considérablement d'un pays à un autre en fonction des spécificités de chaque pays. Cependant, le délai estimé pour chaque évaluation par les pairs du début de la première étape à la fin de la quatrième doit être compris entre 6 et 9 mois.
45. Le présent Rapport sur Rwanda marque la troisième étape du processus du MAEP au Rwanda et annonce les dernières étapes. Le présent Rapport présente les conclusions de la Mission d'évaluation (MEP) au Rwanda ainsi que les recommandations du Panel du MAEP. Il est structuré en six chapitres. En dehors de l'introduction, les quatre chapitres suivants évaluent les développements et les principaux défis à relever dans les quatre domaines d'intérêt du MAEP, notamment la Démocratie et la Gouvernance politique, la Gestion et la Gouvernance économiques, la Gouvernance d'entreprise et le Développement socio-économique, et le sixième chapitre qui est la conclusion. Le Programme d'action du pays et les commentaires du Gouvernement, qui se retrouvent en annexe, constituent deux éléments importants du rapport.

1.2 LE RWANDA ET LE MAEP

46. L'histoire récente du Rwanda a été marquée par des luttes ethniques pour la domination politique d'un groupe ethnique sur un autre. La rivalité ethnique au Rwanda a commencé en 1959, trois ans avant que le pays n'obtienne son indépendance de la Belgique en 1962, lorsque les Hutus, groupe ethnique majoritaire, ont renversé le Roi tutsi au pouvoir et ont obligé des milliers de Tutsis à s'exiler dans les pays voisins.
47. La guerre civile de 1990, aggravée par les problèmes économiques et sociaux croissants, a accentué les tensions ethniques entraînant une autre lutte pour le pouvoir et le leadership au Rwanda. Le conflit ethnique a provoqué un génocide qui a causé la mort d'environ 800 000 Tutsis et Hutus modérés.
48. La politique de division au Rwanda a entraîné et perpétué la politique de l'exclusion ainsi que la haine ethnique et l'intolérance dans le tissu social et politique du pays. Le Gouvernement d'union nationale, mis en place après la crise de 1994, a donc hérité d'une nation profondément marquée par ce passé. En effet, la confiance au sein des communautés et entre les communautés avait fait place à la peur et la trahison. De plus, l'activité économique s'était totalement arrêtée et les services sociaux avaient pratiquement cessé de

fonctionner. Par ailleurs, la confiance des populations en l'Etat avait été brisée. La majeure partie de la population s'était soit déplacée à l'intérieur du pays, soit avait été forcée par les auteurs du génocide, à fuir vers les pays voisins. Face à ces grands défis, le Gouvernement d'union nationale s'est attelé à la reconstruction du tissu économique, politique et social du Rwanda. Depuis le dernier génocide de 1994, le Rwanda a connu une reprise spectaculaire.

49. Le 9 mars 2003, le Rwanda a signé le Protocole d'accord relatif au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, en s'engageant à fournir toutes les ressources nécessaires afin de faciliter les processus requis au niveau national, l'accès à toutes les informations requises et aux parties prenantes. Une étape importante de l'exercice a été marquée par la Mission d'appui au pays qui s'est déroulée du 21 au 24 juin 2004. Le Rwanda était le second pays, après le Ghana, à avoir reçu la Mission d'appui pour l'autoévaluation nationale. Les Missions d'appui au pays permettent au panel du MAEP et à son Secrétariat de procéder à un avant test des directives et des questionnaires du MAEP avant le lancement du processus d'évaluation pays. En outre, les enseignements tirés des Missions d'appui dans d'autres pays servent d'orientation. La Mission d'appui renforce la phase préparatoire et implique des interactions constantes entre le MAEP, son Secrétariat et les autorités du pays.
50. La Mission d'appui a été précédée des préparations internes qui peuvent se résumer comme suit. En janvier 2004, le Comité national de pilotage du NEPAD a désigné un Point focal du MAEP pour suivre les questions spécifiques au MAEP. En février 2004, une première équipe du Secrétariat du MAEP s'est rendue au Rwanda afin d'évaluer le niveau de préparation du pays à recevoir la Mission d'appui. Les réunions avec le Point focal du MAEP, le Représentant personnel du Président au sein du Comité de pilotage et deux consultants travaillant sur l'autoévaluation, ont encore confirmé que le pays poursuivait le travail sur la base en se fondant sur le projet de questionnaire du MAEP.
51. Le 26 mars 2004, le Rwanda a organisé son premier atelier des parties prenantes (Nyandungu I), auquel ont participé environ deux cents personnes. Une commission de vingt personnes a été mise en place pour sensibiliser les parties prenantes au processus du MAEP et créer les groupes thématiques travaillant sur le projet de questionnaire. La commission était composée de volontaires représentant les experts des parties prenantes de la société civile, des secteurs privé et public. Le volontariat avait ses inconvénients, mais une équipe d'évaluation technique a toutefois été créée et a bénéficié de mesures incitatives afin que le travail soit fait à un rythme adéquat. Cette approche répondait aux objectifs d'une autoévaluation à moindre coût et de la prise en charge du processus par un plus grand nombre de parties prenantes.
52. En mai 2004, un atelier de suivi à l'intention des parties prenantes, Nyandungu II, a été organisé pour valider le travail de Nyandungu I, intégrant les observations des parties prenantes. Les groupes thématiques ont été élargis et transformés en équipes d'évaluation technique.

53. La Mission d'appui au MAEP a entrepris un certain nombre d'activités.³ Elle a examiné la composition de la Commission nationale du MAEP, proposée par le Gouvernement et composée de 50 membres. Elle s'est inquiétée du nombre trop important de fonctionnaires au sein de la Commission, facteur susceptible de compromettre l'indépendance de cette dernière. En outre, les critères de sélection des membres ont été re-examinés. La Mission d'appui a suggéré qu'un Conseil d'administration (ou un organe autonome avec une nomenclature différente) d'environ 10 membres, et ne comprenant qu'un ou deux fonctionnaires, serait plus appropriée.
54. S'agissant des activités programmées pour la mise en oeuvre du MAEP au Rwanda, l'équipe de la Mission d'appui a examiné la série de documents préparés par des consultants pour le Point focal du MAEP et a jugé que ces documents comportaient quelques incohérences relativement au processus à suivre pour l'autoévaluation du MAEP. Il a été observé par exemple que l'équipe technique du MAEP du Rwanda avait déjà rempli le questionnaire en y incorporant essentiellement le point de vue et les données du Gouvernement, sans les contributions importantes des autres parties prenantes en mesure de garantir la prise en charge globale du processus au niveau national.
55. Une autre préoccupation importante exprimée par l'équipe de la Mission d'appui, concernait le manque apparent de fondement institutionnel de l'équipe technique d'évaluation du MAEP, ce qui pourrait affecter négativement la méthodologie utilisée pour obtenir des informations pour l'autoévaluation. Cette lacune était inévitable compte tenu de la rareté des capacités techniques au Rwanda en mesure de réaliser un exercice d'une telle ampleur. La situation n'a pas changé, même après la constitution de l'équipe d'évaluation technique du MAEP à la suite du premier atelier tenu à Nyandungu I, et même après la subdivision de l'équipe (composée de différentes parties prenantes) en quatre groupes correspondant aux domaines thématiques du MAEP, à savoir : Démocratie et Bonne Gouvernance politique, Gouvernance et Gestion économiques, Gouvernance d'entreprise et Développement socio-économique.
56. La Mission d'appui a conseillé la mise en place d'un mécanisme d'appui technique externe, soit à partir des institutions stratégiques partenaires du MAEP (PNUD/UNECA/BAD), soit à partir d'une institution politique et de recherche indépendante. Le format de l'autoévaluation a également été discuté et il a été recommandé que certaines questions complexes soient reformulées dans des termes que les parties prenantes pourraient aisément comprendre au niveau des masses.
57. La visite s'est soldée par l'installation officielle de la Commission nationale le 24 juin 2004, lors d'une cérémonie présidée par le Président du Sénat. La Commission est composée de 50 membres issus de divers groupes de parties prenantes, notamment des secteurs public et privé et de la société civile du

³ Voir : Mission d'appui aux pays du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs au Rwanda du 21 au 24 juin 2004, Rapport final

Rwanda. Elle est présidée par le Ministre des finances qui s'est engagé à pousser la Commission à achever l'autoévaluation au niveau national, à rédiger le projet de programme d'action au plus tard en septembre 2004 et à le soumettre au Secrétariat du MAEP en décembre 2004.

58. Par la suite, guidée par les observations de la Mission d'appui du panel du MAEP, par la contribution des parties prenantes et de la Commission nationale du MAEP, l'équipe d'évaluation technique a collaboré étroitement avec la Commission nationale à l'élaboration d'un projet de rapport zéro. Ce rapport a été évalué au niveau du processus de consultation nationale lors d'une Conférence nationale de validation tenue le 17 décembre 2004, à l'Hôtel des Mille Collines à Kigali. Les décideurs politiques et les partenaires de développement du pays ont assisté à la présentation et ont apporté des contributions qui ont effectivement enrichi le projet de rapport.
59. En outre, le projet a été l'objet d'une évaluation externe aux fins de contrôle de qualité. Le African Institute for Policy Analysis and Economic Integration - *Institut africain d'analyse politique et d'intégration économique* - (AIPA) de Cape Town en Afrique du Sud a procédé à une examen critique du Rapport. Le Rapport a ensuite été publié par l'Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa - *Organisation de recherches en sciences sociales en Afrique australe et orientale* - (OSSREA), Section du Rwanda.
60. Le Rwanda a soumis son Rapport d'autoévaluation et le Programme d'action préliminaire au Secrétariat du MAEP en mars 2005.

1.3 LA MISSION D'ÉVALUATION DU PAYS

61. Le professeur Dorothy Njeuma, Recteur de l'université de Buéa au Cameroun et membre du Groupe des éminentes personnalités [Panel du MAEP] du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs [MAEP], a conduit au Rwanda une Mission d'évaluation pays (MEP) composée de 14 membres provenant de 8 pays africains, du 18 au 30 avril 2005. La Mission d'évaluation était composée de :

Secrétariat du MAEP

1. Mme Dorothy Njeuma (Cameroun), Membre du Groupe des Eminentes Personnalités du MAEP.
2. M. Bernard Kouassi (Côte-d'Ivoire), Directeur exécutif ;
3. M. Moïse Nembot (Cameroun), Coordinateur : Démocratie et bonne Gouvernance politique ;
4. Mme Nana Boateng (Ghana), Chercheur: Développement socio-économique ;

Secrétariat du NEPAD

5. M. Sudir Chuckun (Maurice), coordinateur : Relations multilatérales et politiques ;

Consultants techniques indépendants du MAEP

6. M. Bassary Touré, Directeur Exécutif du FMR, Banque mondiale ;
7. M. Khalifa Ababacar Sall, Directeur Général, K.A.S.S. Consulting, M.P. République du Sénégal
8. M. Mbui Wagacha, Consultant, membre du Groupe sur les politiques et la gestion économiques, Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique ;
9. Mme Patricia Cissé (Côte-d'Ivoire), Directeur Général, Africa Investment and Business Advisers ;
10. Mme Kibre Dawit, Président du Conseil d'administration, African Women Development and Communication Network (FEMNET) (Réseau de développement et de communication des femmes d'Afrique)

Institutions partenaires

11. Mme Zemenay Lakew, Coordonnateur principal de programme, Cellule d'appui UA-NEPAD, Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD] ;
12. M. Michael Mahmoud, Conseiller principal, Banque africaine de développement [BAD] ;
13. M. Gabriel Negatu, Chef de la Cellule de gouvernance, Banque africaine de développement ;
14. Prof. Achi Atsain (Côte-d'Ivoire), Consultant BAD, ancien Ministre du Travail, République de Côte-d'Ivoire ;
15. M. Kojo Busia, Responsable de la gestion du développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique [CEA].

62. La Mission a entrepris les activités suivantes :

Examiner minutieusement le document technique de synthèse préparé par le Secrétariat du MAEP sur la base du Rapport d'autoévaluation, du Document de référence et du Programme d'action préliminaire soumis par le Rwanda ;

S'assurer que le Processus d'évaluation nationale du Rwanda est techniquement viable, crédible et a l'abri de toute manipulation politique. Pour ce faire, la Mission devait valider et confirmer les informations présentées par le pays dans le Rapport d'autoévaluation et le Plan d'action ;

Arriver à un consensus avec les parties prenantes sur les questions pendantes à résoudre ou les défis à relever, en indiquant les mesures à prendre pour y répondre. Ces conclusions constitueraient alors la base des ressources et de répartition des responsabilités en vue de régler les questions retenues; et promouvoir le programme du MAEP/NEPAD par des échanges avec les principales parties prenantes, les institutions et les agences intervenant dans les quatre domaines thématiques et dans d'autres domaines y afférent.

63. Après le travail préparatoire initial du 18 avril 2005, l'équipe a été officiellement reçue le 19 avril par la Commission nationale et le porte-parole de l'Assemblée nationale. Elle a ensuite démarré ses travaux par des entretiens et des visites à Kigali avec toutes les parties prenantes telles que les Ministres, le Contrôleur général, les organismes paraétatiques, la BNR

(Banque centrale), la Magistrature, l'Office rwandais des recettes, les parlementaires, la société civile, les hommes d'affaires, etc. L'équipe a décidé de tenir des réunions de synthèse tous les soirs pour échanger les idées et convenir de l'approche à suivre pour la suite des rencontres relatives aux quatre domaines thématiques d'évaluation et d'analyse.

64. Suite aux consultations menées à Kigali, l'Equipe a visité toutes les provinces en compagnie des responsables du Point focal du MAEP, de guides et de traducteurs. Reçus par les Gouverneurs provinciaux ou les hautes autorités provinciales, l'Equipe a organisé des consultations avec les parties prenantes à Kibuye, Byumba, Butare, Cyangugu, Gitarama, Gikongoro, Kigali Ngali, Kibungo, Umutara, la Ville de Kigali, Gisenyi et Ruhengeri.
65. La Mission d'évaluation a également visité le Monument du génocide à Gisozi. Enfin, il a rendu une visite de courtoisie à Son Excellence M. Paul Kagamé, Président de la République du Rwanda. Au cours d'une dernière séance de synthèse tenue avec toutes les parties prenantes et présidée par la Commission nationale, la Mission a une fois de plus passé en revue toutes les questions concernant le Rwanda pour permettre aux participants de faire des observations une dernière fois.
66. Les conclusions de la Mission d'évaluation sur les quatre domaines d'intérêt du MAEP, notamment la Démocratie et la bonne gouvernance politique, la Gestion et la gouvernance économiques, la Gouvernance d'entreprise et le Développement socio-économique, sont présentées dans les quatre chapitres suivants.
67. Il est à noter que la Mission d'évaluation ou le panel du MAEP n'avait pas pour mandat de faire sa propre évaluation de la situation du Rwanda. La tâche de la Mission dans le cadre du processus du MAEP est en effet bien définie dans le Document de l'UA sur l'Organisation et les Procédures du Mécanisme d'évaluation par les pairs :

« La Mission d'évaluation sur le terrain est l'occasion pour l'équipe du MAEP de discuter du projet du Programme d'action rédigé par le pays en vue d'améliorer sa gouvernance et son développement socio-économique, de renforcer résolument les points forts et corriger les faiblesses et les insuffisances observées dans les différents domaines de gouvernance et de développement. »
68. L'intérêt majeur du processus repose sur ce que le pays est lui-même prêt à faire et capable de faire. Le MAEP se fonde, après tout, sur les principes non négociables du droit de propriété et du leadership au niveau national ainsi que de l'autoévaluation.

1.4. STRUCTURE DU RAPPORT

69. Les quatre chapitres suivants du Rapport présentent chacun, de manière détaillé, l'un des quatre domaines thématiques : Démocratie et bonne gouvernance politique (chapitre 2), Gestion et gouvernance économiques (chapitre 3), Gouvernance d'entreprise (chapitre 4) et, Développement socio-économique (chapitre 5). La présentation des quatre domaines thématiques commence toujours par une évaluation des Normes et Codes, qui examine le degré de conformité aux normes et aux codes ratifiés ou adoptés par le Rwanda. Vient ensuite une analyse des domaines thématiques sur la base des objectifs du MAEP (tels que présentés dans le Questionnaire du MAEP). Les discussions dans le cadre de chaque Objectif sont organisées de la manière suivante :
- Une introduction qui donne un aperçu des évolutions et des développements dans ce domaine thématique ;
 - Une synthèse des conclusions du Rapport d'autoévaluation (RAEP) du Rwanda ;
 - Une présentation des conclusions de la Mission d'évaluation du pays (MEP) ; et
 - Les recommandations du panel du MAEP pour l'amélioration des faiblesses dans le domaine thématique.
70. La Conclusion, qui fait l'objet du Chapitre 6, illustre les «Principaux points de préoccupation», c'est-à-dire des questions qui nécessitent une attention particulière, ainsi qu'un résumé des Perspectives d'avenir. La Conclusion est suivie du Programme d'action final du Rwanda et des Observations faites par le Gouvernement du Rwanda.

2. Démocratie et bonne gouvernance politique

2.1 Introduction

71. En 1994, le Rwanda a été confronté à une crise sociale et politique qui a mis à rude épreuve son existence même. Après trois décennies de mauvaise gouvernance, de violences périodiques et de tensions ethniques et sociales, le pays a sombré dans un génocide qui a duré trois mois au cours desquels environ un million de personnes ont trouvé la mort et trois autres millions se sont exilés dans les pays voisins. Cependant, le Rwanda est l'un des pays africains ayant une seule langue et une seule culture (Kinyarwanda). Pendant des siècles, les trois groupes socio ethniques du Rwanda, notamment les Hutus, les Tutsis et les Twas, ont vécu harmonieusement ensemble.
72. Ils ont pu ainsi se forger une identité commune. Mais la mauvaise gouvernance n'a pas permis d'exploiter cette identité commune pour la construction de la nation. Au contraire, les distinctions sociales ont été transformées en différences ethniques, ce qui a conduit à une politique d'aliénation et d'exclusion qui à son tour a entraîné une série de conflits entre Hutus et Tutsis, lesquels ont abouti au génocide de 1994. Aujourd'hui, l'héritage de l'idéologie du génocide et les efforts déployés pour l'éradiquer font partie de toute la panoplie de la gouvernance et des politiques à venir du Rwanda.
73. En dépit de ces revers, le Rwanda a fait des progrès significatifs dans les domaines de la réconciliation politique, de la reconstruction économique et du développement socio-économique. Le pays est profondément engagé à la reconstruction des institutions de l'Etat et de la société après le génocide, notamment la reconstitution des institutions étatiques détruites au cours du génocide, la facilitation du retour des réfugiés, la mise en place de tribunaux communautaires pour décongestionner le système judiciaire formel dans un esprit de réconciliation et de justice transitoire, et tout en garantissant la sécurité et l'efficacité de la prestation d'autres services sociaux tels que l'éducation et la santé aux citoyens rwandais.
74. Il s'agit de défis difficiles à relever pour tout pays, à plus forte raison pour un petit pays comme le Rwanda, aux ressources humaines et matérielles limitées. Néanmoins, le Rwanda a fait face à ces défis avec la ferme détermination de construire de nouvelles institutions et de réformer les anciennes, en vue d'assurer un avenir de paix et de démocratie. A titre d'exemple, l'Etat a facilité un débat national qui a abouti à la rédaction d'une nouvelle Constitution adoptée par référendum, sur la base de laquelle les élections de 2003 ont été organisées. En outre, le Gouvernement a entrepris des réformes administratives et a mis en place des institutions chargées de la gouvernance, notamment le Médiateur de la République, la Commission électorale, le Conseil supérieur de la Magistrature, les tribunaux Gacaca pour une justice transitoire, la Commission nationale des Droits de l'Homme, la Commission pour l'Unité nationale et la Réconciliation, le Haut Conseil de la Presse et la future Commission de la Fonction Publique lorsqu'elle aura été mise en place.

75. Une politique de décentralisation visant à rompre avec la culture de la centralisation de la prise de décision politique et de la gestion administrative et financière a été mise en œuvre avec succès. Vu le nombre pléthorique des nouvelles institutions, il ne fait aucun doute que le Gouvernement du Rwanda a fait des progrès considérables vers la mise en place d'un État démocratique capable de bonne gouvernance malgré les handicaps de taille auxquels il est confronté depuis le Gouvernement de transition de 1994.
76. Toutefois, le Rwanda est confronté à des difficultés énormes dans la mise en place de normes rigoureuses de démocratie et de bonne gouvernance. Par exemple, les approches adoptées dans la Constitution rwandaise par rapport aux principes de la séparation des pouvoirs, de la compétition électorale et de l'organisation politique, de la jouissance des libertés civiques et des politiques fondamentales, visent toutes la construction de l'unité nationale, le consensus et l'inclusion, en tournant le dos au passé. La Constitution met l'accent sur le consensus plutôt que la compétition des idées pour éviter la division et la violence connues par le passé. De ce fait, il n'existe pas de structures effectives d'expression libre d'idées contradictoires ou d'opinions dissidentes qui peuvent en fin de compte permettre d'éviter que des individus ou des groupes d'individus recherchent des moyens d'expression dans la violence.
77. Il est vrai que les Gacaca, initiative de justice de transition en cours, visent la reconstruction et le renforcement de la culture civique à la base, suite au génocide de 1994. Elles pourraient néanmoins avoir des conséquences déstabilisatrices si elles ne remplissaient pas leur mandat. A cet égard, le programme d'unité et de réconciliation du Gouvernement à un grand défi à relever, à savoir, gagner la confiance de tous les citoyens. La question de la terre qui a été longtemps considérée comme la principale cause de conflit peut resurgir, si des efforts ne sont pas consentis afin de diversifier l'économie pour créer plus des emplois non agricoles pour les jeunes, les personnes ne possédant pas de terres, les réfugiés qui rentrent au pays et les sans emploi ne sont pas consentis.
78. Il ressort de l'évaluation de l'efficacité des nouvelles institutions démocratiques du Rwanda, que les dirigeants doivent poursuivre sans relâche leur engagement à résoudre les problèmes de l'Etat et de la société se rapportant à la répartition des ressources, surtout la distribution de la terre, la gestion et la résolution des conflits, la réconciliation et la résolution définitive du problème récurrent de la politique d'exclusion et de la participation, et la question de l'inadéquation des institutions dans une société divisée au plan ethnique. Ce sont là les défis auxquels le Rwanda sera confronté dans sa marche vers la démocratie, la bonne gouvernance politique, la paix et la stabilité, conformément aux valeurs de gouvernance convenues, aux Normes et aux Codes du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP).

2.2 Normes et Codes

i. Rapport de l'autoévaluation

79. Dans le cadre du MAEP, il existe une série de normes et de codes régionaux et internationaux auxquels il est conseillé aux pays de se conformer. L'autoévaluation nationale a mis en lumière le fait que le Rwanda a signé ou ratifié tous les Protocoles, Conventions et Déclarations de l'Union Africaine, aussi bien ceux qui sont contenus dans la liste des normes et des codes proposés par le MAEP que d'autres qui n'y sont pas. Cependant, la ratification n'a pas été suivie du respect absolu des règles qui obligent à rendre des comptes et faire siennes les dispositions de ces instruments, si bien qu'il n'est pas possible de dire si le pays applique réellement toutes les normes et tous les codes.

ii. Conclusions de la Mission

80. La Mission d'évaluation du pays a confirmé que les problèmes les plus importants auxquels le Rwanda est encore confronté quant aux Normes et aux Codes régionaux et internationaux se rapportant à la démocratie et à la bonne gouvernance politique sont : a) l'adhésion tardive, b) la soumission dans les délais des rapports de mise en œuvre et, c) l'inadéquation de la prise en charge. A titre d'exemple, jusqu'à une date récente le Rwanda n'était pas encore arrivé à se conformer à ses obligations de rendre des comptes dans le cadre de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, mais heureusement le rapport soumis à la session de la Commission africaine de 2004 regroupait l'ensemble des rapports dus à l'organe régional de suivi des droits de l'homme.
81. La Mission a aussi débattu en détail d'un autre problème, à savoir, le fait que le Rwanda n'appliquait pas toujours les conventions et les protocoles internationaux auxquels il a adhéré. A cet égard, un accent particulier a été mis sur l'abolition de la peine de mort pour les enfants âgés de moins de 18 ans dans le cadre de la Charte africaine relative aux Droits et au Bien-être de l'Enfant. Des préoccupations ont également été exprimées concernant l'adhésion du pays à l'Avenant portant sur les Droits Civils et Politiques (CCPR) ; le Rwanda n'a adhéré ni au premier ni au deuxième Protocoles facultatifs de ce traité. Dans ce même registre, si le Rwanda a fait des efforts remarquables pour la promotion de la femme, il n'a pas encore adhéré au Protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW-OP). La Mission a appris que cette situation s'explique par la pénurie des capacités requises pour achever les processus.
82. Pour un certain nombre de raisons liées à la sécurité intérieure et régionale, le Rwanda a des réserves quant à la compétence de la Cour Internationale de Justice (CIJ) à connaître des litiges qui l'opposent à d'autres Etats parties à la Convention de 1965 relative à la Discrimination Raciale (CERD). De la même manière, le Rwanda émet des réserves sur la libre circulation des réfugiés conformément à la Convention des Nations Unies sur les réfugiés

et, n'a pas encore signé le Statut de Rome créant la Cour Pénale Internationale.

83. Il a été expliqué à la Mission que le Gouvernement est obligé de faire des choix concernant les instruments internationaux, en fonction de divers intérêts nationaux et internationaux. En outre, les insuffisances observées dans les procédures relatives aux instruments internationaux et à la soumission de rapports nationaux périodiques sont dues à l'insuffisance des capacités tant en termes de ressources humaines et financières que d'organisation administrative, auxquels il faut ajouter la destruction des archives au cours des événements de 1994.

iii. Recommandations

84. La Mission d'évaluation recommande au Rwanda de :
- Adapter et harmoniser ses lois nationales pour qu'elles soient conformes aux engagements internationaux, tout en tenant compte de ses propres réalités ;
 - Mettre sur pied une structure interministérielle pour coordonner les actions visant à renforcer les droits des citoyens rwandais.

2.3. Évaluation des objectifs du Maep en matière de démocratie et de gouvernance politique

Objectif 1 : Prévenir et réduire les conflits intra- et interétatiques

i. Rapport d'Autoévaluation

85. Le premier objectif se rapportant à la démocratie et à la bonne gouvernance politique, c'est-à-dire la prévention et la réduction des conflits intra- et interétatiques, examine particulièrement les actions menées par les autorités pour maintenir la paix et la sécurité à l'intérieur du Rwanda, ainsi que pour promouvoir la paix et la stabilité avec les pays voisins. Parmi ces actions, celles qui sont d'une importance capitale seraient l'utilisation effective des systèmes d'alerte précoce et d'institutions/de mécanismes efficaces de prévention et de résolution des conflits au Rwanda.
86. Le rapport d'autoévaluation du pays (RAEP) a mis l'accent sur le fait que le Rwanda était submergé par sa récente histoire, marquée tant par l'exacerbation des conflits internes qui ont atteint leur paroxysme en 1994 avec le génocide, que par la persistance de l'instabilité dans la Région des Grands Lacs et surtout dans les pays voisins tels que la RDC, l'Ouganda et le Burundi. Le rapport d'autoévaluation a identifié plusieurs sources de conflit au Rwanda au nombre desquelles on peut citer les divisions ethniques, religieuses et autres au sein de la société, l'inégalité socio-économique, la pauvreté, la terre et le commerce illicite des armes, le trafic de drogue et un fort taux d'analphabétisme. Tous ces facteurs sont liés mais au Rwanda, la cause immédiate des conflits internes vécus dans le passé a été la discrimination ethnique et la politique de division prônées par certains dirigeants, notamment les régimes coloniaux (surtout la Belgique). Les études, de chercheurs mal

intentionnés, sur les facteurs physiologiques et raciaux sur la base desquelles on détermine l'intelligence humaine ont également été des facteurs déterminants. L'impact des politiques coloniales et de la mauvaise gouvernance des gouvernements post-coloniaux a aggravé la situation. Les rivalités ethniques ouvertes ont commencé en 1959, trois ans avant l'indépendance du Rwanda vis-à-vis de la Belgique en 1962.

87. Avant le génocide de 1994, il existait un cycle de conflits entre les gouvernements dominés par les Hutus du Rwanda et les opposants Tutsis dont certains résidaient dans le pays et d'autres, devenus des réfugiés dans les années 1950 et 1960, résidaient dans les pays voisins. A un certain moment, la nationalité a été refusée à plus d'un million de Rwandais identifiés politiquement comme des Tutsis et vivant à l'extérieur du pays. Le Gouvernement qui a précédé le génocide a élaboré une politique établissant que la majorité devait exercer le pouvoir, majorité politique incarnée par les Hutus. Cette politique consistait, alors, à attribuer à la minorité Tutsi 15% des postes du Gouvernement, conformément à la proportion qu'il représente au sein de la population. Les tensions entre le Gouvernement et les opposants en exil, notamment le FPR ont persisté et sont devenues un prétexte que le Président Habyarimana a saisi dans les années 90 pour orchestrer l'un des génocides les plus odieux de l'histoire contemporaine.
88. Le Rapport d'autoévaluation a aussi identifié la question de la terre comme étant l'une des sources des conflits les plus graves. Les procès liés à la terre représentent 90% du total des procès tenus dans les provinces de Gikongoro, Ruhengeri, Gisenyi, Butare et Gitarama. La forte densité démographique est certes la principale cause des conflits liés à la terre, il faut néanmoins améliorer le cadre juridique régissant la terre, à la lumière des circonstances actuelles, pour clarifier entre autres les questions relatives à l'accès à la terre et aux droits de succession. Le Gouvernement a décidé de s'attaquer à ce problème sur deux fronts, grâce à un plan d'installation en groupe et à l'initiation d'activités extra-champêtres.
89. Le premier programme vise à créer plus d'espace pour l'agriculture, et le second est une procédure en cours visant à réduire la pression sur les terres arables en créant d'autres sources d'emploi. Cependant, il y a longtemps que la politique de l'installation en groupe a pris fin et le Gouvernement du Rwanda ne semble avoir aucun mécanisme en place pour la renouveler. En attendant, une loi relative à la gestion des terres a été adoptée par la Chambre des Députés et le Sénat et sera bientôt être publiée au Journal officiel.
90. Au niveau sous-régional, la sécurité continue d'être l'élément principal de la politique extérieure du Gouvernement depuis sa prise de pouvoir en 1994. La présence continue des ex-FAR, des Interahamwe et autres milices dans les pays voisins et surtout en République Démocratique du Congo (RDC), constitue une source de conflits entre le Rwanda et son grand voisin. Ces forces sont nées du génocide de 1994 au Rwanda. Les auteurs du génocide se sont enfuis en RDC et se sont réorganisés pour attaquer le Rwanda et continuer à commettre des actes de génocide.

91. En réponse à ces actes, le Rwanda a jugé nécessaire d'intervenir deux fois en RDC pour «jeter les ennemis dehors», puisque la RDC était incapable de désarmer les génocidaires. Le Rapport d'autoévaluation a aussi indiqué que les véritables causes du conflit entre le Rwanda et l'Ouganda ne sont pas bien claires ainsi qu'il ressort d'un sondage d'opinion au cours duquel de nombreux Rwandais ne pouvaient pas dire avec précision ce qui avait conduit à la détérioration des relations entre les deux pays.
92. Bien qu'il y ait eu plusieurs tentatives pour ramener la paix entre le Rwanda et son voisin, des Accords de Paix d'Arusha en 1993 à l'Accord de Lusaka en 1999, le problème demeure. Même si on accuse le Rwanda de «se servir» des préoccupations de sécurité pour promouvoir ses plans secrets, il n'en demeure pas moins que la sécurité du Rwanda est liée à la sécurité et à la bonne gouvernance dans les pays voisins ; ce qui signifie que tant que le problème des insurgés surtout en RDC ne sera pas résolu, on ne voit pas comment le Rwanda peut être rassuré par rapport à sa sécurité. Les relations avec le Burundi et surtout l'Ouganda se sont quelque peu améliorées. Cependant, la présence continue des ex FAR et des Interahamwe en RDC, dans un contexte de non application des protocoles de paix, surtout ceux liés à l'épineuse question du désarmement et du rapatriement, ne permet pas d'avancer.
93. Le Rapport d'autoévaluation constate une pléthore de mécanismes et d'institutions visant à la prévention, la réduction et la gestion des conflits aux plans national et régional. Le Gouvernement doit être vivement félicité pour avoir voté des lois innovatrices, créé d'autres institutions, ainsi que pour avoir affecté des ressources à la gestion des sources réelles des conflits au Rwanda. Les dirigeants politiques du Rwanda se sont engagés dans la reconstruction de l'état, des institutions et des organisations de la société après leur effondrement en 1994. Par un engagement politique conscient exprimé dans la Constitution de 2003, le Gouvernement rwandais a décidé de combattre l'idéologie du génocide sous toutes ses formes.
94. La loi contre le sectarisme et la discrimination, l'article 9 de la Constitution, qui est une illustration de la recherche permanente de solutions par le dialogue et le consensus et les dispositions sur le partage du pouvoir, qui interdisent à une majorité ayant gagné les élections de s'accaparer de tout, sont autant de preuves de l'engagement résolu à trouver des solutions durables à l'éternel conflit du Rwanda. En outre, le Rapport d'autoévaluation a dressé la liste de plusieurs organisations et structures qui ont été créées pour prévenir et gérer les conflits. Il s'agit notamment de la Commission nationale d'Unité et de Réconciliation, du Conseil national du Dialogue, de la Commission nationale des Droits de l'Homme, des Tribunaux Gacaca, de la Commission nationale de Lutte contre le Génocide. Toutes ces institutions attestent de la volonté de gérer et de prévenir les conflits au Rwanda, à la suite des événements tragiques de 1994.

ii. Conclusions de la Mission

95. La Mission d'évaluation a eu une séance de travail avec l'une des institutions les plus importantes mises en place au Rwanda pour promouvoir la

reconstruction des institutions et des organisations de la société et permettre la réconciliation après le génocide. Le Gouvernement mérite d'être félicité pour ses efforts. La création de la Commission nationale d'Unité et de Réconciliation (NURC) et la remise en scène d'institutions traditionnelles telles que les Gacaca pour juger les crimes de génocide sont perçues comme des stratégies importantes visant la promotion du dialogue national et la restauration de la confiance à tous les niveaux de la société. La fonction première de la NURC est d'éduquer les populations sur les dangers de la discrimination ethnique et de l'exclusion, et de leur inculquer le sens de la citoyenneté commune ainsi que le sens et l'essence même de ce qu'être rwandais signifie. Ce qui se fait grâce à un suivi et à l'incitation de toutes les institutions à devenir des garde-fous contre les politiques et les pratiques visant à diviser les Rwandais et à raviver les idéologies qui encouragent le génocide.

96. Aussi, la Commission s'engage t-elle dans l'éducation civique, la gestion des conflits, le plaidoyer pour des réformes politiques visant à éliminer ou à modifier les vecteurs des conflits tels que la terre, l'insécurité, l'injustice sociale et la pauvreté. Dans l'ensemble, la stratégie ne consiste pas seulement à prêcher la réconciliation, mais aussi à sensibiliser les citoyens et à faire d'eux des défenseurs de la paix et de l'harmonie, en leur faisant prendre conscience du fait que le principal obstacle à leur bien-être n'est pas l'ethnicité mais qu'il repose sur d'autres facteurs tels que la pauvreté. Le Rwanda croit que la réconciliation ne peut être construite que dans le contexte d'une culture démocratique qui englobe la liberté d'expression, un partenariat entre le Gouvernement et la société civile et la responsabilisation des communautés pour les amener à résoudre leurs propres problèmes au niveau local. La Commission organise régulièrement des sondages d'opinion pour avoir une idée des perceptions que le public a des différentes composantes de la politique du Gouvernement et se sert de ces résultats pour améliorer ses stratégies et ses actions.
97. Le programme d'unification et de réconciliation du Gouvernement doit franchir une étape importante qui consiste à gagner la confiance de tous les citoyens, c'est le défi que le Rwanda doit encore relever. Au cours de la Mission d'évaluation du MAEP en avril 2005, il a été rapporté à plusieurs reprises que les gens des zones rurales quittaient en masse, de peur d'être accusés d'acteurs de génocide. Cette peur se justifie par des allégations selon lesquelles les tribunaux Gacaca serviraient à camoufler une «justice des vainqueurs», puisque les crimes commis lors de l'incursion du FPR au Rwanda et sa prise du pouvoir dans les années 1990 ne sont pas sanctionnés pendant qu'on ne se préoccupe que des génocidaires. Le Gouvernement est confronté au défi singulier d'arriver à rassurer tous les citoyens sur le fait que les tribunaux Gacaca ne sont pas conçus pour chercher à se venger ou pour faire la chasse aux sorcières.

iii. Recommandations

98. La Mission d'évaluation reconnaît les efforts en cours et recommande par ailleurs, au Gouvernement du Rwanda:

- De déployer davantage ses efforts de réconciliation sur la base de sa politique de dialogue et de recherche du consensus ;
- De faire des efforts pour gagner la confiance de tous les citoyens par sa politique d'inclusion, aussi bien des victimes que des auteurs du génocide ;
- De resserrer les liens régionaux en matière de sécurité, de promouvoir les relations sociales entre les populations dans les zones frontalières et de contribuer à la recherche de mécanismes sous-régionaux de lutte contre le trafic des armes légères.

Objectif 2 : Instaurer la Démocratie constitutionnelle, notamment la compétition politique à intervalles réguliers et la possibilité de choisir, l'Etat de droit, les droits des citoyens et la primauté de la Constitution

99. Le cadre du MAEP fait appel à une démocratie constitutionnelle par laquelle des dispositions et des institutions constitutionnellement établies permettent aux citoyens de jouir de leurs droits, d'adhérer librement à des organisations politiques de leur choix, et, permettent aux groupements politiques et aux autres associations de participer librement à des confrontations politiques ouvertes. Le but de la démocratie constitutionnelle est aussi de responsabiliser les populations à la base par des mécanismes de décentralisation qui permettent aux communautés locales de participer à la prise des décisions qui affectent leur destinée. Promouvoir l'état de droit est un principe fondamental de la démocratie constitutionnelle pour le règlement des conflits, encourager une interaction sociale pacifique, faire preuve d'équité dans le domaine juridique et respecter les droits fondamentaux de l'homme.

i. Rapport d'autoévaluation

100. Le Rapport d'autoévaluation a noté que le Rwanda fait des progrès significatifs dans sa marche vers la démocratie constitutionnelle. Les autorités ont franchi des étapes importantes en essayant de mettre en place un cadre juridique crédible, notamment la promulgation d'une Constitution à la suite d'un référendum révolutionnaire. Il y a eu ensuite l'élection historique qui a légitimé le régime actuel. En 2003, le pays a adopté une nouvelle Constitution. Cette Constitution vise, entre autres, à promouvoir certains principes de la gouvernance politique, notamment le respect des droits de l'homme, à l'instar de ceux prônés par les Nations Unies, à veiller à ce que les activités politiques des individus ou des organisations ne constituent pas une menace pour l'unité nationale, l'intégrité territoriale et la sécurité nationale, ainsi que l'égalité des sexes en matière d'accès à des fonctions électives.
101. Conformément à ces principes et au Protocole relatif au partage du pouvoir contenu dans les Accords de Paix d'Arusha de 1994, la Constitution comporte des arrangements spéciaux visant à promouvoir la coopération pacifique et le partage du pouvoir entre les organisations politiques et les groupes ethniques. Ce qui fait sa particularité, c'est qu'elle prévoit un Forum Consultatif des Organisations Politiques ; elle contient aussi une formule de répartition des

sièges au Sénat qui assure une représentation reflétant quelque peu la parité homme/femme, les diversités ethniques entre autres dans le pays ; elle fixe aussi à 50% le plafond de la représentation au Gouvernement du parti politique ou de l'organisation ayant la majorité des sièges à la Chambre des Députés⁴. Après l'adoption de la Constitution, une élection historique a été organisée en août 2003 et, pour la première fois, le Chef de l'Etat sortant a eu des adversaires. Les élections ont abouti à un nouveau Gouvernement qui a remplacé le Gouvernement d'union nationale mis en place depuis la prise de pouvoir par le FPR en 1994.

ii. Conclusions de la Mission

Compétition politique

102. La mise en oeuvre de la Constitution s'est néanmoins heurtée à des problèmes majeurs qui n'ont pas été élucidés dans le Rapport d'évaluation du Rwanda. La Mission n'a pas clairement perçu l'existence de certains aspects fondamentaux de la démocratie et des libertés politiques. Pour que la compétition en vue de la conquête du pouvoir soit saine, il faut décider de garanties adéquates d'accès équitable à l'espace politique pour toutes les organisations politiques engagées, à tous les niveaux de l'administration. Par ailleurs, en démocratie, l'environnement politique doit être suffisamment libéral pour offrir une chance égale à tous les individus véritablement aptes à participer à la compétition, conformément à des normes équitables et acceptées par les citoyens dans leur ensemble.
103. Certes le principe de pluralisme politique ou de démocratie constitutionnelle est consacré par la Constitution mais les partis politiques n'opèrent pas librement. Le problème fondamental est que, en dépit du fait que la Constitution du Rwanda garantit la liberté de créer des partis politiques ou d'y adhérer, dans le même temps, elle met cette liberté dans un carcan, en y apportant des restrictions draconiennes qui font par exemple que les partis politiques ne peuvent pas opérer à la base, au-delà du niveau provincial. En réalité, cela revient à limiter sérieusement les activités politiques des citoyens puisque la plupart d'entre eux résident dans les districts, les secteurs ou les cellules.
104. Tout au long des consultations de la Mission d'évaluation, il est apparu clairement que le pluralisme politique de compétition est consciemment réduit à des paramètres clairement définis par le Forum Consultatif des Organisations Politiques. Les ateliers organisés à l'intention des parties prenantes ont aussi confirmé le sentiment général que la compétition politique pour la conquête du pouvoir est structurée au Rwanda de façon à éviter la répétition des conflits/divisions du passé. L'on a expliqué à la Mission qu'il a été décidé en toute conscience que la recherche de la réconciliation et de la reconstruction nationales après le génocide ne permet pas d'adopter la politique «traditionnelle de compétitivité.» Les Rwandais ont élaboré une nouvelle Constitution en tenant compte de l'expérience du génocide. Les principes

⁴ Aux élections de 2003 par exemple, le modèle du « gagnant rafle tout » a été abandonné lorsque le Président Kagame qui a gagné avec 95% des suffrages a formé un gouvernement d'ouverture de 17 membres dont six de son parti RPF, huit indépendants et trois de l'opposition. En termes de partage de pouvoir, l'Assemblée nationale comporte 43 sièges dont les membres sont élus au suffrage direct. Le Front patriotique rwandais (RPF) détient 40 sièges, le Parti social-démocrate (PSD), 7 et le Parti libéral, 6.

fondamentaux énoncés dans l'Article 9 de la Constitution fournissent une réponse idéologique au génocide et indiquent la détermination soutenue du Rwanda à promouvoir l'unité nationale et à barrer la voie à la politique de la division.

105. L'article 18 met quant à lui, les partis politiques en garde contre tout acte de division sous peine de sanctions prévues par la loi. Le Forum Consultatif des Organisations Politiques est le mécanisme ultime de régulation des comportements de divisionnistes des organisations politiques. Ainsi, le pluralisme politique est soumis à des directives strictes régissant la compétition politique et la diffusion des idées. La Constitution a tendance à traiter l'ouverture et la compétition comme des concepts antagonistes et non complémentaires.
106. Pour illustrer ce point, la Mission a constaté que le Parlement actuel comporte certes à la fois des membres de l'opposition et des membres du parti au pouvoir mais il y a visiblement plus de membres du parti au pouvoir⁵. Ceci vient s'ajouter aux conditions extrêmement difficiles que la Constitution impose à l'organisation des activités des partis⁶. Les partis politiques peuvent être autorisés par la loi sans pour autant pouvoir fonctionner librement dans les faits.

iii. Recommandations

107. La Mission d'évaluation recommande que:
- Le Gouvernement fournisse à la Commission électorale davantage de ressources pour accomplir la rénovation et la modernisation de l'inscription des électeurs, contribuer à rendre le statut civil plus fiable, rehausser l'éducation civique sur la démocratie et accroître ses capacités d'intervention ;
 - La Commission électorale respecte le principe du vote secret prévu par la Constitution. Le mode électoral utilisé lors des élections locales qui consistent à demander aux électeurs de s'aligner derrière le candidat de leur choix doit être supprimé et remplacée par un système électoral qui protège les citoyens de cette sorte d'intimidation et d'autres formes de pratiques peu démocratiques et blâmables;
 - Le pays et les partenaires au développement aident au renforcement des capacités de la Commission électorale et lui accordent des ressources financières suffisantes pour lui permettant de s'acquitter efficacement de ses devoirs et de se protéger de diverses sources d'influence;
 - Le Gouvernement facilite la mise en oeuvre de la politique de décentralisation en s'assurant autant que possible que le pouvoir est véritablement dévolu aux autorités locales et que des ressources suffisantes sont disponibles ;

⁵ Pour des éléments d'information, voir le site Web du Parlement Rwandais : www.intenko.rwi/ch/compo.htm.

⁶ Voir Titre III articles 52 à 59 imposant des conditions impossibles à la libre organisation des activités des partis politiques.

- Le Gouvernement renforce ses responsabilités en matière de finance par le biais d'un programme de formation nationale visant à harmoniser et à renforcer le système de gestion financière ;
- Le Gouvernement met en place davantage de mécanismes pour engager les citoyens et la société civile (et non pas seulement les associations d'agriculteurs et les coopératives) dans l'administration locale.

Objectif 3 : Promouvoir et protéger les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux, consacrés par les instruments africains et internationaux de droits de l'Homme

i. Rapport d'autoévaluation

Droits socio-économiques

108. La Constitution rwandaise garantit les droits civiques et politiques ainsi que les droits sociaux et culturels. Elle interdit la discrimination sur la base de la race, du sexe, de la religion et de l'emploi. Malgré la pauvreté du pays et ses faibles capacités économiques, le Rwanda essaie de résoudre un grand nombre de problèmes socio-économiques. Le Gouvernement essaie de remplir son devoir au plan des droits socio-économiques en créant les travaux publics qui génèrent des emplois. La Constitution du Rwanda de 2003 reconnaît également les droits des citoyens et leurs devoirs en matière de santé. Il y est fait obligation à l'État de mobiliser et d'aider la population dans ces activités. Les orphelins sont dispensés des frais d'écologie tandis que l'éducation primaire universelle, gratuite et obligatoire est assurée. Des mesures spéciales sont également prévues pour les enfants handicapés. Le Rapport d'autoévaluation note que le Gouvernement a offert des terrains pour la construction de maisons bon marché spécialement pour les familles sans logement. Des *Imidugudu* à deux pièces ont été construits pour abriter les veuves, les orphelins et les réfugiés qui reviennent au pays.

ii. Conclusions de la Mission

109. Les consultations de la Mission montrent que le Gouvernement du Rwanda fait des progrès constants pour ce qui est des deux aspects des droits socio-économiques. En 2004, le Ministère de la Santé (MINESANTE) a revu et modifié sa politique en matière de santé pour promouvoir une approche multi-sectorielle. Des projets pilotes ont été entrepris dans plusieurs provinces, où des programmes de santé basés sur la performance ont été initiés pour les services de santé. Entre 2002 et 2003, le nombre des médecins et des infirmiers du secteur public a augmenté de 10% et de 7% respectivement⁷.
110. Le Gouvernement a décentralisé les services de santé, amenant les conseils locaux à prendre en charge leurs communautés, en leur dotant les moyens et le pouvoir d'assurer des prestations de services de santé. C'est ainsi que les

⁷ Document de référence du MAEP, Secrétariat MAEP, avril 2005.

communautés locales prennent part aux décisions sur les problèmes de santé de leurs membres et sur les solutions à envisager. Il s'agit là d'une meilleure pratique qui peut servir d'exemple aux autres pays du MAEP en ce qui concerne la manière de doter les communautés locales des moyens de prendre leur santé en main.

111. Une étude de l'UNICEF indique que 400 000 enfants en âge d'être scolarisés n'ont pas pu aller à l'école en 1999. Cette situation a changé. En 2003, le plan d'éducation pour tous a été mis en place. Le Ministère de l'éducation a finalisé le plan stratégique du secteur de l'éducation. Depuis, l'éducation primaire est devenue gratuite et ces effectifs ont augmenté de 10 pour cent de 2001 à 2003.

Droits civiques et politiques

112. Selon le Rapport d'autoévaluation, les Articles 33, 34 et 35 de la Constitution rwandaise garantissent respectivement la liberté d'expression, de presse, d'information et d'association. Une nouvelle loi sur la presse est intervenue en 2003 et un Haut Conseil de la Presse (HCP) a été mis en place et a pour fonction: l'autorisation et l'approbation des diverses licences, entre autres celle permettant de créer une station de radio privée. L'État a autorisé la parution d'un plus grand nombre de journaux.
113. Six stations radio privées ont aussi obtenues une licence. Les précautions prises par l'État en matière de liberté de la presse sont toujours inspirées par l'héritage du génocide et particulièrement le rôle négatif joué par les médias. La Mission a confirmé au cours de la visite que les membres du HCP sont choisis parmi les maisons de presse et les associations de journalistes du Rwanda. Il n'a pas été possible de savoir si la liberté d'expression est réellement respectée ou si elle est sapée par la réglementation supervisée par le HCP. Pour une réelle appréciation de la situation, il faudrait une enquête d'opinion sur la liberté de la presse au Rwanda.
114. La composition du HCP semble n'exclure personne et encourage également la participation des parties prenantes du monde des médias, notamment les journalistes. Le HCP travaille avec les journalistes pris individuellement et les maisons de presse, mais la Mission n'a pas pu savoir s'il existe une association professionnelle indépendante des médias pouvant servir de contrepoids au HCP. La Mission n'a pas eu l'occasion de rencontrer l'association des journalistes du Rwanda et n'a pas eu la preuve de l'existence d'une telle association. L'émergence de la liberté de la presse au Rwanda continue d'être compromise par l'absence de journalistes professionnels bien formés et expérimentés pouvant servir de contrepoids au HCP. L'autocensure, le manque de financement adéquat et l'absence d'une culture de la lecture constituent également des freins à l'émergence de la liberté de la presse au Rwanda. Compte tenu de ces facteurs, il faudra du temps pour voir l'émergence d'une presse dynamique.

Accès à la Justice [Gacaca]

115. L'autoévaluation énumère plusieurs mesures prises par le Gouvernement pour faciliter un accès égal à la justice pour tous, notamment la restructuration du secteur de la justice, les tribunaux itinérants, les associations des droits de la femme, les tribunaux Gacaca et les comités de médiation.
116. La Mission d'évaluation a focalisé ses consultations sur les Gacaca comme étant le moyen le plus important pour accéder à la justice. La Mission a fait observer que les Gacaca sont perçus non seulement comme un instrument d'administration de la justice mais aussi comme un mécanisme permettant de promouvoir le dialogue communautaire, la réconciliation et l'unité nationale. Les juridictions Gacaca semblent bien décentralisées jusqu'à la plus petite unité politique – la cellule, facilitant ainsi un large accès de la population. Bien qu'il y ait eu des cas où des témoins ont eu peur de se présenter, certains fuyant même le pays, le Gouvernement rwandais a mené une campagne active pour les encourager à se présenter. En entreprenant ce processus, l'Etat fait un énorme investissement dans le domaine juridique d'un pays qui a perdu la plupart de ses capacités dans le secteur judiciaire. Au lieu de former quelques juges, 400 000 juges traditionnels ont été élus par les populations et ont été formés ; ils ont le pouvoir de rendre justice dans leurs propres communautés. C'est un investissement dans une autre forme de gestion et de résolution des conflits. En ce qui concerne l'appui et la compensation des victimes, un Fonds social est en train d'être mis sur pied pour aider les rescapés.

iii. Recommandations

117. La Mission d'évaluation recommande que le Gouvernement prenne des mesures pour assurer à tous les citoyens une justice équitable selon le système Gacaca afin vaincre la peur de ceux qui quittent le pays.

Encadré 2.1. Droits à la santé

Encadré 2.1: Meilleures pratiques de promotion des droits à la santé

Promotion des droits à la santé 1

Entre 2002 et 2003, il y a eu une augmentation respective de 10% et de 7% au sein des médecins et des infirmières travaillant dans le secteur public. Le gouvernement a commencé la décentralisation des services de santé, en transférant la responsabilité de leurs communautés et en renforçant ces structures pour leur permettre de délivrer des soins de santé. Par conséquent, les communautés participent à la prise de décision et à la recherche de solution sur les questions de santé en matière de santé. C'est une pratique qui s pays du MAEP gagnerait à mettre en application.

1

Objectif 4 : Veiller à la séparation des pouvoirs notamment la Protection d'un pouvoir judiciaire indépendant et d'un pouvoir législatif efficace

Rapport d'autoévaluation

118. Le Rapport d'autoévaluation rend compte du fait que la Constitution rwandaise affirme le principe de la séparation des pouvoirs. L'article 60 de la Constitution affirme l'existence des trois branches de Gouvernement. La législature repose sur un système législatif suprême bicaméral et indépendant, dont les membres sont choisis tous les cinq ans au suffrage universel et à bulletin secret. L'article 140 de la Constitution dispose de l'indépendance de la justice. L'indépendance de la justice est, en outre, assurée par le Conseil supérieur de la Magistrature, qui prend les décisions relatives à la nomination, à la promotion ou à la révocation des juges sans en référer ni à l'Exécutif ni au Législatif.
119. Le Rapport d'autoévaluation rend compte du fait que le principe de la séparation des pouvoirs est inscrit dans la Constitution, mais que dans la pratique, les pouvoirs de l'Exécutif priment sur le Judiciaire. Le Judiciaire est sensée être indépendant, mais dans la pratique il est nommé par l'organe exécutif. En plus de proposer le Président et le Vice-président de la Cour suprême pour qu'ils soient confirmés par la Chambre des Députés (le Parlement), c'est le Président de la République qui les nomme en dernier ressort (article 147). Par la suite, le Président de la Cour Suprême préside le Conseil supérieur de la Magistrature, organe puissant ayant la responsabilité de nommer et de sanctionner les juges et les autres responsables de l'appareil judiciaire.⁸ En lieu et place de la séparation des pouvoirs, c'est en fait la fusion des pouvoirs qui semble avoir prévalu dans les structures mises en place par la Constitution. Avec l'histoire politique récente du Rwanda, cet arrangement est dangereux.

ii. Conclusions de la Mission

120. Les conclusions de la Mission d'évaluation révèlent qu'il n'y a pas de Commission du système judiciaire qui mette en exergue le rôle des pairs dans les nominations au niveau du judiciaire et dans le contrôle de la conduite des membres du judiciaire tel que prescrit en droit international⁹. Ceci pose un problème de gestion professionnelle de la carrière des juges au Rwanda et leur indépendance présumée, eu égard à la question de l'inamovibilité des juges. L'efficacité institutionnelle de l'Inspecteur Général des tribunaux, qui préside à la révocation des juges, n'a pas pu être confirmée au cours de la Mission d'évaluation. Enfin, la Mission a découvert que le Barreau du Rwanda est relativement jeune et n'a pas de représentant au Conseil supérieur de la Magistrature. Ce qui pose un problème de non-représentation de la profession juridique la plus éminente au Conseil supérieur de la Magistrature¹⁰.

⁸ Les réformes judiciaires entreprises par le Rwanda doivent être perçues dans le contexte d'une longue histoire de centralisation du pouvoir politique au niveau de l'exécutif, tant au cours de la période coloniale qu'au cours de l'ère post-coloniale. Par exemple, de 1964 à 1994, Le Chef de l'Etat était également le Président du Conseil supérieur de la Magistrature, qui nommait le Président de la Cour suprême. Le Judiciaire était également fortement entaché de corruption politique et perçu avec beaucoup de suspicion par les citoyens. Le système avait besoin d'être entièrement nettoyé, ce que le gouvernement de transition a commencé à faire au cours de la période de transition.

⁹ Discussions avec le Secrétaire Général du Ministère de la Justice, Rwanda, Kigali, avril 2005.

¹⁰ Le Conseil supérieur de la Magistrature (SCJ) est composé du Président de la Cour suprême qui fait également office de président, du Vice-président de la Cour suprême, d'un juge de la Cour suprême, du Président de la Haute Cour de la République,

iii. Recommandations

121. Le manque de compétences au niveau du service judiciaire doit être l'occasion d'être créatif et ne doit pas être perçu comme une contrainte. La Mission d'évaluation recommande aux autorités rwandaises de veiller à ce que :
- La Cour Suprême et le système judiciaire soient indépendants de la branche exécutive ;
 - Un ou deux membres du Barreau soit/soient élu(s) pour siéger au Conseil supérieur de la Magistrature ;
 - Le Barreau rwandais soit renforcé comme groupe d'intérêt et comme service juridique professionnel ; et
 - La gestion des carrières et les questions concernant le personnel judiciaire soit retirée au Conseil supérieur de la Magistrature et dévolues à une cellule de la future Commission de la Fonction publique.

Objectif 5 : S'assurer que les autorités publiques et les fonctionnaires sont responsables, efficaces et performants ; promouvoir le développement et la participation de la société civile et des médias

i. Rapport d'autoévaluation

122. Pour s'assurer de la mise en place d'une Fonction publique efficace, la Constitution prévoit une Fonction publique indépendante. La Fonction publique rwandaise a été définie par les circonstances du génocide. Presque que toute la Fonction publique a été anéantie par le génocide. Il en est resté une Fonction publique pléthorique, inefficace, mal formée et mal rémunérée.

Une nouvelle Commission de la Fonction publique doit, comme le lui prescrit l'article 181 de la Constitution, s'occuper du recrutement, du contrôle en matière de discipline et des conditions de service des agents de la Fonction publique.

123. La Fonction publique rwandaise est en pleine réforme grâce à diverses initiatives concernant son organisation, les conditions de recrutement, la formation des agents et l'adoption de nouvelles procédures opérationnelles. Ceci a nécessité la réorganisation des ministères et des services de l'Etat. Un recensement de la Fonction publique a permis de découvrir 7 000 « travailleurs fantômes » et 3 000 agents non qualifiés. La réforme de la

d'un Juge par ressort du Tribunal de province et de la ville de Kigali, d'un Juge d'un tribunal de District ou de ville, de deux Doyens des Facultés de droit, du Président de la Commission nationale des Droits de l'a personne et de l' Ombudsman. Bien qu'on ait été informé que le SCJ a changé par rapport à ce qu'il était avant 1994, un groupe de juges présidé par le Chef de l'Etat, et s'est transformé en une institution faisant de la place aux secteurs des sociétés qu'il doit servir, aucun de ses membres n'appartient ni à l'Association du Barreau ni aux groupes de la société civile. Ceci pose le problème de la gestion professionnelle de la carrière des juges au Rwanda et de l'indépendance présumée compte tenu de la question de l'immovibilité. En outre, la Mission a découvert que le Barreau rwandais est relativement jeune et n'a pas de représentant au Conseil supérieur de la Magistrature. Ceci pose le problème de la non-représentation de la profession juridique la plus éminente au Conseil supérieur de la Magistrature en termes d'absence d'avocats professionnels dans l'évaluation du système judiciaire.

Fonction publique a débuté en 1998 dans le cadre du programme ESAF. Le Rapport d'autoévaluation a précisé que la priorité a été accordée à la révision du cadre juridique, à la réorganisation des ministères et des institutions étatiques afin d'en promouvoir l'efficacité, à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et à la prise de dispositions pour s'assurer que la prestation des services au niveau de la Fonction publique soit plus efficace et plus effective.

124. Le Rapport d'autoévaluation note que c'est le Ministère de la fonction publique, du travail et du développement des compétences qui supervise la réorganisation du secteur public, la gestion et le développement des ressources humaines en général. En ce qui concerne la prestation des services publics, la Politique nationale de décentralisation a facilité la mise en œuvre des directives politiques. Les réactions de la population à tous les niveaux à commencer par les cellules se sont avérées très utiles. Une Commission de la Fonction publique a également été mise en place avec pour tâche de garantir la transparence des systèmes et procédures de recrutement, de promotion et d'évaluation des agents de la Fonction publique, de concevoir des définitions de tâches plus claires et d'élaborer des grilles de salaires ainsi qu'un système d'évaluation du personnel basé sur les performances.

ii. Conclusions de la Mission

125. Mettre en œuvre des réformes s'est avéré un processus lent et pénible mais il est tout à fait manifeste qu'il y a eu des progrès. Il existe des programmes de renforcement des capacités et de développement des ressources humaines. Une institution de développement et de renforcement des capacités des ressources humaines et une institution nationale de formation interne des agents de la Fonction publique (l'Institut rwandais d'administration et de gestion) constituent des éléments importants du processus. Le Bureau du Contrôleur général des finances publiques effectue des contrôles réguliers de tous les organes de l'administration au niveau national et local, des entreprises publiques et paraétatiques, des sociétés d'Etat privatisées, des joint-ventures dans lesquels l'Etat a des participations et des projets du gouvernement.
126. La responsabilité morale, la discipline et l'intégrité sont encouragés chez les agents du secteur public en prêchant par l'exemple et par les actes. L'article 182.4 de la Constitution stipule que le Président de la République, le Président du Sénat, le Président du Parlement, le Président de la Cour suprême, Le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement doivent déclarer leurs biens au moment de la prise de service et au moment où ils quittent leurs postes. Les fonctionnaires sont suivis et font l'objet de rapports élaborés par des comités composés de personnes intègres. Il y a par exemple des comités sanitaires et des comités d'éducation. Par ailleurs, le Gouvernement n'hésite pas à user de la menace de licenciement comme un important dispositif pour instaurer la discipline. Au cours des cinq dernières années, plusieurs hauts cadres du Gouvernement occupant des postes de responsabilité, un nombre important de personnes dans le système judiciaire et des agents des services provinciaux ont été licenciés pour indiscipline, inefficacité, incompétence ou pour corruption.

127. Malgré des réformes louables, la Mission a appris qu'il y a encore des défis à relever pour bâtir une Fonction publique efficace et compétente. Le principal problème que rencontre la Fonction publique est le manque de suivi, du fait de l'inexistence d'archives et par conséquent l'absence de mémoire institutionnelle. Ceci entrave sérieusement la performance de la Fonction publique du fait que le suivi rigoureux des décisions ne peut se faire. Par ailleurs, alors que le Gouvernement cherche à décentraliser les services sociaux au profit du niveau local, il n'existe pas de Commission provinciale de la Fonction publique à laquelle les questions de prestation de services peuvent être soumises directement. S'il est vrai que les représentants élus au niveau local peuvent assurer le suivi des services, ce mécanisme est insuffisant.

iii. Recommandations

128. La Mission d'évaluation recommande ce qui suit :
- Etant donné que l'administration rwandaise est en reconstruction, il est nécessaire d'améliorer la formation du personnel dans le but de renforcer les capacités de l'administration et d'insuffler au personnel un esprit qui l'empêche de compromettre son intégrité.
 - Que le Gouvernement rwandais continue à renforcer l'éducation civique afin de mieux impliquer le public pour l'amener à participer plus efficacement à la prestation des services publics.
 - Il est souhaitable que les réformes soient soutenues au niveau des efforts déployés en vue de mettre sur pied la Commission de la Fonction publique et un vrai syndicat de la Fonction publique. L'Etat doit donc être soutenu dans le domaine de la formation et pour améliorer le fonctionnement de la Fonction publique.

Objectif 6 : Lutter contre la corruption dans les services publics

i. Rapport d'autoévaluation

129. Le Rapport d'autoévaluation indique que, sur les plans mondial et national, le Rwanda est perçu comme un pays à faible niveau de corruption. Néanmoins, les autorités ont fait savoir qu'elles sont déterminées à lutter contre toute forme de corruption dans la Fonction publique et ont pris des mesures pour faire la preuve de leur détermination. Parmi ces mesures, on note les nombreuses dispositions prévues par la Constitution pour étayer la base juridique des mesures de lutte contre la corruption. L'article 182 de la Constitution prescrit la déclaration de biens à l'Ombudsman (tel qu'indiqué ci-dessus) alors que l'article 184 impose au Contrôleur général de soumettre un rapport complet sur l'exécution du budget national de l'année précédente. De plus, l'article 32 de la Constitution rend obligatoire le respect des biens publics et interdit tout acte de corruption en relation avec lesdits biens. Le

Gouvernement rwandais a entrepris aussi une campagne pour l'organisation et la mobilisation de la société contre la corruption.

ii. Conclusions de la Mission

130. La Mission a appris que les actions de sensibilisation et de lutte contre la corruption ont été menées simultanément par les autorités, la société civile et les médias, et que l'Etat soutient les acteurs non officiels dans leur travail, sans entraver leur indépendance afin de leur permettre d'être plus efficaces. La Mission a également appris que l'Ombudsman dont la responsabilité est d'établir que les déclarations d'actifs sont exactes, dispose de diverses ressources administratives et juridiques en la matière.
131. La Mission a cherché à s'informer sur l'exactitude des déclarations de biens faites par les politiciens et les titulaires de postes publics et sur l'adéquation des ressources mises à la disposition de ceux qui ont le pouvoir de vérifier l'exactitude de telles déclarations. Une autre question soulevée a porté sur l'efficacité des sanctions prises contre ceux qui sont coupables de corruption.
132. En réponse, les autorités ont donné un aperçu de toutes les mesures institutionnelles juridiques et organisationnelles adoptées par l'Etat pour prévenir et lutter contre la corruption. Cette présentation comprenait des descriptions de procédures instituées à divers niveaux de l'Etat pour connaître des allégations de corruption et se prononcer sur celles-ci. Les représentants des autorités ont également réaffirmé que les actions menées pour la prise de conscience et la lutte contre la corruption l'avaient été simultanément par les autorités, la société civile et les médias ; ils ont mis l'accent sur le fait que l'Etat a soutenu les acteurs non officiels dans leur travail en leur laissant les mains libres afin qu'ils soient plus efficaces.
133. La Mission note cependant que ceci n'a pas empêché les critiques et les accusations – surtout de la part de l'opposition vivant à l'extérieur – selon lesquelles la corruption gagne du terrain parmi les cadres de la Fonction publique, ce qui devrait être un sujet de préoccupation même s'il est vrai que les critiques sont inévitables.
134. En ce qui concerne les cas de pratiques de corruption portées par les journaux à l'attention de la communauté internationale et qui seraient le fait des cadres supérieurs rwandais durant leur séjour en République Démocratique du Congo, la Mission a appris que les responsables compétents ont pris les mesures appropriées. Un démenti relatif au Rapport des Nations Unies a été publié selon lequel ce rapport était injuste vis-à-vis du Rwanda. Le Gouvernement est quant à lui, résolument engagé dans la lutte contre la corruption.

iii. Recommandations

135. La Mission félicite le Gouvernement du Rwanda pour ses efforts pour combattre la corruption. Pour consolider le résultat positif d'une telle bataille, la Mission recommande en outre que :

- Le droit d'accès des citoyens aux informations et documents administratifs soit renforcé par le Gouvernement ;
- Le Gouvernement fournisse à la société civile et aux médias les ressources nécessaires pour soutenir et accompagner l'action de l'Etat dans la lutte contre la corruption ;
- Les ressources et le champ de compétence des structures étatiques compétentes soient renforcés par le Gouvernement ;
- Une infraction relative aux fausses déclarations de biens soit instituée, en inversant la charge de la preuve en cas de crimes de corruption ;
- Le Gouvernement envisage de créer une institution regroupant toutes les agences existantes qui s'occupent de la corruption.

Objectif 7 : Promouvoir et protéger les droits de la femme

i. Rapport d'autoévaluation

136. Le Rapport d'autoévaluation attire l'attention sur la section V de la Constitution du Rwanda qui interdit toute forme de discrimination basée sur légalité entre les hommes et les femmes, le sexe, le handicap, la langue ou le statut social. Le Code de la famille a amélioré la position juridique de la femme en matière de mariage, de divorce et de garde des enfants. La loi permet aux femmes d'hériter des propriétés de leurs pères et de leurs maris. Elle permet aux couples de choisir le régime juridique matrimonial qu'ils souhaitent. Le Gouvernement s'est engagé à promouvoir l'égalité homme – femme en signant la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes (CEDAW). Une place de choix a été réservée à la question de la parité homme/femme dans la vie politique.
137. Outre les dispositions constitutionnelles, le Rwanda a créé une pléthore d'institutions et de programmes de développement pour renforcer le statut et le bien-être de la femme dans toutes les sphères de la vie. Il a créé le Ministère de la femme, de la famille et de la promotion des femmes (MIGPROF) au sein duquel le Secrétariat chargé de mettre en œuvre les Accords de Beijing. Le ministère est chargé de coordonner la mise en œuvre des politiques en matière de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Au niveau politique, la Constitution a réservé 30% des sièges du Parlement aux femmes. Une procédure distincte pour la sélection des femmes au Parlement a été mise en place, pour éviter l'exploitation des femmes dans le cadre d'une liste électorale générale.
138. Selon la loi tous les partis politiques sont tenus de réserver 30% de postes de responsabilité aux femmes. Les droits des femmes sont également garantis par la Commission nationale des droits de l'Homme créée par la Loi No. 04/99 de mars 1999. Les postes de responsabilité comme ceux de Ministre à la Présidence de la République, les Ministères de la Justice, de la femme (du

genre), de la famille et de la promotion des femmes, des terres, de l'Environnement, des Eaux et Forêt sont tous tenus par des femmes (*voir les Meilleures pratiques pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, dans la section consacrée au Développement socio-économique*). Presque la moitié (49%) des sièges du Parlement sont tenus par des femmes (la plus grande représentation au monde). Au Rwanda, le nombre de femmes aux postes de responsabilité est sans précédent en Afrique, un modèle remarquable d'émulation.

139. Plusieurs réformes juridiques ont été faites récemment pour renforcer le statut de la femme dans d'autres domaines de la société. Parmi elles, on note, la loi relative à l'héritage, la loi foncière, le code du travail, la loi relative à la famille, tous conçus pour s'attaquer à la discrimination ouverte contre les femmes dans les relations économiques et sociales. Des actions politiques des autorités sont également axées sur la discrimination ou les inégalités dans le statut homme – femme et les opportunités dans des domaines tels que l'éducation et l'emploi dans le secteur formel de l'économie. Le Bureau de contrôle des questions de liées à la parité homme/femme, créé par la Constitution, a été conçu pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes au Rwanda.

ii. Conclusions de la Mission

140. Malgré les progrès considérables, la Mission a cependant confirmé que les femmes sont toujours confrontées à la discrimination dans la société. Elles effectuent la plupart des travaux du secteur agricole. Pire encore, elles ont été laissées veuves pour la plupart, et/ou violées pendant le génocide. Des inégalités existent toujours en ce qui concerne le contrôle et la prise en charge des ressources des principaux moyens de production, comme il ressort de la section sur les questions socio-économiques du présent rapport. Il existe encore des inégalités entre les hommes et les femmes en termes d'accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation. Les femmes ne sont pas encore entièrement intégrées aux processus de gouvernement local.
141. Bien que les femmes soient bien représentées dans les organes de décision nationaux, le revers de la représentation accrue des femmes est qu'il faut travailler davantage à la fois sur le renforcement de leurs capacités et sur leur habilitation. Par exemple au cours des réunions de la Mission avec les parlementaires, les femmes parlementaires ont convenu que le renforcement des capacités au Parlement est crucial pour leur efficacité. Il reste encore beaucoup à faire, en particulier en ce qui concerne la mise en oeuvre des lois et des politiques mises en place par le Gouvernement sur la parité homme/femme. Au cours de la Mission, les discussions se sont centrées sur les améliorations supplémentaires que le pays pourrait apporter, notamment pour: Le partage du pouvoir dans les relations entre personnes, caractérisé par un déséquilibre qui favorise généralement le mari, tel que le fait d'être explicitement reconnu par la loi comme chef de famille ;
- La nécessité pour une femme mariée d'obtenir l'autorisation de son mari avant d'exercer des activités commerciales ; et

- L'interdiction faite par la Constitution à une femme non mariée d'hériter en cas de décès d'un homme avec lequel elle a cohabité. La Constitution rwandaise stipule que la monogamie est la seule forme de mariage.

142. Les représentants des autorités ont eu à préciser ce qui suit. La volonté politique pour aborder les questions soulevées et habiliter en conséquence les femmes ne manque pas. Mais les autorités doivent lutter contre les valeurs sociologiques et culturelles, qui ont tendance à considérer la femme inférieure à l'homme. En outre, le fait d'avoir une éducation formelle limitée et des compétences moins développées, a en général désavantagé les femmes dans les négociations avec les hommes et même dans leur plaidoyer pour leur propre promotion et leur habilitation.

iii. Recommandations

143. La Mission reconnaît les efforts louables qui ont été faits dans le sens de la représentation des femmes, notamment au Parlement (Encadré 2.2). Pour renforcer et approfondir cette pratique louable, elle recommande que le Gouvernement rwandais:

- S'engage davantage dans des activités de renforcement des capacités afin de promouvoir l'efficacité des femmes parlementaires ; et
- Poursuive la mise en œuvre des lois et des politiques existantes visant à l'égalité des sexes.

Encadré 2.2. Droits de la Femme 1

Encadré 2.2: Meilleures pratiques pour la promotion des droits de la femme

Au niveau politique la Constitution prévoit 30% des sièges du parlement pour les femmes. Il existe une procédure particulière a été prévue pour éviter que les femmes ne soient pas élues lors des élections générales. Tous les parties politiques sont constitutionnellement obligés d'avoir 30% de leurs postes réservés aux femmes. Les droits de la femme sont également garantis par la loi No. 04/99 de Mars 1999 portant création de la Commission nationale des droits de l'Homme. Les hauts fonctionnaires tels que le Commissaire de la Commission nationale Unité et Réconciliation, le processus Gacaca, le Commissaire Général adjoint de la Police et le Ministre de la Justice sont occupés par des femmes. Presque la moitié des sièges de la chambre des députés (49%) (la plus grande représentation de femmes au monde). Les chiffres rwandais en matière de femmes occupant des postes de responsabilité est unique en Afrique et un modèle de bonne pratique dont les autres devraient s'inspirer.

Objectif 8 : Promouvoir et protéger les droits de l'enfant

i. Rapport d'autoévaluation

144. La Constitution de 2003 introduit, en son article 22, le principe des « mesures spéciales de protection » de l'enfant comme étant une disposition fondamentale. Avant la Constitution, une loi organique a été adoptée en 2001 spécialement pour protéger les enfants des conflits armés, se conformant ainsi au protocole de la CDE sur la participation de l'enfant aux conflits armés. Les enfants ont été les plus touchés par le génocide et la guerre, puisqu'ils ont

enduré diverses formes d'abus physiques et psychiques ; ils étaient recrutés dans l'armée comme soldats, puis abandonnés comme orphelins, sans aucun parent. Pour appliquer ces garanties, la Commission des droits de l'homme a conduit, en tandem avec l'armée, des ateliers de formation à l'intention de l'armée dans le but d'éclairer sur la manière de traiter les enfants.

145. Les autres actions entreprises par le Rwanda et résumées dans le Rapport d'autoévaluation indiquent des insuffisances. Notamment la protection des enfants est insuffisante. En effet les enfants qui ont commis des crimes alors qu'ils étaient mineurs ne bénéficient pas des dispositions de la Charte africaine sur les Droits et le Bien-être de l'enfant du fait que le Rwanda n'avait pas encore ratifié ladite Charte. Il y avait également une grande disproportion entre les maigres ressources disponibles et les énormes besoins pressants.

ii. Conclusions de la Mission

146. En ce qui concerne les deux points ci-dessus, les autorités rwandaises ont donné les réponses suivantes : i) le Rwanda aurait pu faire plus ou mieux en faveur des enfants s'il n'en était pas encore empêché par les nombreux cas d'urgence et les ressources limitées ; et ii) rien n'empêche le pays de signer la Charte mentionnée ci-dessus et les formalités nécessaires ont bientôt remplies si cela n'est pas encore fait. Dans tous les cas, les représentants ont promis d'étudier la question et d'en informer la Mission.
147. Le Gouvernement a également réagi à la situation des orphelins de la rue ou des enfants chefs de famille en fournissant l'hébergement selon le plan Imidugudu (Villages) pour les enfants orphelins du génocide. Entre 2001 et 2004, selon les estimations du Ministère de l'Administration locale et des Affaires sociales, le nombre d'enfants vivant dans la rue est passé de 400 000 ou 500 000 à 7 000.
148. Sur le plan de l'éducation, les orphelins sont dispensés des frais d'écologie tandis que l'éducation primaire est gratuite et obligatoire pour tous, ce qui permet aux enfants d'aller à l'école. Un Plan du secteur financier et de partage des frais pour l'enseignement tertiaire a été mis en place. Une agence de financement des étudiants du Rwanda a été créée en 2003 et est devenue opérationnelle en 2005. Les dépenses de l'Etat relatives à l'éducation représentent 25% des dépenses courantes du Gouvernement, non grevées d'intérêt.

iii. Recommandations

149. Les efforts déployés par le Rwanda au profit des enfants sont louables. Toutefois, la Mission d'évaluation recommande au Gouvernement de :
- Renforcer la protection des droits de l'enfant, en particulier en ratifiant la Charte africaine des Droits et du Bien-être de l'enfant;
 - Promouvoir la réinsertion des enfants en aidant les organisations de base à leur offrir des opportunités pour le développement de leur potentiel physique,

- psychologique et socio-économique, dans le cadre des programmes de réinsertion post conflits; et
- Supprimer la réserve qu'il fait sur l'éducation obligatoire, et sanctionner le fait de ne pas envoyer les enfants à l'école.

Objectif 9 : Promouvoir et protéger les droits des groupes vulnérables, notamment les déplacés internes et les réfugiés

i. Rapport d'autoévaluation

151. La Constitution prévoit que l'Etat doit préserver le bien-être des rescapés du génocide, des handicapés, des indigents et des personnes âgées ainsi que des autres groupes vulnérables. Dans ce cadre, plusieurs politiques étaient déjà mises en place, à savoir, la politique relative aux orphelins et aux enfants vulnérables, la politique relative aux handicapés et celle relative aux réfugiés. Une politique relative aux personnes âgées est en cours d'élaboration. Il a également été créé un Fonds destiné aux Survivants du génocide auquel cinq pour cent du budget national sont alloués
152. Les autorités rwandaises ont insisté sur le fait que le Gouvernement faisait tout ce qu'il pouvait, en particulier dans le cadre juridique et réglementaire, pour assurer la sécurité et la sûreté de tous les citoyens et renforcer leurs relations harmonieuses. Des détails ont été fournis en ce qui concerne les ressources consacrées aux domaines concernés tels que les institutions, les installations et services, l'éducation, la santé, le logement etc.

ii Conclusions de la Mission

153. En ce qui concerne la minorité Twa, l'approche adoptée par les autorités était basée sur une politique d'assimilation. Il semble qu'il y ait un désir de gommer les identités distinctives et de les intégrer toutes à une quelconque majorité socio-économique du pays.
154. La Mission a confirmé que le Gouvernement a réalisé beaucoup de choses dans ce domaine. En 1994, il y avait 2 millions de Rwandais en exil, un million de décès dû au génocide et un autre million de déplacés à l'intérieur du pays. A la date d'aujourd'hui, moins de 100 000 Rwandais sont restés en exil. Les autres sont parvenus à s'installer sans problème. Un large éventail de cadres juridiques et institutionnels soutient ce processus.
155. En mars 1999, le Gouvernement a mis sur pied une Commission d'unité et de réconciliation nationales pour faciliter la réconciliation et l'intégration des réfugiés et d'autres cas sociaux. Les efforts de la Commission ont abouti à une cohésion interne grâce à l'éducation civique et l'unité nationale, l'intégration des personnes de retour et la construction des villages de peuplement. Le Gouvernement a mis sur pied les systèmes de tribunaux Gacaca pour accélérer le processus de réconciliation tout en résolvant la question des personnes soupçonnées de génocide.

iii Recommandations

156. La Mission d'évaluation reconnaît les efforts considérables, immenses consentis par le Rwanda en faveur des catégories vulnérables de la population, compte tenu de son passé récent. La Mission recommande que :
- Les autorités rwandaises fassent davantage d'efforts pour assurer l'éducation, la santé et le logement aux personnes déplacées et/ou aux réfugiés ;
 - Le Gouvernement instaure un dialogue approfondi avec les Twa ;
 - La communauté internationale fournisse plus de soutien au Rwanda et aide efficacement le pays à dépasser définitivement les événements douloureux de son histoire.

Encadré 2.3. Droits à l'éducation 1

Encadré 2.3 : Meilleures pratiques en matière de promotion de l'accès à l'éducation

Sur le plan éducatif, les orphelins sont dispensés des frais d'écologie tandis que l'éducation primaire est gratuite et obligatoire pour tous, ce qui permet aux enfants d'aller à l'école. Le Plan du secteur financier et de partage des frais pour l'enseignement tertiaire a été mis en place. Une agence de financement des frais des étudiants du Rwanda a été créée en 2003 et est devenue opérationnelle en 2005. Les dépenses du Gouvernement relatives à l'éducation représentent 25% des dépenses courantes.

3. Gouvernance et gestion économique

3.1 Introduction

157. Un certain nombre de problèmes cruciaux ont dominé l'économie rwandaise après le génocide : sécurité intérieure et extérieure, reconstruction, réhabilitation des personnes déplacées et recherche de solutions à la fragmentation sociale. À partir de 1995, la stratégie initiale visait une croissance réelle du PIB de 7 % par an, dont 5 % seraient générés par l'agriculture. En 2004, le pays avait réussi une transformation économique remarquable, après avoir connu une situation d'effondrement presque total. Le Rwanda avait réformé de nombreux volets de son économie et continuait d'étendre les réformes aux provinces et aux districts. L'année 2003 avait déjà vu la promulgation d'une nouvelle Constitution, qui marquait une étape historique pour tous les citoyens et les institutions du pays.

158. Les institutions et les modes de régulation économiques subissent de grands changements, qui entrent dans le cadre des nombreuses nouvelles mesures prescrites par la Constitution pour l'économie et la conduite des transactions commerciales. Néanmoins la dette extérieure du Rwanda demeure très élevée alors que le niveau des déficits budgétaires extrêmement préoccupants. Ces déséquilibres ont entraîné en 2003 des dysfonctionnements financiers graves et la vulnérabilité du financement à moyen terme des activités économiques. Si les financements extérieurs venaient à être suspendus, les progrès enregistrés ces dix dernières années ne pourraient à moyen terme être préservés. La politique doit être axée sur les questions structurelles, notamment les deux questions que sont le rétablissement de la dynamique de croissance (après un recul en 2003) et le renforcement de la durabilité de la croissance et du développement.
159. Un changement d'orientation politique est nécessaire si le Rwanda veut être en mesure de surmonter les entraves au développement les plus urgentes : faible développement des ressources humaines, vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes et aux déséquilibres financiers. Le manque de pluies en 2003 a entraîné une réduction de la croissance du PIB réel à 0,9 %. Bien que l'assiette des recettes publiques se soit renforcée pendant la période 2003-04, les déséquilibres budgétaires structurels restent importants. La pression fiscale s'est élevée à 13,5% en 2003 et en 2004, en raison de l'impact de la réforme de l'impôt sur le revenu en 2003, notamment l'imposition des avantages en nature. Les dépenses publiques sont toujours axées sur les programmes sociaux et sur des dépenses d'investissement. Le Rwanda se relevait à peine des dépassements budgétaires occasionnés par les élections de 2003 et des dépenses controversées réalisées dans le cadre d'un hôtel prévu pour accueillir une réunion de l'Union africaine lorsqu'un investisseur privé a malheureusement interrompu sa participation au projet.
160. En ce qui concerne les opérations extérieures, le déficit du compte courant s'est creusé pendant l'exercice 2003, et a connu un léger recul durant l'exercice 2004. L'amélioration des prix et des recettes du café et du thé a été pondérée par une chute des volumes d'exportation du café. Au cours du même exercice, la dépréciation importante et persistante du taux de change réel effectif a à peine ralenti la croissance des importations, compte tenu de la part substantielle des importations utiles au fonctionnement de l'administration et aux projets qui sont financés par les bailleurs de fonds dans le montant total des importations. Le déficit extérieur du compte courant hors assistance a augmenté de 3 points de pourcentage du PIB, montant à 19,2 % du PIB.
161. La gouvernance économique au Rwanda s'est améliorée grâce aux changements actuels. Pendant l'exercice 2003, le Bureau du Contrôleur Général a pu procéder à la vérification des comptes de l'exercice 2002 de la plupart des entités publiques, notamment les ministères des Finances et de la Défense, et a remis un rapport au Parlement en mars 2004. Une nouvelle loi relative au Contrôleur Général est en train d'être examinée par une commission parlementaire. En outre, un nouveau plan comptable a été élaboré pour les transactions publiques, un département de l'audit interne a été renforcé au sein du Ministère des Finances, et un système comptable

informatisé (SIBET 1) existe depuis 2000, et une version améliorée de ce système (SIBET 2) a été introduite fin 2004.

162. Le Parlement a approuvé une nouvelle loi organique du budget et des progrès substantiels ont été accomplis dans la finalisation des instructions financières qui l'accompagnent. Une nouvelle loi fiscale est en cours d'application, elle incorpore des dispositions fiscales qui relevaient précédemment de l'agence chargée de la promotion des investissements. De la même manière, une nouvelle législation fiscale et douanière a été promulguée alors que le code des investissements a été révisé. Pendant l'exercice 2004, l'administration fiscale a été renforcée avec la création d'une division des grands contribuables au sein de l'Office rwandais des recettes et d'un système de réclamations fiscales par les pairs.
163. Dans le secteur financier, la Banque nationale du Rwanda (BNR) a procédé à l'audit de trois banques commerciales de la place, créé un département chargé du contrôle du secteur de la micro finance, et engagé des contrôleurs supplémentaires. La réglementation et le contrôle du secteur bancaire ont été renforcés grâce à une nouvelle série de règlements émis à la fin 2003, qui incluent, en particulier, une augmentation du ratio de solvabilité de 8 à 10 %, et des précisions sur la concentration du crédit et la qualité des actifs. Grâce à une recapitalisation effectuée en 2003, financée par la Banque mondiale, l'institution de micro finance clé du Rwanda, l'Union des Banques Populaires du Rwanda (UBPR), a doublé son portefeuille de prêt, principalement en direction des emprunteurs des zones urbaines. À la fin juin 2004, la BNR a conclu des accords avec cinq banques commerciales portant sur des plans d'action qui les mettront totalement en conformité avec les règlements bancaires à la fin 2004, et un accord provisoire avec la sixième banque a été conclu en août 2004. À la fin juillet 2004, des accords ont été conclus pour la cession de la majorité des actions de la Banque Commerciale du Rwanda (BCR) et la Banque Continentale du Rwanda (BACAR) à des investisseurs étrangers.
164. Au regard des changements stratégiques ci-dessus évoqués, le Rwanda semble bien placé pour procéder à une réorientation de son économie en mettant en place une nouvelle stratégie qui accordera la priorité aux aspects liés à l'offre, plutôt qu'à la réhabilitation d'urgence et aux questions liées au secteur social. Certains développements, tels que le maintien de la paix dans la région des Grands Lacs, devraient porter des fruits décisifs en permettant au Rwanda de tirer profit des échanges économiques avec l'Est de la RDC, riche en ressources.
165. La finalisation réussie du cycle PPTE en avril 2005 — qui permettra au pays d'accéder à un allègement équivalant à 1,4 milliard de dollars en valeur nominale et à 452,4 millions de dollars des Etats-Unis d'Amérique en valeur actuelle nette (VAN), ainsi qu'à une aide supplémentaire de 243,1 millions de dollars en valeur actuelle nette — renforcera les perspectives macroéconomiques actuelles du pays en atténuant ses déséquilibres extérieurs. Le Rwanda pourra conserver des ressources financières pour des dépenses internes destinées à accroître la production, l'emploi et restructurer les recettes

fiscales.¹¹ Les économies réalisées au titre du service de la dette se montent à 48 millions de dollars par an. La réorientation en direction de l'offre générera également de nouvelles sources de revenus et de recettes fiscales, facilitera des afflux d'investissements étrangers directs non générateurs d'endettement (IED), et consolidera les nouvelles initiatives économiques telles que la décentralisation, notamment la mise en œuvre du Fonds commun de développement (CDF). Au regard des volets liés à la promotion des exportations figurant dans la nouvelle stratégie, les progrès au plan intérieur doivent également accompagner de la levée des déséquilibres extérieurs.

166. Le présent chapitre évalue la Gouvernance et la gestion économique dans le même ordre que celui adopté par les Normes, les Codes et les Objectifs dans trois documents clés qui ont précédé la Mission, à savoir : (a) le Rapport d'autoévaluation et le Plan d'action du pays ; b) le Document de référence et ; c) le Document technique. Les Normes et les Codes se rapportent à ceux énoncés dans le Rapport d'autoévaluation, en rapport avec ceux identifiés dans le questionnaire du MAEP. Les Objectifs identifiés dans la Gouvernance et la gestion économique sont liés aux politiques et aux stratégies des pays pour :
 - Promouvoir des politiques macroéconomiques qui favorisent le développement durable;
 - Appliquer des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles;
 - Promouvoir une gestion saine des finances publiques;
 - Lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent;
 - Accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques dans les domaines monétaire, commercial et des investissements entre les États participants.
167. L'évaluation du cadre macroéconomique du Rwanda ne peut se faire sans référence à ses programmes en faveur des pauvres, tels que présentés dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté du Rwanda (DSRP). Le Document a été achevé en juin 2002, après des consultations élargies avec la société civile. Le DSRP du Rwanda repose sur six piliers stratégiques : i) le développement rural et la transformation agricole, ii) le développement humain, iii) les infrastructures économiques, iv) la bonne gouvernance, v) le développement du secteur privé, et vi) le renforcement des capacités institutionnelles. Suite à la quatrième évaluation des performances économiques du Rwanda, les Conseils exécutifs du FMI et de la BIRD ont établi, le 13 avril, que le Rwanda avait pris les mesures nécessaires pour parvenir à la finalisation du cycle PPTE.
168. La Mission d'évaluation partage l'appréciation des deux Institutions de Bretton Woods selon laquelle le Rwanda a largement atteint une stabilité macroéconomique et a réalisé de bonnes performances en matière de mise en œuvre des politiques en 2004. La Mission d'évaluation est également d'avis que le défi majeur que le Rwanda aura à relever à l'avenir sera d'accroître son taux de croissance tout en maintenant la stabilité macro-économique et la tolérance du seuil d'endettement, en vue de réduire considérablement la

¹¹ La VAN est la somme actualisée de toutes les obligations futures au titre du service de la dette (principal, plus intérêts)

pauvreté et de progresser vers les Objectifs de Développement du Millénaire. L'engagement des autorités à limiter la dette extérieure et à accélérer la promotion des exportations sera déterminant dans le maintien de la tolérance du seuil d'endettement. Dans le sens de cet engagement, la Mission est convaincue que la décision des autorités de rechercher des financements extérieurs surtout sous forme de dons est appropriée. Dans cette perspective, la Mission d'évaluation voit de nouveaux défis à relever.

3.2 Normes et codes

i. Rapport d'autoévaluation

169. Le Rapport d'autoévaluation a observé qu'en matière de principes, de normes et de codes internationaux, le Rwanda a souscrit ou accédé aux normes afférant aux fondamentaux macroéconomiques, notamment les principes qui gouvernent la diffusion des statistiques macroéconomiques nationales et aux pratiques permettant de parvenir à une transparence financière et monétaire, notamment aux principes, aux normes et aux codes se rapportant à la réglementation bancaire. Le pays fait des efforts pour accéder aux Normes et Codes relatifs aux infrastructures institutionnelles et de marché et participer aux efforts élargis de la Banque mondiale de mettre en place une série de principes et de directives régissant les régimes d'insolvabilité.
170. Le Rapport d'autoévaluation a relevé que le Rwanda n'a pas ratifié un bon nombre de normes et de conventions internationales qu'il a signées. Il recommande donc au Rwanda de les ratifier et de les appliquer. Le Rapport d'autoévaluation a examiné minutieusement quatre des normes et des codes que le Gouvernement rwandais essaie d'appliquer, notamment le Code des bonnes pratiques en matière de transparence économique et financière, les Principes clés d'une supervision bancaire efficace, les Principes clés de systèmes de paiements importants systémiques et les Meilleures Pratiques de transparence budgétaire. Le tableau 4.2 passe en revue les principes et les normes spécifiques aux trois premiers points, domaines pour lesquels les normes n'ont pas été respectées ainsi que les mesures que les autorités entendent prendre. Dans le cas des Meilleures Pratiques de transparence budgétaire, les actions prévues par les autorités sont présentées dans le texte de ce chapitre, dans le cadre des objectifs y afférents.

Tableau 3.1. Plan d'action pour les normes et codes sélectionnés

Norme et Code	Manquement à traiter	Plan d'action proposé par les autorités rwandaises
1. Code de Bonnes pratiques en matière de transparence économique et financière	Quand un organe permanent de prise de décision monétaire se réunit pour évaluer les développements économiques, suivre les progrès en matière de réalisation des objectifs de sa politique monétaire et formuler une politique pour la période à venir, les informations relatives à la composition, la structure et les fonctions de cet organe de décision doivent être rendues publiques. Si l'organe de prise de décision tient régulièrement des réunions visant à évaluer les développements économiques sous-jacents, suivre les progrès en matière de réalisation des objectifs de sa politique monétaire et formuler une politique pour la période à venir, le calendrier des réunions prévues doit être rendu public.	Les autorités envisagent, en 2005, de mieux formaliser le cadre opérationnel du Comité de politique monétaire et d'échange créé par <i>Ordre de Service no 15/2001</i> du 28/09/2001, qui est déjà fonctionnel. Les réunions du Comité et les décisions prises par ce Comité doivent être rendues publiques.
	Les changements dans la mise en place des instruments de politique monétaire (autres que les mesures d'ajustement) doivent être rendus publics et expliqués en temps opportun. La Banque centrale devrait publier, dans un délai maximum annoncé par avance, les principaux motifs justifiant ses décisions de politique monétaire.	Les principales motivations des décisions de politique monétaire de la Banque centrale ne sont pas rendues publiques pour l'instant. Le Rwanda envisage de la faire en 2005. des réunions régulières sont programmées avec les milieux d'affaires et les médias pour tenir le public informé de la politique monétaire.
	Il faut opérer des changements techniques substantiels de la réglementation monétaire, mener des consultations publiques, dans un délai raisonnable	Jusqu'à présent, pour tout changement structurel des réglementations monétaires, il y a eu consultation interne élargie dans le cadre du système bancaire, mais sans la participation du public. Les modalités d'une consultation publique sont envisagées pour 2006.
	Les dirigeants de la Banque centrale doivent être prêts à expliquer les objectifs et les résultats de leur institution au public, et avoir être prêts à présenter leur situation financière au grand public.	Les dirigeants de la Banque centrale présentent effectivement au public, par le biais d'interviews avec les médias, les objectifs et les résultats de la Banque. Mais cela ne se fait pas régulièrement et la situation globale n'est pas présentée. La Banque doit continuer à tenir le public régulièrement informé en 2005.

	Les dirigeants de la Banque centrale doivent être prêts à présenter les objectifs de leur institution à une autorité publique pour rendre compte de la politique monétaire, décrire les résultats atteints par rapport aux objectifs poursuivis et, le cas échéant, échanger des vues sur l'état de l'économie et du système financier.	La présentation devant une autorité publique désignée pour rendre compte de la conduite de la politique monétaire ne se fait pas encore. Ce sera fait avec la "Déclaration sur la politique monétaire de 2005".
	Les informations concernant la couverture légale des dirigeants et du personnel des institutions financières dans la conduite de leurs fonctions officielles doivent être rendues publiques.	Ce n'est pas encore le cas ; ce point sera traité dans la version amendée de la Loi relative à la Banque centrale.
2. Principes clés d'une supervision bancaire efficace	Un cadre légal convenable pour le contrôle bancaire qui prévoit la protection légale des superviseurs.	La Loi relative aux Banques visera à protéger les inspecteurs agissant en toute bonne foi dans le cadre de leurs fonctions. Les clauses relatives à ce point seront incluses dans une version amendée de la Loi sur les banques avant fin 2005.
	Des dispositifs permettant aux contrôleurs d'échanger des informations et de protéger la confidentialité de ces informations doivent être mis en place.	La Loi relative aux Banques sera amendée dans ce sens avant la fin 2005.
	Les dirigeants des banques doivent veiller à ce que les banques adoptent des politiques et des procédures appropriées en matière d'identification, de surveillance et de contrôle du risque pays et du risque de non transfert dans leurs activités de prêts et investissements internationaux, et pour le maintien de réserves appropriées pour pallier de tels risques.	Il n'existe aucune réglementation concernant le risque pays au Rwanda. La Banque centrale publiera des règlements dans ce domaine avant la fin 2005.
	Les dirigeants des banques doivent veiller à ce que les banques disposent d'un mécanisme de gestion globale du risque (notamment un Conseil d'administration adéquat et une bonne supervision de la Direction) pour identifier, mesurer, surveiller et contrôler tous les autres risques matériels et, le cas échéant, prévoir un capital pour pallier ces risques.	La Banque centrale publiera des règlements dans ce sens avant fin 2005.
	Les dirigeants des banques doivent veiller à ce que les banques disposent de politiques, de pratiques et de procédures appropriées, notamment des règles strictes concernant la « connaissance de leurs clients », qui encouragent l'application de normes éthiques et professionnelles dans le secteur financier et évitent aux banques d'être utilisées intentionnellement ou non, par des criminels.	Ainsi qu'il ressort du texte, le FMI et la Banque mondiale assistent les autorités dans la mise en place d'un cadre approprié de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'opérations terroristes.
	Un élément essentiel du contrôle bancaire est la capacité des contrôleurs à contrôler adéquatement le groupe bancaire.	Cette situation ne s'applique pas au Rwanda où les banques n'ont pas encore de filiales extérieures. Si le cas se présente à l'avenir, les autorités y pourvoiront.

	Les dirigeants des banques doivent exiger que les opérations des banques étrangères respectent le même niveau élevé de normes que les institutions nationales et que ces banques soient habilitées à échanger les informations requises par les contrôleurs nationaux de ces banques aux fins de procéder à un contrôle consolidé.	La Banque centrale doit élaborer une réglementation concernant les banques holdings d'ici fin 2007.
3. Principes clés de systèmes importants de paiements systémiques	Principe 4. Le système doit offrir un règlement final rapide la valeur du jour de la transaction, de préférence dans la journée et au minimum en fin de journée.	Il s'agit du chèque au règlement différé (48 à 72 heures). Le plan consiste à mettre en place une Chambre de compensation informatisée (système ACH), probablement à compter de 2006/7.
	Principe 7. Le système doit assurer un haut degré de sécurité et de fiabilité opérationnelle et doit mettre en place des dispositifs d'urgence pour traiter dans les opérations courantes quotidiennes dans les délais.	Cette condition sera remplie dans le cadre du système national de paiement qui sera mis en oeuvre en 2007.
	Principe 8. Le système doit prévoir un moyen de paiement pratique pour les utilisateurs et efficace pour l'économie.	Cette condition sera remplie avec la modernisation du système.

Tableau 3.1. Normes et codes 1

ii. Conclusions de la Mission

171. La Mission a noté que dans de nombreux cas, le Rwanda respecte les principes, les Normes et les Codes. Ceci a permis l'amélioration du système de gestion budgétaire du Rwanda qui a été pratiquement reconstruit, après les événements dévastateurs de 1994. Depuis lors, les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour assurer la transparence financière. Le rôle du Gouvernement dans l'économie s'est concrétisé par le processus de privatisation et les améliorations apportées au cadre réglementaire. La nouvelle Constitution précise les rôles respectifs de l'Exécutif et du Législatif au Rwanda.

172. La préparation du budget est plus rigoureuse: le budget est présenté au Parlement dans les délais, la classification a été révisée conformément aux normes internationales, la planification se fait dans le contexte du cadre des dépenses à moyen terme, et un document de référence global est en cours de préparation. La publication d'autres données financières se poursuit. Après l'adoption de la nouvelle Constitution, le Gouvernement a actualisé son cadre légal en promulguant une nouvelle Loi budgétaire organique ; le Gouvernement a également révisé la Loi relative à l'audit externe avec la mise en place du Bureau du Contrôleur général.

iii Recommandations

173. Les résultats susmentionnés marquent un début significatif, des améliorations sont néanmoins encore nécessaires pour parvenir à de bonnes pratiques respectant toutes les conditions financières de base. C'est dans cette perspective que la Mission fait les recommandations suivantes.

La Mission recommande au Gouvernement du Rwanda de constituer un groupe de travail interministériel chargé d'examiner, d'harmoniser et de suivre l'application et la ratification des normes, des codes et des conventions se rapportant à l'environnement économique du Rwanda.

S'agissant de l'application des normes et des principes énoncés ci-dessus, la Mission recommande de mettre en place un système de collecte des données et des informations économiques, ainsi qu'un mécanisme de suivi afin d'assurer une application satisfaisante des normes. À cet effet, il est recommandé que le Gouvernement accélère les projets actuels pour créer un l'Institut national de la statistique, autonome et doté de ressources suffisantes ; Institut qui a déjà l'agrément du Parlement.

- La Mission recommande que la Banque centrale du Rwanda, appuyée par le Gouvernement, 1) renforce ses capacités en matière de collecte et d'analyse des données, 2) forme le personnel des banques commerciales, des banques populaires et des institutions de micro finance à l'intérieur du pays pour améliorer la qualité de leurs prestations et faciliter leur supervision.
- La Mission propose que la révision de la Loi sur la Banque centrale prenne en compte et prévoie la mise en place de mécanismes visant à

mieux informer le public sur des questions se rapportant au secteur bancaire.

- La Mission recommande spécialement : a) la mise en place d'un système comptable intégré, uniforme, fiable et global pour couvrir les besoins du Gouvernement à tous les niveaux, b) la présentation de rapports annuels dans les délais pour l'audit externe du Bureau du Contrôleur général.
- La Mission recommande aux autorités rwandaises : a) d'améliorer la qualité des données financières en élargissant leur portée pour y inclure les dépenses sur financements extérieurs ainsi que celles effectuées par des services dépensiers à partir de leurs revenus propres, b) de publier les informations financières lorsque la qualité des données sera meilleure, c) de procéder à une large diffusion des données sur la dette publique.
- La Mission recommande aux autorités de mettre en place un audit interne efficace, lorsque le Gouvernement aura accéléré son ambitieux programme de décentralisation. A plus long terme, elle recommande de faire des comptes rendus complets sur la dette éventuelle, les avoirs financiers du Gouvernement et les dépenses fiscales des agences autonomes et des structures moins importantes de l'appareil d'Etat.

3.3 Evaluation des objectifs du Maep en matière de gouvernance et gestion économiques

Objectif 1: Promouvoir des politiques macroéconomiques favorables au développement durable

i. Rapport d'autoévaluation

174. Le Rapport d'autoévaluation a noté que les politiques macroéconomiques favorables au développement peuvent être classées en fondamentaux macroéconomiques, en politiques structurelles générales, en politiques sectorielles et en diverses politiques propres à améliorer le climat des affaires. La dernière série de politiques affecte les mesures d'incitation directes, la qualité de la main d'œuvre, les coûts de transaction des affaires, et l'attitude générale de la population envers le milieu des affaires et partant, l'incertitude de ce milieu aux yeux des investisseurs. Tout aussi importants pour la promotion des politiques macroéconomiques favorables au développement durable sont le renforcement et le maintien des capacités adéquates pour la formulation et la mise en oeuvre des politiques.
175. Les réformes financières, aussi bien dans le domaine fiscal qu'en termes de dépenses, ont été déterminantes dans l'amélioration des fondamentaux économiques qui favorisent le développement durable. Certaines de ces améliorations étaient structurelles. Les réformes institutionnelles et structurelles ont porté entre autres sur la mise en place de l'Office rwandais des recettes, l'adoption de la TVA, l'élargissement de l'assiette fiscale, la révision des lois et des tarifs douaniers et fiscaux et la création d'un organe

permettant le recours en appel du contribuable. Les autorités ont instauré aussi différentes pratiques pour un contrôle approprié des dépenses, avec notamment l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme cohérent et clair ainsi qu'un cadre de gestion publique des finances.

176. Le Gouvernement définit de manière systématique certains domaines prioritaires pour pouvoir se focaliser sur ses priorités en matière de dépenses budgétaires. Les programmes prioritaires échappent également aux compressions budgétaires. Dans le Rapport d'autoévaluation, les priorités signalées sont: le développement rural, la transformation de l'agriculture, le développement des ressources humaines, les infrastructures économiques, la gouvernance, le développement du secteur privé et le renforcement des capacités institutionnelles.
177. Le cadre de la politique monétaire a également été réformé pour susciter des politiques macroéconomiques saines favorables au développement durable. Selon le Rapport d'autoévaluation, la Banque centrale a été dotée d'une autonomie légale dans la conduite de la politique monétaire ; des instruments indirects de politique monétaire sont en usage et l'adjudication des Bons du Trésor a démarré en 1998. Le marché des changes a également été libéralisé et le taux de change du franc rwandais est déterminé par le marché.
178. Outre les réformes de politique monétaire et financière susmentionnées, d'autres politiques structurelles au sens large ont porté sur le secteur financier, les exportations et les investissements privés. Les réformes du secteur financier ont porté sur l'amélioration des bilans bancaires (en réduisant en particulier les prêts improductifs) et le contrôle bancaire, ainsi que sur la restructuration de certaines banques (notamment la recapitalisation des institutions de micro finance).
179. Le Rapport d'autoévaluation relève que les autorités sont en train de concevoir une stratégie de promotion des exportations. Un élément de la stratégie, déjà en place, consiste à accroître la production de thé par le biais de la privatisation. De même, en août 2002, la politique nationale sur le café a été adoptée, pour une amélioration de la qualité du café. Par ailleurs, les autorités cherchent à diversifier quelque peu les exportations, en augmentant la production de pyrèthre, de l'horticulture, des fruits, du bétail et des minéraux. Le Gouvernement a mis en place un Fonds de garantie de l'agriculture, qui soutiendra les investissements dans le secteur des exportations, notamment à travers l'appui au programme d'amélioration de la qualité du café.
180. La stratégie rwandaise de promotion des investissements s'est poursuivie dans le cadre de l'objectif du COMESA visant à faire évoluer progressivement ses membres vers une structure harmonisée de mesures d'incitation en matière de commerce et d'investissement. En 1998, les autorités ont mis en place une Agence rwandaise de promotion des investissements devenue par la suite l'Agence rwandaise de promotion des investissements et des exportations. L'agence a pris des dispositions pour réduire les coûts de transaction pour les investisseurs.

ii. Conclusions de la Mission

181. Les autorités rwandaises ont adopté des politiques dans tous ces domaines. Mais elles se sont heurtées et continuent de se heurter à de sérieux problèmes. Les conclusions de la Mission d'évaluation sont les mêmes que celles contenues dans le Rapport d'autoévaluation.
182. Les autorités rwandaises ont adopté des politiques ciblant directement des secteurs spécifiques, outre les politiques macroéconomiques et structurelles générales décrites ci-dessus. Les secteurs mis en exergue par le Rapport d'autoévaluation et pendant la visite de la Mission sont l'agriculture, les infrastructures, le tourisme, l'éducation et la santé.
183. Dans le secteur de l'agriculture, les objectifs sont la diversification de la production, plus de spécialisation et une forte production pour le marché. Les actions entreprises par les autorités sont : la libéralisation des marchés en général, des crédits plus accessibles aux agriculteurs, l'appui aux activités de recherche agronomique et aux services de vulgarisation ainsi que la coopération, avec des associations d'agriculteurs, en tant que partenaires, pour l'élaboration et la diffusion de technologies appropriées. Il s'agit de coordonner les activités et les actions pour la réalisation de ces objectifs grâce aux politiques de développement des infrastructures.
184. Outre son rôle dans l'accroissement de la productivité dans le secteur agricole, l'objectif fondamental du développement des infrastructures est de renforcer le développement du secteur privé dans l'économie en général, en réduisant les coûts des transactions. Ce qui impliquera des investissements importants du secteur public et entraînera la privatisation de certaines sociétés d'Etat une meilleure coopération et un partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire. Au moment où la Mission d'évaluation se déroulait, les autorités élaboraient encore les détails de la stratégie globale. Le développement du tourisme devrait également tirer profit du développement des infrastructures.
185. Les autorités reconnaissent l'importance du capital humain dans la réalisation de leurs objectifs généraux de développement. En réalité, les principaux objectifs de la politique éducative à cet égard sont de parvenir à une éducation base et de qualité pour tous, et de veiller à ce que les programmes d'enseignement mettent l'accent sur le développement des compétences, avec une attention toute particulière portée aux sciences et à la technologie. Pour atteindre leurs objectifs dans le domaine de l'éducation, les autorités ont examiné et révisé, le cas échéant, tous les éléments du secteur de l'éducation, en particulier la méthodologie, les programmes d'enseignement ainsi que la formation des formateurs.
186. Pour améliorer la santé du citoyen moyen, considérée comme élément de capital humain d'appui au développement durable, les autorités ont mis l'accent sur l'accès au régime de micro assurance, les Mutuelles de Santé, et la réduction des frais scolaires le rapport efficacité coût des interventions formelles de soins de santé.

187. Les autorités ont affronté des problèmes de renforcement des capacités considérablement aggravés par les troubles civils et le génocide. Elles ont attiré l'attention de la Mission d'évaluation sur les efforts déployés dans ce domaine – tant institutionnels qu'organisationnels. Ainsi qu'il ressort du Rapport d'autoévaluation, et ainsi que la Mission l'a constaté, une des grandes difficultés du Rwanda a été sa capacité à attirer et retenir du personnel qualifié dans l'administration.
188. En dehors des contraintes de capacité en ressources humaines entre autres, les autorités doivent relever de nombreux défis dans les années à venir dans leur gestion de la politique macroéconomique. Il s'agit entre autres de la vulnérabilité aux chocs internes et externes, de la mobilisation des ressources nationales, de la gestion de la dette publique extérieure et des demandes urgentes et concurrentielles en termes de dépenses publiques.
189. Les chocs internes sont essentiellement liés aux problèmes climatiques - les sécheresses prolongées et les fortes pluies inattendues qui ont affecté la production agricole ; mais les conflits civils ont également été de sérieux chocs internes qui ont affecté la production. Les faibles revenus et l'insuffisance des capacités ne permettent pas de résoudre dans l'immédiat les chocs liés aux intempéries. Aussi, le Gouvernement est-il en train de programmer des initiatives pour le renforcement des capacités et des systèmes techniques agricoles améliorés pour atténuer le problème. Dans l'ensemble, le Gouvernement envisage une combinaison de mesures, tant institutionnelles que structurelles. Les chocs liés aux conflits civils sont pris en charge par le biais de politiques mises en place pour prévenir ce type de conflits, comme celles que doit poursuivre la Commission d'unité et de réconciliation nationales.
190. Les chocs extérieurs émanent de changements des termes de l'échange, de l'instabilité politique dans, ou, avec, les pays voisins, ou de l'instabilité des flux de l'aide. Là aussi, les politiques nationales sont mises en place pour atténuer l'impact des hausses du pétrole ou des baisses des prix mondiaux des exportations rwandaises, par exemple. Dépendre moins de l'aide et plus des investissements étrangers direct, emprunter auprès des sources nationales non inflationnistes ou encore améliorer les efforts fiscaux sont autant de mesures qui pourraient fortement contribuer à réduire la sévérité des chocs extérieurs. Trouver les voies pour régler pacifiquement les conflits dans- et avec- les territoires voisins du Rwanda seraient hautement bénéfiques à la réduction de l'incidence et la sévérité des chocs de cette nature. Les autorités rwandaises le savent et la Mission d'évaluation sait aussi qu'il n'est pas facile de trouver des solutions. Pourtant elles n'ont pas le choix, elles doivent redoubler d'efforts pour concevoir des politiques qu'elles pourront mettre en oeuvre et qui permettront de résoudre les problèmes.
191. La mobilisation de ressources au niveau national bénéficierait des efforts consentis dans le secteur de la fiscalité, pour mettre en place une meilleure administration fiscale par exemple, mais encore plus des réformes du secteur financier qui induiraient une hausse des ratios épargne revenu et

une épargne plus importante dans le secteur financier formel. La Mission encourage les autorités à poursuivre leur programme de réformes dans le secteur financier et à rechercher l'assistance technique du FMI, de la Banque mondiale et/ou de la Banque africaine de développement pour trouver les moyens d'améliorer l'efficacité du système financier rwandais et orienter une part plus importante de l'épargne dans cette direction.

192. Les autorités ont cherché, dans le cadre de leur gestion de la dette publique extérieure, l'allègement de la dette, et il s'agit là assurément d'une bonne politique à poursuivre. Le Rapport d'autoévaluation mentionne – et la Mission d'évaluation en a aussi été informée – la résolution des autorités rwandaises d'œuvrer à maintenir la dette à un niveau raisonnablement tolérable. Dans la même veine, les autorités recherchent les dons avant de recourir à la dette et les dettes comportant un volet assistance important. Il faut espérer que les autorités ne seront pas non plus trop optimistes, dans leur calcul de la tolérance du seuil d'endettement, et qu'elles ne sous-estimeront pas la variabilité de leurs recettes d'exportation, leurs besoins d'importation et la variabilité des recettes nationales, de sorte que les chocs intérieurs et extérieurs qui ne dépendent pas à court terme de leur pouvoir, ne pèsent pas trop lourdement sur leur capacité à assurer le service de la dette extérieure.
193. Les autorités sont tout à fait conscientes des défis qui les attendent, non seulement dans l'allocation des dépenses entre des objectifs concurrentiels, mais aussi dans l'exercice de la prudence qu'il leur faut poursuivre dans leur gestion financière globale, dans l'intérêt de la stabilité macroéconomique, et sans évincer le secteur privé des marchés des capitaux. On ne dira jamais assez la nécessité de procéder à une analyse approfondie à ce niveau pour trouver les solutions optimales et les moyens de surmonter tous les problèmes en matière de statistiques, de capacités et de prévision.

iii. Recommandations

194. La Mission d'évaluation recommande :
 - La poursuite de la rédaction de la 2ème stratégie de DSRP et de la restructuration des priorités économiques, des dépenses sociales aux activités productrices ;
 - La poursuite des réformes des finances publiques et des initiatives de l'Office rwandais des Recettes pour la création d'un meilleur cadre plus motivant pour la production, les exportations, l'emploi et la croissance économique ;
 - Que le point de finalisation des PPTE, prévu pour avril 2005 serve d'opportunité au renforcement des finances internes et au renforcement des exportations afin de soutenir la viabilité des finances extérieures.

Objectif 2 : Assurer la mise en oeuvre de politiques économiques viables, transparentes et prévisibles

i. Rapport d'autoévaluation

195. Le Rapport d'autoévaluation note que les autorités rwandaises s'attellent à assurer, de diverses manières, la transparence, la prévisibilité et la crédibilité des politiques économiques du Gouvernement.
- Tout d'abord, certains processus et procédures appropriés sont en passe de devenir des politiques ancrées et institutionnalisées dans le pays. Ces processus avaient été utilisés dans la formulation et le suivi du DSRP et servaient encore à la formulation et au suivi du budget.
 - Le processus de décentralisation joue également son rôle.
 - Les agences telles que la Direction nationale des marchés publics et le Bureau du Contrôleur général contribuent à la transparence et à la crédibilité.
 - Les Ministères et les autres organes officiels donnent des informations au public par des déclarations, des rencontres avec les médias (points de presse et interviews), par l'Internet et les publications, notamment les rapports annuels de la Banque centrale par exemple et la présentation de budget national.
 - On encourage de plus en plus la coopération directe avec les parties prenantes à travers des discussions sur les politiques ; une telle coopération est parfois qualifiée de «partenariat».
196. Le Rapport d'autoévaluation explique que le Gouvernement a créé au sein du Ministère du commerce, des coopératives et des investissements, un département chargé de susciter la coopération («partenariat») entre le Gouvernement et le secteur privé. Le mandat global du département consiste à veiller à ce que les politiques du Gouvernement soient communiquées au grand public et à demander l'avis du public sur l'élaboration de politiques.
197. Le Rapport d'autoévaluation observe que, dans une enquête sur l'exercice du MAEP, 32 des 34 personnes interrogées appartenant à la Fédération du secteur privé se sont plaints de ce que les autorités n'étaient pas transparentes dans la formulation de la politique fiscale et ne consultaient pas les parties prenantes à bon escient; les plaintes portaient aussi sur le fait que de manière générale, le Gouvernement, ne publiait pas les informations sur les lois fiscales. Ces personnes se plaignaient aussi de ce que les taux d'imposition sur les produits intermédiaires étaient élevés et décourageaient les investissements. Par ailleurs, la majorité d'entre eux ignoraient l'existence de l'organe permettant le recours en appel en matière fiscale; ils se plaignaient plutôt du manque de coopération de l'Office rwandais des recettes et de ce que les contribuables ne disposaient d'aucun recours en cas de litige.

ii. Conclusions de la Mission

198. Les autorités ont signalé un certain nombre de défis que le Rwanda doit relever. L'aide extérieure et les interactions avec les pourvoyeurs de l'aide au cours du processus de planification et de budgétisation posent quelques problèmes de prise en charge, surtout dans le cas des politiques et de projets. Par ailleurs, les problèmes de capacités, surtout au niveau de la cellule affectent le rythme et le succès de la décentralisation, même si le Gouvernement s'y attèle résolument. De plus, les parties prenantes se plaignent

souvent de l'absence d'informations sur les politiques du gouvernement et de la réticence des autorités à les conseiller dans la prise de décision ou à l'écoute de leurs doléances.

199. La préparation du document sur Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) avait nécessité la participation de diverses parties prenantes à l'échelon national. Un comité de pilotage de la FPRC a également été mis en place. Ce comité, qui a la responsabilité de la mise en oeuvre de la FRPC est constitué de tous les Secrétaires généraux des ministères et des responsables de certaines structures publiques. Le Comité rend compte au Ministre des finances et de la planification économique.
200. En ce qui concerne le processus budgétaire, il a été confirmé pendant la Mission que la Loi organique du budget, longtemps attendue, a été adoptée par le Parlement. Depuis l'exercice 1998, les budgets ont été présentés et adoptés par l'Assemblée nationale dans les délais. Parallèlement aux changements institutionnels intervenus dans le secteur financier, évoqués plus haut dans le cadre de l'Objectif 1, la transparence et la prévisibilité ont été fortement renforcées dans le processus budgétaire. Le Ministère des finances a de son côté mis en place des systèmes de surveillance du budget permettant un bon suivi régulier (mensuel) des engagements, des paiements et des mouvements financiers des dépenses courantes et des dépenses d'investissement.
201. Fin 2000, la législation sur la décentralisation a été adoptée et la décentralisation au plan financier a démarré en 2001. Au moment de la Mission d'évaluation, les autorités des districts et des provinces ont déjà reçu une formation sur le CDMT et commencent à préparer leurs budgets sur la base du CDMT. Le Ministère des administrations locales, à travers sa Cellule de gestion de la décentralisation, a initié des programmes de renforcement des capacités administratives au niveau local, notamment dans les domaines de la comptabilité publique et des marchés publics. Un projet de manuel de gestion financière et de procédures comptables pour les administrations locales a été préparé et distribué.
202. Le Rwanda relève les défis auxquels il est confronté pour ce qui est de l'assistance étrangère. La Mission d'évaluation a été informée que le Gouvernement travaillait avec les bailleurs de fonds à la mise en place de procédures permettant au financement de l'aide étrangère de s'intégrer progressivement au processus de CDMT. Le Rwanda doit être en mesure de prévoir l'aide étrangère. Par ailleurs, les autorités rwandaises veulent que les financements des bailleurs de fonds soient harmonisés entre les différents bailleurs de fonds et cadrer avec les objectifs et les plans généraux du Rwanda. Le Rwanda veut notamment que les orientations et le calendrier du soutien des bailleurs de fond correspondent aux éléments constitutifs des projets et à une planification de leur mise en oeuvre optimale.

iii. Recommandations

203. La Mission d'évaluation recommande que :

- Il faudrait accroître l'importance, le financement et la priorité à accorder au renforcement des capacités en matière de comptabilité et d'audit du Plan d'action élaboré par le Rwanda;
- Il faudrait encourager les partenaires du développement leur principale responsabilité pour garantir que les décaissements se fassent dans les délais et régulièrement.

Objectif 3 : Promouvoir une gestion saine des finances publiques

i. Rapport d'autoévaluation

204. Le Rapport d'autoévaluation note que les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour promouvoir une gestion saine des finances publiques, mais elles doivent encore s'atteler à surmonter les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de ces mesures. En général, les autorités ont pris les dispositions nécessaires pour garantir ce que le Rapport d'autoévaluation appelle la «responsabilité financière». Par exemple, le Bureau du Contrôleur général envoie les rapports budgétaires au Parlement; il existe un Comité de gestion du Trésor qui gère le système de gestion de la caisse et regroupe des du service du Budget, du Trésor, du département de la macroéconomie, de l'Office rwandais des recettes et de la Banque centrale; il existe aussi un système de gestion des informations (SIBET) qui rend compte de l'exécution détaillée du budget dans les différents ministères.
205. En outre, le Ministère des finances présente des rapports en milieu d'exercice sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du budget annuel. Etant donné l'importance d'une bonne comptabilité et les nombreuses faiblesses constatées dans ce domaine, un Code comptable est programmé pour une adoption prochaine, après approbation du Parlement, pour se mettre en conformité avec les normes comptables internationales. Le Gouvernement, avec le soutien de la Banque mondiale, du DFID et de l'UE, avait déjà préparé une évaluation générale de la responsabilité financière comptable et un plan d'action y afférent (FARAP), prévoyant le renforcement des capacités.
206. Les limites en termes de capacité pèsent, encore une fois, sur la gestion des finances publiques. Par exemple, dans le domaine de la décentralisation financière, le compte rendu des dépenses par les administrations locales est inadéquat selon le Rapport d'autoévaluation. Au vu de ce qui précède, le système comptable du secteur est encore mal structuré du fait de l'absence d'un Plan comptable bien structuré.

ii. Conclusions de la Mission

207. Les principaux changements institutionnels intervenus récemment, c'est-à-dire l'adoption de la Loi organique sur le Budget, et le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), ont déjà été mentionnés. La Mission d'évaluation peut également indiquer que le Ministère des finances et de la planification économique a introduit un système de budget de caisse en 2001. La Mission d'évaluation a relevé que les besoins en dépense de fonctionnement étaient considérables. Du fait de l'étroitesse de l'assiette fiscale, le contrôle du déficit

global budgétaire a été, pendant de nombreuses années, dépendant des limites douloureuses imposées aux investissements qui étaient financés à 90% environ par l'aide étrangère.

208. La Mission d'évaluation a également fait quelques observations sur certaines dépenses que les autorités ont classées comme «Dépenses exceptionnelles» qui sont destinées à résoudre les problèmes créés par la guerre civile et le génocide, telles que la démobilisation, les tribunaux Gacaca, l'alimentation d'une partie importante de la population carcérale, etc. La Mission a trouvé qu'il serait difficile de savoir quelle est la destination finale effective de ces fonds et de déterminer si ces fonds avaient effectivement contribué à la réduction de la pauvreté. La Mission a également appris que le Parlement est confronté à de sérieuses contraintes au titre de ses capacités et des ressources disponibles pour assumer ses fonctions de surveillance dans tous les domaines de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques, notamment en matière de finances publiques. La Mission n'a pas pu savoir si effectivement les autorités s'étaient penchées sur la question, et dans l'affirmative, si elles avaient vu qu'il fallait urgemment combler cette insuffisance.

iii. Recommandations

209. La Mission d'évaluation recommande :

- La simplification et une large diffusion des informations sur les procédures fiscales et les procédures d'appel par le biais du mécanisme d'Appel des contribuables qui implique des acteurs désignés de manière indépendante pour entendre les plaignants ;
- Le renforcement des capacités et des moyens permettant au Parlement d'examiner les documents et la politique économiques.

Objectif 4 : Lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent

i. Rapport d'autoévaluation

210. Le Rapport d'autoévaluation a constaté que la corruption est faible au Rwanda, comme en atteste le récent rapport du KPMG. Mais les autorités ont tout de même décidé de lutter contre ce niveau de corruption dans l'administration publique. Par rapport au blanchiment d'argent, le Rapport d'autoévaluation mentionne, et le Gouvernement l'a confirmé à la Mission, que le cadre réglementaire est inadéquat au Rwanda et qu'il n'existe aucun système d'information permettant de détecter cette pratique. Le Rapport 2004 publié par le Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs indique qu'aucun cas de blanchiment d'argent n'a été signalé au Rwanda, un fait qui s'explique principalement par le contrôle exercé par les autorités sur les transferts monétaires d'une valeur supérieure à 50 000 dollars, à l'intérieur ou à l'étranger, par le biais de la Banque centrale.

ii. Conclusions de la Mission

211. Au cours de la Mission d'évaluation, les représentants des autorités ont énuméré les instruments légaux et les autres instruments utilisés dans cette lutte. Parmi les dispositions légales existantes se trouve un code de conduite national qui, entre autres choses, oblige les fonctionnaires à une déclaration régulière de leurs biens. En outre, une loi sur les marchés publics, qui établit les règles et les procédures de passation de marchés publics, a été soumise au Parlement. La Magistrature, le Bureau de l'Ombudsman et le Bureau du Contrôleur général jouent un rôle très important dans la lutte contre la corruption ; les autorités font des efforts concertés pour renforcer les capacités de ces organes afin de leur permettre de mener à bien leurs tâches. Les faibles niveaux de salaires sont souvent évoqués pour expliquer la corruption des fonctionnaires des niveaux inférieur et moyen du Gouvernement, les autorités sont aussi en train de revoir la structure salariale.
212. Les autorités ont insisté auprès de la Mission d'évaluation sur le fait qu'elles sont en train de prendre des dispositions pour améliorer le suivi, et la sensibilisation sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Avec l'assistance technique du FMI et de la Banque mondiale, le Gouvernement rwandais a convenu d'un plan d'action qui comporte notamment la mise en place d'un cadre légal et réglementaire conforme aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
213. La Mission a été également informée que la Banque centrale a élaboré une loi pour lutter contre le blanchiment d'argent, actuellement à l'étude au Ministère de la Justice et que sa soumission au Parlement est prévue pour la fin 2005. Une loi portant sur la lutte contre le financement d'activités terroristes, élaborée par le Commissaire de police est également à l'étude au Ministère de la justice qui décidera de l'opportunité de la fusion de ces deux projets de loi. En attendant, d'autres éléments du plan d'action se poursuivent ; notamment, les autorités ont lancé une campagne de sensibilisation au blanchiment d'argent; des contrôles se font plus serrés au sein du système bancaire pour renforcer la vigilance par rapport aux activités et aux transactions potentielles de blanchiment d'argent; et les banquiers, les assureurs, les juges et les policiers ont subi une formation appropriée.

iii. Recommandations

214. La mission recommande aux autorités rwandaises:
- D'examiner, ratifier et appliquer au niveau national la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption ;
 - De rationaliser les organes de lutte contre la corruption sur la base d'une évaluation systématique des besoins et des priorités dans ce domaine, afin de se prémunir contre les vides juridiques et d'éviter la duplication des mandats;

- De créer un mécanisme ou un cadre de coordination centralisé composé de toutes les institutions publiques compétentes, du secteur privé, de la société civile et des médias;
- D'accroître le budget de fonctionnement et le niveau des effectifs du Bureau de l'Ombudsman;
- De clarifier dans la plus grande transparence la conduite des troupes et des agents des forces de sécurité rwandaises en RDC, pour clore de manière satisfaisante ce dossier, en accord avec les Nations Unies et la RDC;
- De veiller à ce que le Parlement examine et adopte les lois sur le blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme, une fois celles-ci soumises à son examen, et affecter les ressources nécessaires pour assurer l'application effective desdites lois, lorsqu'elles auront été votées ;
- De renforcer la collaboration avec les pays voisins dans le cadre des activités de lutte contre le blanchiment d'argent.

Objectif 5 : Promouvoir l'intégration régionale

i. Rapport d'autoévaluation

215. Le Rapport d'autoévaluation du Rwanda démontre une volonté politique considérable et un soutien général à l'intégration régionale du Rwanda. La COMESA est le premier centre d'intérêt ; mais le Rapport d'autoévaluation commence par énumérer d'autres organisations régionales importantes auxquelles appartient le Rwanda, notamment l'Initiative du Bassin du Nil, la Communauté économique des Grands Lacs, l'Organisation du Bassin de la Kagera et la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale.
216. S'agissant de la COMESA, le Rapport d'autoévaluation comporte un exposé lucide des coûts et des avantages de l'intégration des politiques que le Rwanda essaie de mettre en place pour s'assurer que le pays réalise les gains potentiels découlant de l'intégration tout en réduisant sensiblement les pertes à court terme ; l'exposé couvre aussi les mesures prises par les autorités, et les succès enregistrés, pour la mise en oeuvre des accords entre les membres de la COMESA en matière de libéralisation et d'harmonisation des tarifs, d'autres politiques commerciales, les réformes du système de change, les incitations à l'investissement et les politiques monétaires et financières. La volonté politique découle en fin de compte de l'attente que les gains tirés de l'intégration à moyen et long termes dépassent de loin les coûts, en dépit du solde transitoire à court terme entre les avantages tirés et les dépenses.
217. Le Rapport d'autoévaluation explique que les autorités escomptent des gains nets rapides en termes de revenu et de consommation, si elles arrivent à mettre en place les politiques appropriées. Comparativement à ce qu'ils seraient autrement, les prix aux consommateurs devraient bénéficier de la baisse des tarifs au sein de la COMESA. Bien que les sociétés rwandaises se plaignent des effets négatifs de la concurrence en provenance des autres pays de la COMESA, cette concurrence les rendra plus efficaces, et l'on s'attend à ce que les investissements étrangers directs affluent rapidement au Rwanda du fait des incitations rwandaises à l'investissement conformes aux accords de la COMESA. Mais les autorités sont conscientes du fait que, pour cela, elles

doivent améliorer leurs infrastructures et mettre en place d'autres politiques pour contrebalancer l'inconvénient des coûts énergétiques relativement élevés.

218. Un facteur majeur à cet égard, est l'effet négatif que cela générerait sur les recettes publiques, étant donné que les recettes douanières collectées sur les importations de la COMESA représentent une part substantielle des recettes publiques. L'on compte qu'avec le temps, l'élargissement de l'assiette fiscale fera plus que contrebalancer cet effet négatif.

ii. Conclusions de la Mission

219. Malheureusement, comme la Mission l'a expliqué lors des entretiens avec les autorités, les incertitudes demeurent dans ce domaine, sur la date probable à laquelle les effets positifs de l'intégration commenceront à se faire sentir.
220. Les autorités ont affirmé avoir remporté des succès dans leurs politiques de libéralisation et d'harmonisation. Par exemple : a) les barrières non tarifaires, notamment les licences d'importation et d'exportation, ont été abolies, à l'exception d'une courte liste d'articles contrôlés pour des raisons de santé, de sécurité et d'environnement ; b) les tarifs sur le commerce intra régional ont été abolis et le régime tarifaire extérieur commun recommandé par la COMESA, mis en place ; c) les politiques de privatisation se poursuivent avec vigueur ; d) des mesures sont prises pour améliorer l'efficacité et réduire les risques dans le système de paiements, notamment l'introduction d'un système électronique de transfert ; e) l'Agence rwandaise de promotion des investissements et des exportations est en train d'affiner des procédures pour renforcer les éléments d'incitation ; et f) plusieurs mesures sont à l'étude pour développer le marché des capitaux.
221. Dans le domaine général de l'harmonisation monétaire et financière, plusieurs cibles et objectifs quantitatifs ont été arrêtés par les membres du COMESA. Le Rwanda fait des progrès vers la réalisation de ces objectifs et est déterminé à les atteindre tous. Ces cibles et ces objectifs sont en particulier : le déficit budgétaire global en rapport avec le PIB (5 % ou moins), la stabilité du taux de change et sa détermination par le marché, les dettes extérieure et intérieure à ramener à des niveaux gérables en rapport avec le PIB, le déficit du compte courant extérieur (hors dons) à ramener à un niveau gérable en rapport avec le PIB, le recours aux instruments indirects pour les transactions monétaires de la Banque centrale, la détermination des taux d'intérêt par le marché, un ratio investissement brut/PIB de 20 % au moins, un taux de croissance du PIB de 5 % au moins par an, un taux d'inflation moyen de 5 % au plus par an, une réduction à zéro du déficit budgétaire financé par la Banque centrale, et des réserves internationales officielles équivalentes à au moins quatre mois d'importations.

iii. Recommandations

222. La Mission d'évaluation félicite le Rwanda pour sa nouvelle orientation en matière d'intégration régionale, en particulier son intégration prochaine à la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est. Néanmoins, la Mission

recommande que le pays entreprenne des analyses coûts avantages de l'impact potentiel de l'intégration aux structures d'intégration régionale.

4. Gouvernance d'entreprise

4.1 Introduction

223. Le secteur industriel rwandais est l'un des plus modestes et des moins développés de la région. L'industrie représente environ la moitié de la production industrielle en termes de valeur et moins de 10% de l'ensemble du PIB. Le secteur est peu développé et les produits alimentaires, les boissons et le tabac représentent 80% de la production industrielle totale, soit une proportion supérieure à celle enregistrée partout ailleurs dans la région. Les industries chimiques représentent 4% de toute la production industrielle tandis que le textile et l'industrie de l'habillement représentent 2%, soit la proportion la plus faible de la région. Le secteur privé est embryonnaire et l'implication de l'Etat en tant que producteur et prestataire de services économiques essentiels est extrêmement forte.
224. Il n'existe pas de marché financier, au sens conventionnel du terme, au Rwanda. Le marché financier et monétaire est dominé par neuf banques et six compagnies d'assurance dans lesquelles l'Etat continue d'être l'actionnaire majoritaire. On sait peu de choses du niveau de capitalisation de l'économie, même s'il est clair que l'Etat est le principal acteur, suivi des multinationales, les PME dominant le secteur informel. Ce secteur semble en effet être dominé par les entreprises familiales tandis que l'on note la présence de sociétés à responsabilité limitée dans la filière moderne.
225. On estime à 60 le nombre total d'entreprises enregistrées au Rwanda qui réalisent un chiffre d'affaires annuel de 100 millions de francs rwandais ou plus. En plus de ces grandes entreprises, on dénombre 5 000 petites et moyennes entreprises. Ces dernières années, la croissance des services a été en deçà de celle de l'ensemble de l'économie, ce qui est imputable à l'interruption des programmes de secours d'urgence par la plupart des organisations donatrices. Le Rwanda a un potentiel touristique considérable mais n'attire qu'un tout petit nombre de visiteurs du fait de son isolement géographique. Au total, le tourisme continue de n'apporter qu'une faible contribution à l'économie du pays.
226. Le Gouvernement a pris des mesures visant à mettre en place les infrastructures de base par la réalisation du projet de Compétitivité et de promotion des entreprises, actuellement financé par la Banque mondiale. Cependant, le pays ne compte toujours pas d'institutions clés de gouvernance d'entreprise telles qu'une Chambre de commerce et d'industrie ou de véritables organismes de régulation, de supervision ou de contrôle, notamment un Institut des administrateurs de sociétés, des associations de comptables, d'auditeurs, de courtiers, d'opérateurs économiques, de conseillers en investissements, un Ordre des notaires et un Ordre des architectes. Le Barreau du pays est encore très jeune et manque d'expertise sectorielle et thématique. La Mission d'évaluation souligne la nécessité pour le Rwanda d'élaborer un cadre institutionnel adéquat, comportant les principes, les normes et les codes les plus appropriés pour la gouvernance

d'entreprise sur la base des normes internationales auxquelles il a déjà souscrit.

4.2 Normes et Codes

i. Rapport d'autoévaluation

227. Le Rapport d'autoévaluation indique que le Rwanda a adopté ou ratifié toutes les Normes et tous les Codes énumérés dans le Questionnaire du MAEP, à l'exception des principes de base régissant les valeurs mobilières, l'assurance et la bonne gouvernance d'entreprise. Le Rapport d'autoévaluation note, toutefois, que le niveau actuel de mise en œuvre et de conformité n'est pas uniforme.

ii. Conclusions de la Mission

228. La Mission d'évaluation a, en effet, constaté que le Rwanda a ratifié et adopté un grand nombre de Normes et de Codes internationaux clés en matière de gouvernance d'entreprise. Le Rwanda a, en particulier, ratifié et/ou adopté les Normes et les Codes internationaux suivants :
- Le document cadre du NEPAD (2001)
 - Les principes de gouvernance d'entreprise (OCDE & Commonwealth)
 - Les normes comptables internationales
 - Les normes internationales d'audit
 - Les principes fondamentaux de supervision efficace des banques
 - La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
 - Les codes du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT)
 - Les codes relatifs à la sécurité et l'hygiène industrielle et environnementale de l'Organisation mondiale de la santé
229. Toutefois, en dépit de la réaffirmation officielle de l'adhésion à ces principes, on note un manque général d'informations sur la gouvernance d'entreprise. Plusieurs programmes de sensibilisation sont en cours, à l'instigation du secteur privé et du secteur public, notamment des ONG et des organismes d'exécution de projets, des Institutions de financement du développement (DFI). Les principaux constats relatifs aux Normes et aux Codes peuvent se résumer ainsi qu'il suit :
230. Les Principes fondamentaux de contrôle et de régulation des valeurs mobilières et des assurances n'ont pas été adoptés et ne le seront pas dans un futur proche, en dépit de la décision de créer une Bourse de valeurs mobilières. Ces dispositions, si elles existaient, devraient avoir un impact sur la future Bourse des valeurs de Kigali qui ambitionne de s'intégrer au marché financier régional de l'Afrique de l'Est.
231. Le Programme d'action stipule que toutes les banques rwandaises doivent être conformes à Bâle II d'ici décembre 2007. La Banque nationale du Rwanda ne pense pas que ce sera possible et s'attelle plutôt à respecter les critères de convergence institués par Bâle I.

232. Les principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE et du Commonwealth n'ont pas été adoptés par le milieu rwandais des affaires. Le Gouvernement et la Fédération rwandaise du secteur privé organisent actuellement des ateliers de sensibilisation avec l'assistance du Projet de développement de la compétitivité et des entreprises, financé par la Banque mondiale, dans le but d'accroître la prise de conscience des règles de gouvernance d'entreprise, tant dans le secteur public que privé.
233. Le plan comptable actuel, utilisé par les entreprises rwandaises, n'est pas conforme aux normes comptables internationales. Les normes internationales d'audit ne sont pas communément appliquées par les entreprises. L'on espère que lorsqu'il sera créé, l'Institut rwandais des experts-comptables (RICA) contribuera à la révision du plan comptable et à la formation des comptables locaux à son utilisation, mais également à la sensibilisation des dirigeants, des administrateurs et des actionnaires d'entreprises à l'utilité de la pratique d'audit.
234. Le Rwanda a ratifié les codes relatifs à la sécurité et à l'hygiène industrielle et environnementale de l'Organisation mondiale de la santé, mais aucun texte d'application n'a encore été promulgué. Le pays a également ratifié vingt-sept (27) des codes de l'Organisation internationale du travail (OIT), y compris les huit (8) conventions obligatoires. Toutefois, ces instruments ne sont pas communément observés par le Gouvernement, les employeurs et les travailleurs et il n'existe pas de mécanismes d'application et de sanction en cas de violation de ces conventions et recommandations.

iii Recommandations

235. La Mission d'évaluation recommande :

- La mise en place d'un groupe de travail interministériel pour faire le point de la mise en œuvre de tous les codes et les normes ;
- La poursuite des efforts pour susciter une prise de conscience générale par rapport à la gouvernance d'entreprise, tant par le secteur privé que par le secteur public.

4.3 Evaluation des objectifs du Maep en matière de gouvernance d'entreprise

Objectif 1 : Promouvoir un environnement propice et un cadre efficace pour les activités économiques

i. Rapport d'autoévaluation

236. Le Rapport d'autoévaluation indique que le Rwanda a créé plusieurs organes de régulation tels que la Banque nationale du Rwanda, le Bureau rwandais de normalisation, la Commission des assurances, la Direction nationale des marchés publics, le Secrétariat à la privatisation et le Forum des partenaires du secteur public. Selon le Rapport d'autoévaluation, ces organes de régulation visent à harmoniser les lois, les directives et les réglementations rwandaises avec les normes et les codes internationaux. A cet effet, le Rapport

d'autoévaluation est d'avis que ces institutions jouent un rôle clé au niveau des cadres juridiques et réglementaires. Toutefois, elles sont loin d'être idéales, si l'on recherche les meilleurs cadres juridiques et réglementaires. Le Rapport d'autoévaluation reconnaît le caractère limité de ces cadres dans la mesure où il énumère, au nombre des défis que le Rwanda doit relever pour créer un climat favorable, un ensemble de lois et de réglementations indispensables au renforcement des cadres juridiques et réglementaires du Rwanda.

ii. Conclusions de la Mission

237. La Mission d'évaluation estime que le Rwanda a posé les jalons de la création d'un climat favorable. Toutefois, le pays doit étendre, refondre et promulguer un nombre important de nouvelles lois, réglementations et règles et mettre également en place plusieurs autres institutions, qui sont les principaux acteurs et intervenants dans la création d'un climat favorable aux affaires. A cet effet, la Mission d'évaluation a entrepris une analyse exhaustive des conclusions qu'elle a tirées de ses investigations sur les principaux volets du cadre juridique et réglementaire ainsi que sur le cadre institutionnel en place au Rwanda.

Cadre législatif et réglementaire

238. Au cours des dix dernières années, le Gouvernement du Rwanda a mis en place un arsenal impressionnant de lois et de réglementations qui couvre en partie les thèmes ayant trait à la gouvernance d'entreprise. Aussi dans l'ensemble, le pays dispose-t-il d'un bon cadre juridique pour la promotion du secteur des affaires de l'économie. Le climat des affaires est assez favorable même s'il y a encore beaucoup à faire. Ces dix dernières années ont vu la mise en place d'un certain nombre d'institutions de gouvernance, avec un accent particulier sur l'environnement économique, et principalement la réglementation des secteurs-clés de l'économie. Toutefois, cet ensemble de lois et de règlements est disparate et souvent dépassé. Ces règlements ont besoin d'être formulés de manière cohérente afin d'offrir les outils essentiels pour approfondir la gouvernance d'entreprise. Cet aspect devra être pris en compte dans le cadre du programme ambitieux de réformes administratives et judiciaires initiées par le pays ces dernières années et qui ont donné lieu à de nouveaux projets de lois actuellement à l'examen au niveau des deux chambres du Parlement.

Cadre juridique des entreprises

239. Le Gouvernement du Rwanda a initié un vaste programme de réformes dans les domaines législatif et judiciaire pour conformer sa législation et sa réglementation aux normes internationales et régionales au moment où le pays s'emploie à faire du secteur privé le moteur de sa croissance économique. Ce processus vise à regrouper les textes de loi dans un cadre plus cohérent et plus efficace, en conformité avec les Normes et les Codes ci-dessus mentionnés. Les différentes parties prenantes ont été associées à cet exercice, notamment la Fédération du secteur privé et le Barreau. Ce processus est soutenu par un projet financé par la Banque mondiale, à savoir : le Projet de compétitivité et

de promotion des entreprises (CDEP). Ce projet a joué un rôle clé dans l'examen des différents textes de loi; il propose un nouveau cadre juridique global destiné à améliorer le climat des investissements au Rwanda. La tâche est immense, et le Ministère de la Justice a établi l'ordre des priorités, notamment en classant les lois à amender et à harmoniser en deux groupes:

240. Dans le cadre de la première phase, des projets de lois s'inscrivant dans les domaines ci-dessous énumérés sont en cours de préparation ou ont déjà été examinés par les Parlementaires:

- Le code des investissements
- Le code des impôts
- Les procédures fiscales
- Le code des douanes
- Le code de passation des marchés publics
- Le code minier
- Le régime foncier
- La loi sur l'environnement
- Le code de la propriété intellectuelle
- La législation et la réglementation sur les opérations boursières
- La loi sur le blanchiment d'argent

241. Dans la seconde phase, pour laquelle le Gouvernement recherche activement des ressources financières, l'accent sera mis sur l'élaboration de projets de lois dans les domaines suivants :

- La loi sur les sociétés
- L'insolvabilité et la faillite
- Les procédures commerciales
- Les moyens de règlement non judiciaires des litiges commerciaux
- Les contrats civils et commerciaux
- Le commerce international
- Les activités commerciales auxiliaires
- Les établissements bancaires et financiers
- Les assurances et la Commission des assurances
- La loi pénale en matière financière et économique
- La protection de la concurrence et des consommateurs
- La législation sociale et sur le travail
- La micro finance
- La législation comptable

242. Il convient de faire remarquer que, selon le calendrier présenté par le Ministère de la Justice, l'examen de la Loi comptable vient en dernière position. Toutefois, des initiatives imminentes, notamment celle relative à la Bourse des valeurs indiqueraient une plus grande urgence et le caractère prioritaire de cette loi.

243. Le CEDP visera tout d'abord à aider le Gouvernement à élaborer les lois commerciales et financières. Suivra ensuite l'élaboration d'autres textes, tels que les lois sur les partenariats, sur le commerce électronique, la compétitivité et la loi en matière d'insolvabilité. La dernière phase consistera à réviser le code du travail et le code de la sécurité sociale, la loi sur la micro finance, les assurances et la comptabilité.

Organismes de réglementation et de contrôle

244. La mise en place d'un cadre juridique implique l'existence de compétences pour appliquer les règlements arrêtés et prendre des sanctions en cas d'infraction. La Mission d'évaluation a examiné minutieusement la question avec les différentes parties prenantes et émis le vœu que, lorsque l'ensemble des lois et des réglementations aura été mis en place conformément à un calendrier raisonnable, les autorités veillent à leur application et leur observance, étant donné l'ambition du pays de créer un environnement favorable aux affaires.
245. En dépit de la mise en place récente de plusieurs organes de régulation, on note un manque généralisé de compétences pour veiller à l'application des prescriptions légales. De l'avis de la Mission, cette préoccupation doit faire l'objet d'une attention urgente. Cela vaut également pour tous les organes à différents niveaux, surtout les organes institutionnels ci-après, chargés de la supervision et du contrôle de la bonne application des principes de gouvernance d'entreprise :
- L'Office rwandais des recettes (RAA)
 - L'Agence rwandaise de gestion de l'environnement (REMA)
 - L'Agence rwandaise de réglementation des services publics (RURA)
 - La Commission rwandaise des assurances (RIC)
 - Le Bureau rwandais de normalisation (RBS)
 - L'agence des mines (MA)
 - L'Office rwandais du tourisme et des parcs nationaux (ROTNP)
 - La Commission nationale des marchés publics (NTB)
246. Mais ces organes, dont la création, pour la plupart, est très récente, n'ont pas encore d'impact réel dans leurs domaines respectifs de compétence, même si des progrès notables ont été enregistrés. En outre, la Mission d'évaluation a souligné qu'il existe un risque potentiel de conflit d'intérêt qui pourrait se poser lorsqu'une agence gouvernementale, telle la RURA, devra veiller à l'application des règles et réglementations aux sociétés de monopole d'État, notamment les services publics.

Secteur des Finances, de la supervision des banques et des organismes de tutelle des assurances

i) Le secteur des assurances

247. La Commission nationale d'assurance (NIC) a été créée en 2002, mais n'est devenue opérationnelle qu'en juillet 2004. Elle a commencé à travailler sur la

réglementation de l'assurance avec l'assistance d'un consultant américain. Selon les prévisions, la loi sur l'assurance sera soumise au Parlement au cours du troisième trimestre de l'année 2005 et devrait être applicable avant la fin de l'année. Entre-temps, il existe un vide en ce qui concerne les activités de courtage. Le marché rwandais de l'assurance n'est jusque-là constitué que de six compagnies d'assurance et d'un nombre limité d'agents. De nouveaux investisseurs envisagent de pénétrer le marché du courtage, mais la Commission des Assurances ne dispose pas encore d'outils de réglementation pour superviser ces activités, quand bien même elles ne peuvent être interdites. En conséquence, un cadre temporaire est actuellement à l'étude. Il sera très certainement mis en place par décret présidentiel qui devra être pris avant juillet 2005.

248. Le Rapport d'autoévaluation réaffirme que le Rwanda a opté pour le libre-échange et les principes de liberté de tarification. Mais, dans le même document, il indique que ce sont actuellement les sociétés d'assurance qui fixent elles-mêmes leurs primes mais que, à l'avenir, la Commission s'en chargera. La Mission d'évaluation est d'avis qu'un tel propos est en contradiction avec les principes d'un marché libre.
249. De même, la Mission d'évaluation a noté que l'accès limité à des ressources humaines et financières adéquates semble constituer un obstacle réel au bon fonctionnement de la Commission. Il n'existe pas d'actuaire dans tout le pays. Au regard de ses missions, la Commission souffre d'un sous-effectif grave (elle ne dispose que de quatre professionnels). La nécessité de procéder au renforcement des capacités institutionnelles se fait sentir avec acuité. A cet effet, la Mission d'évaluation pense que la coopération avec les autres organes africains de réglementation de l'assurance, tels que la Conférence interafricaine des marchés de l'assurance (CIMA), devrait être une priorité pour permettre la réglementation rapide et efficace d'un secteur représentant 32 % du secteur financier du Rwanda.
250. Enfin, la Mission d'évaluation a observé que la conformité aux principaux codes et principes de bonne gouvernance d'entreprise n'est pas communément observée par les six compagnies nationales d'assurance. Seules les succursales des multinationales et des ONG fonctionnent en conformité avec lesdits codes et principes.

ii) Le secteur bancaire

251. Depuis l'introduction de la loi de 1999 sur les banques et les autres établissements financiers, la Banque nationale du Rwanda (BNR) est l'organe de réglementation du secteur bancaire. Le Gouvernement consulte la BNR et recherche son avis lorsqu'il s'agit de définir le cadre macroéconomique sur lequel le budget national repose chaque année. Bien que la BNR soit associée au processus de définition du cadre macro-économique général, la Mission d'évaluation pense qu'elle ne jouit pas d'une autonomie totale pour conduire la

politique monétaire¹². Elle est sous la tutelle du Ministère de la planification économique et des finances.

252. Le Rapport d'autoévaluation reconnaît que l'État est un acteur majeur des activités bancaires. Maintenant que le Gouvernement a renfloué l'UBPR et privatisé deux autres banques (la BCR et la BACAR), la Mission d'évaluation pense qu'il doit chercher à céder toutes ses participations majoritaires dans le secteur bancaire pour éviter les conflits d'intérêt lorsqu'il s'agira de prendre des décisions en matière d'octroi de crédits.
253. S'agissant des marchés monétaires, la Mission d'évaluation constate que l'intervention du Gouvernement sur le marché monétaire par l'émission de bons de trésor à rendement relativement élevé a faussé les données du marché. Les banques n'ont pas à consentir des prêts pour des activités productives pour faire fructifier leur argent. En conséquence, étant donné que le marché financier n'est pas un marché compétitif, la Mission d'évaluation est d'avis que le Gouvernement doit réduire les taux qu'il offre pour inciter le marché à la baisse, en particulier lorsque aucune tendance macroéconomique fondamentale ne justifie ce rendement élevé sur les instruments de la dette publique.
254. La Mission d'évaluation note que les banques locales devront former leurs personnels, en particulier dans les domaines commerciaux et de recouvrement de crédits afin de pouvoir être plus novateurs et accroître la qualité des services fournis aux clients.

iii) Législation sur l'insolvabilité et le blanchiment d'argent

255. La Mission d'évaluation a constaté que le Rwanda ne dispose pas encore de loi contre le blanchiment d'argent mais qu'il travaille de concert avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, à la préparation d'un projet de loi qui sera soumis au Gouvernement. Dans le même temps, la Police nationale travaille sur un projet de loi relatif au financement des activités antiterroristes. La fusion de ces deux lois est à l'examen, mais aucune décision n'a encore été prise. Dans tous les cas, la Mission d'évaluation a noté que le pays est fort déterminé à combler le vide et doit disposer de lois applicables au financement d'activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme vers la fin de l'année 2005. Entre-temps, la BNR donnera des instructions aux banques pour qu'elles continuent à faire preuve de diligence dans l'application dans leurs relations avec leurs clients dans le cadre de l'initiative « Know your Customer – *Apprenez à connaître vos clients.* »

iv) Consolidation et renforcement des règles et procédures de contrôle bancaire

256. La Mission d'évaluation a constaté lors de sa visite et de sa séance de travail avec la hiérarchie de la NBR que les faiblesses administratives des banques locales, perceptibles aux lendemains du génocide, ont à présent été corrigées. En outre, grâce à des procédures rigoureuses de recouvrement, le stock de

¹² Cette conclusion est reprise dans la partie se rapportant à la gouvernance et à la gestion économiques (Normes et Codes) du présent rapport.

créances douteuses, qui avoisinait par le passé 40 % des actifs totaux du secteur bancaire, est tombé à 26 % en 2004 et est concentré dans deux banques (la BCR et la BACAR). Ces prêts étant partiellement garantis et, les banques ayant été recapitalisées en 2004, les dispositions à prendre devraient avoir un impact minimal sur le secteur bancaire.

257. L' Union des Banques Populaires du Rwanda (UBPR), le plus grand établissement de crédit rural, a bénéficié de nouveaux capitaux en 2004 avec le concours financier de la Banque mondiale. La Mission d'évaluation conclut que le secteur bancaire rwandais se porte à présent mieux qu'en 2001. Les nouvelles instructions édictées par la BNR renforceront davantage le secteur bancaire. Les banques sont maintenant tenues de publier leur situation financière tous les trois mois et, depuis la fin de l'année 2004, elles doivent même les publier dans un journal local.

258. Le Rapport d'autoévaluation indique que moins de 4% de la population a un compte bancaire. Mais, ce chiffre ne tient pas compte de toutes les personnes qui ont accès à des services financiers grâce aux institutions de micro finance, surtout par le canal de l'UBPR. Néanmoins, la couverture bancaire est, en réalité, très faible, comparée à d'autres pays africains. Cette situation pourrait s'expliquer par le manque d'orientation du service clientèle des banques commerciales et par le manque de confiance des clients dans le système bancaire.

259. En dépit du regain de concurrence, suite aux récentes privatisations partielles de la BCR et de la BACAR, le grand public ne perçoit pas véritablement la valeur ajoutée qu'apporte le système bancaire. Les raisons évoquées sont les longues files d'attente aux guichets des banques, la mauvaise qualité du service, le coût prohibitif du crédit qui se traduit, en fait, par de fortes marges, des frais bancaires et des coûts de transaction élevés, le faible niveau d'octroi de crédits. En fait, les informations disponibles et les discussions avec les partenaires ont révélé que les procédures de négociation de crédit sont longues et n'aboutissent pas toujours à l'octroi de crédits, ce qui handicape et entrave le développement du secteur privé. La Mission d'évaluation est d'avis que cette situation retarde également le développement d'une culture bancaire.

260. La Mission d'évaluation pense que les capacités de la BNR doivent être renforcées afin que la Banque centrale devienne un véritable organe de réglementation et de supervision autonome. Ce qui lui permettra d'asseoir et de consolider ses structures d'autant plus qu'elle bénéficie déjà, à divers égards, de l'assistance technique des institutions de Bretton Woods.

261. La Mission d'évaluation estime que le système bancaire rwandais devrait être plus dynamique afin d'élargir sa base de déposants. Sinon, il perpétuera un cercle vicieux dans lequel la base restreinte d'utilisateurs des banques génère des coûts d'infrastructures bancaires élevés, situation qui, à son tour, constituera un facteur de découragement qui empêchera le Rwandais moyen d'aller ouvrir un compte bancaire. Si la tendance n'est pas inversée, les excédents de

liquidités que les banques détiennent actuellement ne sera pas investi à long terme dans les secteurs productifs de l'économie. Les rendements élevés et les niveaux considérables de liquidités pourraient plutôt favoriser la spéculation ainsi que des transactions à court terme dans le secteur bancaire.

v) Autres structures institutionnelles et réglementaires de consolidation d'un environnement propice aux affaires

a) Institutions d'appui à la promotion des investissements

262. Un des objectifs du CEDP est d'aider à améliorer le climat des affaires afin de favoriser le développement du secteur privé. À cet effet, le CEDP a aidé le Gouvernement à mettre en place et à renforcer deux organismes importants, à savoir : l'Agence rwandaise de promotion des investissements et des exportations (RIEPA) et le Centre d'Appui aux PME du Rwanda (CAPMER). La Mission d'évaluation n'a pas eu l'occasion de rencontrer des représentants de ces deux organes lors de son séjour. Toutefois, la visite auprès des responsables du CEDP, de la Fédération du Secteur privé et du Secrétariat chargé de la privatisation semble indiquer que ces structures sont désormais opérationnelles.

- La RIEPA, qui a été créée en 2000, travaille à promouvoir l'investissement étranger direct et a démontré sa capacité en la matière avec l'identification de 41 nouveaux projets, dont 17 ont déjà été réalisés.
- Le CAPMER, dont le Président est désigné par la Fédération du secteur privé, apporte son concours aux entreprises naissantes et forme les hommes d'affaires à développer leurs activités.

263. Les procédures d'enregistrement des nouvelles sociétés ont été améliorées de manière substantielle et ne durent à présent que 14 jours. L'introduction d'un guichet unique réduira, selon les attentes, le temps d'enregistrement des institutions de micro finance et des ONG, de 2 mois à 2 jours. La décentralisation du service d'enregistrement étant également en cours, la Mission d'évaluation est d'avis qu'une infrastructure adéquate, en particulier un système informatique efficace et intégré, doit être mise en place afin de ne pas sacrifier le caractère exhaustif des informations à la célérité.

264. L'enregistrement des propriétés foncières demeure un problème du fait de sa centralisation au niveau du Conseil municipal de Kigali, même pour les propriétés foncières se situant à l'intérieur du pays. Résultat, la procédure d'obtention d'un enregistrement est longue (environ 354 jours) et coûteuse, ce qui est ennuyeux d'autant que les investisseurs ne peuvent pas utiliser ces propriétés comme garanties de prêts bancaires. La loi foncière est achevée et en passe d'être adoptée par le Parlement. Sa préparation a posé un vrai problème de gouvernance dans la mesure où elle a dû reposer sur un corpus de textes de lois épars traitant de la complexité de la question foncière dans le contexte historique du Rwanda.

265. Enfin, la Mission d'évaluation a observé que le CEDP a participé à la révision du code des investissements récemment adopté par le Parlement et qui offre d'importantes mesures incitatives pour les nouveaux investissements d'un montant supérieur à l'équivalent de 100 000 dollars des États Unis.
266. La Mission d'évaluation a également observé que l'Office rwandais des recettes (RAA) a entamé une rénovation intégrale de son système informatique, ce qui limitera les désagréments causés au monde des affaires, tout en intégrant les systèmes de l'Office rwandais des recettes (impôts sur le revenu et recettes douanières) de la BNR, de la Direction nationale des marchés publics, de la Banque nationale du Rwanda et de la Caisse de sécurité sociale. Les manuels de procédure de l'Office rwandais des recettes ont été harmonisés avec les normes internationales pertinentes. Une cellule spéciale a été créée pour contrôler l'intégrité et le professionnalisme des agents des impôts et des douanes.
267. La BNR a mis en place un département chargé de créer une base de données centralisée d'informations financières sur la clientèle des banques, conjointement avec l'Office rwandais des recettes. Ce processus n'en est qu'à ses débuts. La BNR s'active à faire adopter les normes comptables générales et à les faire appliquer afin de pouvoir recueillir des données cohérentes pour les mettre à la disposition du public. A cet égard, la Mission d'évaluation pense que l'accent doit être mis sur l'obtention d'une base de données crédible. Il convient de rappeler que les banques échangent déjà des informations sur les soldes débiteurs enregistrés dans leurs livres, s'agissant, en particulier, des prêts improductifs.

b) Législation et réglementation visant à harmoniser les taux d'imposition et les redevances et droits de douane

268. La Mission d'évaluation a constaté qu'une nouvelle loi relative à l'impôt sur le revenu a été adoptée par le Parlement et est en cours de promulgation. Cette loi est à présent totalement conforme au code des investissements, ce qui n'était pas le cas dans sa version antérieure.

c) Libéralisation du secteur des services publics en vue de réduire les coûts des transactions commerciales

269. Le Rwanda s'est engagé dans un vaste programme de libéralisation économique, en particulier dans les secteurs des services publics, du transport et des télécommunications. Toutefois, la loi n'interdit pas les monopoles, ce qui pourrait être un facteur limitant la compétitivité et l'efficacité en ce qui concerne les entreprises et les sociétés de services publics détenues par l'État. C'est une question importante dans la mesure où la production et la distribution de l'électricité, de l'eau et du gaz ainsi que les services de transport de télécommunication sont vitaux pour le développement de l'économie.

270. La réduction des coûts des facteurs (l'électricité et autres sources d'énergie, les télécommunications et l'eau) et le renforcement de l'efficacité des services publics et de l'administration constituent un autre défi que le Rwanda doit relever. La privatisation de Rwandatel est en cours de finalisation et les négociations avec le partenaire stratégique potentiel sont dans leur phase finale. L'on peut s'attendre à l'amélioration des services de télécommunication suite à la privatisation.
271. La pénurie d'électricité continue d'être une véritable entrave au développement des affaires au Rwanda. De nouveaux projets sont en cours de négociation pour l'octroi de concessions de fourniture indépendante d'électricité produite à base de gaz sur le Lac Kivu, ainsi que des projets domestiques utilisant la tourbe et l'énergie solaire en coopération avec l'Institut des sciences et technologie de Kigali (KIST). Ces projets doivent être poursuivis dans l'optique de pallier rapidement aux pénuries d'électricité auxquelles le pays est confronté.
272. Le Secrétariat à la privatisation a été mis sur pied par une loi de 1996. Il est chargé de la cession de plusieurs entreprises publiques. À ce jour, le Secrétariat a déjà vendu trente-neuf (39) sociétés de divers secteurs: agriculture et agro-industrie, hôtellerie et tourisme, industrie, exploitation minière, énergie, services, secteur financier (service bancaire et assurance). La Mission d'évaluation pense que le Gouvernement doit réguler le secteur des services publics, mais se retirer progressivement de la gestion effective de ces services.

vi) La Bourse de Kigali

273. Le pays ne possède pas encore de Bourse des valeurs mobilières. Toutefois, toutes les parties prenantes au Rwanda, ont la ferme conviction que la création d'une Bourse des valeurs mobilières à Kigali sera la condition sine qua non et le premier pas vers la création et le développement d'un marché financier, facteur vital pour la diffusion de bons principes de gouvernance d'entreprise. Dans le cadre de ce processus, un Comité de pilotage a été mis en place. Ce Comité a désigné un consultant kenyan pour mener une étude de faisabilité, financée par le PNUD. Les résultats de cette étude seront soumis aux membres du Groupe de travail spécialisé à la fin avril 2005. Une réunion des parties prenantes sera alors organisée au début du mois de mai 2005 pour la validation, avant que les conclusions de l'étude ne soient soumises au Gouvernement. Un projet de loi devra alors être préparé et déposé au Parlement pour adoption.
274. Vu la faiblesse du pouvoir d'achat enregistrée dans le pays, on pourrait se demander si des financements d'investissement suffisants seront mobilisés par le truchement de la nouvelle Bourse des valeurs mobilières. Mais, étant donné que l'on prévoit que les placements initiaux constitueront les principaux instruments de la privatisation, les financements apportés par les investisseurs nationaux et internationaux devraient pouvoir constituer une capitalisation suffisante pour la Bourse des valeurs mobilières. Les candidats potentiels intéressés par ces placements initiaux sont Heineken et MTN, le

reste des actions détenues par le Gouvernement rwandais dans la Banque commerciale du Rwanda, la Continental Bank, Rwandatel, etc.

275. À un certain point, la double introduction en bourse avec la Bourse des valeurs mobilières de Nairobi a été envisagée, mais cette possibilité risque d'ouvrir la porte à une fuite de capitaux dans la mesure où les investisseurs pourraient s'intéresser davantage aux valeurs mobilières kenyanes, plus fortes. En conséquence, les autorités rwandaises envisagent plutôt de démarrer avec une Bourse de valeurs mobilières locale à part entière, dont les locaux ont déjà été identifiés.

276. Il est, en outre, possible que la création d'organes de régulation du marché financier soit retardée. Ce qui mérite une attention particulière. Au regard de ce qui précède, les délais indiqués dans le Plan d'action sont déjà dépassés. Vu la nécessité pressante de renforcer les capacités institutionnelles (préparation du cadre de réglementation, des procédures, création d'entreprises de courtage, etc.) du secteur privé (investisseurs et sociétés qui seront éventuellement introduites en bourse), il est fort probable que la Bourse des valeurs mobilières ne soit pas opérationnelle avant le second semestre de l'année 2005 et qu'elle soit mise sur pied avec une forte implication du Gouvernement et de la BNR, tout au moins, au départ.

277. L'adoption d'une nouvelle loi sur les sociétés : i) d'une loi sur les valeurs mobilières et les organes de régulation du commerce des valeurs mobilières, ii) d'un registre central et décentralisé, iii) de règlements et de règles sur les dépôts, iv) de règles d'introduction en bourse, v) de règlements et de règles sur les intermédiaires du marché, et vi) d'un système comptable en totale conformité avec les NIC est un préalable au lancement d'une Bourse des valeurs mobilières afin de s'assurer que les actions cotées sont bien appréciées. Aucune de ces lois, réglementations, règles et meilleures pratiques optimales n'est pas encore entré en vigueur.

vii) Tribunaux et instances arbitrales de règlement des litiges commerciaux

278. Tout récemment encore, les sociétés ne pouvaient régler leurs litiges que devant le Tribunal de la ville de Kigali ou devant les tribunaux locaux de province. L'effort qui a été fait pour rapprocher l'administration des administrés, notamment les sociétés, a débouché sur la création de nouvelles structures de règlement des litiges.
279. Le Centre d'arbitrage et d'expertise du Rwanda (CAER) a été créé pour régler les litiges commerciaux lorsque les contractants conviennent de s'y référer. Les décisions sont rendues par un juge assisté de deux assesseurs désignés par la Fédération du secteur privé. Les assesseurs du secteur privé ont été désignés et attendent de recevoir une formation spécifique. Le CAER dispose d'un pool d'environ trente-huit (38) arbitres. Ce sont surtout les banquiers qui ont recours à l'arbitrage pour régler leurs demandes en réparation en rapport avec les transactions de marchés financiers. Mais, le CAER a également servi à régler certains problèmes entre le secteur privé et des entreprises de services

publics. Le recours à l'arbitrage du CAER par d'autres types d'entreprises est insignifiant dans la mesure où la plupart des entrepreneurs n'ont pas une bonne connaissance des procédures arbitrales. Le CAER bénéficie de l'assistance du CDEP.

280. Les Tribunaux sont en cours de restructuration, avec l'ouverture d'une nouvelle Chambre commerciale à Kigali, à Ruhengeri et à Butare. L'introduction de chambres spécifiques facilitera l'administration de la justice dans la mesure où les juges (déjà désignés) seront assistés de professionnels. Mais, les Chambres ne sont pas encore opérationnelles, parce qu'il n'est pas facile de trouver des assesseurs. En effet, la loi stipule que les assesseurs doivent être des commerçants pris individuellement, mais la plupart d'entre eux n'ont pas la formation scolaire nécessaire pour occuper ces postes qui par conséquent demeurent vacants. Ici encore, la question de la pénurie de capacités adéquates est cruciale.
281. Dans les régions, les litiges mineurs portant sur moins de trois (3) millions de francs rwandais sont réglés sur place, au niveau du district. Les parties prenantes de Byumba, par exemple, ont exprimé leur satisfaction par rapport à ce système et ont même cité le cas d'un homme d'affaires qui a gagné son procès contre l'administration.

viii) Législation ou code du travail

282. Le Rwanda compte plus d'une organisation de travailleurs/d'employés. La Mission d'évaluation n'a pas été en mesure d'établir l'existence formelle d'une organisation unique du patronat. Cependant, les visites rendues aux parties prenantes chargées des questions de relations industrielles ont permis de constater que le pays se conforme dans l'ensemble aux conventions de base de l'OIT. Les parties prenantes patronales estiment que le code du travail est trop favorable aux travailleurs. Quant aux travailleurs, ils soutiennent que les libertés les plus fondamentales prévues par les conventions du travail sont respectées par le patronat et le Gouvernement. En fait, il n'existe pas de mécanisme formel de consultation entre les partenaires sociaux sur les questions liées au travail et/ou les décisions qui touchent au bien-être des travailleurs.
283. De même, les organisations des travailleurs sont très actives, car elles manquent de personnels qualifiés pour connaître leurs droits et leurs devoirs. Cette situation semble être la conséquence de la manière dont le travail était perçu par les populations avant le génocide et la guerre civile. Dans ce contexte, le Gouvernement et le patronat ne peuvent pas être tenus seuls responsables de la non application de certaines dispositions du code national du travail et des conventions de l'OIT. Les travailleurs en partagent également la responsabilité, étant donné la faiblesse de leurs opinions sur les questions touchant au travail dans le pays.

ix) Réglementation saine de la passation de marchés

284. Le Gouvernement du Rwanda a pris la ferme résolution d'instaurer l'équité dans le système de passation des marchés du pays. Il s'agissait de réduire, au minimum, les délits d'initiés, de résister aux pressions des personnes qui gagnent de l'argent en s'appuyant sur des règles peu claires et non définies, et des procédures obscures. Ces préoccupations ont constitué le fondement du lancement et de la mise en œuvre de la réforme du système de passation des marchés. Dans ce processus, le Gouvernement a créé une nouvelle institution et une Direction nationale des marchés publics (NTB) vers la fin de l'année 1997. Les entraves juridiques ont été telles que cette structure a finalement été créée par décret ministériel en 2002, vu que la loi sur les marchés publics n'avait à l'époque, pas encore été votée.
285. Cependant, le Gouvernement a maintenant élaboré une loi organique sur la base des normes du COMESA et de la loi-type de la CNUDCI sur les acquisitions de biens, de construction et de services, avec l'assistance d'experts internationaux. Ce projet de loi est actuellement examiné par la Commission économique du Parlement et devrait être adopté et promulgué d'ici juin 2005. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi sur les marchés publics que la loi portant création de la NTB pourra être promulguée. Dans l'intervalle, le projet de loi est à l'examen du Gouvernement et devrait être déposé devant les Parlementaires et voté d'ici juin 2005. Ce nouveau cadre juridique remplacera alors le décret royal belge de 1959 qui régit actuellement les marchés publics.
286. La mission actuelle de la NTB repose sur trois principes : i) la transparence, ii) l'économie, iii) l'équité. Elle contrôle actuellement les procédures de passation de marchés par les structures de Gouvernement (les ministères, les provinces, les districts, les organismes publics). Depuis 2004, ces procédures interdisent la participation de tous vérificateurs, agents financiers et toutes personnes ayant des mandats électoraux aux équipes de passation de marchés publics. La NTB est dirigée par un Comité composé de neuf (9) membres, dont cinq (5) sont des représentants du secteur public (la Primature, le Ministère des finances et de la planification économique, le Ministère des infrastructures, la Banque nationale du Rwanda, et l'Office rwandais des recettes). Les quatre autres membres sont issus de la société civile (2) et du secteur privé (2). Tous les membres du Comité sont nommés par le Gouvernement conjointement avec les représentants du secteur privé. Les membres du Comité sont désignés pour une période de trois (3) ans, ce qui permet d'éviter tout risque de mauvaise conduite. Le Comité se réunit, en général, chaque semaine.
287. Dans un souci d'efficacité, de célérité et de souplesse, la NTB a apporté quelques amendements à ses pratiques. Trois plafonds sont fixés pour les marchés, à savoir 3 millions de francs rwandais, moins de 40 millions et 100 millions de francs rwandais. Avec le classement des marchés en trois catégories, les organismes gouvernementaux peuvent maintenant traiter de manière indépendante la majeure partie de leurs marchés. Pour les marchés d'un montant de 3 millions de francs rwandais, le chef de district a compétence pour prendre la décision finale ; pour les marchés d'un montant inférieur à 40 millions de francs rwandais, c'est le chef de province, et lorsque

le coût est compris entre 40 et 100 millions de francs rwandais, le responsable a besoin de l'approbation du Conseil de la NTB. Le système de passation des marchés semble fiable et équitable. Il responsabilise les entités décentralisées et constitue un bon exemple de décentralisation qui favorise les principes de bonne gouvernance. Il s'agit là d'un exemple de meilleure pratique que le Rwanda peut partager avec ses pairs dans le cadre du processus du MAEP.

288. Les sanctions actuellement appliquées pour les infractions aux procédures ordinaires varient. Pour le secteur privé, elles consistent surtout à inscrire la société défaillante sur une liste noire, mais vu le nombre limité d'outils d'investigation dont la NTB dispose, elle ne peut empêcher le promoteur de réapparaître sous la forme d'une autre société jouissant d'un statut légal. Les fonctionnaires indécents sont sanctionnés aux termes de la loi de 2002 sur les actes posés dans le cadre de la Fonction publique.
289. Tous les marchés publics ouverts, y compris ceux directement traités par les organismes publics, doivent être publiés dans un journal officiel. Les marchés publics, traités par la NTB, ne sont pas seulement publiés dans un journal local, mais également sur son site Internet (www.ntb.gov.rw) et ceux de la Banque mondiale et du PNUD. Les marchés publics restreints ont trait essentiellement aux services de consultants. Pour ce type de service, aucune publicité n'est requise, ce qui est risqué, les montants concernés pouvant être importants.
290. La NTB joue un rôle structurant en matière de bonne gouvernance d'entreprise dans la mesure où les sociétés ne peuvent être retenues pour les appels d'offre que si elles sont enregistrées auprès du Tribunal et de l'Office rwandais des recettes et si elles se sont régulièrement acquittées de leurs contributions sociales à l'Office de la sécurité sociale. La NTB travaille également en étroite collaboration avec l'Office rwandais des recettes (l'interconnexion de leurs systèmes informatiques respectifs est prévue pour cette année) et la Fédération du secteur privé avec laquelle elle est actuellement en train de mettre en place les Chambres professionnelles qui désigneront les sociétés remplissant les critères d'appels d'offre pour l'acquisition de marchés publics, sur la base de leurs capacités techniques et professionnelles.
291. La NTB reçoit très peu de plaintes concernant les procédures d'acquisition de biens et des services, mais cela s'explique essentiellement par le fait que la plupart des entrepreneurs ont un faible niveau scolaire et ignorent leurs droits et les voies de recours. Le personnel de la NTB doit subir une formation sur ces questions, et la NTB a lancé un programme de renforcement des capacités des opérateurs sectoriels.
292. Le Conseil d'administration de la NTB est encore impliqué dans le traitement de tous les marchés d'un montant supérieur à 100 millions de francs rwandais. Etant donné que la décentralisation entraîne la réalisation d'investissements de montants supérieurs à cette limite dans les provinces et les districts, met plus de pression sur le personnel de la NTB, une raison supplémentaire pour le renforcement de ses capacités humaines.

x) Autres mécanismes de renforcement des acteurs du secteur privé

a) Renforcement des capacités

293. Il a été observé que le renforcement des capacités est le véritable défi que le Rwanda doit relever dans le domaine de la gouvernance d'entreprise comme dans d'autres domaines. Le pays a pris des décisions hardies et positives pour se conformer aux principes de bonne gouvernance d'entreprise. Mais, son histoire le rattrape toujours quand il s'agit de trouver des ressources humaines compétentes pour entreprendre cette tâche. Sur cette question, plusieurs initiatives sont prises et n'en sont qu'à leur phase initiale.

b) Le Programme multisectoriel de renforcement des capacités (MSCBP)

294. Le MSCBP est un cadre stratégique gouvernemental à long terme visant à guider et à orienter la préparation et la mise en œuvre des activités visant à renforcer les capacités au Rwanda, afin de développer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques contenus dans Vision 2020. Un de ses axes principaux c'est le renforcement des capacités institutionnelles, d'abord dans le secteur public, au niveau des départements et des organismes ministériels en particulier, et également dans le secteur privé, notamment dans la prestation de services au public. Ceci est d'autant plus important que le Gouvernement est engagé dans un processus ambitieux de décentralisation. Trois dimensions ont été prises en compte dans l'élaboration de ce programme: la création des capacités, l'exploitation judicieuse des capacités et la rétention des capacités.
295. Le programme a débouché sur la création récente de l'Agence de développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles (HIDA). La HIDA accordera la priorité aux domaines d'importance considérés comme les moteurs essentiels de la croissance, tels que la formation d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics pour le secteur des infrastructures.
296. Pour financer les activités de la HIDA, le Gouvernement rwandais a bénéficié d'un prêt d'environ 20 millions de dollars, octroyé par la Banque mondiale et de 4 millions de dollars de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique. Mais, le coût estimatif total du programme est de 77 millions de dollars.

c) Autres Initiatives de renforcement des capacités

297. Il existe plusieurs autres initiatives visant à renforcer les capacités au Rwanda. La Mission d'évaluation n'a pas eu suffisamment de temps pour passer en revue tous ces programmes en cours actuellement dans le pays et dirigés par des ONG et les bailleurs de fonds.
298. La Mission d'évaluation a déjà évoqué le rôle joué à par le CEDP et le RFPS. Les autorités locales ont également créé des centres techniques dans toutes les régions pour assurer la formation professionnelle, vu la pénurie de ressources

humaines pour les petits métiers (charpentiers, plombiers, techniciens, coiffeurs, etc.). Le Ministère de la justice envisage de participer à un projet visant à créer une École de la magistrature et un Institut de formation aux carrières juridiques, notamment un centre de documentation.

299. Un certain nombre d'écoles (École de formation aux métiers de la finance et de la banque) et d'universités privées ont été créées récemment et dispensent des cours du jour et du soir pour permettre aux professionnels d'améliorer leur niveau leur niveau d'éducation. Il existe un enthousiasme réel dans le pays manifesté par des personnes désireuses d'apprendre et il ne faudrait pas laisser dépérir cet enthousiasme, faute de ressources.

iii. Recommandations :

300. La Mission d'évaluation recommande que le Gouvernement du Rwanda : a) réforme ses lois, adopte de nouvelles lois, réglementations et mette en place d'autres institutions en vue de créer un climat favorable aux affaires, b) accélère le rythme des privatisations dans ce secteur de l'économie ;
301. La Mission d'évaluation propose que la Commission des Assurances établisse les règles pour veiller à ce que les sociétés d'assurance observent les normes de solidité financière requises pour protéger les actifs des bénéficiaires de polices d'assurance, et qu'elle laisse la concurrence fixer les prix sur le marché¹³.
302. Étant donné que jusqu'à présent la création d'une compagnie d'assurance est soumise à l'autorisation préalable du Président de la République, la Mission recommande que l'agrément des compagnies d'assurance revienne entièrement à la Commission nationale des assurances.
303. La Mission d'évaluation recommande que dans l'application de la nouvelle loi foncière, le processus d'enregistrement de propriétés foncières soit décentralisé et qu'un système informatique intégré soit mis en place par souci d'efficacité et de transparence.
304. La Mission d'évaluation considère aussi que la traçabilité devrait constituer une préoccupation permanente afin d'éviter des litiges. Pour résoudre d'éventuels conflits d'intérêts, l'enregistrement des terres doit être indépendante et détachée de l'autorité politique (actuellement, à Kigali par exemple, le Maire est également le conservateur des titres fonciers).
305. La Mission d'évaluation recommande que les efforts déployés pour améliorer la qualité du service offert aux entreprises et améliorer de ce fait le recouvrement des impôts, soient poursuivis.
306. La Mission d'évaluation pense qu'il serait important de mettre en place et de renforcer une Agence rwandaise de régulation des marchés financiers pour suivre les nouveaux développements.

¹³ On note les mêmes contradictions dans le document du Rapport d'autoévaluation sur le tourisme, car il est prévu que les prix des chambres soient fixés par la loi plutôt que par les hôteliers (p. 170)

307. En l'absence d'une réglementation appropriée pour lutter contre le blanchiment d'argent, des procédures de contrôle devraient être mises en place pour identifier l'origine des capitaux investis par le truchement de la Bourse des valeurs.
308. La Mission d'évaluation recommande que le CAER soit doté d'un haut responsable administratif permanent pour assister les sociétés et lancer une grande campagne de communication destinée au milieu des affaires, dans son ensemble, pour la sensibiliser aux avantages de l'arbitrage (procédure unique, plus rapide, plus simple et moins coûteuse).
309. La formation du personnel judiciaire et des entreprises s'impose. Comme mesure temporaire, et vu l'importance de ces institutions, les autorités doivent désigner des assesseurs provisoires de sorte que les nouvelles Chambres puissent fonctionner; la loi doit être amendée dans les meilleurs délais afin d'élargir les conditions requises pour être assesseur, afin de désigner des assesseurs permanents sur la base de leurs compétences.
310. En somme, très peu d'entreprises appliquent effectivement ces codes, et les employeurs sont rarement conscients de leurs responsabilités. Le Ministère du travail doit former les Inspecteurs du travail et leur fournir toutes les capacités logistiques nécessaires à l'application de la loi et des conventions sur les lieux de travail et dans les entreprises. Les Inspecteurs doivent également être bien rémunérés pour échapper aux tentations de corruption et pour garantir des rapports indépendants sur les infractions à la gouvernance d'entreprise.
311. Il est recommandé que la NTB se concentre désormais sur le contrôle de ces processus et apporte un appui institutionnel au renforcement des capacités – en partenariat avec l'École de formation aux métiers de la finance et de la banque. Elle a besoin, à cet effet, des ressources humaines et logistiques nécessaires. De nouveaux membres du personnel (20) ont été recrutés sur la base de leurs compétences et le Gouvernement donnera une autorisation spéciale à la NTB pour acheter des véhicules.
312. La Mission d'évaluation propose que la HIDA élabore également un programme de formation pour les membres du Parlement qui ont sollicité, à la fois, un renforcement des capacités de recherche et une formation économique plus poussée pour être à même de jouer leur rôle d'anticipation plutôt que de devoir réagir aux changements conjoncturels.
313. La Mission d'évaluation pense que le Gouvernement doit mobiliser des ressources pour financer ce programme essentiel de renforcement des capacités qui conditionne le succès durable de toutes les autres initiatives positives mises en œuvre dans le pays.

Objectif 2 : S'assurer que les entreprises sont des entreprises soucieuses des questions touchant les droits de l'homme, la responsabilité sociale et la viabilité de l'environnement

i. Rapport d'autoévaluation

314. Le Rapport d'autoévaluation n'a pas procédé à un examen systématique de ce volet.

ii. Conclusions de la Mission

315. La Mission d'évaluation a constaté que le concept de responsabilité sociale des entreprises (CSR) est nouveau au Rwanda, comme c'est sans doute le cas dans plusieurs autres pays africains. La Mission a dû donner des exemples aux parties prenantes pour illustrer ce que ce concept recouvre concrètement. Néanmoins, le pays a mis en place des lois et des réglementations disparates pour aborder les préoccupations de certaines parties prenantes. Il y a, en général, une absence de cadre juridique et réglementaire pour traiter de manière systématique les questions que la notion de responsabilité sociale des entreprises recouvre. La Mission d'évaluation a approfondi son analyse au regard de la nécessité d'assurer, dans un premier temps, une éducation rapide à la notion de CSR et de suggérer des voies et moyens d'élaborer une loi globale sur la responsabilité sociale des entreprises.
316. Dans le cadre de ses efforts visant à expliquer ce qu'il faut faire en matière de responsabilité sociale des entreprises, la Mission d'évaluation a dû faire comprendre que les parties prenantes des entreprises sont toutes les personnes qui interviennent dans la vie de l'entreprise, toutes les personnes touchées par ses activités ou en mesure de les influencer, notamment : les clients et les consommateurs, les propriétaires, les actionnaires et les créanciers, les employés et les agents, les fournisseurs, les concurrents, les médias et les groupes de pression, le Gouvernement, les familles, les communautés, la société et l'environnement.
317. Toutefois, pour cette partie du questionnaire, l'on recherchait des informations sur la manière dont les entreprises traitent leurs employés, répondent aux préoccupations et aux besoins des communautés et réagissent face aux questions d'environnement dans l'exécution de leurs activités. Suite à ces explications et illustrations, la Mission d'évaluation a constaté qu'il n'existe pas encore de cadre juridique pour traiter de manière systématique les questions liées à la responsabilité sociale des entreprises. Cependant, des aspects de la responsabilité sociale des entreprises sont traités par la loi sur l'environnement. Certains autres aspects sont traités dans des réglementations spécifiques comme, par exemple, la cession d'une entreprise publique à un opérateur privé.
318. La campagne de sensibilisation et les autres activités de vulgarisation doivent mettre l'accent sur les dispositions des lois et règlements en vigueur qui répondent aux préoccupations des parties prenantes, à savoir la loi sur l'environnement, le code du travail et les conventions de l'OIT, les conventions de l'OMS, et ce qu'on attend de chaque partie prenante, qu'elle se conforme à l'ensemble des lois et règlements, rédige des rapports et sache à qui adresser les rapports dans les délais escomptés.

La loi sur l'environnement

319. La Mission d'évaluation a constaté que la nouvelle loi sur l'environnement est en préparation depuis 1999 et a nécessité de larges consultations avec toutes les parties prenantes. La Mission d'évaluation pense que cette loi constitue une véritable innovation dans le pays et devrait être promulguée courant mai 2005. Conformément à la Constitution, elle garantit le droit des communautés à un environnement décent, mais définit également l'obligation que celles-ci ont de protéger cet environnement pour les générations futures. Les principes fondamentaux de la nouvelle loi sont :

- La précaution ;
- La viabilité de l'environnement et l'équité vis-à-vis des générations futures ;
- Le pollueur paie pour les dégâts causés;
- L'information et la participation communautaires ; et
- La coopération (créer pour les politiques du Rwanda un cadre plus élargi intégrant les pays voisins, notamment en matière de foresterie et de ressources en eau).

320. Le Rwanda a signé et ratifié tous les principaux protocoles relatifs à l'environnement, notamment le protocole de Kyoto. La loi organique couvre deux domaines principaux, à savoir, l'environnement naturel et le cadre de vie humain. Par ailleurs, la loi prend en compte les rôles respectifs de toutes les parties prenantes (Gouvernement central, autorités locales, citoyens). De la même manière, la Mission d'évaluation a observé que le Ministère de l'environnement travaille en étroite collaboration avec tous les autres ministères (agriculture, industrie, commerce, tourisme, infrastructures, population, santé) pour mettre en place les lois spécifiques aux problèmes intersectoriels.

iii. Recommandations

321. La Mission d'évaluation recommande la mise en place d'un fonds national pour l'environnement afin d'offrir des incitations en faveur de la protection de l'environnement. Il conviendrait que la structuration de ce fonds prenne en compte, non seulement les mesures incitatives en faveur des investissements appropriés à la protection de l'environnement, mais aussi les problèmes de renforcement de capacités tels que la formation au niveau de la communauté et la recherche (sur les sources d'énergie de substitution pour protéger le capital forestier du pays, évaluer le potentiel minier, rationaliser l'exploitation des ressources en eau, etc.).

322. La Mission d'évaluation propose que l'Agence rwandaise de gestion de l'environnement (REMA) soit dotée des ressources et des capacités nécessaires pour assurer la supervision et le suivi de la bonne application de la Réglementation et jouisse de l'autorité légale pour sanctionner les contrevenants. La REMA doit pouvoir jouer un rôle préventif et être à même de lancer un programme de sensibilisation et de prise de conscience quant aux questions d'environnement. Des ressources humaines et logistiques adéquates doivent lui être attribuées pour lui permettre de veiller à l'application de la loi.

323. La sensibilisation à ces questions étant essentielle, la Mission d'évaluation recommande de cibler les parties prenantes à tous les niveaux :
- Gouvernement, députés ;
 - Propriétaires d'entreprises, actionnaires et créanciers ;
 - Travailleurs, consommateurs, fournisseurs ;
 - Concurrents, entreprises des secteurs public et privé ;
 - Communautés, médias et groupes de pression, familles ; et
 - Organisations non gouvernementales.
324. La Mission encourage le Gouvernement du Rwanda et les entreprises à faire la publicité sur les activités du CSR afin de servir d'exemple à d'autres entreprises.
325. La Mission encourage le Gouvernement à procéder à d'importantes consultations pour la formulation d'une stratégie globale en responsabilités sociales des entreprises.

Objectif 3 : Promouvoir l'adoption de codes de bonne éthique dans les affaires pour réaliser les objectifs de l'entreprise

i Rapport d'autoévaluation

326. Le Rapport d'autoévaluation reconnaît qu'il n'existe pas de code des meilleures pratiques dans les secteurs privé et public. Le Rapport d'autoévaluation a indiqué que la gouvernance d'entreprise est un concept nouveau au Rwanda et que l'on est encore à la phase tendant à susciter une plus grande prise de conscience sur les principes. Selon le Rapport d'autoévaluation, certaines compagnies, notamment les multinationales, les ONG internationales et les grandes entreprises locales ont adopté des codes de meilleures pratiques. Les codes appliqués sont dans leurs grandes lignes analogues à ceux des principales organisations. Le Ministère de la Fonction publique travaille sur un code de déontologie destiné aux fonctionnaires. Le Rapport d'autoévaluation poursuit son analyse en énumérant un certain nombre de mesures qui ont été prises pour combattre les crimes à col blanc tels que les délits d'initiés, la corruption et le blanchiment d'argent. Le Gouvernement a également pris des mesures en vue de renforcer le rôle des médias et la qualité du journalisme d'investigation financière dans la révélation de crimes économiques et d'infractions à l'éthique et le rôle des organismes publics et privés dans la promotion d'une bonne déontologie des affaires.

ii. Conclusions de la Mission

Bonne déontologie des affaires : problèmes

327. Bien qu'il existe ou qu'il est envisagé au Rwanda un cadre réglementaire de promotion de la bonne gouvernance et couvrant la gouvernance d'entreprise, les lois sur la propriété, la réglementation bancaire, les normes du travail, la Mission d'évaluation s'est aperçue que beaucoup reste à faire pour définir et

mettre en pratique ces obligations et ces devoirs législatifs. Il s'avère également nécessaire de les actualiser et d'étendre leur champ d'application. La séparation des pouvoirs au niveau des Conseils n'est pas claire et les normes comptables et d'audit sont des concepts relativement nouveaux et d'application récente. Ces questions ont été amplement examinées dans les chapitres précédents portant sur les recommandations.

328. La Mission d'évaluation a noté, par ailleurs, qu'il n'existe pas encore de code de gouvernance d'entreprise au Rwanda. La mission a cependant noté qu'un comité comprenant le Bureau du Contrôleur général, le Bureau de l'Inspecteur général des finances, les représentants de la Banque centrale, l'Office rwandais des recettes, et les représentants des différentes organisations professionnelles, a été mis en place en vue d'élaborer un code. Au niveau du Gouvernement, un Ministre chargé de la Gouvernance d'entreprise a été nommé. Toutes ces initiatives indiquent clairement l'attention de plus en plus grande accordée à l'éthique des affaires dans le pays, et plusieurs entreprises commencent à réaliser que pour prospérer, elles doivent gagner la confiance et le respect de leurs clients. Diverses institutions du secteur privé et public s'emploient à inviter et à encourager les entreprises à améliorer leurs pratiques commerciales en mettant l'accent sur leurs comportements vis-à-vis de la loi et de l'éthique. Il s'agit principalement de la Fédération des entreprises du secteur privé du Rwanda (RPSF) et du Forum pour le partenariat public privé (PPPF).

Les initiatives du secteur privé

329. La Mission d'évaluation a observé que dans la région, le KPS, correspondant local du KPMG, publie un bulletin annuel présentant les principales caractéristiques du budget du Gouvernement. Il travaille également en collaboration avec le magazine trimestriel Eastern Africa Association qui fait le point de la situation économique de plusieurs pays d'Afrique de l'Est, notamment le Rwanda.

La Fédération rwandaise du secteur privé

330. La Mission d'évaluation a noté que la FRSP est l'unique représentant du secteur privé au Rwanda. Elle a récemment lancé un plan stratégique fixant six (6) priorités pour 2005 – 2007 :
- Renforcer les sociétés du secteur privé rwandais
 - Renforcer les capacités humaines du secteur privé
 - Promouvoir des sources de financement durables pour le secteur privé
 - Fournir des services d'arbitrage, en cas de litige, et d'assistance au développement des entreprises
 - Plaider en faveur du secteur privé dans le Forum de partenariat secteur public/secteur privé
 - Promouvoir une association dynamique du secteur privé

331. La Fédération bénéficie également de l'appui financier du CDEP pour réaliser sa stratégie. Elle est très active et joue un rôle clé dans la promotion du secteur privé et est reconnue tant du secteur privé que du secteur public. Vu son statut particulier, la FRSP devrait pouvoir élaborer un Code de déontologie à l'attention des entreprises du secteur privé et entreprendre une campagne de communication pour promouvoir et diffuser ledit code.
332. En l'absence d'une Chambre de commerce et d'industrie, la FRSP a également lancé une réforme organisationnelle pour créer quatre (4) chambres multisectorielles (agriculture et élevage, commerce et industrie, services financiers et professions libérales) et quatre (4) associations sectorielles (tourisme, femmes entrepreneurs, jeunes entrepreneurs, fabricants). La RPSF a prévu d'assurer des services d'aide à la création d'entreprises et de formation à ses membres. Cet ambitieux programme de développement d'un coût de 12,8 millions de dollars nécessitera au cours des trois prochaines années 3 millions à déboursier par le Gouvernement rwandais et 7 millions de dollars à déboursier par les bailleurs de fonds sous forme de subventions. C'est un pari qui nécessitera une attention particulière de la part de la communauté nationale et internationale.

Forum de partenariat public – privé

333. La Mission d'évaluation a été informée du fait que le Forum a été créé par décret en 2002. Il constitue un cadre permanent de discussions et d'échanges avec toutes les parties prenantes à qui il donne l'opportunité de définir les priorités pour parvenir à la réalisation de Vision 2020. Il comprend les instances suivantes :
- Le Comité, présidé par le Président de la République, comprend cinq (5) représentants du secteur public et cinq (5) autres du secteur privé. Il se réunit une fois par an pour statuer sur les problèmes posés par le Comité consultatif et prendre les décisions y afférentes ;
 - Un Comité consultatif, co-présidé par le Premier Ministre et le président du RFPS. Il se réunit trois fois par an pour identifier et discuter des propositions pour atteindre les objectifs contenus dans Vision 2020 ; et
 - Un Secrétariat, animé conjointement par des agents du Ministère du commerce et du RFPS.
334. La Mission d'évaluation a observé que le PPPF semble être une structure efficace et efficiente. Il est hautement apprécié tant du Gouvernement que du secteur privé pour son rôle novateur, en ce sens qu'il permet aux partenaires de parvenir invariablement à un consensus sur les priorités fixées pour le développement national. La Mission d'évaluation pense que l'expérience du PPPF devrait être partagée entre pairs en tant que meilleure pratique en matière de gouvernance d'entreprise.

Objectif 4 : S'assurer que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes (actionnaires, employés, communautés, fournisseurs et clients) de manière juste et équitable

i. Rapport d'autoévaluation

335. S'agissant du degré de protection des droits des actionnaires qu'offre la gouvernance d'entreprise, le Rapport d'autoévaluation a énuméré un certain nombre d'articles de la présente loi sur les sociétés, notamment les articles 35, 150, 161-165, 167, 176, 180, 188 et 202. Quant à la reconnaissance des droits des autres parties prenantes dans la gouvernance d'entreprise, le Rapport d'autoévaluation a cité un certain nombre d'instruments juridiques susceptibles de protéger les droits des parties prenantes. Il s'agit notamment des instruments juridiques relatifs à l'enregistrement des sociétés, aux sociétés commerciales, aux sociétés d'Etat, aux lois sur la Banque centrale et les activités bancaires, l'assurance, les investissements, les télécommunications, l'électricité, les normes de produits et de services, le commerce intérieur et la concurrence, le commerce international, les droits de douane, les chèques, le commerce et les négociants, les courtiers et les transitaires, la comptabilité, la faillite, la TVA (taxe sur la valeur ajoutée), la privatisation, les marchés publics, la technologie de l'information, le tourisme, le code du travail et la loi anti-corruption.

ii. Conclusions de la Mission

336. La plupart des lois promulguées n'ont pas encore trouvé de motif d'application. La Mission d'évaluation n'a cessé de faire remarquer aux parties prenantes qu'un cadre législatif et réglementaire peu clair, pesant ou peu équitable contribue à accroître les coûts de la création des entreprises, à dissuader les investisseurs et crée un terrain fertile à la corruption. Un tel cadre est particulièrement préjudiciable pour les PME. Aussi, la Mission a-t-elle prié l'ensemble des parties prenantes de veiller à ce que toutes ces préoccupations soient effectivement prises en compte dans les lois et que des mesures soient prises, le cas échéant, pour réformer le cadre de manière conséquente.
337. Les échanges préliminaires entre la Mission d'évaluation et les parties prenantes ont permis de faire l'évaluation de certaines des lois en vigueur s'inscrivant dans le cadre susmentionné. Il s'agit, notamment, du code du travail et des lois relatives aux banques, avec un accent sur les droits des travailleurs et des femmes. L'évaluation a conclu à la non application généralisée des dispositions essentielles de ces droits et devoirs, de part et d'autre.

Traitement équitable de toutes les parties prenantes : problèmes y afférents

338. Pour la Mission d'évaluation, il est entendu que l'amélioration de la performance du secteur des affaires, les bénéfices et les progrès économiques ne sont enregistrés que par ceux et celles qui se préoccupent des besoins et répondent effectivement et efficacement aux attentes raisonnables de leurs principales parties prenantes: les clients et les consommateurs, les employés et les agents, les fournisseurs et les prestataires de services, les actionnaires et les

propriétaires, les créanciers et les investisseurs, les pouvoirs et les organismes publics ; et l'environnement. Toutes ces parties prenantes devront avoir une grande confiance dans la règle de droit qui régit les affaires de manière pour à leurs responsabilités économiques, sociales et en matière d'environnement. Un cadre juridique, axé sur des marchés parfaitement concurrentiels et des institutions judiciaires fiables, s'avère essentiel pour le développement de cette confiance au fil du temps. Ce cadre nécessitera une législation relative:

- aux contrats
- à la constitution, au fonctionnement, à la gestion et la dissolution des entreprises
- à la privatisation
- les questions foncières
- la concurrence déloyale
- la gestion des conflits dans le monde du travail
- la fiscalité
- les normes comptables et d'audit
- la protection des droits de la propriété intellectuelle
- la faillite
- l'insolvabilité
- la réglementation de protection de l'environnement
- la responsabilité fiduciaire des directeurs et administrateurs
- les règles régissant les droits et obligations des actionnaires, des directeurs, et des conseils d'administration
- les recours collectifs

Droit du travail

339. La Mission d'évaluation a observé que le droit du travail, bien qu'imparfait, traite de tous les principaux aspects touchant à la protection et aux droits de toutes les parties, mais également de leurs obligations respectives. Bien que la plupart des parties prenantes reconnaissent que la loi du travail favorise largement les employés, le patronat n'y voit pas un obstacle réel dans le contexte actuel. En revanche, les employés devraient être formés pour constituer une force de proposition positive au plan national à travers les syndicats. Lorsque le code du travail sera amendé, il faudra prévoir la création d'un cadre permanent de concertation entre le Gouvernement, les organisations patronales et les organisations de travailleurs.

Droits des travailleurs

340. La Mission d'évaluation pense que les directions des entreprises associent rarement les autres acteurs, notamment leurs employés, au processus de prise de décisions au sein de leurs entreprises, même lorsqu'il s'agit des conditions de travail ces employés. D'un autre côté, les syndicats ne sont pas très actifs et leur incapacité à participer de façon constructive à la vie de leurs entreprises est criarde. Les syndicats locaux, qui ne sont véritablement indépendants et actifs que depuis cinq ans, devraient rechercher davantage d'assistance technique auprès de l'Organisation internationale du travail pour être à même

de jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la gouvernance d'entreprise et le développement du secteur privé.

341. En matière de protection sociale, le Gouvernement a créé récemment une police d'assurance maladie (RAMA) pour ses fonctionnaires. Les prestations de la RAMA devraient s'étendre au secteur privé afin que tous les travailleurs puissent bénéficier de la couverture d'assurance-maladie, et la patronat doit contribuer aux charges.
342. Bien que le système de sécurité sociale semble avoir amélioré ses procédures de manière substantielle, il n'est pas facile de suivre l'évolution des carrières des agents lorsque ceux-ci ont changé d'emploi pendant leur vie active. Ce qui est essentiellement imputable à la négligence des entreprises et à la perte des documents administratifs pendant la guerre. Les efforts de reconstitution des dossiers individuels devraient être soutenus et il faut lancer une campagne de communication, avec la participation de la FRSP et du CESTRAR dans la mesure du possible, pour sensibiliser les travailleurs aux prestations du système de sécurité sociale et à l'amélioration de ses performances.

Droits de la femme

343. La Constitution du Rwanda fixe un objectif de 30 % de recrutement de femmes à tous les postes. La Mission d'évaluation a constaté que cette disposition constitutionnelle est appliquée lorsque les conditions sont réunies. Mais, le véritable problème reste celui des compétences des bénéficiaires. Il faut donc former les femmes pour qu'elles puissent remplir les quotas qui leur ont été attribués par le pays.

Autres droits protégés par le Secrétariat à la privatisation

344. La Mission d'évaluation a constaté que le Secrétariat se préoccupe des aspects sociaux de la privatisation et en tient compte lors des négociations avec les investisseurs potentiels pour protéger les droits des travailleurs. En cas de licenciements inévitables, le Secrétariat s'assure que les travailleurs sont indemnisés comme il se doit. De même, le Secrétariat s'efforce dans toute la mesure du possible de s'assurer que les parties prenantes sont associées au processus de privatisation. Le processus de privatisation des usines à thé, par exemple, donne une participation de 10 % aux associations de planteurs de thé et de 35 % aux investisseurs financiers. Ces participations sont actuellement détenues par le Gouvernement, mais seront cédées par le truchement de la Bourse des valeurs, lorsqu'elle sera créée. Malheureusement, les travailleurs des sociétés privatisées ne sont pas encore associés au processus du fait de la faiblesse de leur pouvoir d'achat.

Objectif 5 : Garantir la responsabilité des entreprises, des administrateurs et des directeurs

i. Rapport d'autoévaluation

345. En ce qui concerne la divulgation de tous les faits importants se rapportant aux entreprises, le Rapport d'autoévaluation a mis en exergue l'article 6 du décret no. 19/78 du 14 août 1974 qui stipule que la loi fait obligation aux sociétés de déposer leurs comptes annuels auprès du Conservateur du Registre de commerce, accompagnées de leurs déclarations annuelles. Les déclarations de revenus annuelles vérifiées devront être publiées au journal officiel.
346. Le Rapport d'autoévaluation reconnaît que la publication des déclarations annuelles au journal officiel n'est pas rigoureusement observée à grande échelle. Au nombre des autres institutions d'application qui sont citées par le Rapport d'autoévaluation, figurent le Contrôleur général, la BNR et le Conservateur du Registre de commerce. En ce qui concerne les sanctions à l'encontre des sociétés pour manquement, le Rapport d'autoévaluation indique que, en général, le Gouvernement et les organes de régulations peuvent engager des poursuites civiles et pénales contre les entreprises, leurs cadres et les membres de leurs conseils d'administration. Ils peuvent également avoir recours à des mesures administratives qui n'entraînent pas de longues procédures judiciaires telles que l'application d'amendes, et la prise d'injonctions exécutoires qui arrêtent ou annulent des procédures potentiellement abusives. Les défis dans ce domaine sont notamment la forte pénurie de spécialistes hautement qualifiés en finance, comptabilité et gestion.

ii. Conclusions de la Mission

i) Responsabilité des sociétés, des administrateurs et des dirigeants d'entreprises

347. Poussant son analyse plus en profondeur, la Mission d'évaluation fait observer que le droit commercial rwandais définit clairement le rôle et les responsabilités des conseils d'administration et des directions des entreprises. Ils sont pleinement responsables de leurs actes. La Direction rend compte au Conseil d'administration qui, à son tour, rend compte aux actionnaires. Mais, dans la pratique, comme dans la plupart des entreprises, il n'y a pas de distinction entre les intérêts des actionnaires et ceux des membres du Conseil d'Administration et de la Direction, ces règles sont rarement appliquées. La Mission a également noté que la notion de membres de conseil d'administration indépendants semble inconnue dans le milieu d'affaires rwandais. Les administrateurs sont, en général, désignés par rapport à leurs accointances avec les actionnaires dont ils se contentent de défendre les intérêts.
348. Actuellement, la loi sur les activités commerciales impose que seules les sociétés anonymes fassent certifier leurs comptes par un comptable. Mais, comme la création de ce type d'entreprise nécessite un capital social minimum d'un montant de 100 millions de francs rwandais, très peu de sociétés sont enregistrées sous forme de société anonyme. L'immense majorité des sociétés anonymes rwandaises sont créées sous forme de sociétés à propriétaire unique et rechignent à appliquer les règles de transparence.

Harmonisation du plan comptable national avec les IAS/ISA (normes comptables internationales/normes internationales d'audit)

349. La Mission d'évaluation a observé qu'il existe au Rwanda un vieux plan comptable officiel, mais il n'est pas conforme aux NIC et n'est pas appliqué. À l'exception des grandes entreprises et ONG, très peu de sociétés se conforment véritablement aux normes d'audit.
350. Il n'existe pas d'associations locales d'experts-comptables. Le nombre de comptables agréés dans tout le Rwanda est estimé à 60 personnes, chiffre relativement faible. La plupart des experts-comptables ont obtenu leurs diplômes à l'étranger (notamment au Royaume-Uni) et travaillent dans le secteur privé. Le Gouvernement n'a que trois comptables qualifiés (en poste au Ministère des finances et de la planification économique, à la BNR et à l'Office rwandais des recettes). Les cabinets comptables locaux ne disposent pas toujours de professionnels qualifiés, comparé aux représentants des firmes internationales.
351. Il a été décidé de créer l'Institut des experts-comptables du Rwanda (RICA). Un Comité de pilotage a été mis sur pied et continue de travailler à la création dudit institut. Une réunion de tous les intervenants est prévue pour le début du mois de mai 2005 pour valider les statuts de l'Institut. Ils seront alors soumis au Gouvernement. Même si le document du plan d'action du Rapport d'autoévaluation indique la création du RICA pour mai 2005, il ne faut pas s'attendre à ce qu'il soit opérationnel avant juillet 2005.

Autres règles et pratiques définies dans le cadre du Secrétariat à la privatisation

352. La Mission d'évaluation a observé que le Secrétariat exécutif du Secrétariat à la privatisation fait toutes les évaluations techniques nécessaires et mène les négociations avec les investisseurs stratégiques potentiels avant de soumettre ses propositions et ses options au Comité SP (le Comité technique de privatisation, composé de sept (7) membres représentant diverses entités publiques), pour approbation. Il y a, donc, une séparation claire des pouvoirs entre le Secrétariat, qui mène les investigations techniques, et son autorité hiérarchique, qui prend les décisions. Un manuel de procédures a été publié dans les trois langues nationales (le kinyarwanda, le français et l'anglais) du pays. Les procédures sont très complètes à tous points de vue. Les informations sur le programme de privatisation sont mises à la disposition du public et le Secrétariat a identifié la communication comme étant une de ses priorités pour faire connaître ses travaux du public.

ii. Recommandations

353. La Mission d'évaluation recommande que lorsque le RICA deviendra totalement opérationnel, il serve de pierre angulaire pour la formation des membres des conseils d'administration. Le RICA devra également faire prendre conscience au monde des affaires que la présence dans le Conseil d'Administration apporte une valeur ajoutée à l'entreprise.

354. Pour renforcer la transparence et la divulgation d'information, il est recommandé au Rwanda de :

- * Baisser le niveau de fonds propres requis pour la création d'une société à responsabilité limitée afin qu'un plus grand nombre de sociétés entrent dans ce régime juridique et se conforment aux exigences de divulgation d'informations financières et d'audit ;
- * Renforcer les capacités au niveau du CAPMER pour créer des guichets de comptabilité où les entrepreneurs individuels pourraient obtenir de l'aide pour préparer leurs états financiers et les faire examiner par des comptables qualifiés.

355. La Mission recommande aussi le vote d'une nouvelle loi sur les conseils d'administration des organismes publics et son application au Comité technique de privatisation.

5. Développement socio-économique

5.1 Introduction

356. Le développement socio-économique est l'un des quatre domaines thématiques du MAEP. Il découle du postulat selon lequel il est possible de combattre effectivement la pauvreté par la promotion de la démocratie, la bonne gouvernance et la sécurité, la valorisation des ressources humaines et physiques, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux, l'affectation de ressources financières adéquates au secteur social et la mise en place de nouveaux partenariats entre l'État, le secteur privé et la société civile. L'histoire du Rwanda, fortement marquée par la mauvaise gouvernance et le génocide, pose un défi majeur aux pouvoirs publics, au regard de l'immense proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté et n'ayant pas accès aux équipements sociaux.

357. La capacité réduite de l'Etat à s'attaquer de manière rationnelle et efficace à ces problèmes constitue un autre obstacle. Le chapitre consacré au développement socio-économique vise à mettre en exergue les efforts et les progrès accomplis dans l'élaboration de politiques et de mécanismes appropriés de prestations des services dans les domaines clés du développement social, tout en mettant en relief les défis qui restent à surmonter.

358. A l'heure actuelle, la pauvreté au Rwanda est largement concentrée dans les zones rurales (83 % de la population totale). La moitié environ de la population (42 %) a moins de 14 ans. Le pays n'est pas très riche en ressources naturelles et pâtit de conditions climatiques extrêmement défavorables, telles que la sécheresse dans certaines parties du pays. Les indicateurs socio-économiques indiquent des améliorations dans les domaines comme l'égalité entre les hommes et les femmes et l'éducation. Par contre, les résultats sont contrastés dans les domaines comme la santé maternelle et infantile. Néanmoins, le

Rwanda a accompli des progrès spectaculaires dans la mise en place de cadres décisionnels et institutionnels en vue de créer les conditions d'un développement socio-économique renforcé. Vision 2020, le DSRP et les stratégies sectorielles constituent des plans clés à long et à moyen termes et des feuilles de route pour la promotion du développement socio-économique. Ces stratégies ont été à leur tour facilitées par le processus de décentralisation, qui est appuyé par la Cellule chargée de la décentralisation, la Cellule de décentralisation, le Comité de développement communautaire (CDC) et l'Observatoire de la pauvreté.

359. Le chapitre sur le développement socio-économique est structuré suivant le format du Questionnaire, pour les Normes et les Codes ainsi que pour les six Objectifs. Pour chaque objectif, les points forts et les points faibles sont identifiées sur la base du Rapport d'autoévaluation et du document de référence du MAEP. Après quoi, le rapport procède à une évaluation étayée par les constats découlant de la Mission d'évaluation et énonce les recommandations du Panel du MAEP sur les mesures à prendre par le pays pour traiter les différents problèmes.

5.2 Normes et Codes

i. Rapport d'autoévaluation

360. Les Normes et Codes relatifs au Développement socio-économique adoptés/signés/ratifiés par le Rwanda sont :

1. L'Acte constitutif de l'Union africaine (2000)
2. La Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant (2001)
3. La Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples (1983)
4. Le Protocole à la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples, y compris le protocole sur le droit de la femme en Afrique (2004)
5. Le Document cadre du NEPAD (2001)
6. La Déclaration de Dakar sur l'éducation pour tous (1992)
7. La Déclaration de Dakar sur l'égalité entre les hommes et les femmes
8. La Déclaration de Maputo (2003)
9. La Charte africaine sur la participation des populations au développement (1990)
10. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies (2000)
11. Le Sommet mondial sur le développement durable (2002)
12. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (1990)
13. Le Protocole facultatif sur les droits de l'enfant, la traite, la prostitution et la pornographie des enfants (2002)
14. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (1980)
15. La Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement (1996)
16. Le Sommet mondial sur le Plan d'action pour le développement social (1995)

361. Le Rwanda procède en ce moment à une révision de ses lois et à l'élaboration de nouvelles lois en vue de les mettre en conformité avec la Constitution de 2003, et les normes et codes internationaux. Ces lois nouvelles et/ou révisées sont conçues en tenant compte des problèmes sociaux tels que l'égalité entre les hommes et les femmes, les jeunes, la conservation et la protection de l'environnement, etc. Des exemples de lois reformulées et de nouvelles lois adoptées ou en voie de l'être sont fournis ci-après :
- La Loi sur la famille
 - La Loi sur l'héritage (qui prend en compte les droits de la femme)
 - La Loi sur le Conseil des femmes
 - La Loi foncière
 - Le Projet de loi sur l'environnement
 - La Loi sur la micro finance
 - La Loi sur l'éducation
 - La Loi sur la santé
 - La Loi sur les droits de l'enfant

ii. Conclusions de la Mission

362. Il s'agit là d'une longue liste de normes et codes internationaux, qui témoigne de la volonté politique que manifeste le Rwanda en s'efforçant d'observer l'ensemble de ces dispositions par la signature, la ratification et/ou l'adoption de toutes les normes et tous les codes cités dans le questionnaire du MAEP concernant le développement socio-économique. Tel qu'il ressort du chapitre sur la démocratie et la bonne gouvernance politique, le Rwanda n'a pas encore signé les protocoles facultatifs de la CEDAW. Il faut noter, néanmoins, la signature et la ratification par le Rwanda du Protocole de l'Union africaine sur les droits de la femme, ratifié par très peu de pays africains à ce jour.
363. Il convient de noter aussi que le Rwanda consacre la primauté des instruments juridiques internationaux sur la législation nationale. Dans la hiérarchie des normes juridiques, la Constitution est la loi suprême, suivies par les lois organiques, les lois ordinaires, les décrets-lois, les décrets présidentiels, les décrets du Premier ministre, les arrêtés ministériels, les directives (émises par les autorités désignées par la loi, telles que la Banque nationale du Rwanda) et les règlements.
364. Le respect des normes et codes internationaux est la seconde étape importante après leur ratification. La procédure officielle au Rwanda, en ce qui concerne l'observance des normes, consiste à traduire ces règles internationales en lois nationales, qui sont adoptées par le Parlement. Une fois adoptées, les lois doivent être publiées au Journal officiel dans les trois langues : kinyarwanda, anglais et français. Elles sont ensuite diffusées dans les provinces. L'affectation des ressources doit également compléter le processus de mise en œuvre effective. Au Rwanda, le non respect des dispositions des normes et codes demeure une réalité pour plusieurs raisons. Parmi les principales difficultés admises par les autorités rwandaises dans la mise en œuvre de certains de ces Normes et Codes, figurent :

- Le faible niveau de conscientisation du public du fait du manque de ressources pour la collecte et la diffusion des informations;
 - Les faibles taux d’alphabétisation chez une forte proportion de la population (environ 38 % de la population ne peut ni lire ni n’écrire dans aucune des trois langues officielles (recensement national de 2002) ;
 - Les normes sociales et culturelles qui entravent ou ralentissent le changement.
365. La Mission d’évaluation a noté la participation de différentes parties prenantes au processus d’élaboration de ces lois : la société civile, le secteur privé, les groupements féminins, les groupes religieux.

iii. Recommandations

366. Le Panel du MAEP recommande que le Gouvernement du Rwanda poursuive :
- La diffusion de l’information et la sensibilisation du public aux codes, aux normes, et à la législation du Rwanda;
 - La traduction de ces documents importants dans les langues locales ;
 - Le renforcement des capacités essentielles afin de diffuser et de sensibiliser efficacement les populations aux instruments juridiques, au niveau local.

5.3 Evaluation des objectifs du Maep en matière de développement socio-économique

Objectif 1 : Promouvoir le développement autonome et renforcer les capacités en vue d’un développement durable

i. Rapport d’autoévaluation

367. Les programmes nationaux de développement sont conçus par deux organes principaux: a) au niveau national, le Ministère des finances et de la planification économique, au niveau national (en collaboration avec les ministères ayant le développement socio-économique dans leurs attributions) et toutes les parties prenantes impliquées dans divers aspects du développement socio-économique, tels que l’éducation, la santé, les infrastructures, etc.), b) au niveau du district, le Comité de développement communautaire, qui élabore des programmes de développement au niveau des districts. Le Rwanda fait preuve d’innovation en ce que les communautés ont la charge de ces projets, ils se sentent ainsi concernés et se les approprient. Les communautés participent ainsi aux cycles de projets, de l’identification et de la hiérarchisation des besoins, de la conception des projets, du processus d’appel d’offres, de la mise en oeuvre, à la communication de rapports.
368. Le Fonds commun de développement (CDF) est un instrument largement utilisé dans l’ensemble du pays au niveau des districts et des secteurs en vue du développement socio-économique au niveau des communautés. Les projets CDF sont conçus suivant un ordre de priorité défini au plan national pour les projets de développement par les Comités de développement communautaire

(CDC) qui réunissent différentes parties prenantes, notamment les groupes de femmes. Dix pour cent du budget national annuel sont affectés au CDF. En outre, des fonds supplémentaires peuvent provenir d'autres sources, notamment des bailleurs de fonds. D'autres institutions et mécanismes influencent le programme de développement économique du Rwanda. Il s'agit notamment du Parlement dont le rôle est de superviser, les juridictions Gacaca, qui sont une démarche communautaire visant à accélérer le jugement des personnes accusées d'avoir participé au génocide de 1994, de la Commission Nationale pour l'Unité et la Réconciliation qui regroupe des représentants des districts et des provinces, du Conseil National des Femmes, composé de membres élues au niveau des cellules et au plan national, de la Fédération du secteur privé et de l'Association rwandaise des dirigeants des collectivités locales (RALGA).

369. Le Rwanda a adopté différentes lois, stratégies et politiques (à des niveaux d'élaboration divers) visant à permettre que les pauvres en particulier puissent accéder, aux nécessités de base. Une loi sur la gestion de l'eau a été votée. La loi sur l'assainissement n'a pas été mise à jour depuis 1926, mais un texte sur la politique d'assainissement est en cours d'élaboration. Il existe une législation en matière d'énergie, mais la loi se limite actuellement à l'électricité et est également obsolète (elle date de 1928). Le Rwanda dispose d'une législation actualisée sur la micro finance, le régime foncier et l'occupation du sol. Une loi sur les NTIC est en préparation et depuis 1952 il existe une loi régissant les marchés. Le Rwanda déploie des efforts considérables pour instaurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les secteurs de la société ainsi qu'il ressort du Rapport d'autoévaluation et des observations de la Mission d'évaluation. La politique de discrimination positive qui vise à réserver au moins 30 % des sièges du Parlement aux femmes a été appliquée à la lettre, comme en témoigne la forte proportion de femmes représentées au Parlement (48 %) et la position de leader mondial qu'occupe le Rwanda dans ce domaine suivant le magazine *The Economist*. Parmi les réformes introduites au plan juridique, l'on peut citer l'adoption par référendum en 2003 d'une Constitution tenant compte de la parité homme/femme et diverses autres lois¹⁴.

370. Les obstacles à la réalisation d'une croissance socio-économique accélérée sont largement évoqués dans le Rapport d'autoévaluation. En voici quelques-uns :

- 83 % de la population vivent en milieu rural (rapport du recensement de 2002)
- 86,67 % vivent d'une l'agriculture de subsistance (rapport du recensement de 2002)
- 38 % de la population ne savent ni lire ni écrire
- 63 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté ;
- La densité moyenne de la population est de 322 habitants au mètre carré
- Des conditions climatiques défavorables, notamment la sécheresse dans certaines régions du pays

Avec une population de 8,2 millions d'habitant, le Rwanda compte:

¹⁴ Certaines de ces lois sont : une loi relative à la protection de l'enfant, qui comprend des aspects liés à la parité homme/femme ; une loi sur le conseil des femmes ; un code du travail, une loi foncière et une loi de la famille.

- . 95 000 orphelins vulnérables du génocide¹⁵
 - . 250 000 veuves vulnérables
 - . 20 000 mutilés
 - . 54,7 % des ménages de rescapés du génocide sont dirigés par des femmes
 - . Les femmes représentent 60 % des rescapés du génocide
 - . 13 % de la population sont des veuves du génocide
371. Le Rwanda est fortement tributaire de l'aide extérieure. Il ressort des données du Rapport d'autoévaluation qu'en 1995, les dépenses d'investissement étaient financées à 100% par l'aide extérieure sur l'ensemble du budget de développement ; elles l'étaient à 96,6%, à 83,1% en 2000 et 2003 respectivement. Deux facteurs expliquent cette forte dépendance : les conséquences du génocide de 1994 et l'étroitesse de l'assiette fiscale. Le rapport dette/PIB (98,1% en 2003) indique également que le Rwanda est fortement endetté. La dépendance à l'égard de l'aide extérieure s'est certes faiblement réduite au cours des dix dernières années mais cela montre également que des efforts sont faits pour un développement auto entretenu. Le Rwanda a, d'autre part, atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative en faveur des PPTE (Pays pauvres très endettés), et remplit donc les conditions pour le niveau le plus élevé d'allègement de la dette, ce qui devrait avoir des effets bénéfiques sur le développement auto entretenu, notamment pour ce qui est du développement socio-économique.¹⁶
372. Le tableau ci-après présente les pourcentages de ressources affectées à différents secteurs entre 2003 et 2005.

Source : Loi relative aux Finances publiques pour l'exercice 2005

¹⁵ Le chiffre de 95 000 ne prend pas en compte tous les enfants vulnérables au Rwanda. Il y a 1 264 064 orphelins au Rwanda (recensement d'août 2002).

¹⁶ L'initiative PPTE est examinée plus haut dans le chapitre relatif à la Gouvernance économique.

Tableau 5.1 : Enveloppe budgétaire allouée aux secteurs : 2003 - 2005			
SECTEUR	2003	2004	2005
Services publics généraux	39,3 %	37,4 %	32,1 %
Défense	14,6 %	8,4 %	8,1 %
Ordre public et sécurité	6,8 %	6,4 %	8,7 %
Protection de l'environnement	0,3 %	0,7 %	0,3 %
Agriculture	1,6 %	4,5 %	3,0 %
Industrie et commerce	0,7 %	1,3 %	1,7 %
Carburant et énergie	0,5 %	1,3 %	4,7 %
Transport et télécommunications	2,6 %	4,7 %	5,4 %
Terrains, logements et équipements communautaires	0,3 %	2,3 %	4,3 %
Eau et assainissement	0,8 %	1,6 %	2,4 %
Jeunesse, culture et sports	0,6 %	0,9 %	0,8 %
Santé	4,0 %	5,0 %	7,9 %
Éducation	17,4 %	14,8 %	14,6 %
Protection sociale	9,5 %	10,2 %	7,2 %

373. Il est à noter que les proportions de ressources affectées aux services publics généraux et à la défense sont en baisse constante. Les investissements dans les secteurs sociaux tels que la santé, l'eau, l'assainissement et la terre, le logement et les équipements communautaires sont en hausse constante. Les ressources affectées aux dépenses en carburant et en besoins énergétiques, au transport et aux télécommunications, ainsi qu'au domaine de l'industrie et du commerce sont également en hausse.

ii. Conclusions de la Mission

374. La Mission d'évaluation a constaté que du fait des compétences limitées en matière de conception et de mise en oeuvre de projets, les CDC doivent s'en remettre aux ONG et au secteur privé. Faute de personnel qualifié, qui n'est pas toujours disponible au moment de la conception et de l'exécution des projets, l'on enregistre des retards dans le démarrage et la réalisation des projets. En outre, la qualité du produit fini peut en pâtir, en raison de la pénurie de personnel qualifié pour assurer le contrôle de la qualité.
375. Le renforcement des capacités pour un développement durable est le défi le plus important et le plus poignant que le Rwanda doit relever, du fait de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et du manque de moyens financiers. Par ailleurs, les institutions sont jeunes et en phase de consolidation. Ainsi, les projets identifiés ne sont ni exécutés ni opérationnels. Le Rwanda rencontre également d'autres difficultés, par exemple, la modification de la composition de la population après le génocide de 1994, du fait des mouvements internes massifs de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées. Cette situation a

considérablement retardé le développement socio-économique auquel le pays aspire.

376. À cause de ces problèmes, le Gouvernement n'a pas encore été mesure de réduire les disparités entre zones rurales et urbaines en matière de développement socio-économique. Le processus de décentralisation est ralenti u fait des contraintes de capacités et des contraintes financières. Malgré ces contraintes, le Gouvernement et toutes les parties prenantes restent résolument engagés à assurer le développement du pays.
377. Un des mécanismes de décision, les approches multi- sectorielles (SWAP), est une initiative qui vient compléter les CDC et les CDF pour rendre les programmes plus efficaces, grâce à une meilleure coordination entre le Gouvernement, la société civile et les organismes donateurs. Par cette initiative, le Gouvernement, les communautés locales et les parties prenantes se sentent concernés et s'approprient les programmes de développement. La Mission s'est effectivement rendu compte de cette situation dans les provinces qu'elle a visitées. Lors des entretiens avec les parties prenantes à Cyangugu, elles ont fait savoir qu'elles préféreraient que les donateurs mettent leurs fonds en commun afin que ces fonds puissent être alloués au plan national, pour être par exemple affectés aux projets et programmes des districts par ordre de priorité. Ce pool de financement permettra d'établir des plans à plus long terme et renforcera les possibilités d'un développement durable.
378. Du fait de la grande dépendance du Rwanda de l'aide extérieure, pour assurer la soutenabilité du financement des programmes de développement communautaire, il a été décidé que le développement communautaire devait être considéré comme essentiel bénéficiaire. Aussi, le Gouvernement affecte non seulement 10 % du budget national aux districts pour financer les initiatives de développement communautaire, mais il projette aussi d'augmenter ce pourcentage à l'avenir. Il est également apparu très clairement que dans l'esprit de l'Ubudehe, les communautés doivent contribuer à hauteur d'un pourcentage minimal au financement des projets du CDF. Cette contribution peut prendre la forme de contributions monétaires ou de main-d'œuvre (ce qui est souvent le cas).
379. Le processus de décentralisation a grandement facilité les aspirations du Rwanda à l'autosuffisance et au renforcement de ses capacités en vue d'un développement durable. Le district est le point focal du développement du pays et intervient à travers deux organes politiques principaux : le Conseil de district et le Comité exécutif du district. La décentralisation des structures permet aux collectivités locales de prendre des décisions au sein de leur juridiction. Par le biais des CDC, ces collectivités initient, élaborent, exécutent et supervisent leurs propres projets et programmes de développement. Actuellement, dans le domaine de l'éducation, de la santé, des services de vulgarisation agricole et de l'entretien des infrastructures, les unités procèdent à leurs propres recrutements, rémunèrent les employés et supervisent leurs activités de développement.

Encadré 5.1. Promotion du développement 1

Encadré 5.1 : Meilleures pratiques en matière de promotion de prise en charge au niveau national, d'un développement auto entretenu et d'une participation élargie au processus de développement

Le Rwanda a institutionnalisé l'approche participative et consultative à tous les niveaux de la société, en permettant essentiellement à tous les Rwandais de s'approprier effectivement le processus de développement politique et socioéconomique de leur pays et de l'intérioriser. Les cas suivants documentés par la Mission d'évaluation au cours de ses échanges avec les parties prenantes et des enquêtes effectuées pour le processus d'évaluation du MAEP en sont l'exemple patent.

Les communautés assument l'entière responsabilité de l'identification et de la hiérarchisation des besoins, de la conception des projets, du processus d'appel d'offres, de la mise en oeuvre, du suivi et évaluation. Ceci garantit l'adhésion de la communauté aux programmes et projets, ainsi que leur viabilité future. Concernant les processus d'établissement du budget et de décaissement, 10 % des recettes intérieures du pays et 3 % des dépenses de fonctionnement sont affectés directement aux collectivités locales. Il existe également une politique de décentralisation fiscale et financière en vertu de laquelle les CDC élaborent des programmes de développement qui sont finalement incorporés dans le CDMT des districts. Les conseils de district approuvent les plans de développement, qui doivent être conformes aux priorités du district et aux priorités définies par le DSRP. Le budget du district est soumis à la province, qui le porte ensuite au niveau national (Parlement) pour l'affectation des ressources. Il existe également des systèmes de contre-pouvoirs qui permettent de veiller à ce que les fonds ne soient pas détournés, par la nomination d'un contrôleur interne au niveau de chaque district.

Le Rwanda dispose également d'un programme de développement local à forte intensité de main-d'œuvre dénommé HIMO (Haute Intensité en Main d'Oeuvre). Il permet de créer des emplois pour les habitants des localités, qui sont tenus d'investir une partie de leurs revenus par le biais des projets HIMO dans le programme d'assurance maladie communautaire, la Mutuelle de Santé. En effet, HIMO crée des emplois au niveau des collectivités de base, consolidant ainsi un sentiment d'appartenance aux programmes de développement au sein des communautés.

L'Ubudehe est l'une des pratiques originales en vigueur au Rwanda, qui met l'accent sur l'action collective au niveau local pour résoudre les problèmes et trouver des réponses aux besoins de la communauté. La pratique mensuelle de l'Umuganda, par laquelle l'ensemble de la population est tenu à l'obligation du service d'utilité collective, est considérée comme un moyen efficace pour favoriser un développement autoentretenu et la prise en charge des priorités de développement.

L'élaboration des cadres juridiques, des politiques, des initiatives et des programmes de développement (c'est-à-dire la Constitution, les tribunaux Gacaca, Vision 2020, le processus national du MAEP) donne lieu à un processus de large consultation, impliquant toutes les parties prenantes telles que les jeunes, les femmes et les personnes âgées.

380. Par ailleurs, ces unités, en raison de la loi et de la politique de décentralisation fiscale, perçoivent la taxe foncière, l'impôt sur les loyers et les droits d'immatriculation. Elles perçoivent également 10% du revenu national

intérieur au titre de leur budget de développement administré par le CDF. De plus, 3% de ce revenu national sont affectés à leur budget ordinaire. Un Fonds du Gouvernement central pour les personnes vulnérables est désormais affecté aux collectivités locales. C'est un des moyens auxquels le Gouvernement a recours pour accompagner les initiatives communautaires et réduire les disparités existant au plan socio-économique entre les zones urbaines et rurales.

iii. Recommandations

381. Après avoir pris connaissance des réalisations remarquables accomplies dans le cadre de cet Objectif, la Mission d'évaluation recommande que le Gouvernement:
- Assure une formation dans tous les domaines cités en vue de renforcer le travail du CDC et des autres structures compétentes;
 - Revoie toutes les lois obsolètes telles que la loi sur l'énergie et celles régissant les marchés; et
 - Revoie les lois obsolètes – telle que la loi sur l'énergie et celle régissant les marchés - car elles constituent les cadres de prise de décisions et les cadres juridiques qui doivent être mis en place dans l'objectif d'un développement auto entretenu.

Objectif 2 : Accélérer le développement socio-économique en vue de d'atteindre le développement durable et éradiquer la pauvreté

i. Rapport d'autoévaluation

382. Le Rapport d'autoévaluation relève l'existence de plusieurs politiques et mécanismes pour accélérer le développement socio-économique. Comme nous l'avons déjà indiqué, Vision 2020, le DRSP et les stratégies sectorielles sont les plans clés à moyen et long terme pour la promotion du développement socio-économique. Le processus de décentralisation en cours, appuyé par la Cellule de décentralisation, le Comité de développement communautaire (CDC) et l'Observatoire de la pauvreté, complète les stratégies mises en place en vue de la réalisation de cet objectif.¹⁷
383. La stratégie agricole est l'un des cadres sectoriels censés accélérer le développement socio-économique. Elle vise à faire passer le Rwanda d'une agriculture de subsistance à une agriculture de rapport. Elle vise également à améliorer entre autre l'utilisation des terres et la gestion de la conservation des sols. Les questions relatives à la foresterie et à la terre revêtent une importance

¹⁷ L'objectif 3 examine les politiques relatives au développement humain tout comme celles de l'éducation et de la santé..

capitale au Rwanda. Une nouvelle loi foncière vient d'être adoptée et la loi sur la foresterie a été révisée.

384. Au nombre des nouvelles dispositions qui entreront bientôt en vigueur, figure l'obligation de procéder à l'évaluation de l'impact sur l'environnement de tous les grands projets en matière d'environnement, en particulier dans les zones humides. L'enregistrement obligatoire des terres est actuellement en cours, et le Ministère des terres est conscient de l'insuffisance des capacités pour mener à bien cette tâche dans les délais escomptés. Il s'agit d'un travail de longue haleine et les districts ne disposent ni des ressources humaines ni des compétences nécessaires. Le Rwanda a également mis en place un programme

de développement local à forte intensité de main-d'oeuvre, nommé HIMO. Ce programme vise à réduire la pauvreté en s'appuyant sur les ressources locales dans le cadre des projets générateurs de revenus.

385. Le Rwanda a opéré des choix stratégiques en vue d'accélérer le développement socio-économique, par le biais de la décentralisation par laquelle les Comités de développement communautaire (CDC) élaborent et exécutent leurs propres projets et programmes de développement, essentiellement axés sur le développement de l'infrastructure, ces projets et programmes sont financés en grande partie par le Fonds commun de développement (CDF), (cet aspect a fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de l'Objectif 1).

ii. Conclusions de la Mission

386. En matière de stratégie agricole, la Mission d'évaluation estime que le projet de loi sur l'environnement devrait être promulgué afin d'accélérer la réalisation de ces objectifs. La Mission a été informée du fait que le projet de loi avait été adopté par le Parlement et aurait dû être publié au Journal officiel en mai 2005. La Mission a appris que l'Agence rwandaise de gestion de l'environnement (REMA) – un organisme de contrôle et d'exécution – n'est pas encore opérationnelle. Un groupe de travail a été créé et s'emploie à mettre l'institution en place, en attendant la promulgation de la loi. Sur les questions foncières, le Rwanda a consulté d'autres pays tels que l'Afrique du Sud et le Mozambique afin de tirer des leçons de leurs expériences.
387. S'agissant de la pauvreté, la Mission d'évaluation a demandé aux représentants de la société civile et du Gouvernement, particulièrement au Ministère des finances, pourquoi les populations vivant en dessous du seuil national de pauvreté étaient en augmentation, en dépit des investissements accrus dans les secteurs liés à la pauvreté. Il ressort du Rapport d'autoévaluation que le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 60,3 % en 2001 à 63,3 % en 2003. Certaines raisons ont été évoquées pour expliquer ce paradoxe: certains groupes vulnérables (les veuves, les personnes vivant avec le VIH/SIDA) ne bénéficient pas du soutien des autorités, un environnement hostile et enfin, les retards accusés par les investissements. Toutefois, le Ministère des finances a fait observer que les statistiques relatives à la pauvreté disponibles après 2000 reposent sur des conjectures et

que par conséquent, il ne peut affirmer avec certitude que les indicateurs de la pauvreté sont en hausse. Le Ministère des finances prépare le second DSRP et exploitera les données réelles issues des enquêtes sur les ménages.

388. Le Rwanda est doté d'une cellule de suivi de la pauvreté dont le rôle consiste, entre autres, à s'assurer que la croissance enregistrée concerne effectivement les plus démunis. Cette cellule n'a cependant pas été très opérationnelle du fait du manque de données statistiques et de l'insuffisance de capacités.
389. En ce qui concerne les Objectifs de développement du Millénaire (ODM), trois objectifs ont spécialement été portés à l'attention de toutes les parties prenantes rencontrées: la réduction de la pauvreté, la santé infantile et la santé maternelle. La Mission a estimé que ces indicateurs étaient des plus préoccupants au Rwanda et qu'ils exacerbaient assurément (la pauvreté), ou qu'ils ne montraient aucun signe d'amélioration de la (santé maternelle et infantile) au fil des années (voir le tableau ci-après).

Tableau 5.2.: Résultats par rapports ODM 1

Tableau 5.2 : Résultats enregistrés par rapport aux indicateurs liés aux Objectifs de développement du Millénaire			
Objectifs par étape	2001	2002	2003
EXTREME PAUVRETE – Réduire de moitié la proportion de personnes vivant en dessous du seuil national de pauvreté à l'horizon 2015	60,3 %	--	63,30 %*
FAMINE – Réduire de moitié la proportion d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'une insuffisance pondérale à l'horizon 2015	24 % des enfants de moins de cinq ont des problèmes liés à la famine	--	--
EDUCATION PRIMAIRE POUR TOUS – Atteindre l'éducation primaire pour tous à l'horizon 2015	Taux de scolarisation net de 73,3 %	Taux de scolarisation net de 74,5 %	Taux de scolarisation net de 81,7 %
EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES – Assurer l'égalité de l'accès des garçons et des filles à l'enseignement primaire et secondaire à l'horizon 2015	Taux de scolarisation net de : Filles 74,9 % Garçons 72,9 % Brut : Filles: 98,2 % Garçons 101,9 %	Taux de scolarisation net : Filles 74,9% Garçons 74% Brut : Filles 102,3% Garçons 105,8%	Taux de scolarisation net : Filles 82,3 % Garçons 80,9 % Brut : Filles 108 % Garçons 109,9 %
MORTALITE INFANTILE – Réduire de 2/3 la mortalité des enfants de moins de 5 ans d'ici à 2015 (niveaux actuels)	107/1 000	--	107/1 000
SANTE MATERNELLE – Réduire le taux de mortalité maternelle de ¼ d'ici à 2015	1071/100 000	--	1071/100 000
LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA ET LE PALUDISME – freiner et enrayer la propagation du VIH/SIDA et du paludisme d'ici à 2015	VIH/SIDA 11,20% Taux de prévalence du PALUDISME -50 %	13 % 57,80 %	13,50 % 60,70 % 5,1 % (Taux de prévalence du VIH chez les adultes uniquement)
PROTECTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT – Enrayer la perte des ressources environnementales d'ici à 2015	--	--	--
PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DEVELOPPEMENT	--	--	--

Source : Rapport de suivi des progrès dans la réalisation des ODM – 2003

* Voir paragraphe 37 de ce chapitre

390. Le Rwanda enregistre, de toute évidence, de bons résultats dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le secteur de l'éducation. Les taux d'inscription des filles à l'école n'ont cessé de s'accroître. Des résultats tout aussi encourageants ont été obtenus dans le domaine de l'enseignement primaire pour tous. S'agissant de la santé maternelle et infantile, toutes les parties prenantes rencontrées dans le cadre de l'évaluation ont reconnu que les indicateurs étaient en effet inquiétants et que ces volets des soins de santé constituaient un problème persistant pour le pays, en dépit des différents efforts déployés pour y faire face. Les explications données par la société civile s'articulent principalement autour des pratiques culturelles persistantes et du refus d'appliquer les méthodes de planning familial. Selon certaines parties prenantes, l'accès aux médicaments constitue un problème, de même que le nombre insuffisant d'hôpitaux, et, contraintes de parcourir de longs trajets pour se rendre à l'hôpital, certaines personnes préfèrent accoucher à domicile.

iii. Recommandations

391. La Mission d'évaluation recommande au titre de cet objectif, d'accélérer le renforcement des capacités au niveau local afin de consolider le processus de décentralisation. Elle propose que les autorités :
- Procèdent à une analyse empirique de la proportion des ressources allouées aux projets tendant à améliorer la condition de la femme ;
 - Offrent des primes attrayantes afin d'attirer les personnes qualifiées vers les districts ;
 - S'engagent au plus haut niveau à œuvrer à la réalisation des ODM, plus particulièrement en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, la santé maternelle et infantile.

Objectif 3 : Renforcer les politiques, les mécanismes et les résultats des prestations dans les principaux domaines du développement social, notamment dans le domaine de l'éducation pour tous, la lutte contre le VIH/SIDA et autres maladies transmissibles

i. Rapport d'autoévaluation

392. En plus des cadres de développement socio-économique, le Rapport d'autoévaluation a relevé des approches innovantes qui sont actuellement appliquées au niveau local pour promouvoir le développement socio-économique. C'est l'exemple de la pratique de l'Ubudehe qui met l'accent sur l'action collective des communautés pour apporter des solutions aux problèmes et aux besoins des communautés. Ce concept complète volontiers la politique de décentralisation pilotée par le Ministère de l'Administration locale et permet la sélection et l'approbation des priorités de développement et de financement de la base vers le sommet.

393. Concernant les questions liées à la santé, le Rapport d'autoévaluation fait observer que si les indicateurs de santé identifiés montrent des signes d'amélioration depuis le génocide, ils sont encore faibles, comparés à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Les taux de prévalence du paludisme, jugés en hausse (de 50 % en 2001 à 61 % en 2003), continuent d'être la principale cause de mortalité des enfants de moins de cinq ans et de la population dans son ensemble. Le taux de prévalence du VIH/SIDA à l'échelle nationale atteint 13,5 %. Le Rapport d'autoévaluation indique par ailleurs que les taux de prévalence du paludisme et du VIH continuent d'augmenter même si le Gouvernement a redoublé d'efforts dans la campagne de lutte contre ces épidémies. Le taux de prévalence du VIH/SIDA a augmenté au cours des cinq dernières années et il est évident que le VIH/SIDA occupe la deuxième position au rang des maladies les plus meurtrières après le paludisme. S'agissant du traitement du VIH/SIDA, l'on dénombrait en septembre 2004, 25 sites ARV opérationnels et 6 327 patients sous ARV. 105 sites de PTME et 120 centres de CDV ont été intégrés dans les structures sanitaires.
394. La santé infantile et maternelle n'a montré aucun signe d'amélioration, ainsi qu'il ressort des données fournies dans le Rapport d'autoévaluation. En fait, le taux de mortalité maternelle de 1 071 pour 100 000 accouchements est l'un des plus élevés au monde et constitue le plus grand défi à relever en vue de la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Selon les données recueillies, le taux de couverture de l'assurance maladie était de 7% seulement en 2003, mais la nouvelle approche adoptée actuellement au Rwanda est en train de renforcer à moindres frais la couverture d'assurance maladie. Ce mécanisme, connu sous le nom de Mutuelle de santé, est une assurance-maladie à base communautaire décentralisée du niveau provincial au niveau des cellules. En août 2004, le taux de couverture était de 24 %. Les agents de l'État bénéficient quant à eux d'une assurance-maladie dénommée RAMA, financée par l'État.
395. Dans le domaine de l'éducation, le Rapport d'autoévaluation révèle qu'une Politique sectorielle de l'éducation a été élaborée en 2003/04. Des mesures ont été prises par le pouvoir central pour que l'accès à l'éducation de base soit gratuit pour tous les citoyens rwandais. Le Rwanda s'est également doté d'un Plan stratégique du secteur de l'éducation (ESSP) 2004-2008, qui s'appuie sur une approche sectorielle, associant tous les partenaires à l'élaboration du plan stratégique et respectant un cadre global de suivi et d'évaluation. En ce qui concerne les ressources, la part réservée à l'éducation sur le montant total des dépenses prioritaires a toujours été supérieure à 50 %. Une attention particulière est accordée à l'éducation des filles et à la promotion des sciences, des mathématiques et des NTIC (réputées être le cœur du système éducatif) dans les écoles.
396. Concernant les cadres institutionnels destinés à gérer, réglementer, suivre et évaluer le secteur éducatif, il existe une Inspection générale, assistée par les directions compétentes du Ministère de l'Éducation, qui a pour responsabilité de veiller au respect des normes pédagogiques et de gestion, le MINALOC (Ministère des affaires sociales et de la bonne gouvernance), le MIFOTRA (Ministère de la Fonction publique, du développement des compétences, de la

formation professionnelle et du travail), un Conseil national des Examens, un Centre national pour la Conception des Programmes d'Enseignement et, une Agence de Financement des prêts étudiants.

ii. Conclusions de la Mission

397. Dans le domaine de la santé, la Mission d'évaluation a constaté que dans les différentes provinces, toutes les parties prenantes semblent bien connaître l'assurance-maladie communautaire Mutuelle de santé). Le Ministre de la Santé a informé la Mission que le Rwanda envisage d'harmoniser les taux de l'assurance-maladie communautaire et d'indexer la cotisation annuelle à 1 000 francs rwandais. Pour l'heure, différentes provinces ont différents taux, comme l'ont reconnu toutes les parties prenantes des provinces. Par exemple, à Umutara, la contribution annuelle payable par les adhérents est de 3 000 francs rwandais et l'assurance-maladie comporte deux volets : un assuré peut se rendre dans un centre de santé et recevoir tous les traitements, ainsi que les médicaments et la consultation sans frais ou se rendre à l'hôpital et bénéficier gratuitement de certains traitements. Par exemple, à l'hôpital, le paludisme est entièrement traité gratuitement, les consultations et les hospitalisations sont gratuites tout comme les accouchements par césariennes. Tout autre traitement en dehors de ceux susvisés est payant. Les autorités publiques envisagent d'étendre la couverture à l'avenir.
398. Si agissant du cadre juridique, il semble, d'après le Rapport d'autoévaluation, qu'aucune loi sur les soins de santé n'ait été récemment mise à jour au cours des 15 dernières années. Néanmoins, il existe de nombreuses politiques et stratégies couvrant plusieurs aspects de la santé. Il existe aussi un certain nombre d'institutions, telles que les centres de santé, la Commission nationale de lutte contre le VIH/SIDA, etc., créées pour améliorer les performances du secteur de la santé. Le Rwanda reçoit aussi une aide internationale considérable dans le secteur de la santé, aide affectée en majorité au VIH/SIDA. Par exemple, le programme MAP financé par la Banque mondiale apporte une assistance pour l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des communautés, en matière de dépistage et de traitements anti-rétroviraux, ainsi que la prise en charge des personnes vivant avec le SIDA.
399. Concernant le VIH/SIDA, la Mission d'évaluation a présenté à différentes parties prenantes un sujet qui n'est pas suffisamment évoqué dans le Rapport d'autoévaluation : l'afflux considérable de ressources pour la lutte contre le VIH/SIDA, plus particulièrement les fonds provenant de la Banque mondiale, du Fonds mondial et du Gouvernement américain. Le Rwanda est également l'un des 14 pays intégrés au Plan d'urgence quinquennal du Président américain pour la lutte contre le SIDA (PEPFAR) qui a démarré au cours de l'exercice 2004. La Mission s'est inquiétée du fait que l'abondance de ressources affectées à la lutte contre le VIH/SIDA ne mine le secteur de la santé, en incitant par exemple plusieurs médecins à abandonner leur spécialité (ex : les soins de santé primaire) pour aller chercher un emploi dans un domaine plus lucratif (ex : le VIH).

400. La Division de la Planification stratégique au Ministère des finances a confirmé que les fonds alloués à la lutte contre le VIH/SIDA n'occultent pas les autres préoccupations de santé étant donné que ces fonds sont utilisés dans d'autres secteurs de la santé, par exemple pour la sensibilisation des populations, la nutrition etc., qui ont des avantages multiples pour la société dans son ensemble.
401. Une autre préoccupation qui a été confirmée durant la Mission d'évaluation se rapporte au manque de données fiables concernant les estimations nationales et régionales en matière de prévalence du VIH/SIDA. Pour preuve de ce constat, la Province de Kibungu, où le Rapport d'autoévaluation avait noté un taux de prévalence du VIH d'environ 6 %. Néanmoins, après une visite sur le terrain dans la province et des entretiens avec les dirigeants provinciaux, l'équipe a été amenée à croire que Kibungu affichait le taux le plus élevé de prévalence du VIH/SIDA dans le pays, soit environ 13 %. La Commission nationale a été saisie de l'écart entre les données.
402. Un membre de la Commission, qui se trouve être aussi un expert de haut niveau au Ministère des finances, a confirmé qu'en effet les données sur le VIH/SIDA ont posé des problèmes par le passé et sont peu fiables. L'expérience avait montré que les populations étaient plus enclines à répondre, et à répondre avec sincérité, en fonction du degré de sensibilisation sur la question. En fait, le Rwanda est actuellement sur le point d'entreprendre une autre enquête sur le VIH/SIDA, particulièrement dans les régions d'Umutara et de Kibungu.¹⁸ La Commission a fait sienne la recommandation l'invitant à engager des ressources pour améliorer la collecte des données et le suivi. La mise en place d'une institution indépendante de la statistique est en cours.
403. Les entretiens avec la société civile et la Commission Nationale de Lutte contre le VIH/SIDA ont confirmé que le Rwanda a ouvert des centres de dépistage volontaire gratuits sur toute l'étendue du territoire national. Il a été annoncé dans les provinces que les femmes sont plus touchées par le VIH que les hommes et, les femmes étant au cœur du foyer, les ménages en pâtissent. Ceci étant, nombre de femmes ont été et sont continuellement sensibilisées à la nécessité de se soumettre au test de dépistage et d'être informées sur les moyens d'accéder aux traitements ARV adéquats. L'on encourage également les femmes enceintes à s'engager dans des programmes de PTME. Les efforts déployés pour enrayer l'épidémie du VIH/SIDA sont menés sous la conduite des autorités au niveau des masses. Les médicaments sont disponibles dans le pays et le PAM a apporté un soutien fort utile en complétant les traitements avec les suppléments nutritionnels appropriés. Le Gouvernement rwandais met également à disposition des fonds pour des activités génératrices de revenus afin de renforcer l'autonomie des personnes vivant avec le VIH/SIDA.

¹⁸ Les données récentes présentées à la Mission d'évaluation après la visite indiquent que le taux de prévalence pour Kigali Ngali est de 13,2 % ; le taux moyen pour les autres villes s'établit à 6,3 % et à 3,1 % pour les zones rurales. D'après ces statistiques toutes récentes, le taux moyen de prévalence dans l'ensemble de la population atteindrait 11 %. En 2000, le nombre d'enfants orphelins du VIH/SIDA était de 264 000 (3,2 % pour une population de 8,2 millions d'habitants). S'agissant de l'écart entre les données, particulièrement en ce qui concerne Kibungu, les nouvelles données corroborent les précédentes statistiques qui situent le taux à environ 6 %. Il faudrait que la Commission nationale de lutte contre le SIDA entreprenne une enquête afin de déterminer pourquoi la perception des taux de prévalence à Kibungu est beaucoup plus élevée que la réalité.

404. Lors d'une réunion avec le Président de la Commission Nationale de Lutte contre le VIH/SIDA, il a été annoncé que la Commission s'emploie actuellement à concevoir un plan stratégique de lutte contre le VIH/SIDA, en concertation avec différentes parties prenantes, qui devrait être achevé vers juillet 2005. Le président de la Commission a confirmé que le Gouvernement et les donateurs internationaux ont engagé des ressources suffisantes pour la lutte contre le VIH/SIDA. Néanmoins, l'on constate un déficit en ce qui concerne l'ouverture des centres ARV. Des ressources supplémentaires devront être engagées dans ce domaine et elles doivent être affectées à ce secteur dans les zones rurales. Le président de la Commission a admis que l'essentiel des financements a été consacré aux campagnes et ateliers de prévention. Ces actions sont certes bénéfiques mais il faudrait aussi accorder plus d'attention aux centres de soins curatifs. L'objectif à moyen terme de la Commission de lutte contre le VIH/SIDA est de stabiliser les taux de prévalence du VIH/SIDA qui progressent en ce moment en milieu rural, (contrairement aux taux des zones urbaines sont en baisse).
405. La Mission a confirmé que des progrès spectaculaires ont été accomplis dans le secteur de l'éducation et que les efforts se poursuivent. Les Rwandais ont fièrement confirmé que l'éducation de base est gratuite pour tous les Rwandais et que l'école est obligatoire, aux termes de la Constitution. L'équipe a demandé à la société civile et au Ministère de l'Éducation pourquoi les niveaux d'inscription n'ont toujours pas atteint la capacité d'accueil totale, malgré le cadre juridique et a cherché à savoir quelles étaient les mesures adoptées pour y remédier. L'on a expliqué que différentes raisons, telles que les travaux ménagers, les longues distances à parcourir pour se rendre à l'école et les effets du génocide, peuvent expliquer la réticence des parents à scolariser leurs enfants. Néanmoins, le Ministère de l'éducation (MINEDUC) prépare actuellement un train de mesures punitives contre les parents qui n'envoient pas leurs enfants à l'école. Pour ce faire, le MINEDUC travaillera en collaboration avec les administrations à base communautaire dont le champ de compétence couvre toutes les dix maisons dans un district.
406. La Mission a constaté que bon nombre d'élèves ne poursuivent pas les études jusqu'au secondaire, notamment les filles, et a interpellé les Rwandais afin qu'ils fournissent de plus amples explications à ce sujet. Parmi les raisons évoquées, figurent le mariage précoce et les coûts financiers. Cependant, avec la mise en œuvre des programmes destinés à étendre la gratuité de l'enseignement jusqu'à la troisième année de l'enseignement secondaire, cette situation devrait s'améliorer. La plupart des Rwandais consultés ont connaissance du projet du Gouvernement de faire passer le niveau de l'éducation de base de la fin du cycle primaire à la troisième année du cycle secondaire.
407. La Mission d'évaluation a tenu une réunion avec certains responsables de haut niveau, notamment avec le Ministre d'État, au Ministère de l'Éducation, afin de mieux s'informer de l'actualité dans le domaine de l'éducation. La Mission est satisfaite des différentes mesures prises, toutes élaborées après 2003. Il s'agit, entre autres, de :

- La Politique du secteur de l'éducation ;
 - La Politique relative à l'éducation pour tous ;
 - La Politique relative aux programmes pédagogiques ;
 - La Politique relative aux manuels scolaires ;
 - La Politique relative à l'enseignement de la langue anglaise ;
 - La Politique relative à l'enseignement technique ;
 - La Politique relative au perfectionnement et à la gestion des enseignants (en cours de préparation) ;
 - La Politique relative aux sciences et à la technologie (en cours de préparation) ;
 - La Politique relative à l'enseignement à distance (en cours de préparation) ;
 - L'alphabétisation des jeunes et des adultes (en cours de préparation) ;
 - La Politique d'éducation sur le VIH/SIDA ;
408. Selon les témoignages recueillis, ces politiques sont élaborées en concertation avec les ONG, les organisations confessionnelles, les enseignants, les ministères, etc. Le cercle des institutions s'élargit, aboutissant à une conférence nationale, qui à l'exemple d'un parlement, adopte les politiques.
409. Au niveau local, La Mission d'évaluation a découvert que les communautés rassemblent des fonds pour l'éducation, qui sont décentralisés au niveau des secteurs. Des représentants de la communauté ont relevé avec fierté le fait qu'il n'existait qu'une seule université au Rwanda avant 1994. Mais qu'à présent, le pays en compte au moins 5 composées de plusieurs facultés. Les diplômés des universités assistent également les communautés dans l'élaboration des plans de développement. Les communautés ont également noté comme facteur encourageant de maintien et d'accroissement des taux d'inscription dans les écoles, le fait qu'on a mis fin à la pratique qui consiste à renvoyer les enfants à la maison s'ils n'ont pas leurs livres ou s'ils ne portent pas l'uniforme réglementaire. Les enseignements sont dispensés aux enfants aussi bien en anglais qu'en français, ce qui leur assurera à la fois efficacité et compétitivité sur la scène internationale.

iii. Recommandations

410. La Mission d'évaluation recommande au Gouvernement de :
- Arrêter un délai butoir pour l'harmonisation de l'assurance maladie – la Mutuelle de santé – fixant le droit d'adhésion à 1 000 francs rwandais ;
 - Actualiser les lois relatives aux soins de santé ;
 - Consentir plus d'efforts dans la sensibilisation des populations afin d'obtenir des données plus exactes sur le VIH/SIDA ;
 - Consacrer plus de ressources à la construction de centres ARV, particulièrement dans les zones rurales ;
 - Construire plus d'écoles à proximité des communautés afin d'atteindre une capacité d'accueil totale.

Objectif 4 : Garantir l'accès à moindre coût à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, au financement (notamment au

micro financement), aux marchés, aux NTIC, au logement et à la terre pour tous les citoyens, et spécialement pour les populations pauvres des zones rurales

i. Rapport d'autoévaluation

411. Dans le Rapport d'autoévaluation du Rwanda, il a été signalé que l'approvisionnement en eau dans les zones rurales est une tâche quotidienne qui demande beaucoup de temps, d'énergie et qui est onéreuse pour la plupart des gens. Selon une enquête conduite en 2001, le taux de couverture en eau potable était estimé à 40 % dans les zones rurales et à 60 % dans les zones urbaines. Le taux d'accès aux équipements traditionnels d'assainissement des ménages était estimé à 85 %. Concernant l'énergie, seulement 6 à 8 % des ménages ont accès au réseau électrique, ce qui fait du Rwanda l'un des plus faibles consommateurs d'électricité au monde. L'approvisionnement en courant électrique et en énergie des ménages ruraux est presque entièrement basé sur la biomasse pour la préparation des aliments et le chauffage, tandis que le pétrole (paraffine et kérosène) est utilisé pour l'éclairage. Le fait que le Rwanda ne dispose pas de sources fiables d'approvisionnement en électricité restent encore une contrainte majeure. Au nombre des projets mis en place pour surmonter cet obstacle figurent l'extraction de gaz méthane du Lac Kivu, l'énergie solaire et éolienne et d'autres sources alternatives. Une étude de faisabilité a déjà été réalisée pour l'extraction de méthane du Lac Kivu. La Mission d'évaluation a appris que les autorités avaient déjà attribué deux marchés (l'un à une entreprise étrangère et l'autre à une entreprise rwandaise) pour démarrer l'extraction du méthane. Le méthane offre un avantage supplémentaire, en ce qu'il permet de produire des dérivés tels que les engrais.
412. S'agissant de l'accès aux marchés et aux financements, le Ministère du commerce et de l'industrie, ainsi que l'Agence rwandaise d'investissement et de promotion des exportations (RIEPA) sont respectivement chargés de l'élaboration des politiques et de la promotion des investissements et des exportations. Il existe également une Fédération rwandaise du secteur privé créée pour promouvoir les intérêts des investisseurs privés. Le développement des marchés intérieurs dépend également, dans une large mesure, de l'accès à des infrastructures de qualité, telles que les routes. D'énormes efforts ont été consentis avec la construction d'au moins 12 ponts sur les routes nationales, de 5 ponts sur des routes bitumées et 23 ponts sur des routes non bitumées et la création d'une compagnie aérienne nationale, Rwandair Express, rien qu'en 2003. Concernant l'accès aux financements, le Rapport d'autoévaluation indique que treize institutions de micro finance ont été actuellement mises en place, et de nouvelles continuent de voir le jour, pour créer des emplois pour les promoteurs de micro- et petites entreprises.
413. Même si les NTIC représentent actuellement une part infime des résultats économiques du Rwanda, c'est un secteur prioritaire dans les objectifs de développement à long terme du pays. Le Rwanda a adopté une Politique et d'une Stratégie en matière des NTIC, visant à mettre en place et en oeuvre quatre Plans quinquennaux nationaux sur les Infrastructures d'Information et de Communication (NICI) étalés sur un horizon de 20 ans.

414. S'agissant des questions de logement et de terres, le Rapport d'autoévaluation a observé que le génocide s'est traduit par une destruction massive de logements. La pauvreté et l'inexistence, à l'époque, d'une loi foncière ont freiné l'accès au logement. Le coût des matériaux de construction, qui doivent être importés, est également une source de difficultés. Le Rapport d'autoévaluation constate que « depuis 1995, le Rwanda a connu des mouvements internes massifs de réfugiés et de rapatriés, entraînant des conséquences incalculables pour l'environnement. » Face à l'afflux de rapatriés, un cadre des villages *imidugudu* a été créé, dans lequel les communautés vivent regroupées dans des enclaves afin d'être plus proches des infrastructures de base. La plupart des habitations sont certes recouvertes de zinc ou de tuiles ; mais un grand nombre d'habitations sont encore recouvertes de chaume.

ii. Conclusions de la Mission

415. Pour ce qui est de l'accès aux services de première nécessité (eau, assainissement et énergie), le Gouvernement a essayé de s'attaquer au problème de l'approvisionnement en eau en encourageant les communautés à vivre dans un cadre « communautaire » ou de type villageois, notamment l'*Imidugudu*. Une organisation faîtière de femmes a dit à la Mission que cet environnement est très apprécié des jeunes alors que les personnes plus âgées préfèrent être dispersées et n'apprécient pas de vivre trop près les unes des autres. Hormis cette opinion divergente, les entretiens avec les autres parties prenantes au niveau provincial ont semblé indiquer que ce cadre communautaire fonctionnait bien et réglait de manière adéquate le problème de l'accès aux infrastructures de base.
416. Concernant l'accès aux marchés et aux finances, le Rwanda prend des mesures importantes pour soutenir la concurrence sur le marché mondial. Pour preuve l'attention que le pays accorde depuis quelque temps à l'industrie du café. Malheureusement, le pays est en butte à des conditions climatiques variables qui peuvent être défavorables au développement de l'agriculture. Cependant, il était perceptible au cours des visites effectuées par la Mission dans les provinces que le Rwanda a déployé des efforts pour atténuer ces problèmes, en pratiquant des cultures spécifiques dans des régions qui ont un climat plus adapté. Par exemple, dans la province de Kigali-Ngali on s'adonne à la culture et à l'exportation du café, du riz, du maïs et des fruits, le climat se prêtant mieux à ces cultures. Quant à la province de Kibungo, elle est spécialisée dans la culture de la banane et de quelques autres cultures.
417. Le développement des structures de micro finance s'adresse à la grande majorité de la population qui a besoin de services d'épargne et de crédit. Les banques commerciales sont peu présentes dans les villes rurales et la Banque populaire offre des services limités. Cependant, maintenant que treize institutions de micro finance ont été créées, les Banques populaires deviennent plus compétitives. La loi sur la supervision des institutions de micro finance est attendue pour la deuxième moitié de 2005.

418. Les parties prenantes dans la province d'Umutara ont souligné l'essor des nouvelles institutions de micro-crédit qui accordent des prêts aux communautés locales moyennant une garantie d'ordre social. Il a été également porté à la connaissance de la Mission que le Programme d'appui au secteur rural s'est avéré particulièrement utile pour mobiliser l'épargne au niveau des communautés, étant donné que les emprunteurs n'ont à rembourser que 60 pour cent des prêts contractés pour les projets de développement rural. Dans le cadre de ce système, lorsque des appels d'offres sont lancés pour la construction de routes et la réalisation d'autres projets, le matériel importé à cet effet est exonéré de taxe.
419. En ce qui concerne l'accès au logement et à la terre, les consultations avec les parties prenantes au Rwanda n'ont pas véritablement corroboré la perception d'une intense pression démographique causée par le phénomène des rapatriés et des conséquences négatives de cette pression sur l'environnement. L'on a observé que quelques réfugiés supplémentaires peuvent détériorer encore plus l'environnement parce qu'ils dépendent du bois de chauffe pour la préparation des aliments. En outre, au chapitre des problèmes environnementaux, la Mission d'évaluation a appris que les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales occupent une place importante dans la protection de l'environnement. A titre d'exemple, différents groupes ont participé au reboisement du Bugesera, zone exposée aux sécheresses.
420. La Mission a appris que les rapatriés se sont intégrés plutôt rapidement dans le pays. La Loi foncière (qui vient d'être adoptée récemment et qui attend d'être publiée au Journal officiel) a permis aux rapatriés d'acquérir la moitié de la terre qu'ils possédaient avant leur émigration – si la terre a été occupée par une autre personne. En outre, les autorités ont attribué des parcelles de terrain aux rapatriés, et la politique d'enregistrement des biens fonciers est en cours d'application. Il ne faut pas oublier que le Rwanda a toujours été confronté à de graves obstacles qui sont autant de menaces potentielles sur les moyens d'existence et la survie de millions d'habitants des zones rurales dans le pays: la croissance démographique rapide, la dépendance vis-à-vis de l'agriculture et des cultures de subsistance et la pression exercée sur les terres. Il faudrait donc rechercher d'autres moyens de subsistance.¹⁹
421. La nouvelle loi foncière s'est attaquée à plusieurs égards aux nombreux défis auxquels la société rwandaise est confrontée et qui ont été présentés dans le Rapport d'autoévaluation. L'enregistrement des terres a démarré au Rwanda. Les femmes accèdent plus facilement à la terre, ce qui n'a jamais été le cas dans l'histoire du Rwanda. La nouvelle Loi foncière consacre des droits de succession égaux pour les hommes et les femmes. Désormais, les femmes peuvent hériter des biens fonciers d'un membre de la famille et transmettre la terre à leurs enfants de sexe féminin.

iii. Recommandations

422. La Mission d'évaluation recommande au Gouvernement de :

¹⁹ Le chapitre sur la Gouvernance et la Gestion économiques peut être consulté ici pour les recommandations concernant la diversification des activités.

- Préserver sa dynamique pour veiller à ce que l'accès aux infrastructures de base ne se limite pas aux zones urbaines ;
- Former les fonctionnaires et renforcer les capacités au niveau des districts afin d'éviter que le lourd fardeau de la tâche de l'enregistrement foncier ne repose que sur l'administration centrale de Kigali ; et
- Poursuivre la recherche sur les moyens de subsistance de rechange pour atténuer les problèmes fonciers.

Objectif 5 : Accomplir des progrès dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les secteurs clés, en assurant notamment l'accès équitable des filles à tous les niveaux de l'éducation

i. Rapport d'autoévaluation

423. Le Rapport d'autoévaluation observe que le Rwanda a fait des progrès notables en ce qui concerne la parité homme/femme, particulièrement dans le processus de prise de décision, des réformes juridiques et de l'éducation. La Constitution nouvellement adoptée est réputée très sensible aux questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes (en accordant aux femmes au moins 30 % des sièges au Parlement). Parmi les autres réformes juridiques, on peut citer: une loi sur les conseils des femmes, un code du travail prévoyant des droits égaux entre les hommes et les femmes et une loi foncière. Il existe une Politique nationale sur la parité homme/femme et les questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes sont en cours d'intégration dans les programmes scolaires. Un décret ministériel portant création d'un Secrétariat pour le suivi du Plan d'action de Beijing a été signé. D'après les informations recueillies, il existe un Ministère du Genre et de la Promotion de la Famille et doté de moyens d'action. S'agissant des informations statistiques, il ressort du Rapport d'autoévaluation qu'en 2003, les femmes représentaient 32 % des Ministres d'Etat, 11,1 % des Secrétaires généraux, 48,8 % des Députés, 50 % des Sénateurs et 9,1 % des Préfets (autorités provinciales).
424. En dépit de ces mesures législatives, le Rapport d'autoévaluation dresse une liste de lois discriminatoires qui n'ont pas encore été réformées. A titre d'exemple, la femme doit vivre dans le lieu où choisit de résider son époux (Article 83) et, en cas de séparation temporaire, l'époux peut demander à sa conjointe de quitter le foyer conjugal (article 250)²⁰. Le MIGPROFE (Ministère du Genre et de la promotion de la famille) a reconnu que ces lois figurent parmi celles qui nécessitent une révision.

ii. Conclusions de la Mission

425. Pour un pays ayant accompli des avancées historiques dans la promotion des droits de la femme, la Mission a été surprise de constater que des lois discriminatoires subsistent et n'ont pas encore été révisées. Cette préoccupation

²⁰ A l'inverse, l'épouse ne peut demander à son conjoint de quitter le foyer conjugal, excepté en cas où le domicile conjugal est la propriété personnelle de l'épouse.

a été présentée aux parlementaires et à certains groupements de la société civile et, en particulier, au Secrétaire général du Ministère de la Justice. L'explication donnée est que ces lois ont été adoptées il y a plusieurs années. De l'aveu général, ces lois sont archaïques et n'ont plus leur place dans la société rwandaise moderne. La Mission d'évaluation a été informée de la volonté du gouvernement de réviser toutes ces lois. Le seul problème est que beaucoup d'autres lois doivent être examinées par le Parlement, et celles concernant la justice (dans la perspective du génocide) sont prioritaires. La Mission a toutefois été réconfortée par le fait que la Constitution est la loi suprême du pays et a primauté sur toute autre loi en cas de contradiction avec la Constitution.

426. S'agissant du Secrétariat créé pour assurer le suivi du Plan d'action de Beijing, la Mission d'évaluation a été informée que cette structure fonctionne à plein régime. Par ailleurs, il existe une institution complémentaire, l'Office de suivi du Genre qui a un mandat plus élargi : assurer le suivi de toutes les questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes et notamment le budget. Cette structure existe, mais n'est toujours pas opérationnelle et les groupements de la société civile exercent des pressions sur les autorités pour qu'elles veillent effectivement à son fonctionnement.
427. S'agissant des normes et des codes internationaux, le Rwanda a signé et ratifié la CEDAW, mais pas le protocole facultatif y afférent. En outre, le Rwanda n'a soumis à ce jour aucun des rapports exigés des signataires de la Convention par les Nations Unies des signataires de la Convention. Les autorités rwandaises ont expliqué à la Mission d'évaluation que la période post-génocide a entravé la capacité de produire ces rapports. Néanmoins, un rapport a récemment été préparé afin d'être soumis aux Nations Unies.
428. La Mission d'évaluation a relevé que des mesures complémentaires sont prises pour améliorer davantage les indicateurs de la parité homme/femme. À titre d'exemple, la Première Dame du Rwanda a élaboré un programme spécial destiné à encourager les filles à étudier les matières scientifiques à l'école. En guise d'encouragement, des prix sont décernés aux filles qui obtiennent des résultats exceptionnels dans les matières scientifiques. Ce qui démontre que le Rwanda attache non seulement du prix à l'égalité en matière de scolarisation, mais également à l'égalité à l'accès aux différentes filières de l'enseignement. La Mission d'évaluation n'a pas pu obtenir des éléments substantiels pour étayer l'affirmation contenue dans le Rapport d'autoévaluation et selon laquelle le concept de l'égalité entre les hommes et les femmes n'est toujours pas bien intégré dans les programmes des collectivités locales. Au contraire, les préoccupations liées à la parité homme/femme semblent être bien intégrées au niveau local, avec la mise en place des conseils des femmes même au niveau des cellules. Dans plusieurs des provinces visitées, telles que celle de Umutara et celle de Kigali Ngali, des représentantes des conseils locaux des femmes ont confirmé que le Conseil fonctionne très bien et essaie de répondre réellement aux besoins de la femme. Pro Femme, l'organisation faîtière des OSC féminines, a également confirmé qu'il existe un réseau fonctionnel de conseils de femmes efficace qui exerce des pressions et sensibilise les femmes au niveau des communautés de base.

Encadré 5.2. Promotion du genre 1

Encadré 5.2 : Meilleures pratiques en matière de promotion de l'égalité entre hommes et femmes

Le Rwanda a adopté une Constitution (2003) très sensible aux questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle consacre par exemple l'égalité entre l'homme et la femme et prescrit la représentation des femmes à hauteur de 30 % au moins au sein du Parlement. Les femmes représentent actuellement (2005) 48,8 % des députés. Le Ministre de la Présidence, les Ministres chargées de la justice, de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la promotion de la famille, de la terre, de l'environnement, des eaux et forêts, des mines, sont toutes des femmes ; de même que les Ministres d'Etat chargées de la terre et de l'environnement, du développement communautaire et des affaires sociales, de l'enseignement primaire et secondaire, de l'agriculture, de la planification économique et, de la formation professionnelle et du travail. 36% des membres du Gouvernement sont des femmes. Une femme est à la tête de la magistrature et dirige ainsi l'une des trois institutions d'Etat. Ce sont là quelques indices qui démontrent que le Rwanda a bien eu raison d'associer les femmes au processus de prise de décision au niveau national. Le Rwanda va plus loin en intégrant les préoccupations liées à la condition de la femme à travers différents échelons de décision en adoptant une loi pour la création des Conseils de femmes. Ces conseils ont une structure décentralisée du niveau national au villages et offrent un cadre d'analyse et de plaidoyer sur les questions touchant les femmes. Le Rwanda a parfaitement réussi à établir un équilibre dans la scolarisation des filles et des garçons au niveau de l'école primaire. Des initiatives spéciales existent, qui font la promotion de l'avancement des filles dans les filières scientifiques. A cet égard, Madame le Ministre d'Etat en charge de l'éducation sert d'exemple aux jeunes filles, car elle détient elle-même un PhD en chimie.

iii. Recommandations

429. La Mission d'évaluation recommande :

- que le Ministère du Genre accorde toute l'attention particulière à la communication de rapports sur la situation des droits de la femme à la Commission des Nations Unies sur la Charte sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes.
- que l'Office de suivi de l'égalité entre les hommes et les femmes soit opérationnel et que les autorités décident d'un délai butoir à cet égard.
- que les capacités des Conseils des femmes soient renforcées pour que les projets communautaires répondent de manière adéquate aux besoins des femmes.

Objectif 6 : Promouvoir une large participation au développement

i. Rapport d'autoévaluation

430. Le Rapport d'autoévaluation note que la loi sur la décentralisation est le mécanisme juridique principal destiné à favoriser une décentralisation à base élargie. L'approche SWAP (examiné dans le cadre de l'Objectif 1) est également un outil destiné à promouvoir la maîtrise des programmes de développement par les communautés. Les autres mécanismes signalés sont sans s'y limiter: l'Ubudehe (planification participative au niveau des communautés), les tribunaux Gacaca, le Forum des partis politiques, le Syndicat des travailleurs, le Conseil national de la jeunesse, les coopératives à vocation commerciale et l'Association des soldats démobilisés. Le système de gestion financière des collectivités locales a été expliqué en détail, en soulignant que des contrôleurs internes sont engagés pour établir des rapports à l'intention des conseils de district, conformément à la Politique nationale de décentralisation de mai 2000.

ii. Conclusions de la Mission

431. La Mission d'évaluation a noté que l'effort visant à assurer une participation à base élargie est facilité par la pratique traditionnelle rwandaise de l'Umuganda. C'est un processus par lequel tout le monde, du Président aux écoliers, s'associe bénévolement aux projets d'intérêt public. La Mission a été informée que cette pratique est observée tous les derniers samedis du mois. Le transport public ne fonctionne pas pendant les heures d'Umuganda et les conducteurs peuvent être arrêtés par la police et interrogés sur la raison pour laquelle ils ne participent pas à l'Umuganda. Le système de justice traditionnel que constituent les Gacaca, sujet examiné plus en détail dans le chapitre sur la Gouvernance politique, est également une pratique qui démontre à souhait l'existence d'une participation élargie.
432. Selon les explications fournies par un responsable du bureau de l'Ombudsman, le budget est élaboré selon une approche participative et de manière transparente. Le budget des districts est préparé par le Comité exécutif du district et approuvé par le Conseil de district. Un système de contrôle a également été mis en place pour parer au détournement des fonds. Chaque district compte également un auditeur interne. Les élus sont tenus de déclarer leurs biens à l'Inspecteur général.
433. Toutes les parties prenantes, notamment les femmes, participent certes à la conception et à la hiérarchisation des projets mais les projets communautaires ne tiennent pas toujours compte des besoins des femmes. Pour preuve, les points d'eau qui doivent être construits à proximité des habitations des communautés et ce pour tenir compte des besoins des femmes n'ont pas toujours été construits. La mission a néanmoins été informée de l'existence d'un plan national qui limite la distance séparant les installations d'eau de 100 à 500 mètres (maximum) de la communauté. Il n'existe aucune statistique démontrant le pourcentage alloué par le fonds de développement communautaire à des projets destinés aux femmes. L'on comprend aisément que le FCD ne dispose pas d'une enveloppe budgétaire spécifique pour la

promotion de la femme. Il serait cependant utile de procéder à des vérifications périodiques pour s'assurer que les projets entrepris au niveau des communautés ont un impact sur la condition de la femme. L'Office de suivi de la parité homme/femme peut assumer cette responsabilité.

434. Les lourdeurs bureaucratiques constituent un autre défi pour le Ministère de la Fonction publique, chargé de recruter le personnel et d'identifier également les besoins de formation. Le Ministère est confronté au fait que les personnes qualifiées préfèrent travailler à Kigali et dans les grandes villes, ce qui aggrave les problèmes de pénurie de capacités dans les zones décentralisées. Afin d'attirer les individus vers les districts, les autorités doivent offrir des primes conséquentes. En raison du manque de capacités, les districts ne peuvent concevoir qu'un nombre limité de projets même s'ils ont accès à des financements leur permettant de réaliser plus de projets de développement. Cette situation peut aussi avoir une incidence sur la qualité du travail effectué.

iii. Recommandations

435. La Mission d'évaluation recommande au Gouvernement de s'engager résolument à renforcer les capacités au niveau local et de continuer à chercher des moyens de financement des projets durables, à l'échelon local.

6. Conclusion

6.1. Principaux points de préoccupation concernant le Rwanda

6.1.1 Introduction

436. Le Panel du MAEP considère les problèmes énumérés ci-après comme étant les principaux préoccupations en ce qui concerne les progrès enregistrés par le Rwanda sur la voie de la bonne gouvernance. Ce sont des problèmes de gouvernance que le Gouvernement du Rwanda doit résoudre dans l'immédiat en leur accordant une attention particulière, s'il entend aller résolument de l'avant et atteindre ses idéaux, adopter les principes et instaurer la démocratie, la bonne gouvernance et le développement socio-économique tels que consacrés par le MAEP.

6.1.2 La question foncière et démographique

437. Dans le Rapport d'autoévaluation du pays, le Rwanda a identifié la question foncière comme étant la première des sources potentielles de conflits. Le problème de la terre est lié à la forte croissance et à la densité démographiques, aux pressions sur les ressources foncières, au manque de sources alternatives de revenus pour les communautés locales en dehors de l'agriculture et, aux relations ethniques et communautaires. Environ 91 % de la population vit de l'agriculture et la superficie moyenne de la terre détenue par famille n'est que de 0,6 ha. Selon l'autoévaluation du Rwanda, cette extrême rareté de la terre est à la base d'environ 90% des conflits portés devant les tribunaux, en particulier dans les provinces fortement peuplées. Ces conflits revêtent souvent une dimension ethnique, surtout après le génocide de 1994, où un grand nombre de Hutus ont tendance à penser, à tort ou à raison, que les autorités locales ont un préjugé favorable pour les Tutsis. La question foncière est le détonateur le plus important de tous les conflits dans le pays.
438. Le Gouvernement a besoin d'une politique foncière et démographique claire, intégrant un plan visant à créer davantage d'emplois hors secteur agricole pour les jeunes et les populations rurales. Suivant les projections, à l'horizon 2020, la population actuelle d'environ 8,1 millions d'habitants aura doublé, passant à 16 millions²¹, selon les prévisions. Cette forte croissance pourrait réduire davantage la superficie des portions de terre déjà limitées, allouées actuellement par ménage et également accroître par la même occasion le nombre de ménages sans terre. Par ailleurs, il le pays ne semble pas disposer d'une politique claire de planification familiale qui pourrait, à long terme, aider à régler la question hallucinante de la croissance démographique. Les taux élevés de croissance démographique pourraient neutraliser la politique et la législation actuelles adoptées par le Gouvernement en ce qui concerne l'exploitation et la propriété foncières. Il ne fait aucun de doute qu'il faut résoudre la question foncière pour arriver à une stratégie pacifique et stimulante de prévention des conflits.

²¹ Document de référence du MAEP; Voir aussi le Plan stratégique intégré de l'USAID/Rwanda pour 2004- 2009, Jan. 2004, Vol. 1 p. 58

6.1.3 Le pluralisme politique et la compétition d'idées

439. L'autre préoccupation majeure est la complexité de l'évolution progressive du Rwanda vers le multipartisme et le pluralisme politique. Bien que le pays ait déjà fait des avancées notables, on note actuellement une « mise en scène » par les autorités politiques de la participation aux affaires publiques. Le système ou la culture politique du Rwanda est caractérisée par le consensus et non par une « participation volontaire » des partis politiques. C'est là un problème majeur dont il faut tenir compte avant de procéder à une réelle évaluation du processus de démocratisation en cours au Rwanda.
440. L'unité des Rwandais et leur réconciliation sont assurément la priorité politique du Gouvernement rwandais. L'éradication de la discrimination ethnique est une des préoccupations majeures du Gouvernement. C'est pour cette raison que la Constitution interdit toute forme de discrimination basée sur la couleur, la race et le sexe. Cette approche est compréhensible et souhaitable dans la mesure où c'est la discrimination ethnique qui par le passé, a plongé le pays dans le chaos et l'a fait sombrer dans le carnage. Mais, il est important de se rappeler que c'est le fait de n'avoir pas su s'attaquer au problème de la diversité qui a déclenché le génocide, qui continue de marquer l'essentiel de ce qui se passe aujourd'hui dans le pays. Le Gouvernement est confronté à un dilemme : comment promouvoir le pluralisme politique dans un pays où les partis politiques ont, par le passé, été structurés selon deux grandes mouvances ethniques ?
441. Mais en vérité, c'est le fait d'avoir refusé de reconnaître la diversité de la société rwandaise qui a donné naissance à l'idéologie du génocide dont les conséquences continuent de hanter les Rwandais. Les efforts visant à améliorer le processus démocratique, en particulier le pluralisme politique, doivent donc reconnaître la nécessité pour les partis politiques et la société civile de fonctionner librement et exprimer des idées concurrentes en matière de gouvernance dans le respect de l'État de droit. La suppression de toutes les restrictions sur les droits et les libertés politiques, tout en s'assurant de la capacité des partis politiques à fonctionner librement sans considérations ethniques ou raciales, serait à long terme bénéfique pour la démocratie au Rwanda, plutôt que de s'en tenir à un cadre rigide dans lequel les partis peuvent opérer.

6.1.4 Les tribunaux Gacaca

442. Les juridictions Gacaca offrent certes un potentiel réel de justice et de réconciliation mais elles pourraient aussi avoir des conséquences déstabilisatrices si elles ne fonctionnent pas dans un esprit de sincérité et si elles ne remplissent pas leurs mandats. L'on pense qu'avec les tribunaux Gacaca on tient le moyen le plus rapide et le plus efficace de guérir le traumatisme du génocide de 1994. Le Gouvernement et certaines franges de la population rwandaise considèrent les tribunaux Gacaca comme étant la solution de rechange à la résolution des conflits et un moyen véritablement indispensable pour parvenir à la justice et à la réconciliation, cependant, leur légitimité et leur capacité à gagner la confiance des populations de par leur manière de dire le

droit dans le strict respect des normes et règles internationales contemporaines des droits de l'homme posent des problèmes.

443. Dans un plan plus pratique, la question est de savoir si le Gouvernement dispose des ressources adéquates pour former davantage de juges pour les 12 103 tribunaux Gacaca qui ont été créés dans 145 secteurs environ. À ce jour, seuls 169.441 juges ont été formés, en partie, grâce à des financements de bailleurs de fonds. À la fin du mois d'avril 2005, 633 affaires avaient été jugées mais seulement trois cas de faux témoignages et de fausses informations ont été enregistrés²². Déjà des milliers de personnes sont en fuite par peur des représailles. En démocratie, le Gouvernement doit mener des enquêtes nationales périodiques pour s'enquérir du point de vue des citoyens (celui des rescapés du génocide tout comme celui des personnes accusées d'avoir participé au génocide) pour s'assurer que les tribunaux Gacaca rendent une justice équitable.
444. Le véritable défi que le Rwanda doit relever à court et moyen termes, est de savoir comment renforcer les capacités du secteur judiciaire, de sorte que les enseignements tirés et la valeur ajoutée par la réactivation des juridictions Gacaca puissent être institutionnalisés. Il faudra certainement à terme, fusionner les Gacaca avec le système judiciaire moderne. Le génocide de 1994 ayant détruit le système judiciaire formel du Rwanda, cette situation doit néanmoins être l'occasion de rebâtir le système judiciaire rwandais.

6.1.5 Les contraintes liées aux capacités

445. Le renforcement des capacités a pour objectif de veiller à ce que les individus et les institutions, notamment l'appareil législatif et l'appareil judiciaire, la société civile, etc., soient efficaces et efficients dans l'exercice de leurs fonctions respectives. Il ne fait aucun doute que le Rwanda a consenti des efforts considérables dans la mise en place des mécanismes et des institutions destinés à promouvoir la bonne gouvernance et le développement socio-économique. Il existe néanmoins le manque de capacité au sein des institutions pour assumer efficacement les tâches est un problème constant que l'on rencontre dans les quatre domaines thématiques. C'est pourquoi cette raison qu'il faut véritablement renforcer l'Agence de développement des capacités humaines et institutionnelles (HIDA)
446. Les institutions gouvernementales ont de graves problèmes de pénurie de capacités. Le Ministère de la femme, par exemple, vient tout juste d'achever le premier rapport pour la CEDAW, alors que le Rwanda l'a ratifié il y a 25 ans ; le Ministère de la réinstallation et de l'environnement est confronté à d'énormes problèmes de capacités dans sa tentative de faire enregistrer les terres et, les institutions publiques décentralisées ne disposent pas de personnels qualifiés capables de juger de l'adéquation des investissements publics pour certains segments de la population, les femmes par exemple. Il est recommandé au Rwanda de renforcer les capacités dans tous les domaines, du niveau tant local que national, par le biais de programmes de formation et de perfectionnement

²² Consultations avec la personne en charge des juridictions Gacaca, Kigali, avril 2005.

des compétences. La société civile, le secteur privé et les partenaires au développement doivent nécessairement appuyer les efforts du Gouvernement dans ce sens.

6.1.6 L'efficacité de l'aide

447. La dépendance du Rwanda vis-à-vis de l'aide extérieure a été mise en exergue dans le présent rapport. Le problème majeur qui se pose est de savoir si cette aide est utilisée à bon escient. Le pays doit s'instruire périodiquement et de manière spécifique de la proportion de l'aide allouée au développement des infrastructures, aux services sociaux, etc. Il serait également utile de savoir quelle est la proportion de cette même aide qui retourne au pays donateur ou à l'institution donatrice, sous la forme d'expertise technique extérieure, d'importation et d'acquisition de biens (d'équipements) du pays donateur etc. Le Panel du MAEP a des raisons de penser, sur la base des rapports de la Mission d'évaluation, que le Rwanda a consenti des efforts considérables pour utiliser l'aide extérieure à bon escient en l'allouant aux services sociaux, au système de justice traditionnel, au développement des infrastructures, à la décentralisation, aux réformes de politiques, etc.

6.1.7 La gestion de la diversité

448. La gestion et la valorisation de la diversité sont une composante essentielle de la prévention efficace des conflits, de la promotion et de la protection des droits de l'homme. La diversité n'est pas une cause de conflit en soi. C'est lorsque les leaders politiques commencent à l'utiliser et à l'exploiter comme moyen d'obtenir ou de parvenir au pouvoir qu'il devient un facteur explosif. Le Rwanda a adopté une politique pour parvenir à la stabilité nationale, à l'unité et à la réconciliation par la création d'une identité rwandaise qui ne s'appuie guère sur l'ethnicité. Cette motivation est marquée par des mesures importantes prises par le Gouvernement en vue de promouvoir des dénominateurs communs tels que la culture et la langue et le sens de la communauté qui caractérisaient la société par le passé. Il se force de susciter la croissance économique en même temps que le progrès social pour donner aux Rwandais la dignité que la pauvreté leur dénie.
449. Toutefois, des efforts restent à faire pour effacer la perception de l'hégémonie ethnique potentielle d'un groupe sur les autres, et encore plus d'efforts pour inverser le refus de la démocratie, en ouvrant progressivement l'échiquier politique. Le mode de distribution des ressources dans une société multiethnique est essentiel à la bonne gouvernance. À cet effet, le Rwanda devrait résolument poursuivre les principes et la pratique d'une démocratie multi partisane de résolution pacifique des conflits, du respect des droits de l'homme afin qu'aucune communauté du pays ne se sente exclue du pouvoir politique ou du pouvoir économique. Le sentiment de participation, d'intégration et de partage du pouvoir doit prédominer.
450. Parce que la diversité fait la force d'une nation, le Gouvernement du Rwanda doit renforcer cet atout en instaurant un dialogue approfondi avec différents

groupes qui résistent à la politique d'assimilation dont ils estiment être victimes.

6.2 Perspectives d'avenir

451. L'expérience rwandaise a démontré à ce jour que le MAEP est un concept et un outil qui peut renforcer une bonne gouvernance. Le succès du MAEP table sur la volonté politique de haut niveau et l'engagement de diverses parties prenantes (le secteur privé et la société civile). L'adhésion au MAEP va de pair avec des défis et des obligations. Si l'on veut que le MAEP soit crédible et efficace, il doit être transparent et accessible à toutes les couches de la société. Il ne peut être un instrument de premier plan pour renforcer la bonne gouvernance que s'il est appliqué dans le professionnalisme et la transparence et qu'il est à l'abri de toute manipulation politique.
452. Le MAEP ne s'arrête pas avec la présentation du rapport au Forum africain d'évaluation par les pairs. C'est un processus continu qui implique des examens périodiques des politiques et des pratiques des États participants pour s'assurer que des progrès sont accomplis dans le but de la réalisation des objectifs convenus d'un commun accord et de la conformité des Normes et Codes politiques, économiques, de gestion des d'entreprise et socio-économiques. Le document de base du MAEP énonce quatre types d'évaluations :
- Une évaluation entreprise dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'adhésion d'un pays au processus du MAEP ;
 - Une évaluation périodique tous les deux à quatre ans ;
 - Une évaluation en dehors des évaluations périodiques obligatoires sollicitée par un pays membre, pour des raisons qui lui sont propres; et
 - Une évaluation suscitée par des signes avant coureurs d'une crise politique ou économique imminente dans un pays membre. Les Chefs d'États et de gouvernements participants peuvent solliciter une telle évaluation pour venir en aide à un Gouvernement participant.
453. Le suivi de ce premier cycle est important pour maintenir la dynamique et les efforts visant à améliorer la gouvernance et le développement socio-économique. Pendant la phase de suivi, les activités suivantes sont envisagées, tel prescrites dans le document intitulé NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P :
- Le pays modifie son Programme d'action et continue à exécuter et à assurer le suivi des progrès réalisés;
 - Le Secrétariat du MAEP assure le suivi des progrès réalisés par le pays et des entretiens avec les exécutants du Programme pour apporter de l'aide, en cas de besoin, surtout en matière de renforcement des capacités et de mobilisation des ressources;

- Le Secrétariat du MAEP organise les ateliers régionaux sur les problèmes identifiés dans les rapports d'évaluation et facilite le travail en réseau et l'échange d'expériences et de meilleures pratiques entre les pays participants, avec la participation des institutions partenaires du MAEP; et
 - .. Le Secrétariat du MAEP, les institutions partenaires et le cas échéant, les partenaires au développement continuent d'aider le pays pour des questions techniques et lui apporter un appui en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités pour garantir la réalisation effective des objectifs visés par son Programme d'action.
454. L'objectif ultime du MAEP est d'aider le pays qui fait l'objet d'une évaluation, à renforcer son processus de prise de décisions, à adopter les meilleures pratiques des autres pays et à se conformer aux normes et codes ratifiés en impliquant toutes les parties prenantes au niveau national. Le MAEP ne doit à cet égard, pas être perçu comme un tremplin permettant d'accéder aux ressources venant de l'extérieur, mais plutôt comme un processus visant à améliorer le processus national de prise de décisions, le partage d'expériences et la création d'un climat favorable à la croissance et au développement qui sont tous autant de facteurs allant dans le sens des intérêts supérieurs du pays.

MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS

ANNEXE I :

Observations de la République du Rwanda



Annexe I

Observations du Rwanda sur le Rapport du MAEP

1. DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE POLITIQUE

1. Les normes et codes du MAEP

Rapport de la MEP : « *La Mission d'évaluation du pays a confirmé les résultats rendus par le Rapport d'autoévaluation, en soulignant que les problèmes les plus importants auxquels le Rwanda est confronté quant aux Normes et Codes régionaux et internationaux relatifs à la démocratie et à la bonne gouvernance politique sont : a) l'adhésion tardive, b) la soumission dans les délais impartis des rapports de mise en œuvre et, c) une harmonisation inadéquate*» (page 31, paragraphe 80)

Observations faites par le Pays : On a reconnu, pris bonne note et intégrées ces préoccupations dans le Plan d'Action. Le Gouvernement n'a émis aucune réserve à ce que chacune des institutions gouvernementales et les ministères concernés s'engagent à accélérer l'adhésion aux *Normes et Codes régionaux et internationaux* et à soumettre à temps les rapports de mise en œuvre.

2. Prévention et Réduction de Conflits internes et externes

(Le cas de Gacaca)

Rapport de la Mission d'évaluation du pays (MEP) : « *Le programme d'unité et réconciliation du Gouvernement doit gagner la confiance de tous les citoyens. En avril 2005, au cours de la Mission d'évaluation du MAEP, il a été rapporté à plusieurs reprises que les gens fuient massivement les zones rurales de peur d'être accusés de génocidaire. Cette peur est justifiée par les allégations selon lesquelles les tribunaux Gacaca sont un prétexte pour une « justice des vainqueurs », puisque les crimes commis lors de l'incursion du FPR au Rwanda et sa prise du pouvoir dans les années 1990 pourraient ne pas être punis et que toute l'attention ne se porte que sur les génocidaires. Le Gouvernement a pour défi particulier, de garantir à tous les citoyens que les tribunaux Gacaca ne sont ni une chasse aux sorcières, ni un moyen de se venger* » (Page 24)

Observations faites par le Pays : L'unité et la réconciliation des Rwandais sont une priorité pour le Gouvernement et les défis à relever sont bien connus. En effet, le programme politique national est fondé sur le besoin d'unité entre les rwandais comme une priorité. Le système judiciaire national a deux volets. Le premier volet est le système judiciaire classique, qu'on retrouve dans l'ensemble des pays modernes et le second volet est unique au Rwanda et doit juger les crimes de génocide. Il est important de comprendre que la compétence des tribunaux Gacaca se limite exclusivement aux cas des présumés coupables de génocide. Tous les autres cas restent du ressort du système judiciaire classique que les juridictions Gacaca n'ont pas la prétention de supplanter.

Depuis ses débuts de leur fonctionnement, Gacaca a démontré qu'il reste encore beaucoup à apprendre de ce qui s'est passé pendant le génocide. De ce fait, certains rwandais présumés innocents jusqu'à présent pourraient avoir joué un rôle dans le génocide, tandis que d'autres considérés présumés coupables de génocide pourraient

se révéler innocents. Il également devenu clair que certains réfugiés fuyaient la prescription et non la persécution. D'autres Rwandais sont victimes de manipulateurs politiques à visée révisionnistes qui voudraient que le génocide reste impuni. Certains réfugiés reviennent, alléguant que le don de rations de nourriture et d'autres produits offerts par les organisations humanitaires, à quelques kilomètres, de l'autre côté de la frontière, a été la motivation principale de leur retour. Nous avons entendu plusieurs excuses de ce genre.

Plusieurs explications sont avancées en lieu et place de la soi-disante "justice des vainqueurs". Les Rwandais considèrent les juridictions Gacaca comme un instrument national novateur pour la résolution et la réduction des conflits dont d'autres pays africains en situation post-conflits pourraient s'inspirer.

3. Démocratie constitutionnelle, Compétition politique et Droits des Citoyens

Rapport de la MEP : *« Le problème fondamental est que malgré le fait que la Constitution du Rwanda garantit la liberté de créer, d'adhérer et d'appartenir à des partis politiques ; elle met en même temps cette liberté dans un carcan de conditions difficiles, par exemple l'interdiction des partis politiques à opérer à la base, en deçà du niveau provincial. En réalité, cela revient à sérieusement limiter l'activité politique des citoyens puisque la plupart d'entre eux résident aux niveaux du district, du secteur ou de la cellule. »*

« Le Forum Consultatif des Organisations Politiques est la structure hiérarchique la plus élevée de régulation des comportements divisionnistes au sein des organisations politiques. Ainsi, le pluralisme politique est soumis à des directives strictes régissant la compétition politique et la diffusion des idées. La Constitution a tendance à traiter l'ouverture et la compétition comme des concepts antagonistes plutôt que complémentaires. » (Page 25, par.2)

Observations faites par le Pays : La Constitution rwandaise du 4 juin 2003 a tenu compte des inquiétudes soulevées par la population qui a besoin de temps pour cicatiser ses blessures et s'engager dans le processus de réunification suite à l'expérience traumatisante du génocide dans les communautés locales et après la division semée par les partis politiques. Mais, elle reconnaît également l'importance des partis et reconnaît qu'ils peuvent canaliser les idées politiques dans le but d'accélérer le développement social du Rwanda. Il y a donc eu un compromis permettant à une politique pluraliste de s'exprimer librement, et aux citoyens de se réunir librement, d'adhérer au parti de leur choix et de se présenter librement aux élections. La cicatrisation des blessures de la communauté ainsi que la reconstruction des infrastructures en ruines nécessitent la création des bureaux administratifs des partis politiques établis au niveau des provinces, d'où peut s'effectuer la coordination des activités politiques à la base. Aucune preuve d'inhibition n'a été relevée jusqu'à présent en ce qui concerne la pratique d'activités politiques menées à la base.

Cependant, le Gouvernement rwandais reconnaît que cette innovation ne répond certainement pas aux normes internationales, et s'engage par conséquent à évaluer périodiquement dans le cadre juridique approprié, les instruments constitutionnels. Le Forum des Partis politiques est une innovation rwandaise pour permettre l'évaluation par les pairs et l'échange des moyens les plus efficaces dans le cadre des activités politiques nationales. Après avoir vécu la terrible expérience de l'exclusion et du

conflit, les Rwandais ont fait le choix de l'inclusion et du consensus. Le Forum fait partie d'un ensemble d'innovations visant à consolider les idées constructives émanant des partis politiques, même minoritaires, plutôt que de les exclure. Le Forum est conforme à la clause constitutionnelle traitant du partage des pouvoirs, statuant qu'un parti détenant la majorité des sièges à l'Assemblée nationale ne peut avoir plus de 50% des membres du Gouvernement (article 116 de la Constitution). L'article 58 de cette même Constitution stipule que « le Président de la République ainsi que le Président de l'Assemblée nationale se doivent d'appartenir à des partis politiques différents.» En outre, pas moins de 30% des sièges du Parlement sont réservés aux femmes, aux jeunes et aux personnes handicapées. C'est la prise de conscience du fait que la compétition politique basée sur l'idée selon laquelle le «gagnant rafle tout» engendre plus de conflits et se révèle peu appropriée à renforcer l'unité nationale, qui a conduit le Forum des Partis politiques à permettre aux plus petits des partis de s'exprimer de la même manière que les autres. Le Rwanda en a fait l'expérience, et ce Forum est une initiative plus que recommandée comme une “bonne pratique” pour les pays émergeant de conflits et luttant pour la réconciliation et l'unité nationales tout en établissant les bases d'un multipartisme démocratique et culturel.

4. Séparation des Pouvoirs

Rapport de la MEP: *« Le Rapport d'autoévaluation rapporte que le principe de séparation des pouvoirs est inscrit dans la Constitution, mais dans la pratique, le pouvoir de l'exécutif prime sur le pouvoir judiciaire. Par exemple, bien qu'il soit déclaré indépendant, le pouvoir judiciaire est dans la pratique nommé par l'organe exécutif. En plus de proposer le Président et le Vice-président de la Cour suprême pour qu'ils soient confirmés par la Chambre des Députés, c'est le Président de la République qui les nomme en dernier ressort. Le Président de la Cour Suprême préside le Conseil supérieur de la Magistrature, organe puissant ayant la responsabilité de nommer et de sanctionner les juges et les autres cadres supérieurs du système judiciaire. » (Pages 30, 31)*

Observations faites par le Pays: La Mission d'évaluation du pays a noté à juste titre que le Président de la République nommait à la fois les candidats à la Présidence et à la Vice Présidence de la Cour Suprême. Il faut toutefois souligner qu'après avoir consulté le Gouvernement et le Conseil Supérieur de la Magistrature, le Président propose toujours deux candidats pour chacun des postes (Article 147 de la Constitution). Avant qu'aucun des candidats proposés ne soit nommé officiellement, le Sénat débat sérieusement de leur aptitude au poste. Le Sénat doit alors approuver les candidats jugés les plus qualifiés avant que ces derniers ne soient désignés par le Président de la République. De toute évidence, les préoccupations soulevées dans ce rapport émanent des vérifications faites pour mesurer un éventuel contrôle du Législatif par l'Exécutif et de la volonté politique réelle de l'Exécutif. Dans un passé encore récent, le Président de la République du Rwanda présidait également le Conseil Supérieur de la Magistrature, comme c'est l'usage dans de nombreux pays. Le rapport ne fait pas clairement apparaître les références utilisées pour choisir cette formule, ni le pays pris comme modèle. Le cadre législatif rwandais actuel résulte de réformes récentes inspirées des diverses pratiques existantes dans le monde.

5. Protection des Droits des Groupes vulnérables (Le cas de la Communauté des Twa)

Rapport de la MEP : « *En ce qui concerne la minorité Twa, l'approche adoptée par les autorités se base sur une politique d'assimilation. Il semble qu'il y ait un désir de gommer les identités distinctes et de les intégrer toutes au tissu d'intégration socio-économique du pays.* »

La Recommandation de la MEP: « *Le Gouvernement est invité à prendre l'initiative d'un dialogue approfondi avec la communauté Twa, puisque cette dernière s'oppose à la politique d'assimilation dont elle se juge victime.* » (Pages 38, 39_Recommandations)

Observations faites par le Pays : La communauté des Twa comporte encore un nombre disproportionné de personnes vulnérables, et semble ne pas bénéficier de l'intégration socio-économique en cours au Rwanda. Son intégration dans le courant socio-économique rwandais reste un processus volontaire mais inévitable. Il est important de mentionner que le Gouvernement ne pratique pas de politique d'assimilation; ce serait un génocide socioculturel. Cependant en tant que communauté, il est clair qu'une réponse adaptée à la spécificité de leurs problèmes est recommandée et l'on en tiendra compte dans le plan d'action.

Récapitulatif des principaux problèmes de Gouvernance au Rwanda (La MEP identifie les trois problèmes suivants comme étant ceux qui nécessitent le plus d'attention au Rwanda)

a) Problème foncier et démographique

Rapport de la MEP : « *Selon le Rapport d'autoévaluation du Rwanda, l'extrême rareté de la terre est à la base d'environ 90% des conflits portés devant les tribunaux, en particulier dans les provinces fortement peuplées. Ces conflits revêtent souvent une dimension ethnique, notamment dans le contexte de l'après le génocide de 1994, où un grand nombre de Hutus ont tendance à penser, à tort ou à raison, que les autorités locales ont un préjugé favorable pour les Tutsis.* » (Page 39, dernier par.)

Observations faites par le Pays : Comme souligné à juste titre, la densité démographique du Rwanda est l'une des plus élevées au monde. Avec une majorité d'habitants qui dépend encore de la terre pour sa subsistance, il n'est pas étonnant qu'avant d'être récemment dépassés par les procès relatifs au génocide, les cas liés à la question foncière aient été pendant longtemps le sujet dominant des cours de justice. 80% des cas liés à la terre concernent toutefois les membres d'une même famille et sont relatifs à des conflits d'héritage. La majorité des cas restants concerne des mésententes de voisinage liées aux limites des parcelles, à des acquisitions de terrain et à des ruptures de contrat. Une nouvelle catégorie de revendications est dernièrement apparue entre paysans de toutes catégories sociales et ethniques, du fait du retour des réfugiés, entraînant souvent un partage des terres. Malgré cela, des études ont montré que les provinces le moins de rapatriés ont le taux le plus élevé de cas de conflits fonciers. Les rapatriés ayant des conflits fonciers représente par conséquent moins de 10% des conflits fonciers devant les tribunaux. Le

Gouvernement a conscience des connotations ethniques que comportent ces cas et recommande toujours de faire appel aux conseils locaux pour la résolution de ces conflits.

Une politique et une loi nationale foncière ont été récemment votées, et les recommandations de la MEP pour une stratégie visant à créer plus d'emplois en dehors des revenus agricoles sont pertinentes et conformes à la politique nationale de développement rural du Rwanda.

b) Pluralisme politique et compétition des idées

Rapport de la MEP : *« Le Gouvernement est confronté à un dilemme gênant – comment promouvoir le pluralisme politique dans un pays où les partis politiques ont, par le passé, été structurés selon les deux principales ethnies? La levée de toutes les restrictions frappant les droits et libertés politiques, tout en garantissant que les partis politiques sont à même de fonctionner librement mais suivant des lignes non-ethniques ou raciales seraient, à long terme, bénéfique pour la démocratie au Rwanda, plutôt que de s'en tenir à un cadre rigide à l'intérieur duquel les partis peuvent opérer. » (Page 40)*

Observations faites par le Pays : Les Rwandais et leur Gouvernement sont parfaitement conscients de l'importance que revêt la compétition au plan politique, pour l'émergence de meilleures idées de gouvernance. Voilà pourquoi les partis politiques fonctionnent librement dans le pays, et de nombreux Rwandais appartiennent au moins à un parti.

Par ailleurs, notre pays a fait l'expérience de l'une des pires politisations de l'appartenance ethnique au monde ; ce qui a abouti au génocide. Le désir d'unité et de réconciliation qui a succédé à ce génocide a amené les Rwandais à gérer leur propre compétition à travers une sorte « d'évaluation par les pairs » mutuelle. Mise en œuvre par le biais d'un « Forum des partis politiques », cette expérience fait partie de plusieurs initiatives dont le partage des pouvoirs, qui préviennent les conséquences du « vainqueur qui rafle tout » et les conflits connexes qui peuvent être source de violence. Toutefois, les Rwandais font régulièrement preuve d'esprit de compétition pour l'appartenance à un parti ou pour se présenter librement aux élections.

c) Les Tribunaux Gacaca

Rapport de la MEP : *« Si le Gouvernement et certaines franges de la population rwandaise perçoivent les tribunaux Gacaca comme un principal mode alternatif de résolution des conflits et un moyen véritablement indispensable pour atteindre à la justice et à la réconciliation. Il existe de sérieuses préoccupations quant à la légitimité et la capacité à gagner la confiance de tous, en rendant justice, tout en respectant les normes et règles internationales contemporaines des droits de l'homme. » (Pages 40, 41)*

Observations faites par le Pays : les Gacaca émanent d'une ancienne valeur culturelle rwandaise partagée par tous les Rwandais et utilisée pour la résolution des conflits. De plus, sa légitimité se trouve renforcée par le fait que chaque communauté élit ses propres juges sélectionnés sur des critères d'honorabilité et de sagesse. En

outre, tous les adultes, membres de la communauté, constituent le jury pour leurs pairs, ce principe se retrouve dans la pratique moderne du droit civil. Les Gacaca sont un instrument participatif de résolution des conflits, qui crée des liens communautaires forts et œuvre à l'unité et à la réconciliation. Le Gouvernement a eu recours aux Gacaca comme la deuxième meilleure solution pour résoudre le problème insurmontable du grand nombre de présumés coupables du génocide à juger. Dans le cadre de la justice classique selon les normes internationales, une vie entière ne saurait suffire à juger tous ces cas. Conscient qu'une justice différée est une justice non rendue, les Gacaca ont été adoptées et mandatées pour traiter spécifiquement des cas de génocide.

Le système traditionnel Gacaca a été amélioré pour se conformer « aux principes internationaux » de justice. Ceux-ci comprennent la présomption d'innocence, le jury constitué par les pairs, la défense légale, faire recours à la sentence, etc.... Les rwandais pensent cependant que si l'adhésion aux normes internationales minimales est importante, elle ne doit pas se faire aux dépens de l'innovation et de la créativité. Gacaca au Rwanda fait partie des innovations imaginées dans des circonstances difficiles, pour résoudre des problèmes spécifiques.

GOVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES

1. Tendances et Développements

Observations générales

L'analyse des tendances et des développements a limité le champ du rapport à l'année 2003. Par exemple, les variables économiques mises en valeur ainsi que les réformes ayant été entreprises ne concernent que l'année 2003. Notamment les changements au niveau du PIB, le ratio (recettes fiscales /PIB, ainsi que les réformes touchant aux comptes externes et aux finances publiques. Le fait de s'être concentré sur l'année 2003 a masqué la tendance générale pour la période comprise entre 1998 et 2003, qui est le point central du Rapport d'autoévaluation. Lorsque les variables économiques mentionnées ci-dessus sont prises en compte, la tendance pour la période 1998-2003 diffère des données du Rapport de la MEP. L'analyse économique suivante illustre donc la période de l'évaluation.

Au cours de la période 1998-2003, le PIB réel a connu un accroissement de 7%, illustrant une reprise économique significative résultant de mesures audacieuses visant à une stabilité macroéconomique. L'inflation pour cette période (1998-2003) a été maintenue à un seul chiffre (4%), ce qui implique un environnement économique durable. La pression fiscale au cours de cette période s'est accru de manière constante, passant de 8% du PIB en 1998 à 13% du PIB en 2003. Cependant, en raison de la nécessité de dépenses énormes liées au financement de la reconstruction et de la réhabilitation, tout en s'attendant à assurer une macroéconomie stable, le Gouvernement a eu recours à la dette, faisant passer ainsi le niveau de la dette de 50% du PIB en 1998 à 80% du PIB en 2003.

Malgré une politique monétaire et fiscale prudente menée par le Gouvernement, l'économie continue à dépendre largement de facteurs naturels. Les sécheresses prolongées ont un effet négatif sur le PIB tandis que les saisons des pluies entraînent le résultat opposé. L'aide étrangère représente un autre facteur lié à ce syndrome de

dépendance. A cause des besoins de développement liés à la période post-conflit, et d'une assiette fiscale étroite, le Rwanda dépend de l'aide étrangère pour ses besoins de développement.

En plus d'une politique de gestion économique, le Gouvernement a entrepris des réformes institutionnelles structurelles significatives visant à reconstruire et réhabiliter l'économie. Il est à noter que les réformes des finances publiques ont été la priorité du Gouvernement. Dans un esprit de transparence et de responsabilité, le Gouvernement a tout d'abord mis en place un processus d'appel d'offres national, une structure semi autonome établie dans le but de traiter les lenteurs administratives du pouvoir central et les dépenses connexes. Dans la même optique, le Bureau du Contrôleur Général a été mis en place pour assurer le compte rendu des ressources publiques et institutionnelles. Pendant cette même période, le Gouvernement a souscrit et a adopté un programme de privatisation avec pour objectif de garantir une distribution effective des biens et services. Cela, dans un esprit d'encouragement au développement du secteur privé.

Dans le but de s'attaquer aux contraintes structurelles, le Gouvernement a entrepris un nombre de mesures comprenant, entre autres, les éléments suivants : une réforme du secteur financier en vue d'assurer une mobilisation de l'épargne et d'offrir un accès plus large aux services financiers. Une autre approche a été d'accroître et de diversifier la productivité agricole. Diverses mesures ont été adoptées dans ce domaine, à savoir, la définition de la promotion des exportations, l'amélioration de la qualité des produits d'exportation (café et thé), ainsi qu'une meilleure politique de fertilisation des sols.

De manière générale, le Gouvernement s'est engagé à réduire les coûts de fonctionnement des entreprises grâce à un ensemble de motivations tels que la baisse des coûts d'enregistrement, des taxes et d'autres processus. D'un point de vue institutionnel, le Gouvernement a mis en place un organe chargé des questions d'investissement.

Le Rwanda est également membre actif de la Communauté Economique des Etats d'Afrique Australe (CEEAA), au sein de laquelle il se conforme pleinement aux règles de libre échange. Le Rwanda a également pratiquement aligné ses tarifs extérieurs sur les propositions préliminaires de la CEEAA. Ses tarifs extérieurs approchent les 30% alors que les tarifs intra commerciaux de la CEEAA sont de zéro pour cent. Néanmoins, le Rwanda est à la croisée des chemins quant à son adhésion aux différents groupements économiques. Chaque groupement économique a des procédures et des conditions qui lui sont propres, ce qui entrave la gestion de l'intégration.

Développements récents

- Le PIB remonte comparativement aux faibles niveaux enregistrés en 2003. En 2004, il a connu une croissance de 4%, et les estimations pour 2005 sont encore plus prometteuses grâce à la bonne pluviométrie enregistrée au cours des six premiers mois de l'année.
- L'inflation est en baisse, à l'exception des coûts d'énergie élevés
- Le Rwanda a atteint le niveau des PPTE, et peut donc bénéficier d'une remise de la dette, en VAN d'environ 400 millions de dollars auquel s'ajoutent près

de 200 millions de dollars. Soit une épargne annuelle de 50 millions de dollars.

2. CODES ET NORMES

Le tableau ci-dessous offre des informations supplémentaires. Il présente les conventions et les traités signés et ceux qui doivent être ratifiés, ainsi que les normes et principes qui sont appliqués, de même que les programmes et/ou cadres qui sont signés et adoptés de manière implicite.

Normes à respecter

Normes/Principes	Statut	Institution de mise en œuvre
Normes de bonnes pratiques sur la Transparence des affaires monétaires et financières	Largement appliquées	Banque Nationale du Rwanda (Banque Centrale)
Principes centraux pour un Système de paiement systématiquement important	Largement appliqués	Banque Nationale du Rwanda
Principes centraux de réglementation et de supervision des valeurs et des assurances	A l'étude	Commission Nationale d'Assurance. Le Comité de pilotage de la Bourse des valeurs est en place
Principes centraux pour une supervision efficace des Banques	Largement appliqués	Banque Nationale du Rwanda

Programmes/ Cadres

Cadre	Adoption	Institution de mise en œuvre
Document-cadre du NEPAD	10 juillet 2001	Tous les Ministères
Organisation du Bassin du Nil	Décision ministérielle prise en 1999 pour entamer les négociations en vue de l'Initiative du Bassin du Nil. Les négociations se poursuivent.	Ministères des Affaires Etrangères (MOFA)

Source: Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale, 2005

Conventions/ Traités

Convention/Traité	Date de Signature	Statut/Date de ratification	Institution de mise en œuvre
Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)	1993	1995	Min. Commerce Min. des Finances Min. Affaires étrangères. Banque Centrale
Communauté Economique des Etats de l'Afrique	18 octobre 1983	26 décembre 1984	Min. Affaires étrangères. Min. des Finances

Centrale(CEEAC)			
Communauté Economique des Etats de la Région des Grands Lacs (CPEGL)	20 septembre 1976	13 janvier 1977	Min. Affaires étrangères. Min. des Finances
Organisation du Bassin de la Kagera (KBO)	24 août 1977	25 nov. 1977 Dissoute en juillet 2004	Min. Affaires étrangères. Min. des Finances
Acte constitutif de l'Union Africaine	7 décembre 2000	16 avril 2001	Tous les Ministères
Convention africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption	19 décembre 2003	24 juin 2004	Min. de la Justice Min. of Finance Médiateur Parlement
Traité d'Abuja établissant la Communauté Economique Africaine	30 juin 1991	1 ^{er} octobre 1993	Min. du Commerce Min. des Finances Min. Affaires étrangères.

GOVERNANCE D'ENTREPRISE

1. Tendances et Développements

Question soulevée par la MEP : « *Il n'existe pas de marché financier, au sens conventionnel du terme, au Rwanda. Le marché financier et monétaire est dominé par neuf banques et six compagnies d'assurance dans lesquelles l'Etat continue d'être l'actionnaire majoritaire...* » (Page 61)

Observations faites par le Pays : Le marché des investissements au Rwanda a connu d'énormes changements ces 10 dernières années au cours desquelles le Gouvernement était l'actionnaire majoritaire des banques et des compagnies d'assurance. La participation du Gouvernement est aujourd'hui minimale, suite à un programme agressif de privatisation. Le Gouvernement ne détient par exemple que 23,08% des parts de la Banque de Kigali et 48,12% des parts de la Banque de Développement du Rwanda (BRD). A la suite du programme de privatisation, le Gouvernement possède uniquement 20% des parts de la Banque du Commerce du Rwanda (BCR) et de la Banque Continentale Africaine de Rwanda (BACAR), tandis que les autres banques sont désormais privatisées à 100%. Dans l'ensemble, à la suite des privatisations, le Gouvernement possède environ 22% du secteur bancaire comparé à 45% enregistré à la fin de l'année 2003.

En ce qui concerne les six compagnies d'assurance présentes au Rwanda, le Gouvernement ne détient qu'une participation minoritaire de 10% dans l'une des compagnies (SONARWA), 10% qui doivent être vendus à des actionnaires privés.

2. Codes et normes : Principes centraux de réglementation et de supervision des assurances

Question soulevée par la MEP : « *Les Principes fondamentaux de contrôle et de régulation des valeurs mobilières et des assurances n'ont pas été adoptés et ne le*

seront pas dans un future proche, en dépit de la décision de créer une Bourse de valeurs mobilières. Ces dispositions, si elles existaient, devraient avoir un impact sur la future Bourse des valeurs de Kigali qui ambitionne de s'intégrer au marché financier régional de l'Afrique de l'Est... » (Page 62)

Observations faites par le Pays : Le Pays reconnaît qu'il faut urgemment se pencher sur cette question. C'est pourquoi les principes clés régissant le marché des valeurs vont être adoptés avant que la Bourse ne devienne opérationnelle à la fin 2005. Une étude de faisabilité a été réalisée et adoptée par les parties prenantes qui se sont réunies le 23 mai 2005. L'une des recommandations adoptées lors de cette réunion préconise l'adoption du principe fondamental régissant les valeurs comme condition préalable au fonctionnement effectif de la Bourse des valeurs. Les Principes de supervision des assurances sont en cours d'élaboration par la prestigieuse Commission nationale des assurances, qui perfectionne, à l'heure actuelle, le projet de statut dans l'espoir d'une promulgation dans un avenir proche. Les recommandations de la MEP ont été intégrées dans le Plan d'action.

3. Normes comptables internationales

Question soulevée par la MEP : *« Le plan comptable actuel, utilisé par les entreprises rwandaises, n'est pas en conformité avec les normes comptables internationales. Les normes internationales d'audit ne sont pas communément appliquées par les entreprises. L'on espère que lorsqu'il sera créé, l'Institut rwandais des experts-comptables (RICA) contribuera à la révision du plan comptable et à la formation des comptables locaux à son utilisation, mais également à la sensibilisation des dirigeants, des administrateurs et des actionnaires d'entreprises à l'utilité de la pratique d'audit... » (Page 63)*

Observations faites par le Pays : L'ensemble des branches des multinationales, des ONG internationales, des grandes compagnies et des banques se soumettent pleinement aux deux normes comptables internationales (NIC). Les normes internationales d'audit (ISA) quant à elles, sont également respectées par les compagnies internationales d'audit ou leurs représentants au Rwanda. Cependant, la plupart des petites entreprises ne se conforment ni aux IAS ni aux ISA. Avec la création récente de l'Institut rwandais d'experts-comptables (RICA), on peut espérer que le respect de ces normes sera renforcé au niveau national grâce à un partage de l'information.

4. Evaluation de la Loi comptable

Question soulevée par la MEP : *« La MEP a observé que, selon le calendrier présenté par le Ministère de la Justice, l'examen de la Loi comptable vient en dernière position. Toutefois, des initiatives imminentes, notamment celle relative à la Bourse des valeurs indiquent une plus grande urgence et le caractère prioritaire de cette loi. » (Page 65)*

Observations faites par le Pays : Le pays partage les observations émises par la Mission quant au caractère urgent de la nécessité de voter la Loi comptable. En fait, la liste des avant-projets de lois consultée par la Mission ne correspond pas aux niveaux de priorité et d'urgence qui leur sont accordés. Même si la loi comptable apparaît en

fin de liste, le Comité de pilotage chargé de la mise en œuvre de l'Institut rwandais d'Experts comptables (RICA) a déjà présenté un avant-projet des statuts lors de la réunion qui s'est tenue le 23 mai 2005. Le projet de statuts a été adopté et doit être présenté au Conseil des ministres au cours du mois de juin 2005. De ce fait, le Rwanda reconnu ainsi qu'il faut réagir urgemment.

5. Organes de réglementation et de contrôle

Question soulevée par la MEP : « *Le CRT a observé que les agences suivantes :*

*L'Office Rwandais des Recettes (RAA)
L'Agence rwandaise de gestion de l'environnement (REMA)
L'Agence rwandaise de réglementation des services publics (RURA)
La Commission rwandaise des assurances (RIC)
Le Bureau rwandais de normalisation (RBS)
La Direction des mines (MA)
L'Office rwandais du tourisme et des parcs nationaux (ROTNP)
La Direction nationale des marchés publics (NTB)*

Dont la création, pour la plupart, est très récente, n'ont pas encore d'impact réel dans leurs domaines respectifs de compétence, quand bien même des progrès notables ont été enregistrés. En outre, la MEP insiste sur le fait qu'il existe un risque potentiel de conflit d'intérêt qui pourrait se poser lorsqu'une agence gouvernementale, telle la RURA, est chargée de veiller à l'application des règles et réglementations des sociétés de monopole d'État, y compris les services publics. Par conséquent, la MEP recommande que l'on accélère la privatisation de ce secteur de l'économie. » (Page 66)

Observations faites par le Pays : En 1998, le Gouvernement a initié un programme de réforme sectorielle, pour mettre fin au monopole d'Electrogaz, restructurer la société, encourager la participation du secteur privé et développer les infrastructures rurales. L'on a ainsi officiellement mis fin au monopole d'Electrogaz dans la production, le transport et la distribution de l'eau, de l'électricité et du gaz. La loi organique numéro 18/99 du 30 août 1999 prévoit une approche à deux volets pour la restructuration d'Electrogaz. Premièrement, par un contrat de gestion, puis par le biais d'une concession ou d'un bail.

Le Gouvernement va finaliser la privatisation de Rwandatel en 2005 avec 80% des parts vendues à un investisseur étranger stratégique, 18% des parts sont réservées aux investisseurs rwandais et 2% au personnel de Rwandatel. Deux licences ont été attribuées en 2003 - une à Rwandacell pour le téléphone fixe et une seconde à Rwandatel pour le téléphone mobile. Dans la pratique, les deux opérateurs interviennent pour l'heure, dans le champ de leurs compétences respectives.

6. Le Secteur Bancaire (Autonomie de la Banque Centrale)

Question soulevée par la MEP : « *Depuis l'introduction de la loi de 1999 sur les banques et autres établissements financiers, la Banque nationale du Rwanda (BNR)*

est l'organe de réglementation du secteur bancaire. Le Gouvernement consulte la BNR et recherche son avis lorsqu'il s'agit de définir le cadre macroéconomique sur lequel le budget national repose chaque année. Bien que la BNR soit associée au processus de définition du cadre macro-économique général, la MEP pense qu'elle ne jouit pas d'une autonomie totale pour conduire la politique monétaire. Elle est sous la tutelle du Ministère de la planification économique et des finances.» (Page 67)

Observations faites par le Pays : L'article 3 de la loi de 1997 sur la Banque Centrale garantit l'autonomie de cette dernière. Dans sa politique monétaire, la BNR détermine les niveaux des agrégats monétaires ainsi que le taux d'inflation à atteindre, et utilise comme principaux instruments de politique monétaire, les bons du Trésor, les taux de refinancement et les taux de réserves requis. La BNR se base sur un cadre prévisionnel des liquidités pour la coordination des instruments monétaires.

La BNR se situe aux deux pôles du marché dans le même temps, elle fournit des fonds à certaines banques du fait de sa structure de refinancement « guichet de pensions » tout en générant des fonds par l'adjudication des bons du Trésor afin d'atteindre ses objectifs de gestion financière.

Afin de réussir sa politique monétaire et réaliser de plus grands objectifs macroéconomiques, un comité conjoint de gestion des liquidités de la BNR ainsi que du Ministère des Finances a été créé depuis 2004, pour renforcer la coordination de la gestion des liquidités du et de la NBR. Les politiques d'orientation monétaire de la BNR doivent donc s'aligner sur le cadre plus général de la macroéconomie; la NBR est sans aucun doute indépendante dans l'exercice de ces activités.

7. La participation de l'Etat aux activités bancaires

Question soulevée par la MEP : « *Le RAEP reconnaît que l'État est un acteur majeur des activités bancaires. Maintenant que le Gouvernement a renfloué l'UBPR et privatisé deux autres banques (la BCR et la BACAR), la MEP considère qu'il est temps que l'Etat songe à céder toutes ses participations majoritaires dans le secteur bancaire pour éviter les conflits d'intérêt lorsqu'il s'agira de prendre des décisions en matière d'octroi de crédits.* » (Page 69)

Observations faites par le Pays : Si l'on considère l'ensemble de ses avoirs, le Gouvernement possède 22% du secteur bancaire après privatisation, par rapport à 45% à la fin de l'année 2003.

Le Gouvernement ne conserve qu'une participation minoritaire dans quatre banques : la BK, la BCR, la BACAR et la BRD et prévoit de vendre toutes ses parts sur le marché de la Bourse dès qu'elle sera opérationnelle.

8. Marchés monétaires

Question soulevée par la MEP : « *En ce qui concerne les marchés monétaires, la MEP constate que l'intervention du Gouvernement sur le marché monétaire par la cession de dettes, l'émission de bons du Trésor au taux d'intérêt relativement élevé a faussé le marché. Les banques n'ont pas à consentir des prêts pour des activités productives pour faire fructifier leur argent. En conséquence, étant donné que le marché financier n'est pas un marché compétitif, la MEP est d'avis que le*

Gouvernement devrait diminuer les taux qu'il offre pour inciter le marché à la baisse, en particulier lorsque aucun paramètre tendance macroéconomique fondamental ne justifie ce taux d'intérêt élevé des instruments de la dette publique. »

(Page 69)

Observations faites par le Pays : la BNR émet des bons du trésor pour appliquer des politiques monétaires, ce qui peut néanmoins produire des effets de saturation imprévus qui font actuellement l'objet d'une étude. Pour plus de précaution, la BNR peut vendre les bons du Trésor par appel d'offres pour absorber les liquidités sur une période de temps pouvant dépasser 7 à 14 jours (souvent, jusqu'à 4 semaines). Par précaution, la vente (par appels d'offres à prix multiples) a lieu en même temps que la vente des bons du Trésor afin de financer le budget (les investisseurs ne peuvent faire de distinction entre les deux instruments). La vente par appels d'offres des bons du Trésor revêt la forme d'un système de prix multiples.

9. Base de données centrales d'informations concernant la situation financière des clients des banques

Question soulevée par la MEP : *« La BNR, en accord avec l'Office rwandais des Recettes, a mis en place un département chargé de créer une base de données relative aux informations concernant les clients des banques. Ce processus n'en est qu'à ses débuts. La BNR appuie l'adoption et l'application de normes comptables générales afin de recueillir des données cohérentes et les mettre à la disposition du public.*

A ce propos, la MEP considère que tous les efforts devraient se concentrer sur la création d'une base de données crédible. Il convient de rappeler que les banques échangent déjà des informations sur les soldes débiteurs enregistrés dans leurs livres, s'agissant, en particulier, des prêts improductifs. » (Page 69)

Observations faites par le Pays : Le pays partage cette préoccupation, et un registre des crédits fournit toutes les données sur les crédits bancaires excédant 500 000 francs rwandais (moins de US\$ 900). Ce système est actuellement appliqué aux institutions de micro finance, et l'on envisage de réduire progressivement le montant du crédit à 200 000 francs rwandais. Même si les changements en cours ont occasionné des retards dans la communication des informations relatives au montant du crédit, le système est également conçu pour fournir des renseignements en ligne, et les banques paraissent dans l'ensemble satisfaites de ce système.

10. Autres organes institutionnels de régulation ayant pour but de renforcer l'environnement des Affaires

Question soulevée par la MEP: *« La RIEPA, qui a été créée en 2000, travaille à promouvoir l'investissement étranger direct et a démontré sa capacité en la matière avec l'identification de 41 nouveaux projets, dont 17 ont déjà été réalisés. »*

Observations faites par le Pays : La RIEPA veille à promouvoir les investissements étrangers directs et encourage également les investissements locaux. Outre la promotion des investissements, elle offre des facilités pour les projets d'investissement.

Récapitulatif des Investissements (1999-2005)

La RIEPA a enregistré 60 projets IED, dont 39 sont déjà opérationnels. Elle également enregistré 182 projets locaux, dont 155 sont opérationnels

Statut	Opérationnel	Non Opérationnel
IED	33 050 545 592 Fr Rw	50 986 876 955 Fr Rw
LOCAL	193 902 699 973 Fr Rw	43 493 971 519 Fr Rw

11. Procédures d'enregistrement de nouvelles entreprises

Question soulevée par la MEP : « *Les procédures d'enregistrement des nouvelles sociétés ont été substantiellement améliorées et nécessitent à présent 14 jours. L'introduction d'un guichet unique réduira, selon les attentes, le temps d'enregistrement des institutions de micro finance et des ONG, de 2 mois à 2 jours. La décentralisation du service d'enregistrement étant également en cours, la MEP est d'avis qu'une infrastructure adéquate, en particulier un système informatique efficace et intégré, devrait être mise en place afin de ne pas sacrifier l'exhaustivité des informations à la célérité.* »

Observations faites par le Pays : Depuis que le guichet unique a été mis en place, l'enregistrement des sociétés se fait dans un délai moyen de 7 jours. Dans le passé, la RIEPA a réussi à incorporer la compagnie de l'un de ses investisseurs en une journée. Le guichet unique aidera les investisseurs potentiels à s'enregistrer auprès de la RIEPA. Les ONG ne sont pas concernées, contrairement aux affirmations de la MEP.

12. Code des investissements

Question soulevée par la MEP : « *La MEP a observé que le CEDP a participé à la révision du **code des investissements récemment adopté par le Parlement** et qui offre d'importantes mesures incitatives aux nouveaux investissements d'un montant supérieur à l'équivalent de 100 000 dollars.* »

Observations faites par le Pays : L'exercice de révision mentionné ci-dessus a effectivement été fait et a établi le montant minimum de l'investissement à 100 000 dollars pour un investisseur local et 250 000 dollars pour tout investisseur étranger.

13. Enregistrement des propriétés

Questions soulevées par la MEP : « *L'enregistrement des propriétés foncières demeure un problème, vu qu'il est centralisé au niveau du Conseil municipal de Kigali, même pour les propriétés foncières se situant à l'intérieur du pays. Il s'ensuit que l'obtention d'un enregistrement prend beaucoup de temps (environ 354 jours) et est coûteuse, ce qui constitue une préoccupation d'autant plus importante pour les investisseurs qu'il est difficile d'utiliser ces propriétés comme garanties de prêts bancaires. La loi foncière est achevée et en passe d'être adoptée. Sa préparation a posé un vrai problème de gouvernance dans la mesure où elle a dû reposer sur un corpus de textes de lois épars traitant de la complexité de la question foncière dans le contexte historique du Rwanda. La MEP est d'avis que dans l'application de la loi foncière, le processus d'enregistrement de propriétés foncières devrait être*

décentralisé et qu'un système informatique intégré devrait être mis en place pour les besoins d'efficacité et de transparence. De même, la traçabilité devrait constituer une préoccupation permanente afin d'éviter les futurs litiges. Pour éliminer les conflits d'intérêt potentiels, l'activité d'enregistrement d'une propriété foncière devrait être indépendante et détachée de l'autorité politique (à l'heure actuelle, à Kigali par exemple, le Maire est également le conservateur des titres fonciers). » (Page 70)

Observations faites par le Pays : L'enregistrement de propriétés s'effectue auprès du Conseil municipal de Kigali pour les propriétés situées dans la circonscription de Kigali, mais l'enregistrement des propriétés situées en dehors de cette circonscription se fait auprès du Ministère des propriétés foncières, du Repeuplement et de l'Environnement. Un programme est en cours pour décentraliser l'enregistrement des propriétés au niveau du district.

14. Législation et réglementation tendant à rationaliser les taux d'imposition, les Droits et les tarifs douaniers

Question soulevée par la MEP : « La MEP observe qu'une nouvelle loi relative à l'impôt sur le revenu a été adoptée par le Parlement et est en cours de promulgation. Cette loi est à présent totalement conforme au code des investissements, ce qui n'était pas le cas dans sa version antérieure. Par conséquent, la MEP recommande que les efforts déployés pour améliorer la qualité du service offert aux entreprises et, donc, accroître le recouvrement des impôts, soient poursuivis. »

Observations faites par le Pays : L'observation de la MEP est pertinente, et dans l'attente d'une harmonisation des primes attribuées aux investisseurs, l'avant-projet du Code des investissements et l'avant-projet du Code de l'impôt sur le revenu ont été harmonisés afin de refléter les avantages fiscaux proposés aux investisseurs.

15. Production d'énergie

Question soulevée par la MEP : « Les pénuries d'électricité continuent d'être une vraie entrave au développement des affaires au Rwanda. De nouveaux projets sont en cours de négociation pour l'octroi de concessions de fourniture indépendante d'électricité produite à base de gaz sur le Lac Kivu, ainsi que des projets domestiques utilisant la tourbe et l'énergie solaire en coopération avec l'Institut des sciences et technologie de Kigali (KIST). Ces projets doivent être poursuivis dans l'optique de pallier rapidement aux pénuries d'électricité auxquelles le pays est confronté. » (Page 71)

Observations faites par le Pays : Le Gouvernement rwandais s'est embarqué dans un programme ambitieux visant à soulager le manque d'électricité qui représente une entrave à la compétitivité et aux investissements du pays. Des mesures à court terme ont été prises, incluant l'installation de groupes électrogènes diesel à Jabana – Kigali d'une capacité de 12,6 mégawatts complémentaires par jour. La Banque Mondiale et le Fond Nordique ont accordé chacun un prêt de 25 millions de dollars des États-Unis pour mettre en place des mesures d'urgence d'alimentation en électricité en cas de besoin, et, les services d'une entreprise du Royaume-Uni ont été engagés pour fournir de l'électricité directement aux consommateurs sans passer par la gestion nationale d'ELECTROGAZ. A long terme, le secteur de l'énergie bénéficiera de 36 mégawatts

générés par le méthane exploité dans le Lac Kivu. Le Gouvernement a signé un accord de concession avec Dane Associates. Le projet s'achèvera dans 24 mois. De plus, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie ont financé une étude de faisabilité dans le but de produire 60 mégawatts d'hydroélectricité à partir des chutes du Rusumo.

16. Introduction parallèle à la Bourse de Nairobi

Question soulevée par la MEP : *«Vu la faiblesse du pouvoir d'achat enregistrée dans le pays, on pourrait se demander si suffisamment de financements d'investissements seront mobilisés par le truchement de la nouvelle Bourse des valeurs mobilières. Mais, étant donné que l'on prévoit que les placements du premier tour de table constitueront les principaux instruments de privatisation, les financements apportés par les investisseurs nationaux et internationaux devraient pouvoir constituer une capitalisation suffisante pour la Bourse des valeurs mobilières. Les candidats potentiels intéressés par ces placements du premier tour de table sont Heineken et MTN, le reste des actions détenues par le Gouvernement rwandais dans la Banque commerciale du Rwanda, la Continental Bank, Rwandatel, etc et a d'une certaine manière, l'introduction parallèle à la Bourse des valeurs mobilières de Nairobi a été envisagée, mais cette possibilité risque d'ouvrir la porte à une fuite de capitaux dans la mesure où les investisseurs pourraient s'intéresser davantage aux valeurs mobilières kenyanes, plus fortes. En conséquence, les Autorités rwandaises envisagent plutôt d'avoir une bourse de valeurs mobilières locale à part entière, dont les locaux ont déjà été identifiés. Le CRT suggère (voir Annexe I) qu'il serait important dans tous les cas d'établir et de renforcer une Autorité rwandaise des marchés financiers comme organe de réglementation chargé de surveiller les nouveaux développements.» (Page 72)*

Observations faites par le Pays : Bien qu'une double introduction en bourse ne soit pas envisagée pour le moment, la Bourse de Kigali doit harmoniser ses conditions d'introduction avec celles de Dar es Salaam, Nairobi et Kampala une fois que le pays aura rejoint la Communauté des Etats d'Afrique Australe.

17. Droit ou Code du Travail

Question soulevée par la MEP: *« Le Rwanda compte plus d'une organisation de travailleurs/d'employés. La MEP n'a pas été en mesure d'établir l'existence formelle d'une organisation unique du patronat. Cependant, les visites rendues aux parties prenantes chargées des questions de relations industrielles ont permis de constater que le pays se conforme dans l'ensemble aux conventions de base de l'OIT. Les parties prenantes patronales estiment que le code du travail est trop favorable aux travailleurs. Quant aux travailleurs, ils soutiennent que les libertés les plus fondamentales prévues par les conventions du travail sont respectées par le patronat et le Gouvernement. En fait, il n'existe pas de mécanisme formel de consultation entre les partenaires sociaux sur les questions liées au travail et/ou les décisions qui touchent au bien-être des travailleurs. De même, les organisations des travailleurs sont très faibles, car elles manquent de formation pour connaître leurs droits et devoirs. Cette situation semble être la conséquence de la manière dont le travail était perçu par les populations avant le génocide et la guerre civile. Dans ce contexte, le Gouvernement et le patronat ne peuvent pas être tenus seuls responsables pour l'inobservation de certaines dispositions du code national du travail et des*

conventions de l'OIT. Les travailleurs en partageant également la responsabilité, étant donné la faiblesse de leurs points de vue sur les questions de travail dans le pays. » (Page 73)

Observations faites par le Pays : Le point de vue de la MEP est pertinente et est partagé par une grande partie de la population rwandaise. C'est pourquoi un cadre de dialogue social a été établi afin de rapprocher le Gouvernement, les employés et les employeurs pour une meilleure re-examen des responsabilités des employeurs, des droits des employés et prévenir tout conflit de travail.

18. Droits des Travailleurs

Question soulevée par la MEP : *«En matière de protection sociale, le Gouvernement a créé récemment une compagnie d'assurance maladie (RAMA) pour ses fonctionnaires. Les services de la RAMA devraient être étendus au secteur privé afin que tous les employés puissent bénéficier de la couverture d'assurance-maladie, avec la participation du patronat aux charges» (Page 84)*

Observations faites par le Pays : Les observations de la MEP ont déjà été exprimées à la fois par les travailleurs et le patronat dans le secteur privé. Il en résulte que les statuts établissant la RAMA ont été amendés afin d'intégrer les employés du secteur privé qui bénéficient désormais d'une couverture totale comme leurs homologues du secteur public.

DEVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

1. Accélération du développement socio-économique pour parvenir au développement durable et éradiquer la pauvreté

Rapport de la MEP : *S'agissant de la pauvreté, la Mission d'évaluation a demandé aux représentants de la société civile et du Gouvernement, plus particulièrement au Ministère des finances, pourquoi la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté était en augmentation en dépit des investissements accrus dans les secteurs liés à la pauvreté. Dans le Rapport d'autoévaluation, il était mentionné qu'en 2001, 60,3 % vivaient en dessous du seuil de pauvreté, mais en 2003, c'est 63,3 % qui vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Certaines raisons ont été évoquées pour expliquer ce paradoxe : certains groupes vulnérables (veuves, personnes vivant avec le VIH/SIDA) ne bénéficient pas du soutien des autorités ; les conditions néfastes liées à l'environnement et enfin, les retards accusés par les investissements. Toutefois, le Ministère des finances a fait observer que les statistiques relatives à la pauvreté disponibles après 2000 reposent sur des conjectures et que par conséquent, il ne peut affirmer avec certitude que les indicateurs de la pauvreté sont en hausse. Le Ministère des finances est en train de préparer le second DSRP et exploitera les données réelles issues des enquêtes sur les ménages. » (Pages 95-96, par.2)*

Observations faites par le Pays : Alors que le chiffre avancé en 2001 de 60.3% de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté était une donnée provenant d'une enquête sur les ménages, les 63.3% annoncés par le RAEP étaient une erreur. L'enquête suivante détaillant le taux de pauvreté est actuellement en cours, en 2005, et aucun chiffre précis n'est connu depuis 2001, bien que des enquêtes portant sur des

échantillons restreints, effectuées annuellement semblent indiquer une légère baisse. La qualité des données statistiques reste un problème, et le Gouvernement a mis en place un nouveau Bureau national de la Statistique qui devrait remédier à cet inconvénient dans l'avenir. C'est pourquoi nous ne pouvons affirmer de manière péremptoire que la pauvreté s'est exacerbée ou diminué au cours de la période à laquelle le RAEP fait référence.

2. Consolider les politiques, les mécanismes de prestation de services et les résultats dans les domaines clés de développement social, par le biais de l'éducation pour tous, la lutte contre le SIDA et les autres maladies transmissibles

Rapport de la MEP: *«La Cellule de planification stratégique a cité un exemple en 2003 où le Rwanda s'est vu offrir une assistance dans le secteur de la lutte contre le VIH/SIDA (par les Etats-Unis, dans le cadre du Programme Clinton) sous forme d'un soutien financier et médical représenté par près de 300 médecins qui se consacraient entièrement à la lutte contre le VIH/SIDA. Le Rwanda a décliné l'offre car l'analyse montrait qu'elle ébranlerait le système de santé du pays.» (Page 99, par. 4)*

Observations faites par le Pays : La Mission n'a pas pu vérifier que l'offre mentionnée ci-dessus ait jamais eu lieu, ni qu'elle ait été proposée et déclinée comme le signale le Rapport de la MEP. La Fondation Clinton a un programme de lutte contre le VIH/SIDA très actif au Rwanda, mais il apparaît qu'elle n'a jamais fait une telle offre.

3. Garantir l'accès à moindre frais à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, au financement (y compris au micro financement), aux marchés, aux NTIC, au logement logis et à la terre à tous les citoyens, notamment aux populations démunies des zones rurales

Rapport de la MEP : *« Depuis 1995, le Rwanda a connu des mouvements internes massifs de réfugiés et de rapatriés, entraînant des conséquences incalculables pour l'environnement. Face à l'afflux de rapatriés, un cadre des villages imidugudu a été créé, dans lequel les communautés vivent regroupées dans des enclaves afin d'être plus proches des commodités de base. L'on dit que la plupart des habitations sont recouvertes de zinc ou de tuiles ; une proportion importante des unités de logement sont encore recouvertes d'herbe. » (Page 102, par. 4)*

Observations faites par le Pays : Le concept de villages organisés (imidugudu) découle d'une politique du Gouvernement votée après 1994 afin de faciliter un développement économique et social rapide, et sauvegarder la terre pour la production. Bien que cette politique ait contribué à l'intégration et au retour des réfugiés, son objectif principal était totalement différent. Le Rapport de la MEP démontre à juste titre que certaines habitations ont encore des toits recouverts d'herbe, malgré les efforts du Gouvernement à encourager tous les Rwandais à installer des toits de tôle ou de tuiles. La politique du Gouvernement sur l'habitation continue à se focaliser sur l'accès au logement pour tous, mais également sur la qualité. Cette orientation sera accélérée lors de la mise en œuvre des programmes du MAEP.

Annexe II

Observations de l'équipe du MAEP après la présentation du rapport au Forum des pairs

Les rapports sur le Rwanda et le Ghana ont été présentés aux Chefs d'État et de Gouvernement à la quatrième réunion du Forum du MAEP qui s'est tenue à Abuja. Les responsables respectifs pilotant l'évaluation des deux pays ont présenté les principales conclusions des rapports, les meilleures pratiques, les lacunes constatées et les recommandations. L'occasion a ensuite été donnée aux Chefs d'État de réagir. Son Excellence Paul Kagame, Président du Rwanda a relevé certains points du rapport qui ne semblaient pas refléter la réalité, probablement du fait du manque d'une interaction approfondie entre la Mission d'évaluation du pays et les Rwandais. Il s'agit des domaines suivants:

- L'analyse de l'indépendance du système judiciaire (la séparation des pouvoirs)
- Les tribunaux Gacaca
- La gestion de la diversité et du pluralisme politique

Après la réunion du Forum, le MAEP a procédé à un examen rigoureux des points évoqués plus haut. Tenant compte des conditions prescrites dans les documents de base du MAEP, des informations présentées au panel par le Gouvernement du Rwanda et relevant que le processus d'évaluation instaure un dialogue permanent et non une course à la performance, le panel a décidé de joindre en annexe au rapport le présent additif qui apporte des précisions sur les questions de l'indépendance de la justice et sur le pluralisme politique.

Indépendance judiciaire

Le panel a pris acte des arguments présentés par le Gouvernement du Rwanda. Après examen de ces arguments et à la lumière de la réflexion sur la Constitution du Rwanda qui prévoit à son article 147 que: « le Président et le Vice président de la Cour Suprême sont élus pour un mandat unique de huit ans par le Sénat, à la majorité absolue de ses membres, sur proposition du Président de la République à raison de deux candidats par poste et après consultations du Conseil des Ministres et du Conseil Supérieur de la Magistrature », le panel a relevé que le régime des nominations aux fonctions judiciaires au Rwanda est comparable à celui qui a cours dans de nombreux pays y compris des pays développés. Toutefois le panel exhorte le Gouvernement du Rwanda à établir de nouveaux critères de référence internationaux en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Pluralisme politique et compétition des idées

Tout en estimant que les restrictions tendant à confiner la vie des partis politiques au cadre tracé par les directives du Forum consultatif constituent effectivement des entraves au pluralisme politique, le panel a reconnu que les activités du Forum consultatif n'entrent pas en conflit avec celles du Parlement tel qu'évoqué dans le rapport du panel. Acte a été pris de ce que le Forum consultatif agit plutôt comme un

organe qui émet des avis en vue d'influencer le Parlement qui demeure indépendant. À cet égard, le panel recommande que le Gouvernement et le Parlement du Rwanda encouragent tous les partis politiques à participer librement et publiquement aux consultations du Forum et s'abstiennent d'adopter un cadre rigide dans lequel les partis politiques éprouvent des difficultés à opérer librement

**MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION
PAR LES PAIRS**

ANNEXE III

Programme d'Action : 2005-2008

République du Rwanda



Annexe III

PROGRAMME D'ACTION DU RWANDA POUR 2005 – 2008

Le principal objectif de ce programme d'action est de résorber les déficits de gouvernance identifiés lors du processus d'évaluation par le MAEP.

Objectifs spécifiques :

1. Guider et mobiliser les efforts du pays pour opérer les changements nécessaires à l'amélioration du niveau de gouvernance
2. Prendre un engagement sans équivoque et décider d'un délai butoir pour la mise en œuvre des grandes priorités de gouvernance et de développement socio-économique, notamment l'identification des principales parties prenantes à l'exécution du programme (et un budget estimatif).
3. Mettre en exergue les besoins en renforcement de capacités et de mobilisation des ressources pour la réalisation du programme d'action.
4. Définir les mécanismes d'exécution, de suivi et d'évaluation du programme d'action

A) Note: la Substance du programme d'action décrit ci-après a été présentée au Secrétariat du MAEP par le point focal rwandais. Pour mieux l'analyser et dans un souci de clarté, le Secrétariat a formaté et présenté le plan d'action par objectif. Les seuls ajouts de fond sont présentés séparément dans une colonne après chaque objectif. Il s'agit des observations faites par la Mission sur le programme d'action et des suggestions visant à améliorer le plan d'action. La Mission d'évaluation est consciente que le programme d'action est le fait du pays et que ses observations et ses recommandations ne sont que des propositions à examiner et ne lient pas le pays.

B)Note : Les recommandations faites pour le programme d'action originel, qui vont dans le sens de la stratégie nationale de gouvernance, et qui ont été proposées dans le cadre du Rapport de la Mission d'évaluation, ont été intégrées dans le plan d'action final.

1. DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE POLITIQUE

Normes et Codes							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Rapport périodique et mise en oeuvre des dispositions du traité	Rapports sur l'application du traité	Création d'une direction au Ministère des Affaires étrangères pour présenter des rapports réguliers relatifs à l'application des dispositions du traité	100 000	2005-2006	MINAFET MIFOTRA	Organisations de la société civile et ministères de tutelle	Point focal du MAEP

Objectif 1: Prévenir et réduire les conflits intra et inter états							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Groupe d'étude régional effectif	Rapports sur les retraits d'armes légères en circulation	Sensibilisation de la population aux dangers posés par les armes légères, ateliers de sensibilisation et échange d'informations	150 000	2005-2008	Police nationale et MINALOC	Société civile	

Objectif 4 : Maintenir la séparation des pouvoirs notamment la protection d'un organe judiciaire indépendant et d'une législature efficace							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Publication des procédures parlementaires	Une publication trimestrielle sur les procédures parlementaires	Publication et vulgarisation des procédures parlementaires	15 000	2005	Parlement	Grand public	Point focal du MAEP
Professionnalisme et intégrité au niveau du service judiciaire	Plus de juges qualifiés et professionnels	Formation professionnelle des juges à travers des formations de courte durée, des voyages d'étude et des séminaires	200 000	2005-2008	Conseil supérieur des juges	Association des avocats Ministère de la Justice Les Facultés de droit des universités nationales et privées	Point focal du MAEP
Qualité de service améliorée	Plus d'avocats et de juristes qualifiés	Ateliers, voyages de formation et d'étude et création d'une bibliothèque centrale	200 000	2005-2008	Le Barreau	Association des juges et des avocats	Point focal du MAEP
Objectif 5 : S'assurer que les titulaires de charges publiques et les fonctionnaires sont des personnes responsables, efficaces et performantes ; promouvoir le développement et la participation de la société civile et des médias							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Code de conduite de l'employé à l'intention des fonctionnaires	Un document national qui énonce le code de conduite des employés	Adoption d'un instrument légal avec un code de conduite que les titulaires de charges publiques doivent respecter	60 000	2005-2006	MINIJUST MIFOTRA Parlement Médiateur Commission de la Fonction publique	CESTRAR (Syndicat)	Point focal du MAEP

Objectif 6 : Lutter contre la corruption dans la sphère publique							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Niveaux plus faibles de corruption	Groupe d'étude pour la lutte contre la corruption	Création d'une commission anti-corruption Sensibilisation du public sur les dangers de la corruption Enquêtes sur les niveaux de corruption Echange d'expériences avec d'autres pays	200 000	2006-2008	MINIJUST Parlement	Médiateur Bureau du Contrôleur général Police nationale Société civile Transparency International Antenne du Rwanda.	Point focal MAEP

Objectif 7 : Promouvoir et protéger les droits des femmes							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Protection des droits de la femme	Nombre de journaux disponibles	Code de la famille publié au Journal officiel	170 000	2006/2007	MIGEPROF	Associations de femmes	Point focal MAEP

Objectif 8 : Promouvoir et protéger les droits de l'enfant							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Situation des droits des enfants et des jeunes	Un rapport détaillé sur la situation des droits des enfants et des jeunes	Etude pour examiner les droits des enfants et des jeunes	40 000	2005-2006	MIGEPROFE, MIJESPOC, MIFOTRA	Conseil des enfants et des jeunes, Associations, ONG plaidant en faveur des droits de l'enfant	Point focal MAEP
Lois et institutions qui protègent les enfants vulnérables	Tribunaux pour assurer le bien-être des enfants et centres de réhabilitation	Adoption de lois et création d'institutions pour assurer le bien-être des enfants	1000 000	2005-2007	MIGEPROFE, MINIJUST MINALOC	Conseil national des enfants ONG plaidant en faveur des droits des enfants	Point focal MAEP

Objectif 9 : Promouvoir et protéger les droits des groupes vulnérables, notamment les personnes déplacées à l'intérieur et les réfugiés							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Cadre politique de protection sociale pour les groupes vulnérables	Une politique nationale de protection sociale	Cadre politique de protection des droits de tous les groupes vulnérables	100 000	2005-2006	MINALOC, MIGEPROFE MINECOFIN	Organisations de la société civile	Point focal MAEP

2. GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES

NORMES ET CODES							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Respect des décrets régissant les finances	Rapport sur les mesures adoptées	Elaboration des mesures pour l'application des décrets régissant les finances.	5 000	2005	MINECOFIN BNR Parlement	-Tous les Instituts supérieurs de formation, -Cabinets d'audit -Grand public	Point focal MAEP
Responsabilité en matière de finances et plan d'action sur la base des recommandations de la BM et de l'UE dans le rapport FRARAP	Rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du rapport du FARAP	Mise en oeuvre les recommandations du rapport FARAP	1 000 000	2005-2008	MINECOFIN BNR	Toutes les institutions publiques	
Rationaliser les codes	Eliminer les codes existants signés mais non ratifiés	Ratification de tous les protocoles/codes signés		2006-2007	MINUJUST MINAFFET	Ministères compétents	
Régler les arriérés	Absence d'arriérés	Règlement de tous les arriérés identifiés	2 000 000	2007	MINECOFIN MINAFFET	Ministères compétents	
Objectif 1 : Promouvoir des politiques macroéconomiques favorables au développement durable							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Une loi de la Banque centrale répondant aux défis actuels posés par le secteur bancaire.	Révision de la loi régissant la Banque centrale	Revoir la Loi de la Banque centrale	6 0000	2005-2006	MINECOFIN MINIJUST BNR	Institutions financières. Fédération du Secteur Privé	Point focal MAEP
Centre de gestion des Cartes de crédit	Centre de gestion des cartes de crédit opérationnel	Création d'un centre de gestion des cartes	1 000 000	2005	BNR MINECOFIN SIMTEL	Institutions financières	Point focal MAEP
Système de compensation efficient et efficace	Chambre de compensation	Informatisation de la Chambre de	5 000 000	2005_2007	MINECOFIN BNR	Institutions financières	Point focal MAEP

	informatisée	compensation				Grand public, Fédération du Secteur privé.	
Une main d'œuvre efficiente et efficace	Document de politiques sur l'emploi	Formulation d'une politique nationale de l'emploi	65 000	2005-2006	MIFOTRA MINECOFIN	Grand public CESTRAR	Point focal MAEP
Un impact politique	Rapport d'évaluation de d'impact	Etude de l'impact de la politique	900 000	2005-2007	Tous les ministères	Grand public	Point focal MAEP
Volume accru d'épargne	Une politique nationale de l'épargne	Elaboration d'une politique nationale de l'épargne	6 000	2005	MINICOM MINECOFIN BNR	Compagnies d'assurance Caisses de retraite ONG locales et Organisations religieuses Banque mondiale	Point focal MAEP
Institut national de Statistiques opérationnel	Plan d'action de l'Institut national de Statistiques	Elaboration d'un plan d'action pour l'Institut national de la Statistique	132 000	2005-2006	MINECOFIN MINEDUC	Grand public	
Une politique de micro finance	Document de politique	Formuler une politique de micro finance	60 000	2005-2006	MINECOFIN BNR Institutions de micro finance	Associations bénéficiaires	Point focal MAEP
Employés efficients et efficaces au niveau local	Plan d'action en vue du renforcement des capacités au niveau des districts	Elaboration d'un plan d'action pour le renforcement des capacités au niveau des districts	20 000	2005	MINALOC MIFOTRA	Employés des collectivités locales	Point focal MAEP

Une feuille de route harmonisée pour les investissements au niveau régional	Une feuille de route commune pour l'investissement au niveau régional	Organisation d'une conférence en vue d'élaborer une feuille de route commune sur l'investissement au niveau régional	150 000	2005	MINICOM, RIEPA	COMESA Fédération rwandaise du secteur privé Fédération des coopératives	Point focal MAEP
Réduction des coûts liés à création d'entreprises u Rwanda	Rapport sur les résolutions stratégiques visant à réduire les coûts liés à la création d'entreprises au Rwanda.	Elaboration des stratégies pour réduire les coûts liés à la création d'entreprises au Rwanda	6 000	2005-2007	MINICOM RIEPA	MINECOFIN MININFRA, MINITERRE Fédération du secteur privé	Point focal MAEP
Etablissement du potentiel d'exportation du Rwanda dans la région	Rapport sur l'élaboration du potentiel d'exportation du Rwanda dans la région	Etude en vue de la création du potentiel/des opportunités d'exportation du Rwanda dans la région	50 000	2006	MINICOM MINECOFIN	RIEPA Fédération du secteur privé MINAGRI	Point focal MAEP
Cadre de politique des PME	Politique des PME	Conception d'une politique nationale des PME	100 000	2006	MINICOM	RIEPA MINAGRI Fédération du secteur privé	Point focal MAEP
Plans de développement des infrastructures alignés sur/liés aux priorités des secteurs	Plan stratégique de développement des infrastructures	Etude en vue de l'identification des principaux points d'ancrage des plans des infrastructures avec les priorités des secteurs	1000 000	2006-2007	MININFRA	MINECOFIN MINAGRI MINEDUC MINISANTE MINICOM	Point focal MAEP

Objectif 2 : Assurer la mise en oeuvre de politiques économiques solides, transparentes et prévisibles							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Rapport financier informatisé sur les dépenses du Gouvernement	Rapports périodiques sur les dépenses du Gouvernement	Mise en place d'un système d'information financière dans tous les ministères compétents	5000 000	2006-2008	MINECOFIN	Tous les ministères de tutelle Toutes les collectivités locales	Point focal MAEP
Rapports d'activités périodiques sur la mise en oeuvre des politiques économiques	Programme de campagne de sensibilisation	Sensibilisation nationale accrue aux politiques économiques et à l'état d'avancement de la mise en œuvre.	100 000	2005-2007	MINECOFIN	BNR, Fédération du secteur privé RRA Public	Point focal MAEP
Rapports sur l'exécution du budget	Rapports périodiques sur l'exécution du budget global	Présentation d'un rapport d'exécution du budget global		2006	MINECOFIN	Parlement Bureau du Contrôleur général Bailleurs de fonds Communautés	Point focal MAEP
Système de déclaration des douanes harmonisé	Document unique de déclaration de marchandises douanières	Elaboration d'un document unique de déclaration de marchandises douanières	200 000	2005-2006	MINECOFIN RRA	Fédération de Secteur privé COMESA, Afrique de l'Est Syndicat douanier	Point focal MAEP
Système harmonisé de transit des marchandises	Rapport sur le système	Formulation, adoption et mise	100 000	2005-2006	MINECOFIN RRA	Agences de déclaration	Point focal MAEP

	harmonisé adopté pour le transit de marchandises	en oeuvre d'un système harmonisé de transit des marchandises				douanière, Fédération du secteur privé	
Garantie de cautionnement en douanes opérationnelle	Document de garantie de cautionnement en douanes	Formulation, adoption et mise en oeuvre de la garantie de cautionnement en douanes	200 000	2005-2006	MINECOFIN RRA	Agences de déclaration douanière, Fédération du secteur privé	Point focal MAEP
Personnel plus performant dans le domaine de la comptabilité et de l'audit publics	Plan d'action de renforcement des capacités humaines	Renforcement des capacités de tous les ministères dans les domaines de la comptabilité et de l'audit.	200 000	2005-2007	MINECOFIN	Tous les ministères de tutelle Collectivités locales	Point focal MAEP Contrôleur général

Objectif 3 : Promouvoir une gestion saine des finances publiques :							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Décassements opportuns des fonds	Rapport sur les progrès de la mise en oeuvre	Mise ne place en place d'un partenariat de travail entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement	2000 000	2005	MINECOFIN	Bailleurs de fonds	Point focal MAEP
Objectif 4 : Lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation

1. Loi en vigueur contre le blanchiment d'argent	Projet de loi élaboré	Formulation d'une loi pour la lutte contre le blanchiment d'argent	60 000	2005-2006	BNR MINIJUST MINITER	Institutions financières non bancaires	Point focal MAEP
2. Mesures efficaces de lutte contre le blanchiment d'argent	Rapport sur les modalités adoptées	Mise en oeuvre du système de lutte contre le blanchiment d'argent et du système de contrôle	1000 000	2005-2007	MINECOFIN BNR Police nationale du Rwanda (RNP)	Fédération du secteur privé Institutions financières	Point focal MAEP

Objectif 5 : Promouvoir l'intégration régionale							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
1. Etablir les coûts par rapport aux bénéfices de réintégration	Rapport sur l'impact de la réintégration économique.	1. Enquête visant à étudier l'impact de la réintégration économique 2. Mise en œuvre des recommandations de l'étude	70 000	2005-2007	MINICOM	RIEPA MINECOFIN Fédération du secteur privé.	Point focal MAEP

3. GOUVERNANCE D'ENTREPRISE

Normes et Codes							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Supervision de l'assurance	Plan d'action pour la mise en oeuvre des principes clés de supervision d'assurance	Application des principes clés de supervision d'assurance	300 000	2005	Commission nationale des assurances MINECOFIN	Fédération du Secteur privé (RPSF)	Point focal MAEP
Adoption de principes clés des valeurs boursières	Plan d'action pour la mise en oeuvre des principes clés des valeurs boursières	Application des principes clés des valeurs boursières	500 000	2005	MINICOM MINECOFIN BNR	RPSF	Point focal MAEP
	Observance des normes internationales comptables et d'audit par toutes les sociétés	Adoption des normes comptables internationales	300 000	2010	MINECOFIN BNR	RPSF RICA SFB	Point focal MAEP
Autorité de régulation des marchés financiers	Mise en place de l'autorité chargée des marchés financiers	Mise en place de l'Autorité chargée des marchés financiers	400 000	2005	MINICOM Groupe d'étude MINECOFIN	Fédération du Secteur privé	Point focal MAEP

Objectif 1 : Promouvoir un climat favorable et un cadre efficace de régulation des activités économiques							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Une Loi portant création de la Commission des assurances	Document de loi portant création de la Commission des assurances	Formulation d'une Loi portant création de la Commission des assurances	300 000	2005	MINECOFIN Commission nationale Des assurances	Fédération du secteur privé, Compagnies d'assurance	Point focal MAEP
Supervision des assurances	Plan d'action pour la mise en oeuvre de principes clés de supervision des assurances	Application des principes clés de supervision des assurances	150 000	2005	Commission des assurances MINECOFIN	Grand public BNR Compagnies d'assurance	Point focal MAEP

Nouvelle Loi comptable	Loi comptable révisée	Réviser la Loi comptable	200 000	2005	Ministère de la Justice	RICA SFB	Point focal MAEP
Mise à jour du droit des sociétés	Révision du Droit des sociétés	Révision du droit des sociétés	500 000	2005-2006	MINICOM MINIJUST Parlement	Fédération du secteur privé (RPSF)	Point focal MAEP
Sociétés d'Etat privatisées	Gouvernement, actionnaires minoritaires dans les anciennes sociétés d'Etat	Privatisation des sociétés paraétatiques	450 000	2007	Secrétariat chargé de la privatisation	RPSF	Point focal MAEP
Bourse des valeurs opérationnelle	Document relatifs aux principes clés d'une Bourse des valeurs	Elaboration des principes clés d'une Bourse des valeurs	500 000	2005	MINICOM MINECOFIN BNR Groupe d'étude	Fédération du secteur privé Ecole de la Finance et des banques (SFB) KIST UNR	Point focal MAEP
Bourse des valeurs opérationnelle	Rapport d'activités	Création d'une Bourse des valeurs	200 000	2005	MINICOM MINECOFIN Groupe d'étude	RPSF SFB KIST UNR	Point focal MAEP
Plan comptable national conforme aux IAS et ISA	Plan comptable national conforme aux IAS	Harmonisation du Plan comptable national par rapport aux IAS et ISA	200 000	2005	MINECOFIN	BNR RICA	Point focal MAEP
Base de données des informations financières sur les clients des banques	Base de données crédibles sur les clients des banques	Mise en place d'un registre global des crédits intégrant les institutions de micro finance	400 000	2006	BNR	Banques commerciales RSPF RRA	Point focal MAEP

Situation de la Gouvernance d'entreprise au Rwanda	Rapport d'évaluation sur la gouvernance d'entreprise	Evaluation nationale de la gouvernance d'entreprise	500 000	2006	MINICOM	RPSF Institut supérieur de formation	Point focal MAEP
Droit du travail mis à jour	Droit du travail révisé	Amendement de du droit du travail	250 000	2006	MIFOTRA	Syndicats RSPF	Point focal MAEP
Enregistrement foncier décentralisé au niveau du district	Enregistrement foncier au niveau du district	Décentralisation de l'enregistrement foncier au niveau du district	300 000	2006	Ministère des terres, de la réinstallation et de l'environnement	Conseil municipal de la ville de Kigali Conseils de district	Point focal MAEP

Objectif 3 : Promouvoir l'adoption des codes de bonne éthique en affaires en atteignant les objectifs de l'entreprise							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Situation de la corruption dans le pays	Rapport d'enquête	Enquête nationale sur la corruption	500 000	2005	Médiateur	MINALOC RNP MINIJUST	Point focal MAEP
Nombre accru de comptables qualifiés dans le pays	Institut rwandais des experts comptables (RICA)	Création du RICA	1500 000	2005	Comité de pilotage MINECOFIN	Association des comptables Ecole de la finance et des banques (SFB)	Point focal MAEP
Programme de renforcement des capacités des institutions du Gouvernement	Plan d'action de renforcement de capacités des institutions du Gouvernement	Elaboration d'un Plan d'action et classement par priorités les besoins de renforcement des capacités des institutions du Gouvernement	100 000 000	2005	MIFOTRA	Institutions gouvernementales RIAM	Point focal MAEP

Objectif 4 : S'assurer que les entreprises traitent toutes les parties prenantes (actionnaires, employés, communautés, fournisseurs et clients) de manière juste et équitable							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Cadre législatif et réglementaire pour la création d'une entreprise	Plan d'action pour la rationalisation du cadre législatif et réglementaire de création d'entreprise	Rationalisation du cadre législatif et réglementaire de création d'entreprise	300 000	2005	MINICOM RIEPA	RFPS	Point focal MAEP

4. DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le Programme d'action fourni par le Rwanda tente d'aborder le problème soulevé dans le rapport d'autoévaluation sur le court et moyen termes. En général, les actions énumérées concernent les améliorations à apporter dans les domaines de la santé et du VIH/SIDA, l'éducation, l'accès aux besoins fondamentaux tels que l'eau, le logement et l'électricité, l'accès aux marchés et aux finances, les ODM, le développement des NTIC, l'égalité des sexes et la mobilisation des ressources. Certains thèmes importants transversaux, comme le renforcement des capacités et la formulation de politiques/les réformes judiciaires sont également traités dans le programme d'action. Le CRT convient que ces questions sont les points critiques de ce domaine thématique et nécessitent un plan d'action en vue d'améliorer le développement socio-économique au Rwanda.

Concernant les Normes et Codes, le Rwanda a signé et ratifié presque tous les actes juridiques stipulés dans le MAEP pour le développement socio-économique. Dans l'autoévaluation du Rwanda, les défis à la mise en oeuvre des actes juridiques internationaux comprennent : le manque de ressources pour réunir et disséminer les informations d'où le manque de prise de conscience du public ; le faible taux d'alphabétisation au sein d'une proportion substantielle de la population ; et des traditions sociales et culturelles qui entravent ou ralentissent le processus de changement. En outre, le CRT, au cours de la revue a jugé les défis de mise en oeuvre au lieu du fait qu'il y a simplement trop de lois qui ont besoin d'être mises à jour (c'est-à-dire qui sont du ressort de la justice) et que certaines ont eu la priorité. Les parties prenantes ont également confirmé que le processus législatif au Rwanda est très lent. Les députés au Rwanda (contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays) n'ont pas d'assistants personnels et portent ainsi une lourde charge de travail.

Recommandation: La diffusion d'informations et la sensibilisation du public aux codes et normes et aux lois nationales est vitale afin de faciliter les processus de mise en œuvre dans le sens du but souhaité. Ainsi la radio, la Télé, les journaux, les programmes scolaires et universitaires, les réunions communautaires dont le but est d'atteindre le public doivent être renforcées davantage. Comme cela a été identifié par le rapport d'autoévaluation, la traduction de ces importants documents dans les langues locales est importante. Les contraintes de temps et de ressources entraînent des retards. Aussi, en vue de mettre en œuvre les actions spécifiées ci-dessus, des ressources doivent être allouées et l'institution concernée doit être soutenue par le personnel technique. Le renforcement de capacités est essentiel. Ceci a été reconnu par le Gouvernement.

Objectif 1 : Promouvoir l'autonomie en matière de développement et renforcement des capacités pour un développement autosuffisant							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Des agents de district qualifiés en conception et gestion de projets	Plus d'employés de district qualifiés en gestion de projets	Formations de courte durée en conception et gestion de projets	3000 000	2005-2008	MINALOC Collectivités locales	Société civile Organisme de fonds de développement communautaire	Point focal MAEP

Objectif 2 : Accélérer le développement socio-économique en vue de promouvoir un développement durable et éradiquer la pauvreté							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Rapport d'activités sur l'application des politiques	Rapport d'enquête	Enquête tendant à revoir les politiques et les actions relatives aux MDG.	200 000	2005	Ministères concernés	Organisations de la société civile	Point focal MAEP
Situation nationale de la pauvreté	Rapport d'enquête	Enquête sur la pauvreté à l'heure actuelle	150 000	2005	MINECOFIN	Grand public	Point focal MAEP
Meilleure sécurité alimentaire dans le pays	106 greniers communaux en place	Construction de greniers communaux dans tous les districts	4 000 000	2005-2008	MINAGRI	Société civile	Point focal MAEP
Listes des personnes ayant subi une formation en matière d'environnement	Former au moins 20 membres du personnel en gestion de l'environnement d'ici l'an 2008	Formation de personnel en gestion de l'environnement	500 000	2005-2008	MINITERRE	Autorité de gestion environnementale du Rwanda, Associations de conservation de l'environnement	Point focal MAEP REMA
Objectif 3 : Renforcer les politiques, les mécanismes et les résultats des prestations dans les principaux domaines du développement social, notamment l'éducation pour tous, la lutte contre le VIH/SIDA et autres maladies transmissibles							

Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Mise en place d'un Organe national de planification pour la recherche scientifique et technologique	Un organe national de planification et de promotion de la recherche scientifique et technologique	Création d'un organe national de planification pour la recherche scientifique et technologique	100 000	2005-2006	MINEDUC Instituts supérieurs de formation	Société civile dans le domaine de l'éducation	Point focal MAEP
Mise à jour des programmes et de la méthodologie de l'enseignement des sciences et de la technologie à jour	Programmes révisés en Science et en Mathématiques Méthodologie de l'enseignement révisée en adéquation avec les besoins actuels du pays.	Révision des programmes de Science et de Mathématiques et révision de la méthodologie de l'enseignement	80 000	2005-2007	MINEDUC	Personnel enseignant Association des étudiants Communauté universitaire	Point focal MAEP
Enseignement des sciences et NTIC dans les écoles	Augmentation du nombre d'enseignants et d'étudiants en sciences et NTIC	Elaboration d'un programme de formation en vue d'augmenter le nombre d'enseignants en sciences et NTIC, doter les écoles secondaires de laboratoires et d'équipements d'expérimentation nécessaires	3 000 000	2005-2008	MINEDUC	Société civile dans le domaine de l'éducation	Point focal MAEP
Mesures d'incitations tangibles pour les enseignants et élèves/étudiants dans le domaine de la Science, des Mathématiques et de la technologie	Programme de plaidoyer et rapports d'activités	Adoption de mesures d'incitation tangibles en faveur des enseignants et des élèves/étudiants dans le domaine de la Science, des Mathématiques, de la technologie, en mettant un accent particulier sur les femmes	200 000	2005- En cours	MINEDUC	Société civile dans le domaine de l'éducation	Point focal MAEP

Hébergement des enseignants au sein des écoles primaires et secondaires	Rapport d'activités	Construction de résidences pour les enseignants au sein des écoles primaires et secondaires	5 000	2005 -2008	MINEDUC MINECOFIN	Grand public	Point focal MAEP
Progrès des femmes en sciences, technologie et NTIC.	Nombre de filles et de Plus de femmes dans les matières scientifiques, technologiques et de NTIC	Mesures de discrimination positive en faveur des filles et des femmes dans les matières scientifiques, technologiques et de NTIC	2 000 000	2005-2008	MINEDUC	Société civile dans le domaine de l'éducation Associations de femmes	Point focal MAEP
Augmentation de l'inscription des filles dans les écoles pilotes	Existence de 4 écoles FAWE	Création de 4 autres centres FAWE d'excellence pour la promotion de l'éducation de qualité et la participation des filles dans les matières scientifiques et technologiques	5 000 000	2005-2007	MINEDUC MINECOFIN	Société civile dans le domaine de l'éducation Associations de femmes	Point focal MAEP
Ecoles techniques pour le développement rural	Création de 6 nouvelles écoles techniques	Création de 6 autres écoles techniques pour la formation professionnelle dans les 6 provinces restantes (les 6 premières existent déjà)	5 000 000	2005-2008	MINEDUC	Grand public	Point focal MAEP
Scolariser plus de filles et de personnes des groupes vulnérables	Enrôler un plus grand nombre de filles et de personnes des groupes vulnérables dans les écoles	Suivre de près la performance des filles et des personnes des groupes vulnérables, mobilisation du soutien des communautés et identification des élèves appartenant aux familles très pauvres	200 000	2005-2008	MINEDUC, MINALOC	FAWE, PACFA,	Point focal MAEP

Une éducation tenant compte de tous les aspects de la vie	Santé, hygiène, VIH/SIDA et connaissances pratiques intégrés au programme national d'enseignement	Intégration de l'éducation à la santé, à l'hygiène, le VIH/SIDA et des connaissances pratiques, du programme national d'enseignement à tous les niveaux d'enseignement et à la formation pédagogique des enseignants	10 000	2005-2007	MINEDUC, MINISANTE	Instituts supérieurs de formation, Ecoles de formation des enseignants (TTC) Société civile	Point focal MAEP
Situation nationale sur le handicap au Rwanda	Rapport d'enquête sur la nature et la gravité des handicaps au Rwanda	Enquête nationale pour déterminer un inventaire de la nature, du type et de la gravité des handicaps au Rwanda notamment chez les enfants	300 000	2005	MINALOC MINEDUC MIGEPROFE MINISANTE	Association nationale des personnes infirmes et handicapées	Point focal MAEP
Education en besoins spéciaux intensifiée	Plan d'action pour l'offre d'éducation en besoins spéciaux et de moyens appropriés aux personnes handicapées	Elaborer un plan d'action pour l'offre d'éducation en besoins spéciaux et de moyens appropriés aux personnes handicapées Actualiser le programme existant Identifier les personnes handicapées	200 000	2005-2008	MINEDUC & MINISANTE	Association nationale des personnes infirmes et handicapées	Point focal MAEP
Enseignants formés en éducation sur les besoins spéciaux	Nombre accru d'enseignants diplômés en éducation sur les besoins spéciaux	Formation des enseignants sur les besoins spéciaux mise en place des installations appropriées	1 000 000	2005-2008	MINEDUC	Association nationale des personnes infirmes et handicapées	Point focal MAEP
Un programme scolaire non discriminatoire	Un programme scolaire non discriminatoire et débarrassé de	Révision les programme scolaires pour supprimer toute forme de discrimination et de	10 000	2005-2006	MINEDUC	UNICEF, UNIFEM, Save the children UK& USA	Point focal MAEP

	stéréotypes sexistes	stéréotypes sexistes					
Performance accrue du Centre d'élaboration du programme national	Plan de renforcement des capacités du Centre d'élaboration du programme national	Renforcement des capacités du Centre d'élaboration du programme national	2 000 000	2005	MINEDUC	Associations des enseignants et des étudiants, Associations des parents et des enseignants (PTA)	Point focal MAEP
Meilleure performance du Conseil national des examens	Plan de renforcement des capacités	Renforcement des capacités du Conseil national des examens	500 000	2005	MINEDUC	Association des parents et des enseignants (PTA)	Point focal MAEP
Meilleure performance de l'Inspection générale des écoles	Plan de renforcement des capacités	Renforcement de la capacité de l'Inspection générale des écoles	200 000	2005	MINEDUC	Association des parents et des enseignants (PTA)	Point focal MAEP
Commission opérationnelle pour l'enseignement supérieur	Mise en place de la Commission de l'enseignement supérieur	Création d'une Commission de l'enseignement supérieur	50 000	Juin 2005	MINEDUC Instituts supérieur formation	Associations des étudiants, Associations des parents et des enseignants (PTA)	Point focal MAEP
Impact des politiques	Rapport d'enquête	Enquête afin d'évaluer l'impact de la Politique sous-sectorielle de l'enseignement supérieur en matière d'égalité d'accès et de performance des femmes dans l'enseignement supérieur	10 000	2005	MINEDUC	Association des femmes	Point focal MAEP
Crèches à des coûts abordables	Document de politique	Mise en place d'une politique facilitant la création de garderies d'enfants/crèches	15 000	2005-2006	MINEDUC MIGEPROFE MIFOTRA	Organisations de la société civile	Point focal MAEP

Meilleur état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans	–Rapport d'évaluation de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans –Programme de sensibilisation	Enquête nationale sur l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans – Sensibilisation des mères sur la nutrition de l'enfant	200 000 300 000	Décembre 2005	MINISANTE	Associations du corps médical, Société civile, Centres de santé	Point focal MAEP
Plus grande couverture des Mutuelles de santé	La couverture des Mutuelles de santé passe de 37 % à 80%	Plus de campagnes de mobilisation et de sensibilisation sur les mutuelles de santé afin d'atteindre une couverture de 43% sur l'ensemble du pays.	300 000	2005-2008	MINISANTE MINALOC	Association du corps médical, Société civile, Centres de santé	Point focal MAEP

Objectif 4 : Garantir l'accès à moindre coût à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, au financement (y compris au micro financement), aux marchés, aux NTIC, au logement et à la terre pour tous les citoyens, notamment pour les populations pauvres des zones rurales

Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Fourniture accrue d'énergie à moindre coût	Politique d'investissement dans le secteur de l'énergie	Promotion des investissements dans le secteur des infrastructures et surtout de l'énergie	100 000	2005-2007	MININFRA MINECOFIN	Société civile Organisations KIST	Point focal MAEP
Loi sur l'utilisation de l'énergie	-Une loi révisée en matière d'énergie – Plan de soutien	-Révision la loi sur l'énergie (1928) -Sensibilisation accrue à l'utilisation de foyers améliorés et de l'énergie solaire	40 000	2005	MININFRA Parlement ELECTROGAZ	KIST RPSF	Point focal MAEP
Utilisation rationnelle de l'eau	Politique nationale sur l'utilisation de l'eau	Formulation d'une politique de l'utilisation de l'eau	6 000	2005	MINITERE ELECTROGAZ		Point focal MAEP
Une loi sur les soins médicaux, l'hygiène publique et l'assainissement	Une loi révisée sur les soins médicaux, l'hygiène publique et l'assainissement	Révision des lois sur : - le soins médicaux (19/03/1952) -l'hygiène publique (l'assainissement (1926)	10 000	2005	MINISANTE	MINITERRE, Institut médical de Kigali (KHI) MINEDUC Société civile Organisations et ONG	Point focal MAEP

Politique sur les problèmes de santé liés à l'environnement	Document de politique – Document PHAST	- Formulation des politiques sur les problèmes de santé liés à l'environnement – Elaboration d'un module de formation et d'outils de sensibilisation, sur le PHAST (Transformation participative en matière d'hygiène et d'assainissement) pour les écoles	10 000	2005	MINISANTE MINEDUC	Institut médical de Kigali Université nationale du Rwanda	Point focal MAEP
Bonne hygiène et assainissement adéquat	-Meilleur mécanisme de coordination de l'hygiène et l'assainissement – Rapport d'évaluation	Meilleure coordination des activités d'hygiène et d'assainissement (Problèmes de santé liés à l'environnement) - Analyse de la situation du pays en matière d'hygiène et d'assainissement	50 000 400 000	2005 2005	MINISANTE KHI UNR		Point focal MAEP
Meilleures pratiques d'hygiène et d'assainissement	Sensibilisation au plan de formation	-Meilleur comportement de la communauté en matière d'hygiène à travers la sensibilisation, la prise de conscience, et la	300 000	2005- Et au-delà	MINISANTE Croix rouge rwandaise		Point focal MAEP

		formation des formateurs grâce à la méthodologie PHAST, aux médias, aux journaux et aux brochures					
Loi sur les marchés commerciaux	Loi régissant les marchés commerciaux révisée	Révision de la loi régissant les marchés commerciaux (1952)	10 000	2005	MINICOM	Grand public Fédération du secteur privé	Point focal MAEP
Meilleur accès aux services de micro finance	Plan de soutien	Renforcement des services de micro financement	50 000	2005-2007	MINECOFIN, BNR MIGEPROFE, MINALOC	Grand public Populations des zones rurales et citoyens démunis	Point focal MAEP
Logement abordable	Politique de l'installation révisée	- Révision de la politique des « <i>Imidugudu</i> » pour y inclure de nouveaux plans d'habitation qui tiennent compte des nécessités de base de la population et de leurs activités socio-économiques en mettant un accent particulier sur l'aide aux groupes vulnérables.	10 000	2005	MININFRA MINITERRE MINALOC MIGEPROFE	Groupes à revenus faibles et modestes	Point focal MAEP
Gestion transparente des services publics	Mise en place de la Commission des services publics	Création d'une commission des services publics	5 000	2005	MIFOTRA	Grand public	Point focal MAEP

Meilleure protection sociale	Document de politique sur la protection sociale, en place	Finalisation de la formulation de la politique de protection sociale	10 000	2005	MIGEPROFE MINALOC	Groupes défavorisés (personnes âgées, réfugiés, etc.)	Point focal MAEP
Impact de la privatisation	Rapport d'enquête	Etude de l'impact de la privatisation sur les communautés concernées	35 000	2005	MINECOFIN	MINICOM Secrétariat chargé de la Privatisation Société civile	Point focal MAEP
Recettes d'exportation accrues	Programme de promotion des exportations	Renforcement du RIEPA afin de promouvoir les exportations	400 000	2005	MINICOM MINECOFIN RIEPA MINAGRI		Point focal MAEP

Objectif 5 : Accomplir des progrès au titre de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines de préoccupation essentielle, notamment en assurant un accès équitable à l'éducation des filles à tous les niveaux							
Résultats escomptés	Indicateur	Activité	Budget prévisionnel (USD)	Calendrier	Agence d'exécution	Parties prenantes	Agence de suivi et d'évaluation
Pratiques de planification familiale accrues	Programme de campagne de planification familiale	Plus de campagnes de planification familiale, cibler spécifiquement les hommes	300 000	2005-2007	MINISANTE MINECOFIN	Femmes en âge de procréer Enfants âgés de moins de cinq ans Grand public	Point focal MAEP
Meilleur accès aux services obstétriques	Services obstétriques abordables –mesures d'incitation pour les travailleurs de la santé	- Subvention des services obstétriques essentiels au niveau des districts et des hôpitaux publics - Plus de sages-femmes dans les districts ruraux par le biais de mécanismes d'incitation	3 000 000	2005-2007	MINISANTE	MINALOC, MIFOTRA, MINECOFIN, Associations médicales, Société civile	Point focal MAEP
Egalité entre les hommes et les femmes dans les institutions tertiaires	Le pourcentage de filles inscrites passe de 24% à 50% d'ici à l'an 2008	Mesures de discrimination positive pour accroître l'inscription des filles au niveau de l'éducation tertiaire	1 000 000	2005-2008	MINEDUC MIGEPROFE	Associations des femmes, FAWE Rwanda	Point focal MAEP