

Promouvoir l'égalité des sexes dans les processus de décentralisation et dans la gouvernance locale

Leçons du Rwanda

Immaculée Mukankubito
Jeanne d'Arc Mihigo

Juillet 2012



A propos International Alert

International Alert est une organisation indépendante qui, depuis 26 ans, travaille dans le domaine de la consolidation de la paix. Nous travaillons avec les populations directement touchées par des conflits violents afin d'améliorer leurs perspectives de paix. Nous cherchons également à influencer les politiques et les méthodes de travail des gouvernements, des organisations internationales comme l'ONU et des entreprises multinationales afin de réduire le risque de conflit et de renforcer les perspectives de paix.

Nous sommes présents en Afrique, dans plusieurs régions d'Asie, dans le Caucase du Sud, au Proche-Orient et en Amérique latine, et nous avons récemment commencé à travailler au Royaume-Uni. Notre travail thématique se focalise sur plusieurs axes clés directement liés aux perspectives de paix et de sécurité : l'économie, le changement climatique, le genre, le rôle des institutions internationales, l'impact de l'aide au développement et l'effet de la bonne et de la mauvaise gouvernance.

Nous sommes l'une des ONG les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 159 employés basés à Londres et dans nos 14 bureaux à travers le monde. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter www.international-alert.org.

EASSI

L'Initiative pour le Progrès de la Femme dans la sous-région de l'Afrique Orientale (EASSI) est une organisation non gouvernementale établie en 1996 pour faciliter le suivi systématique de la mise en œuvre du Programme d'Action issu de la Quatrième Conférence des Nations Unies sur les femmes, qui s'est tenue en 1995 à Beijing, en Chine. L'élaboration du programme d'Action de Beijing a été précédée par l'adoption de la Plate-forme d'Action Africaine par la Cinquième Conférence Régionale sur les Femmes en novembre 1994 à Dakar, au Sénégal. EASSI regroupe des individus, des organisations non gouvernementales, des coalitions et des réseaux qui se sont engagés dans la promotion et l'avancement des femmes. L'organisation dont le siège est à Kampala, couvre huit pays : le Burundi, l'Ethiopie, le Kenya, l'Erythrée, le Rwanda, la Somalie, la Tanzanie et l'Ouganda.

Cette recherche a été menée grâce aux financements du Ministère des Affaires Etrangères de Norvège, et du Social Science Research Council (SSRC) à New York.

© International Alert 2012

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche, ni transmise sous toute autre forme ou moyen – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans pleine attribution.

Layout by D. R. ink

Promouvoir l'égalité des sexes dans les processus de décentralisation et dans la gouvernance locale

Leçons du Rwanda

A propos des auteurs

Immaculée Mukankubito

Immaculée MUKANKUBITO possède une expérience de plus de 15 ans dans la gestion des projets et programmes de développement, Gouvernance, Consolidation de la Paix et égalité des genres, au sein des organisations locales et sous régionales des agences internationales bilatérales et multilatérales. Elle a en outre effectué plusieurs travaux de recherche sur les femmes dans la prise de décision et les violences faites aux femmes. Elle a également coordonné la production de modules de formation sur le cycle de projets avec une perspective genre.

Jeanne d’Arc MIHIGO

Jeanne d’Arc Mihigo est décédée tragiquement dans l’accident du vol d’Hewa Bora Airways qui s’est écrasé à l’atterrissage à Kisangani, en RDC, en juillet 2011. Jeanne était spécialisée dans le domaine de la gestion des projets et programmes de développement, de gouvernance et d’égalité entre les sexes. Elle a travaillé pendant plus de 5 ans pour l’Agence de Coopération Canadienne de Développement (ACDI) à Kigali comme Coordinatrice du Fonds Genre et Développement (FGD). Elle en outre effectué plusieurs travaux de recherche pour des organisations internationales et sous régionales au Rwanda, au Burundi et en RDC.

Remerciements

Ce rapport a été produit dans le cadre d'une recherche régionale sur la participation politique des femmes et le renforcement de leur pouvoir économique dans les pays qui sortent d'un conflit dans la région des Grands Lacs en Afrique. La recherche qui s'est déroulée au Burundi, au Rwanda, en République Démocratique du Congo et en Ouganda, a été menée conjointement par International Alert et EASSI, en collaboration étroite avec quelques-unes des principales organisations de femmes dans les quatre pays ainsi qu'avec le Département des études sur les femmes et le genre de l'Université Makerere en Ouganda. Gloriosa Bazigaga, Représentante Légale d'International Alert au Rwanda a assuré la supervision de la recherche au Rwanda. La recherche régionale dans les quatre pays a été coordonnée par Ndeye Sow, Conseillère principale pour le genre au programme Afrique à International Alert.

Les auteurs de ce rapport sont Immaculée Mukankubito et Jeanne d'Arc Mihigo. La collecte des données sur le terrain s'est faite avec l'assistance d'une équipe d'enquêteurs et enquêtrices dont les noms suivent : Jeanne Kawera, Jeanne d'Arc Musabemariya, Frodouard Ndagijimana, Jean de Dieu Ntaganzwa, Joy Nyampundu, Zainabu Rwamuhama, Louise Uwera et Josephine Gahongariye. Olivier Byemera, Ingénieur statisticien, a assuré l'encodage et le traitement statistiques des données. Le travail de l'équipe a été soutenu par Léoncie Mukamisha, Assistante de recherche.

La revue des outils de collecte des données et la relecture critique du rapport de recherche ont été faites par : Athanasie Kabagwira et Patrick Mico, tous deux spécialisé dans l'analyse de genre, ainsi que par Aurélien Tobie ancien Chargé de programme à International Alert et Ndeye Sow Conseillère au Programme Afrique à Alert. Un travail exhaustif d'édition du rapport a été mené par Julia Mercier.

L'équipe de recherche remercie les responsables du Gender Monitoring Office qui ont accepté de collaborer à cette recherche et en particulier Odda Gasingizwa Commissaire, Cyrille Turatsinze Commissaire et Aquiline Niwemfura. L'équipe remercie également le MINALOC pour leur avoir accordé l'autorisation de travailler au niveau des districts et ceci dans un bref délai ; ainsi que toutes les personnes qui ont pris sur leur temps pour participer aux focus groups et interviews particulièrement au niveau des districts et des secteurs.

Nous remercions aussi très sincèrement le Ministère des Affaires Etrangères de Norvège, et le Social Science Research Council (SSRC) à New York, pour le soutien qu'ils nous ont apporté pour mener à bien ce projet de recherche.

La publication de ce rapport a été assurée par Chandani Thapa, Directrice des Communications Stratégiques à International Alert.

A la mémoire de Jeanne

Courageuse et infatigable, Jeanne d'Arc Mihigo est partie très tôt, morte de manière tragique et brutale à l'âge de 41 ans dans le crash du vol Hewa Bora Airways en provenance de Kinshasa vers l'Est de la RDC en passant par Kisangani, en juillet 2011. La nouvelle de son décès a bouleversée tous ceux et toutes celles qui la connaissaient. Je connaissais Jeanne depuis plus de 10 ans quand elle était coordinatrice du Fonds Genre et Développement de la Coopération Canadienne, à Kigali, au Rwanda. Jeune et enthousiaste, elle organisait des sessions de formation pour renforcer les capacités des organisations bénéficiaires de ce fonds. Je travaillais alors dans une organisation sous régionale pour le renforcement des capacités locales et c'est à ce moment-là que nos chemins se sont croisés. Jeanne a par la suite quitté ce poste pour aller faire un Masters en Développement Durable à World Learning, dans le Vermont, aux Etats Unis d'Amérique. A la fin de ses études elle est revenue dans la région des Grands lacs pour mettre son expertise au service de la communauté. En 2009, elle publiait un livre intitulé « Rural Development for Conflict Resolution: A case study of North Kivu ».

Jeanne avait beaucoup plus qu'une expérience académique. Née d'un père Congolais et d'une mère Rwandaise, elle a géré très jeune les conséquences des conflits identitaires qui ravagent la région des Grands lacs. Son père décéda lorsqu'elle était encore jeune et il lui incombait très vite la responsabilité de s'occuper de sa mère et subvenir aux besoins de sa famille nucléaire et élargie. Sur le plan personnel, j'ai appris à mieux la connaître au cours de notre travail de recherche qui a fait l'objet de la présente publication. Juste un mois avant la restitution des résultats de la recherche, Jeanne me confia qu'elle partait au fin fond des forêts de l'Est de la RDC pour récupérer sa tante maternelle souffrante et vivant seule dans un village abandonné par ses habitants car occupé par des miliciens et autres forces rebelles. Jeanne savait qu'elle allait être confrontée à des problèmes d'insécurité car elle devait traverser plusieurs barrages tenus par des miliciens qui font la loi sur une grande partie des territoires de l'Est. Personne d'autre de sa famille ne pouvait ou ne voulait y aller. Elle avait vraiment le sens du sacrifice et était toujours prête à rendre service à ceux qui étaient dans le besoin. Je l'ai vue une dernière fois deux semaines plus tard et elle était heureuse d'avoir aidé une maman désespérée. Mais je ne savais pas qu'elle devait encore faire un long voyage sans retour, en laissant derrière elle cette pauvre tante et sa propre mère.

Que son âme repose en paix.

Immaculée Mukankubito

TABLE DES MATIERES

SIGLES	6
RESUME EXECUTIF	7
CHAPITRE I : CONTEXTE, PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE	10
I.1. Contexte	10
I.2. Problématique de la recherche	11
I.3. Objectifs de recherche	11
I.4. Hypothèse de recherche	12
I.5. Questions de recherche	12
I.6. Démarche méthodologique	12
I.7. Zone d'intervention et échantillonnage	13
I.8. Techniques utilisées	13
I.9. Echantillonnage et participants à la recherche	14
I.10. Difficultés rencontrées	15
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL DE L'ETUDE	16
II.1. De la décentralisation et la participation citoyenne	16
II.2. La décentralisation et l'égalité hommes-femmes	16
CHAPITRE III : SITUATION DES FEMMES ET PROCESSUS DE DECENTRALISATION	18
III.1. La promotion de la femme au Rwanda	18
III.2. Le processus de décentralisation au Rwanda	21
CHAPITRE IV : LA PRISE EN COMPTE DE L'EGALITE HOMME-FEMME DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION	28
IV.1. L'intégration du genre au niveau des politiques, des lois et autres directives en matière de décentralisation	28
IV.2. L'Intégration genre et la promotion de l'égalité au niveau des entités décentralisées	28
CHAPITRE V : LES FEMMES DANS LES ESPACES DE PARTICIPATION CITOYENNE	33
V.1. Les espaces de participation citoyenne dans le processus de décentralisation	33
V.2. Nature et impact de la participation des femmes	35
V.3. L'impact de la participation des femmes sur l'égalité hommes-femmes	38
V.4. Opportunités et facteurs limitant à la participation politique des femmes	41
CHAPITRE VI : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	44
VI.1. Conclusion	44
VI.2. Recommandations	45
Bibliographie	48

SIGLES

CNF	Conseil National des Femmes
CNJ	Conseil National de la Jeunesse
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'égard des femmes
DCDP	Decentralization Community Development Project
GMO	Gender Monitoring Office
JAF	Joint Action Forum
MIGEPROF	Ministère du Genre et de la Promotion de la Famille
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINALOC	Ministry of Local Government, Community Development and Social Affairs
MINISANTE	Ministère de la Santé
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification Économique
MINEDUC	Ministère de l'Éducation
PADC	Projet d'Appui au Développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo.
PDD	Plan de Développement de District
PAGOR	Programme d'Appui à la Gouvernance Locale en milieu rural au Rwanda
RALGA	Rwandan Association of Local Government Authorities
UNIFEM	United Nations Fund for Women
VUP	Vision 2020 Umurenge Program

RESUME EXECUTIF

La participation politique des femmes est encouragée pour des raisons de justice sociale, d'efficacité, de démocratie et de légitimité. L'un des objectifs du gouvernement rwandais en adoptant le processus de décentralisation est le renforcement des capacités et la sensibilisation des citoyens et citoyennes à la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions et des programmes de développement les concernant. Cette recherche avait donc pour objectif d'examiner et d'analyser l'expérience rwandaise en matière de promotion de l'égalité des genres dans le processus de décentralisation. Elle a voulu explorer la nature de la participation politique des femmes et son impact sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la gouvernance locale au Rwanda. Il s'est agi aussi de questionner la contribution de ce processus à la promotion de l'égalité des genres.

En effet, des recherches effectuées dans ce domaine affirment d'une part que l'accès pour les femmes aux postes de décision au niveau local leur est généralement plus facile car elles connaissent bien leurs milieux de vie, les critères de sélection à ces postes sont moins sévères et elles peuvent utiliser cette expérience pour progresser vers le niveau national. D'autre part, certaines analyses soutiennent que les femmes se trouvent en butte à d'énormes difficultés dans ce domaine, essentiellement dans des sociétés patriarcales où le pouvoir et l'autorité ont un visage masculin. Les préjugés concernant les capacités des femmes y sont très fortes et freinent leur participation aux instances décisionnelles. Conséquemment, cette « exclusion » traditionnelle des femmes du pouvoir les marginalise des réseaux informels qui soutiennent et reproduisent des systèmes sociaux que les gouvernements locaux utilisent.¹

La recherche a combiné les méthodes qualitative et quantitative pour la collecte des données dans cinq districts répartis dans les quatre provinces du pays ainsi que la Ville de Kigali. La recherche a bénéficié aussi du partenariat offert par l'Observatoire du Genre à l'issue de la première réunion de concertation entre International Alert et des représentants des quelques-unes des institutions clés œuvrant dans le domaine de la décentralisation au Rwanda. Le Ministère de L'Administration locale a aussi facilité le travail sur terrain, reconnaissant ainsi la pertinence de la présente recherche.

Au niveau des politiques et stratégies de développement durable et de respect des droits humains, la promotion de l'égalité des genres constitue une des priorités du gouvernement rwandais. L'approche genre fut d'ailleurs adoptée comme une dimension transversale lors de l'élaboration des politiques et programmes de développement. De ce fait, la politique nationale en matière de genre constitue la référence et fournit au gouvernement rwandais et à ses partenaires un cadre d'orientation de l'intégration du genre dans le processus de développement. De façon particulière et pour promouvoir la participation des femmes à la prise de décision, un quota d'au moins 30% des postes de décisions leur est réservé et cela a été inclus dans la Constitution nationale de 2003.

En matière de décentralisation, les documents de politique et de stratégie nationale reconnaissent la faible représentation des femmes au sein des organes de décision des entités décentralisées. Ainsi, des mesures spécifiques ont été prises pour garantir leur représentation. La loi numéro 08/2006 du 24/02/2006 relative à la structure et au fonctionnement des districts dispose que dans les conseils de districts, au moins 30% des membres doivent être des femmes. Ce principe est repris par la loi numéro 02/2006 du 25/01/2006 relative aux élections au niveau des structures de base notamment les secteurs et les cellules. Cependant, même si la représentation des femmes est au-dessus de 30% dans les Conseils de districts, les femmes sont moins représentées au niveau des postes-clés de mise en œuvre des politiques et programmes. Faute d'analyse approfondie des aspects sociaux, économiques et politiques constituant des barrières à la participation des femmes en tant que citoyennes et leaders, il est difficile de guider la conception des stratégies et programmes d'accompagnement des femmes participantes aux organes de décisions.

¹ Beall, J. (2007) *Décentralisation, droits des femmes et développement*, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Sciences.

La promotion de l'égalité des genres, surtout à travers l'accroissement du nombre des femmes dans les instances de décision à la base, se heurte à des défis tels que : la division traditionnelle du travail, l'orientation académique suivie par les filles ainsi que le manque de confiance en soi. Ces facteurs influencent encore les choix individuels des femmes ainsi que ceux des employeurs en ce qui concerne les postes à occuper. C'est ainsi que de nombreuses femmes sont élues au poste de Vice-Maires chargées des affaires sociales et non des affaires économiques ou de Maires. Au niveau national, les femmes Vices-Maires chargées des affaires sociales représentent 63% tandis qu'elles représentent seulement 13% pour les affaires économiques. Il est encourageant cependant de constater que les mentalités dans ce domaine évoluent positivement, bien que lentement. Ainsi, les résultats de la recherche quantitative ont montré que nombreux sont ceux qui considèrent qu'il n'y a pas de fonctions ou postes spécifiques aux hommes ou aux femmes.

L'intégration du genre au niveau de la planification est encore faible. En effet, bien que les directives et orientations en matière d'élaboration des plans de développement et de budgétisation mentionnent la nécessité de procéder à une analyse genre de façon transversale, celles-ci ne sont pas accompagnées d'outils qui guideraient et faciliteraient le travail d'une planification dans ce sens. Le faible niveau d'expertise des techniciens et des élus locaux en matière d'analyse genre, constitue aussi un obstacle majeur à sa prise en compte dans la planification et la budgétisation des entités décentralisées. Concernant la participation citoyenne, les réunions qui se tiennent à la base sont considérées comme des espaces de participation par excellence. Les femmes y assistent généralement en plus grand nombre que les hommes, mais s'y expriment moins qu'eux, par insuffisance de confiance en soi. Ceci se vérifie davantage en milieu rural qu'urbain. L'éducation supérieure des filles, les mouvements associatifs féminins et les structures du Conseil National des Femmes (CNF) sont considérés comme des facteurs ayant favorisé non seulement une meilleure participation citoyenne des femmes, mais aussi leur accès aux instances de décision.

La présence des femmes aux postes de décision a contribué aux changements des mentalités et perceptions en rapport avec l'égalité hommes-femmes. Elles ont aussi réussi à induire des changements ponctuels concernant des activités précises. Néanmoins, leur influence reste limitée par rapport à l'intégration effective du genre dans les plans et budgets des gouvernements locaux.

Recommandations

Les recommandations ci-dessous visent à l'amélioration de la participation politique des femmes et l'intégration de l'égalité des sexes dans les entités décentralisées comme préalable à l'amélioration du statut socio-économique des femmes. En vue de soutenir efficacement ce processus, il sera nécessaire d'agir aux niveaux individuel, institutionnel et communautaire. Plusieurs acteurs sont concernés car la transformation des rapports homme-femme exige un changement d'attitudes et comportements en faveur d'un monde plus juste et équitable et dans lequel l'égalité de tous est reconnue. Ainsi l'amélioration de la participation des femmes au processus de décision au niveau des entités décentralisées exige que différents acteurs aient, chacun dans son domaine, des stratégies permettant de relever ces défis.

Au MINALOC et au MINECOFIN

- Développer un programme suivi de renforcement des capacités des entités décentralisées en matière d'analyse genre et planification-budgétisation en vue d'améliorer son niveau de prise en compte dans les contrats de performance et dans les budgets. Les orientations en matière d'élaboration des contrats de performance devraient fournir des indicateurs spécifiques par rapport à chaque domaine faisant objet de planification ;
- Elaborer une stratégie de partenariat avec des acteurs intervenants dans la décentralisation et influencer la prise en compte de la dimension genre dans leur planification de la promotion de l'égalité des sexes ;
- Rendre disponible une ressource ayant une expertise en genre pour pouvoir accompagner l'analyse au niveau du processus de décentralisation.

Au MIGEPROF

- Renforcer les capacités des agents chargés des questions genre au niveau des districts pour les rendre capables de soutenir et superviser l'intégration genre dans les plans et budgets des entités décentralisés ;
- Elaborer un programme d'éducation et de sensibilisation continu de la population à la base dans le domaine de l'égalité des sexes en vue de réduire les résistances au changement et de soutenir les progrès acquis. Le programme devrait aussi comprendre la sensibilisation des familles à renforcer l'éducation de leurs filles jusqu'au niveau supérieur et les filles à s'orienter selon leurs capacités et vocations. Ce programme pourrait être mis en œuvre par le CNF, mais en lui octroyant les moyens nécessaires.

A RALGA

- S'intéresser à des projets visant la promotion de l'égalité homme-femme dans la gouvernance locale (comme le PAGOR) et capitaliser leurs acquis pour que d'autres districts en profitent ;
- Susciter la création d'un réseau entre les femmes leaders au niveau des entités décentralisées pour les aider à approfondir l'analyse des obstacles à la participation des femmes et faire le plaidoyer au niveau des instances de décision.

Au CNF et aux organisations de la société civile

- Appuyer les conseils des femmes au niveau des entités décentralisées à l'élaboration de leur stratégie d'intervention dans le processus de décentralisation et particulièrement dans l'influence des mécanismes de participation en vue d'une meilleure prise en compte des questions d'égalité ;
- Les associations de promotion des femmes se sont montrées efficaces dans le renforcement de l'estime de soi chez de nombreuses femmes. Il conviendrait de documenter cette expérience et identifier des éléments ayant renforcé ce processus afin de s'en inspirer.

Aux partenaires financiers

- Renforcer les moyens d'action des communautés et des acteurs de la société civile œuvrant dans la promotion de l'égalité à travers le financement de leurs programmes d'action en vue d'augmenter leurs capacités et la responsabilisation sociale des élus.

CHAPITRE I : CONTEXTE, PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE

I.1. Contexte

La participation effective des femmes à la prise de décision est une des principales stratégies d'amélioration de leur statut dans la société. Non seulement elle permet de réaliser l'égalité des chances entre l'homme et la femme dans l'exercice du pouvoir, mais elle contribue également au changement des perceptions collectives sur le rôle des femmes dans la société. La Constitution du 4 juin 2003 est une référence importante en la matière, étant donné qu'elle garantit l'égalité des droits des citoyens. Son article 4 stipule que l'Etat rwandais s'engage à l'édification d'un Etat de droit et d'un régime démocratique pluraliste. L'égalité entre les femmes et les hommes est reflétée par l'attribution d'au moins 30% des postes aux femmes dans les instances de décision.² Ainsi, depuis son vote en 2003, plusieurs lois organiques et ordinaires sont revues ou élaborées afin d'y inclure des dispositions qui tiennent compte de ce quotas à tous les niveaux. La conséquence directe de ces mesures de discrimination positive, a été une forte représentation des femmes au Parlement national où elles constituent 35% des élus au Sénat et 56,25% à la Chambre des députés. Elles représentent 38% des Ministres et Secrétaires d'Etat. Cette représentation décroît à 27% pour les postes de Secrétaires Généraux et 25% pour les Directeurs des services.³

Par ailleurs, en vue de promouvoir la participation de toutes les couches de la population au processus de prise de décision, le gouvernement rwandais s'est engagé depuis 2001 dans un processus de décentralisation. La politique nationale de décentralisation adoptée en 2000 fut suivie en 2001 de la politique financière et fiscale de la décentralisation, puis d'un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation adopté en 2007 et enfin d'un programme national de mise en œuvre en 2008. Ce processus est considéré comme une voie de renforcement des pouvoirs et capacités politiques des citoyens, une plateforme de démocratisation durable, une structure de mobilisation des énergies, initiatives et ressources et un instrument utile à la réconciliation et au bien-être social. Il devrait aussi permettre de réaliser les objectifs de la Vision 2020⁴ et ainsi promouvoir et appuyer un développement humain durable.

La promotion de la participation politique des femmes comme leaders et citoyennes étant une expérience récente, les défis liés aux rapports sexospécifiques traditionnels demeurent. En effet, la division sexuelle du travail reste une réalité forte dans la société et les femmes leaders se doivent de concilier leur carrière politique avec leur vie d'épouse et de mère au foyer. Aussi, le système patriarcal dominant dans la société rwandaise accorde la suprématie à l'homme et aux enfants de sexe masculin. Il entretient ainsi une logique de « pouvoir sur » un sentiment de supériorité chez les hommes et d'infériorité chez les femmes. Cette perception constitue une des racines de la résistance aux changements positifs en matière d'égalité hommes-femmes et influence l'orientation dans le choix des filières d'éducation par les femmes et les filles avec le risque du prolongement de leurs rôles traditionnels dans leurs carrières professionnelles.

Actuellement, une des voies d'accession aux instances de décision pour les femmes est le système de quota. Au-delà de la discrimination positive qui constitue une stratégie à court et à moyen terme, des mécanismes alternatifs soutenant les femmes pour l'acquisition progressive du pouvoir d'action devraient être mis en place. Ceci déterminera l'ampleur de l'impact de cette participation féminine sur la transformation des rapports hommes-femmes et ainsi induira l'amélioration du statut socio-économique des femmes.

2 République du Rwanda, Constitution du 4 juin 2003.

3 Gender Profile in Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion, Kigali, Rwanda.

4 Rwanda Vision 2020, Ministry of Finance and Economic Planning, Government of Rwanda, July 2000.

I.2. Problématique de la recherche

L'enthousiasme suscité dans le monde par la décentralisation, la délégation de pouvoirs et de responsabilité à des gouvernements locaux, est fondé en partie sur l'idée que ces derniers sont plus proches du peuple qu'ils sont censés servir. Cette proximité est supposée favoriser le contrôle citoyen de l'action publique appelé également « mise en responsabilité sociale des élus » et une plus grande participation des citoyens dans le processus de décision.

La stratégie nationale de mise en œuvre de la décentralisation au Rwanda met en avant l'approche participative en vue d'engager les citoyens dans un processus d'analyse de leurs besoins, de choix des priorités et de propositions de solutions. Cette participation citoyenne devrait influencer les politiques, les stratégies, l'orientation des dépenses ainsi que l'amélioration des services à la communauté. Dans cette logique, la participation politique des femmes est donc une question de droit, d'égalité, de démocratie et de légitimité. Elle se trouve étroitement liée aux notions de mise en responsabilité sociale. En effet, l'obligation imposée aux détenteurs du pouvoir de rendre compte de leurs actions aux citoyens repose sur les notions telles que les droits du citoyen, les droits à l'information et les droits de la personne humaine. La participation des femmes au processus de décision est aussi supposée faciliter une meilleure analyse des besoins et préoccupations spécifiques aux femmes et influencer les politiques, programmes et autres décisions ayant un impact sur la vie de la population.

Les efforts du Gouvernement rwandais pour la promotion de l'égalité des sexes à tous les niveaux de la vie socio-politique et économique du pays permettent une amélioration progressive du statut des femmes, ainsi que leur représentation à la prise de décision dans les entités locales. Cette représentation est actuellement de plus de 30% dans les Conseils de districts, des secteurs et des cellules, mais diminue sensiblement pour les postes-clés de mise en œuvre des politiques et programmes : seulement 7% des maires de district, 13% des adjoints chargés des affaires économiques, 17% des secrétaires exécutifs de districts et 13% des secrétaires exécutifs des secteurs sont des femmes.⁵ Quoique ces chiffres restent à améliorer, ils signifient une réelle capacité des femmes rwandaises et leur présence avérée dans la prise de décision, la planification et la mise en œuvre des programmes et projets de développement des entités locales. Ceci devrait donc leur permettre de jouer un rôle significatif dans la proposition et la mise en œuvre des politiques et lois favorables à l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que l'accompagnement d'un processus de transformation des rapports hommes-femmes en faveur de l'égalité des sexes. L'impact de la participation politique des femmes dans le processus de décentralisation reste encore peu documenté, alors qu'il permettrait d'initier des stratégies d'accompagnement des politiques et programmes favorables à la promotion de l'égalité des genres. Des recherches menées et expériences documentées en matière de participation politique des femmes, même au-delà des frontières rwandaises, se sont limitées aux données sur le nombre des femmes dans la politique locale, sans considérer les conditions et l'impact de cette participation sur les politiques et programmes, ainsi que sur l'amélioration des conditions socio-économiques des autres femmes.

I.3. Objectifs de recherche

Cette recherche examine et analyse l'expérience rwandaise en matière de promotion de l'égalité des genres dans le processus de décentralisation et a pour objectifs de :

- Dégager l'impact de la participation politique des femmes dans la gouvernance locale sur l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- Faire une analyse de la manière dont la promotion de l'égalité homme-femme est intégrée dans le processus de décentralisation ;

5 Gender Profile in Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion, Kigali, Rwanda.

- Proposer des stratégies appropriées pour une meilleure intégration de l'égalité des genres dans le processus de décentralisation en vue de réaliser des changements positifs concrets sur le statut des femmes dans la société rwandaise.

I.4. Hypothèse de recherche

L'étude est partie de l'hypothèse selon laquelle le processus de décentralisation représente une opportunité pour l'avancement des droits des femmes et le renforcement de leur pouvoir d'action, en vue d'une participation citoyenne accrue dans la gouvernance locale.

I.5. Questions de recherche

I.5.1. Question principale

Quelle est la nature de la participation politique des femmes dans la gouvernance locale et quel est l'impact de cette participation sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le processus de décentralisation ?

I.5.2. Sous questions de recherche

Les sous-questions de l'étude ont été les suivantes :

- Comment le processus de décentralisation au Rwanda intègre-t-il les questions de genre ?
- En quoi le processus de décentralisation a-t-il contribué à la promotion de l'égalité homme-femme ?
- Quelle est la nature de la participation politique des femmes au sein des entités décentralisées, ainsi que son impact sur l'égalité homme-femme ?
- Quelles devraient être les propositions de solutions permettant d'améliorer la participation politique des femmes au niveau de la gouvernance locale ?

I.6. Démarche méthodologique

La méthodologie de la recherche a combiné les méthodes qualitative et quantitative. En effet, la thématique en soi n'est pas neutre et est étroitement liée aux douze domaines critiques de la Plateforme d'action de Beijing. La participation effective des femmes est perçue comme une stratégie permettant d'améliorer le statut des femmes dans la société. Le nombre de femmes sélectionnées dans l'échantillon pour la collecte des données quantitatives a donc volontairement été supérieur à celui des hommes. L'approche participative a été également utilisée, en impliquant dans le processus des acteurs nationaux et locaux œuvrant dans le processus de décentralisation et celui de la promotion de l'égalité de genre. Il s'agit du Ministère de l'Administration Locale, du Ministère du Genre et de la Promotion de la Famille, de l'Observatoire du genre, du conseil national des femmes, de l'Association rwandaise des gouvernements locaux, du collectif des associations pour la promotion de l'égalité des genres « Pro femmes Twese Hamwe » ainsi que des entités décentralisées. Au début de la recherche, une réunion d'orientation de la recherche a été tenue et a réuni les acteurs cités ci-dessus pour examiner notamment les objectifs, la méthodologie et les questions de recherche. Cette réunion a permis de recentrer les sous-questions de recherche et de finaliser le document d'orientation. En outre, une petite équipe de deux personnes a accompagné les chercheuses, participé à la validation des outils de collecte des données et conseillé l'équipe tout au long de l'étude. Ces personnes proviennent de milieux différents mais disposent toutes deux d'une riche expérience dans le domaine du genre. L'une est une femme membre des associations de promotion de l'égalité de genre, avec une longue expérience dans la recherche en genre et développement. Le second est un homme délégué par l'Observatoire du genre, qui a volontairement accepté de collaborer à cette recherche. Il est aussi membre du comité d'orientation et de recherche pour les meilleures pratiques en matière de genre. Ce comité est un

réseau constitué d'au moins 15 acteurs ayant des domaines d'intervention similaires et œuvre pour une meilleure coordination et orientation des recherches dans le domaine du genre. Les outils de recherche produits avec la collaboration de ce groupe restreint de deux personnes, ont été soumis à l'Observatoire du genre pour avis et approbation. Ses avis et commentaires ont été pris en considération lors de la finalisation de ces outils.

I.7. Zone d'intervention et échantillonnage

L'étude a été menée dans cinq districts répartis dans les quatre provinces du pays ainsi que la Ville de Kigali. Le critère de choix était le classement par mérite selon les contrats de performance – *Imihigo*, en prenant soin, également, de sélectionner un district dans chaque province. Il était question de voir si un district considéré comme performant avait naturellement intégré l'égalité des genres dans le processus de décentralisation comparé à celui estimé moins performant. Ainsi, du classement national en 2008, Nyamagabe, Rulindo et Gasabo ont été automatiquement sélectionnés. Karongi et Gatsibo n'apparaissent pas sur la liste des districts performants pour l'année considérée et sont localisés dans les provinces jusque-là non représentées.

Par ailleurs, dans chaque district identifié, deux secteurs ont été sélectionnés sur la base des critères ci-après :

- Le secteur abritant le chef-lieu du district, étant donné que cette proximité est considérée comme une opportunité pour la population en termes d'accès à l'information et aux échanges ;
- Pour le deuxième secteur, qui ne devait pas être urbain, le choix a été guidé par la présence d'un programme important comme celui de la Vision 2020 Umurenge. Ceci en vue de cerner la contribution des tels programmes dans l'amélioration de la participation politique des femmes. Deux exceptions ont été faites pour pouvoir cerner les différences notamment pour le district de Gasabo et de Karongi. A Gasabo, le choix a porté sur un secteur semi-urbain mais sans projet important dans le domaine visé (Gisozi). De même, dans le District de Karongi, le choix s'est porté sur un secteur n'ayant pas bénéficié de projets importants (Rugabano).

Tableau 1 : Les districts et secteurs sélectionnés

Provinces	Districts	Secteurs	Caractéristiques
Nord	Rulindo	Bushoke Kinzuzi	Chef-lieu du district Programme Vision 2020 Umurenge
Sud	Nyamagabe	Gasaka Kibumbwe	Chef-lieu du district Programme Vision 2020 Umurenge
Ville de Kigali	Gasabo	Kimihurura Kinyinya	Chef-lieu du district Semi-urbain sans projet important
Ouest	Karongi	Rubengera Rugabano	Chef-lieu du district Sans projet
Est	Gatsibo	Kabarore Kiziguro	Chef-lieu du district Programme Vision 2020 Umurenge

I.8. Techniques utilisées

Comme nous l'avons déjà signalé, les méthodes qualitative et quantitative ont été combinées.

I.8.1 Collecte des données qualitatives

Les techniques suivantes ont été utilisées pour collecter les données qualitatives :

- *Interviews dirigées* avec des responsables d'institutions de l'Etat, employés d'ONG, d'un projet de l'Etat ou d'un ministère chargés de l'intégration du genre dans les programmes et budget des entités décentralisées. Au niveau des districts, les interviews ont eu lieu avec les Maires Adjointes chargés des affaires sociales et les Directeurs de la planification. En secteurs, les Secrétaires exécutifs ont été interviewés ainsi que les responsables du Programme Vision 2020 Umurenge. En tout 25 personnes ont été interviewées.
- *Discussions en focus groups* : neuf ont été tenues sur les dix prévues, une au niveau du district (quatre sauf dans Gasabo) et une autre dans un des secteurs sélectionné (cinq). Chaque focus group comptait entre six et 14 participants.

Dans les chefs-lieux des districts, les focus groups ont réuni les membres des conseils des districts, notamment ceux chargés du développement ainsi que les représentants des femmes, des jeunes, des églises, des ONG et autres projets de développement intervenant au niveau du district. Dans le district de Gasabo, le focus group a eu lieu au niveau du secteur Gisozi et a regroupé un représentant du conseil de secteur ainsi que les secrétaires exécutifs des cellules. Dans les autres secteurs, les participants aux discussions étaient : des leaders d'opinion, des membres des comités locaux du CNF ou du CNJ et des hommes mariés à des femmes occupant des postes de leadership au niveau de la base. Au total, 103 personnes ont participé aux discussions des focus groups, dont 56 femmes.

- Une *revue documentaire* a été effectuée en vue de compléter les données qualitatives et quantitatives recueillies.
- *L'observation* a facilité l'interprétation des données. Dans tous les secteurs visités, l'attention s'est focalisée sur la division du travail surtout pour savoir qui fait quoi et comment, en particulier dans le domaine des tâches domestiques (recherche de l'eau et distances parcourues).

I.8.2. Collecte des données quantitatives

Dans la collecte des données quantitatives, une attention particulière a été portée aux femmes, groupe qui a été désavantagé dans le passé en ce qui concerne la participation politique et l'égalité des sexes. Les données ont été collectées à l'aide d'un questionnaire dont l'élaboration a suivi la même démarche que celle du guide d'entretien avec, en plus, le recours à un expert statisticien-informaticien. Celui-ci a appuyé l'équipe de consultants pour la formulation des questions et la structuration du questionnaire.

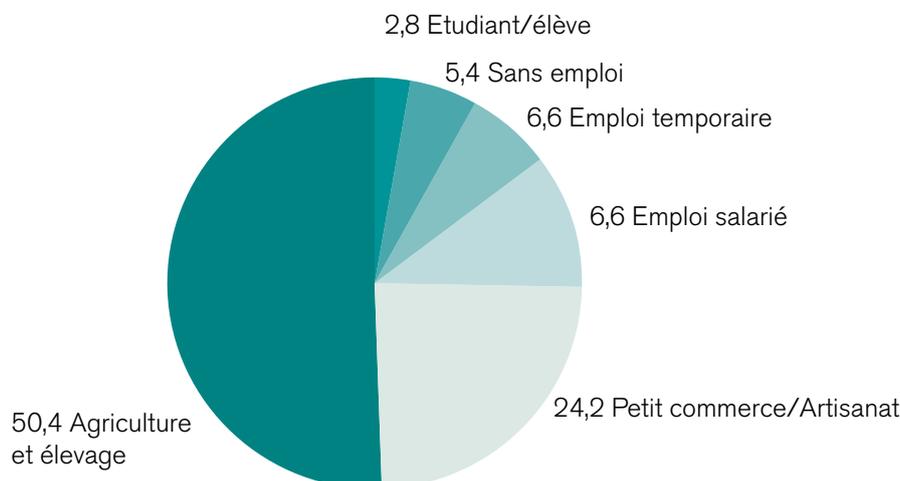
La collecte des données a été assurée par huit enquêteurs dont six femmes. Préalablement au travail sur le terrain, une formation de deux journées a été organisée à leur intention sur la méthodologie de travail ainsi que la compréhension du questionnaire et son administration. Au cours de la formation, une présentation sur les notions d'égalité entre les hommes et les femmes a été faite, en vue d'informer les enquêteurs sur la problématique de la recherche et la compréhension du questionnaire. La seconde journée de formation a été réservée à la pré-enquête et à la correction du questionnaire en tenant compte des observations faites lors de la pré-enquête. Ce questionnaire a été testé sur 16 personnes dans le secteur Kinyinya, du district de Gasabo, dans la Ville de Kigali.

I.9. Echantillonnage et participants à la recherche

La collecte des données quantitatives a touché 500 personnes âgées de 18 ans au moins et réparties dans les cinq districts sélectionnés. Cet échantillon se situe dans l'intervalle de confiance de 95% avec une marge d'erreur de 5%. Dans chaque secteur, 50 personnes ont été touchées par l'enquête en utilisant la méthode d'échantillonnage probabiliste « Cluster ». Celle-ci consiste à cibler des lieux d'attroupement des bénéficiaires des services soumis à l'étude et de sélectionner parmi eux des répondants au hasard. Dans cette recherche, le secteur comme lieu administratif de

services à la population, a été pris comme cluster. Ainsi, chaque enquêteur choisissait au hasard dix personnes par jour parmi celles qui se présentaient au secteur. Dans l'ensemble, 180 hommes et 320 femmes ont participé comme répondants à la recherche. 72% d'entre eux étaient âgés de six à 45 ans ; 85,6% étant alphabétisés et 14,6% analphabètes. Selon leurs domaines d'activité, ils se répartissent comme suit :

Graphique 1 : Répartition des répondants selon leurs professions



La majorité des répondants était constituée d'agri-éleveurs et de petits commerçants ou artisans. Les employés salariés étaient enseignants, employés de maisons, infirmiers, tandis que des maçons et aides-maçons formaient le groupe des employés temporaires.

I.10. Difficultés rencontrées

- La réunion des acteurs- clés sélectionnés sur la base de leur rôle en matière de genre et dans la décentralisation a eu lieu dans une période d'intense activité, c'est-à-dire en fin d'année 2009, de sorte que plusieurs invités n'y ont pas participé. Nous avons dû donc avoir des réunions individualisées avec ces partenaires pour leur expliquer l'objet de la recherche et recueillir leurs observations ;
- Dans le district de Gasabo, il s'est avéré difficile, en ce milieu urbain, de réunir un grand nombre des membres du conseil de district. En effet, le conseil de district est composé de personnes exerçant des fonctions variées et, en raison de leurs emplois de temps, il n'a pas été possible de réunir un nombre significatif de participants pour les besoins de la recherche. Le focus group des représentants du conseil a été tenu au niveau d'un des secteurs du district de Gasabo et faisant partie de l'échantillon ;
- Le manque de base de données dans ce domaine permettant de mesurer les progrès réalisés constitue un handicap majeur ;
- La base de données sur les femmes participant dans les organes de décision au niveau des entités décentralisées pour tout le pays n'est pas actualisée et date des dernières élections de 2006 alors qu'il y a des démissions ou départ au cours d'un mandat.

CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL DE L'ETUDE

II.1. De la décentralisation et la participation citoyenne

La décentralisation est un concept complexe à multiple facettes, mais elle est généralement définie comme un transfert de pouvoirs de l'État vers une personne morale de droit public distincte de lui. Cette dernière peut être une autorité intermédiaire ou locale, un organisme gouvernemental quasi-autonome ou le secteur privé. Elle dispose donc d'une autonomie plus ou moins grande selon le degré de décentralisation, d'un budget propre, et reste sous la surveillance de l'État, autorité de tutelle.

Le Rwanda s'est engagé dans une décentralisation administrative, financière et politique en adoptant l'approche de la dévolution souvent considérée comme la forme de décentralisation la plus radicale. En effet, la dévolution implique le transfert des compétences décisionnelles, financières et de gestion à des autorités locales presque autonomes et jouissant d'une personnalité morale. Elles sont des entités géographiquement délimitées avec autorité et fonctions publiques. Les arguments soutenant la décentralisation et la dévolution de pouvoirs à des autorités locales soulignent que :

- Les personnes concernées par la fourniture des services étant responsables de la planification et la mise en œuvre des services, ces dernières sont mieux exécutées ;
- La qualité des services est meilleure lorsque les fournisseurs et les demandeurs sont proches les uns des autres ;
- Le processus de décision est plus participatif ou démocratique lorsque les élus et leurs bases sont proches et ont un contact étroit ;
- Les autorités locales connaissant mieux les besoins réels et les coûts de production des services, ceux-ci sont plus efficaces et meilleur marché ;
- Le processus de décentralisation peut ouvrir la voie à une institutionnalisation des questions relatives au genre à l'échelon local et permettre aux femmes d'occuper des postes politiques ou tout simplement de mieux participer comme citoyennes.

Ces arguments mettent donc l'accent sur la participation des citoyens et l'interaction avec leurs leaders. Dans le contexte particulier de la décentralisation, la participation citoyenne signifie que tous les groupes de population sont associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Ceci implique l'existence des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts pour différents groupes et la prise en compte de ces points de vue dans les processus décisionnels. L'engagement des citoyens peut prendre des formes passives comme recevoir de l'information des organes du Gouvernement ou voter pour leur représentation au conseil ou au Parlement. Dans ces conditions, le conseil ou Parlement doit être le plus proche possible des citoyens et assurer une bonne interaction entre eux et leurs élus. La forme active consiste en la participation directe du citoyen-individu dans les réunions organisées et l'interaction se fait entre l'individu et ses leaders.

II.2. La décentralisation et l'égalité hommes-femmes

Comme il a été souligné lors de la 4^{ème} Conférence des Nations-Unies sur les femmes tenue à Beijing en 1995, le renforcement des capacités et l'autonomisation des femmes ainsi que l'amélioration de leur statut socio-économique et politique sont essentielles pour l'établissement d'un gouvernement et d'une administration responsables et transparents vis-à-vis des citoyens, et pour un développement durable dans tous les domaines de la vie.

Des recherches effectuées dans ce domaine présentent des résultats ambivalents. D'une part, certaines ont conclu que la participation des femmes dans les entités décentralisées, comme citoyennes ou comme politiciennes, est plus aisée que dans le Gouvernement national par le fait qu'elles connaissent bien leurs milieux de vie. Elles sont en effet les principales utilisatrices des différents services et espaces. Bien plus, l'accès aux postes de décision au niveau local leur est généralement plus facile car les critères sont moins sévères et elles peuvent utiliser cette expérience pour progresser vers le niveau national. En outre, les gouvernements locaux sont les pourvoyeurs traditionnels des services aux ménages: transport public, eau, électricité, services de santé, écoles, entre autres. Leurs décisions touchent donc directement la vie privée des femmes dans leurs familles car dans la plupart des pays, elles sont les plus concernées par les soins des membres de la famille et la vie familiale.

D'autre part, certaines analyses soutiennent que les femmes se heurtent à d'énormes difficultés en ce qui concerne leur participation aux instances décisionnelles des gouvernements locaux. En effet, dans des sociétés patriarcales où donc le pouvoir et l'autorité ont un visage masculin, les préjugés concernant la capacité des femmes sont très fortes et freinent leur participation aux instances décisionnelles. En conséquence, le fait que les femmes soient exclues du pouvoir institutionnel les empêche également de trouver leur place dans les réseaux informels. Or, ces derniers soutiennent et reproduisent des systèmes sociaux que les gouvernements locaux utilisent.

Par ailleurs, d'autres recherches affirment qu'il est plus aisé d'intégrer l'égalité homme-femme dans un processus de décentralisation si le pays en a déjà l'objectif. Néanmoins, la tendance générale dans plusieurs pays où la décentralisation est promue, est de supposer que les besoins des femmes sont automatiquement pris en compte par le fait de la proximité des leaders locaux élus avec leurs bases. Un système efficace de services au niveau local ne donne pas de garantie d'être sensible au genre s'il n'y a pas une volonté et un travail spécifique fait à ce niveau. Ainsi par exemple, en 1998, l'Union Internationale des Gouvernements Locaux (IULA – en anglais) a publié une déclaration mondiale sur « les femmes dans les gouvernements locaux », réitérant l'engagement de ses membres à promouvoir la participation des femmes dans les institutions à ce niveau. En 2003, l'Union lançait son programme global pour la promotion de la participation féminine dans la prise de décision locale avec pour objectif d'améliorer la représentation des femmes dans les organes de décision et d'intégrer le genre dans le processus local d'élaboration des politiques.

CHAPITRE III : SITUATION DES FEMMES ET PROCESSUS DE DECENTRALISATION

III.1. La promotion des femmes au Rwanda

La société rwandaise est construite autour d'un système patriarcal et la tradition, tout en valorisant la femme comme mère, éducatrice et moteur de la famille, la considère comme subordonnée à l'homme. Les relations de pouvoir ont été ainsi caractérisées par une inégalité structurelle entre les hommes et les femmes, perpétuée par des normes et conventions sociétales qui avaient le respect de tous. Le plus marquant de ce système est sans nul doute, l'absence totale des femmes à l'exception de la reine mère,⁶ dans le processus formel de prise de décision. La perception des rôles et responsabilités des hommes et des femmes dans la société déterminait la répartition des ressources de production ainsi que le système d'éducation qui, de génération en génération renforçaient la subordination des femmes. Depuis les années 1980, le Rwanda s'est retrouvé dans le courant mondial de promotion des droits des femmes. Il a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en novembre 1980 et a débuté son application dans le pays en septembre 1981. Avant 1994, année du génocide dans le pays, le Rwanda avait déjà présenté trois rapports sur l'application de cette Convention. Malheureusement, aucun de ces rapports n'est disponible actuellement, en raison des destructions et pertes qui ont accompagné le génocide. L'analyse dans ce chapitre partira donc de 1995.

III.1.1. Les progrès réalisés dans l'amélioration des conditions des femmes et la promotion de l'égalité hommes-femmes

Après la guerre et le génocide de 1994, les femmes ont été obligées de prendre des fonctions qu'elles n'avaient jamais exercées auparavant tout en assumant les tâches qui leur étaient traditionnellement réservées. En effet, le génocide et la guerre ont emporté plus d'hommes et de jeunes gens que de femmes et de filles. La société est, de fait, en majorité constituée de femmes dont 34% de chefs de ménage (29% étant des veuves du génocide). De plus, le nombre d'hommes présumés coupables de crimes de génocide est élevé et certains se trouvaient en prison ou en exil. De façon spontanée et comme en réaction aux défis post-génocide et à la guerre, les femmes se sont engagées dans le processus de réhabilitation et de reconstruction tout en assumant progressivement des nouveaux rôles et responsabilités. Les mouvements associatifs féminins ont alors plaidé pour un changement du cadre juridique ainsi que pour l'élaboration des politiques favorables à la pleine participation des femmes. Ce travail de plaidoyer a progressivement mené à la volonté politique de promouvoir l'égalité des genres et conséquemment, à des ouvertures à plusieurs niveaux pour les femmes. Ainsi par exemple :

Au niveau juridique

La loi sur les régimes matrimoniaux, aux libéralités et aux successions a été une réponse aux obstacles rencontrées par certaines catégories de femmes, surtout des veuves et orphelines, pour disposer de ressources importantes de production notamment de la terre, suite à la mort de leurs maris ou père. La nouvelle loi accorde les mêmes droits à chacun des époux, mariés sous dans le régime de communautés de biens, d'hériter des biens de la famille. L'article 50 de la même loi supprime aussi les inégalités préexistantes en matière de succession et reconnaît des droits égaux d'héritage à tous les enfants du défunt, sans discrimination entre les filles et les garçons. En outre, la loi du 15 décembre 2000 portant organisation des élections aux échelons administratifs de base, amendée par la loi 13/2002 et stipulant un quota minimum de 30% pour les femmes a concrétisé la volonté du Gouvernement de transition de soutenir la participation des femmes dans les organes de décision. Ce changement était largement inspiré par la volonté d'assurer la mise en œuvre de

6 Dans le régime monarchique et selon la tradition, le roi régnait avec sa mère et celle-ci avait les mêmes pouvoirs que son fils roi.

la plateforme d'action de Beijing. D'autre part, l'élaboration de la Constitution nationale et son adoption en juin 2003 a eu lieu dans un contexte politique favorable et réceptif à la promotion de l'égalité des sexes. Il comporte ainsi un bon nombre d'articles prohibant l'inégalité notamment et stipule l'obligation d'avoir au moins 30% des postes de prise de décision à tous les niveaux occupés par des femmes.

En vue de concrétiser les principes d'égalité des genres énoncés par la Constitution, plusieurs lois ont été promulguées contribuant à l'amélioration du statut socio-économique et politique des Rwandaises. Nous citerons en exemple:

- Loi Organique N° 08/2005 du 14/07/2005 portant sur le régime foncier au Rwanda qui stipule que toute forme de discrimination, notamment celle fondée sur le sexe ou l'origine, en matière d'accès à la propriété foncière et à la jouissance des droits fonciers est prohibée. L'homme et la femme ont des droits égaux sur la propriété foncière ;
- La loi N° 59/2008 sur les violences basées sur le genre, selon laquelle le code pénal prévoit 5 ans d'emprisonnement pour un auteur de violence sexuelle envers une femme. Selon l'article 359 du même code, les peines prévues pour le viol peuvent s'appliquer au mari dans le cas où il serait convaincu de violence sexuelle sur son épouse. De plus, la loi du 30 août 1996 punissant les génocidaires, met les auteurs de tortures sexuelles et viol dans la première catégorie, les rendant ainsi passibles d'emprisonnement à perpétuité ;
- La loi n°27/2001 du 28/04/2001 portant droits et protection de l'enfant contre les violences reconnaît à la femme le droit de transmettre sa nationalité à l'enfant quelle que soit la nationalité de son père ;
- La loi n° 30/2003 du 29/08/2003 modifiant et complétant le Décret-loi n°01/81 du 16 janvier 1981 relative au recensement, carte d'identité, domicile et résidence, reconnaît à la femme le droit de faire inscrire l'enfant sur sa carte d'identité. Ceci était un droit réservé auparavant seulement au père.

De plus, au-delà de cette Constitution, le Rwanda a ratifié la CEDEF, ainsi que d'autres instruments relatifs aux droits des femmes. Ces conventions et surtout les mécanismes de suivi de leur mise en œuvre constituent des facteurs d'influence important pour la promotion de l'égalité des sexes.

Tous ces arrangements institutionnels et légaux mis en pratique par différentes initiatives ont contribué à des progrès significatifs en ce qui concerne le statut social, politique et économique des Rwandaises. Ainsi :

- Des interventions visant la lutte contre la pauvreté spécialement chez les femmes, comme les fonds communaux de crédits aux femmes, la création de la banque populaire des femmes par l'Association des femmes entrepreneures du Rwanda, la création de la COPEDU (une institution de micro finance créée par l'association Duterimbere) et d'autres interventions ont contribué progressivement à baisser le taux de pauvreté des femmes de 63,3% en 2001 à 60,2% en 2006 pour les femmes chefs de ménages et de 67,7% en 2001 à 59,9% en 2006 pour les veuves chefs de ménages ;⁷
- Des sensibilisations sur l'éducation des enfants en général et celle de la petite fille en particulier couplées à la politique nationale pour l'éducation de la fille ont sensiblement augmenté le taux d'éducation des filles. Les statistiques en 2008, montrent que le pourcentage des filles à l'école primaire est de 50,9% contre 49,1% des garçons. Au niveau de l'enseignement secondaire et au cours de la même année 2008, les filles représentaient 47,8% contre 52,2% des garçons. Bien plus, la quasi-totalité des établissements d'enseignement appliquant un système d'enseignement mixte, les garçons comme les filles ont des chances égales de suivre l'orientation de leur choix, bénéficiant du même personnel enseignant, des mêmes locaux

7 République du Rwanda, Ministère de la Santé, TRAC Plus, Has Unit Annual Report 2008. Cité dans le National evaluation report on implementation of the Beijing declaration and platform for action, 2009.

- scolaires et d'un équipement de même qualité s'ils fréquentent le même établissement ;
- Concernant la santé maternelle et infantile, le taux d'utilisation des contraceptifs est passé de 10% en 2005 à 27,5% en 2008; les naissances survenues dans les centres de santé de 39% en 2005 à 52% en 2008; le taux de mortalité infantile, de 86/1000 en 2005 à 62/1000 en 2008⁸; le taux de mortalité maternelle, de 1071/100,000 en 2000 à 750/100,000 en 2006 ;⁹
 - Les violences sexuelles envers les femmes même au niveau domestique sont rapportées plus régulièrement qu'avant et sanctionnées. La création du « gender desk » au sein de la police nationale pour des interventions en cas de violence communiquée a encouragé largement les victimes à dénoncer les violences commises à leur égard ;
 - D'autres initiatives comme la création des clubs antiviolences sexuelles dans les écoles et universités, l'établissement des comités de prévention des violences sexuelles dans les villages ont également contribué à l'évolution en cette matière.

La ferme volonté politique d'obtenir la participation féminine dans les organes décisionnels, appuyée par différents programmes et projets de conscientisation de la société et renforcement des capacités des femmes ont permis une augmentation significative du nombre des femmes dans les instances décisionnelles, ainsi que nous l'avons décrit plus haut.

Au niveau institutionnel

En 1995, la création du Ministère de la Famille et de la Promotion de la Femme (MIGEPROFE) a inauguré une ère de changements consistants en ce qui concerne l'amélioration du statut des femmes rwandaises. En 1997, il devenait le Ministère du Genre, de la Famille et des affaires Sociales. Ceci marquait donc la mutation, au niveau national, de la promotion des femmes à la promotion de l'égalité des sexes. Ce ministère est actuellement dénommé ministère à la primature chargé du genre et de la promotion de la famille. Son rôle se limite à l'élaboration des politiques et la coordination de sa mise en œuvre.¹⁰

Par ailleurs, ayant participé à la Conférence Internationale sur la femme de Beijing, le Rwanda, appuyé par ses partenaires au développement, a défini des orientations claires basées sur les douze domaines critiques déterminés par la Conférence. Une structure nationale chargée du suivi et de la coordination de la mise en œuvre des recommandations de Beijing a été ainsi mise en place en 2002. Cette initiative a été précédée en 1996 par la création du Forum des Femmes Rwandaises Parlementaires (FFRP), mis en place par les femmes parlementaires en vue de renforcer les capacités surtout politiques des femmes et les encourager à occuper des postes de décision. Aussi, le MIGEPROF a mis en place des points focaux genre en 2001. Il s'agissait d'employés dans différents secteurs (public, privé, confessions religieuses, etc.) pouvant exercer une certaine influence pour la prise en compte de l'égalité hommes-femmes dans les plans, politiques et même au niveau de la prise de décision, au sein de leurs organisations respectives. Dans la pratique, ces points focaux avaient besoin d'une formation poussée en rapport avec le rôle qu'ils étaient appelés à jouer. Avant que ceci ne se réalise, la réforme de la fonction publique et d'autres mouvements d'employés ont retiré tout pouvoir à ces personnes.

Par la suite, la loi 27/2003 du 18 août 2003 instituait le CNF comme un forum de convivialité où les femmes rwandaises échangent leurs idées en vue de résoudre dans la concertation leurs problèmes et participer ainsi au développement du pays. Néanmoins, les structures dédiées à la cause des femmes existaient depuis 1996. Le CNF est sous tutelle du MIGEPROF, mais doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Le CNF vise trois objectifs :

8 Source: Interim Demographic and Health Survey, 2008. NISR, Kigali. Op. cit.

9 Republic of Rwanda, Millennium Development Goals-Country Report, p. xii. Op. cit.

10 Ministry in the Prime Minister's Office in charge of Gender and Family Promotion. 2009. National gender policy. Rwanda : Kigali.

- a. Mobiliser les femmes afin de prendre part aux différents programmes du pays ;
- b. Renforcer les capacités des femmes dans différents domaines ;
- c. Mener un plaidoyer en vue de la résolution des problèmes des femmes.

Toutes les Rwandaises sont membres du CNF et participent aux activités du conseil au sein de leurs entités respectives. Au niveau national, un Secrétariat permanent est chargé de la gestion quotidienne des activités. Des comités exécutifs au niveau du pays, de la province, du district, du secteur et de la cellule assurent le fonctionnement de la structure. L'assemblée générale est constituée des membres du comité exécutif au niveau national, des membres des comités exécutifs des provinces et de la Ville de Kigali, et des coordinatrices de tous les districts. Des assemblées générales sont aussi organisées à chacun de ces différents niveaux.

L'observatoire du genre créé en 2008 sur provision de la Constitution nationale dans son article 185, a pour mandat global de suivre la mise en œuvre de la politique nationale du genre et de mesurer les progrès réalisés. Plus spécifiquement, il est chargé entre autres de :

- a. Développer des indicateurs clairs de performance en rapport avec les domaines prioritaires d'intervention ;
- b. Instaurer un système efficace de suivi et d'évaluation des indicateurs genre aussi bien qualitatif que quantitatifs ;
- c. Mener périodiquement des évaluations et audits genre ;
- d. Rendre différentes institutions responsables et redevables de l'intégration du genre ;
- e. Disséminer régulièrement les meilleures pratiques en matière d'égalité des sexes pour qu'elles soient reproduites ailleurs si nécessaire ;
- f. Développer et gérer des programmes d'éducation et d'information du public comme sensibilisation à la promotion de l'égalité des genres.

Enfin, les organisations de la société civile sont aussi des intervenants de taille dans la promotion des femmes et de l'égalité homme-femme. Principalement, le collectif Pro Femmes Twese Hamwe comptant 55 organisations membres dont la majorité sont des associations féminines a été très actif depuis sa création en 1992. Il est une plate-forme, un cadre d'échanges et de concertation favorisant l'épanouissement des femmes et sa participation effective et efficace au développement national.

Malgré ces avancées, des défis restent à relever pour atteindre l'égalité homme-femme dans tous les domaines. Par exemple, l'insuffisance des capacités techniques et professionnelles des femmes constitue un obstacle à leur passage du secteur informel au secteur formel. De même, l'accès limité aux ressources financières ne leur permet pas de développer des activités génératrices de revenus. En terme d'éducation, le nombre des femmes/filles reste limité dans les sections des sciences et technologie de même qu'aux postes de décision dans les différentes institutions académiques tandis que dans le domaine de la santé, la mortalité et morbidité infantiles sont encore élevées. De plus, les femmes et les jeunes n'ont pas suffisamment de formation et d'information en ce qui concerne la santé de la reproduction. Enfin, dans la lutte contre les violences faites aux femmes, la culture du silence reste un blocage aux interventions, de même que le manque d'un mécanisme d'alerte rapide et la coordination multidisciplinaire des interventions.

III.2. Le processus de décentralisation au Rwanda

III.2.1. La mise en œuvre de la décentralisation et les entités décentralisées

La politique nationale de décentralisation adoptée en mai 2000 par le Gouvernement rwandais a pour objectif global d'assurer le renforcement des capacités politiques, économiques, administratives, techniques et de gestion des populations en vue de la lutte contre la pauvreté

par leur participation dans la planification et la gestion de leur propre développement.¹¹ Le Gouvernement rwandais considère donc la décentralisation comme un instrument de renforcement des capacités politiques des citoyens, une plateforme pour une démocratie durable, une structure de mobilisation des énergies nécessaires pour le développement économique, la réconciliation nationale et l'intégration sociale. Pour sa mise en œuvre, cette politique est guidée par les principes suivants :

- Unité nationale, indivisibilité, et développement équilibré ;
- Autonomie, identité, intérêts et diversité locaux ;
- Séparation des fonctions politiques, administratives et techniques ;
- Transfert des responsabilités et des ressources correspondantes.¹²

Le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation approuvé en 2007 précise les cinq principaux domaines d'intervention nécessaire pour la consolidation de la politique de décentralisation :¹³

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

Il est prévu que le processus de décentralisation soit mis en œuvre en trois phases :

- La première, de 2000 à 2005, s'est basée sur la restructuration géographique des entités locales et des réformes aux niveaux légal, politique et institutionnel et, en particulier la promotion des élections démocratiques au niveau de la base. Ainsi, le nombre des provinces a été réduit de 11 à 4 plus la ville de Kigali, les districts, de 106 à 30, les secteurs, de 1 545 à 416 et les cellules, de 9.165 à 2.150. Actuellement, le nombre des *Imidugudu* (villages) s'élève à 14 975 ;
- La seconde phase, de 2006 à 2010, vise à renforcer les capacités à tous les niveaux administratifs. Plus particulièrement, le processus de délégation des responsabilités aux secteurs sera renforcé de manière à faire d'eux des centres de livraison de tous les services, les districts étant appelés à devenir le centre de l'autorité locale. Cette phase met aussi l'accent sur l'amélioration des capacités humaines à ces niveaux, ainsi que l'établissement des systèmes cohérents de suivi et évaluation des programmes ;
- La troisième phase, de 2011 à 2015, se focalisera sur le renforcement des acquis de la première phase ; le nombre des entités sera de nouveau réduit, en vue de diminuer la distance entre l'administration centrale et les entités de base, et ainsi rendre le gouvernement plus efficace dans sa réponse aux besoins de la population.

Suivant les théories présentées dans le chapitre précédent, le Rwanda a adopté l'approche de la dévolution pour une décentralisation administrative, financière et politique. Ce processus est donc en cours jusqu'en 2015, du moins s'il est exécuté comme cela a été planifié.

A ce stade, les défis majeurs identifiés sont les suivants :

- Le renforcement de l'efficacité et de l'efficacités dans la coordination et la gestion du processus ;

11 République du Rwanda, MINALOC, Politique nationale de la décentralisation, mai 2001.

12 République du Rwanda, programme quinquennal de mise en œuvre de la décentralisation au Rwanda, mars 2003.

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

- L'amélioration de la participation des acteurs non gouvernementaux dans le processus et le renforcement des mécanismes favorisant un secteur public responsable et transparent ;
- Le développement des capacités des gouvernements locaux et autres acteurs afin qu'ils assument leurs rôles, droits et responsabilités tels qu'ils ont été définis ;
- La mise en œuvre complète de la politique de décentralisation fiscale et financière ;
- Le renforcement des mécanismes de suivi et évaluation du processus de décentralisation et des systèmes de gestion coordonnée de l'information.

En ce qui concerne les entités décentralisées, il convient de mentionner que l'administration au Rwanda comprend actuellement deux niveaux de gouvernement : le central et le local, englobant six sortes d'entités administratives : le gouvernement central, les provinces, les districts, les secteurs, les cellules et les villages. Les agences du gouvernement central ont pour responsabilité la formulation des politiques et l'appui aux gouvernements locaux en renforcement des capacités, moyens financiers, suivi et évaluation.

Les provinces font partie du gouvernement central et ont pour tâche de :

- Coordonner la planification du développement des districts avec les politiques et programmes nationaux ;
- Superviser la mise en œuvre des politiques nationales dans les districts à travers les provinces ;
- Coordonner les questions de gouvernance dans les provinces et le suivi et l'évaluation.

Les districts sont des entités autonomes administrativement et financièrement. Ils sont actuellement vus comme des centres du développement socio-économique et de promotion de la démocratie. Ils ont pour rôles de :

- Mettre en œuvre les politiques adoptées par le gouvernement central ;
- Livrer des services de qualité et assister les secteurs dans ce sens ;
- Élaborer, coordonner et mettre en œuvre des programmes de développement ;
- Promouvoir la solidarité et la coopération avec d'autres districts ;
- Offrir des espaces pour la participation citoyenne et la recevabilité.

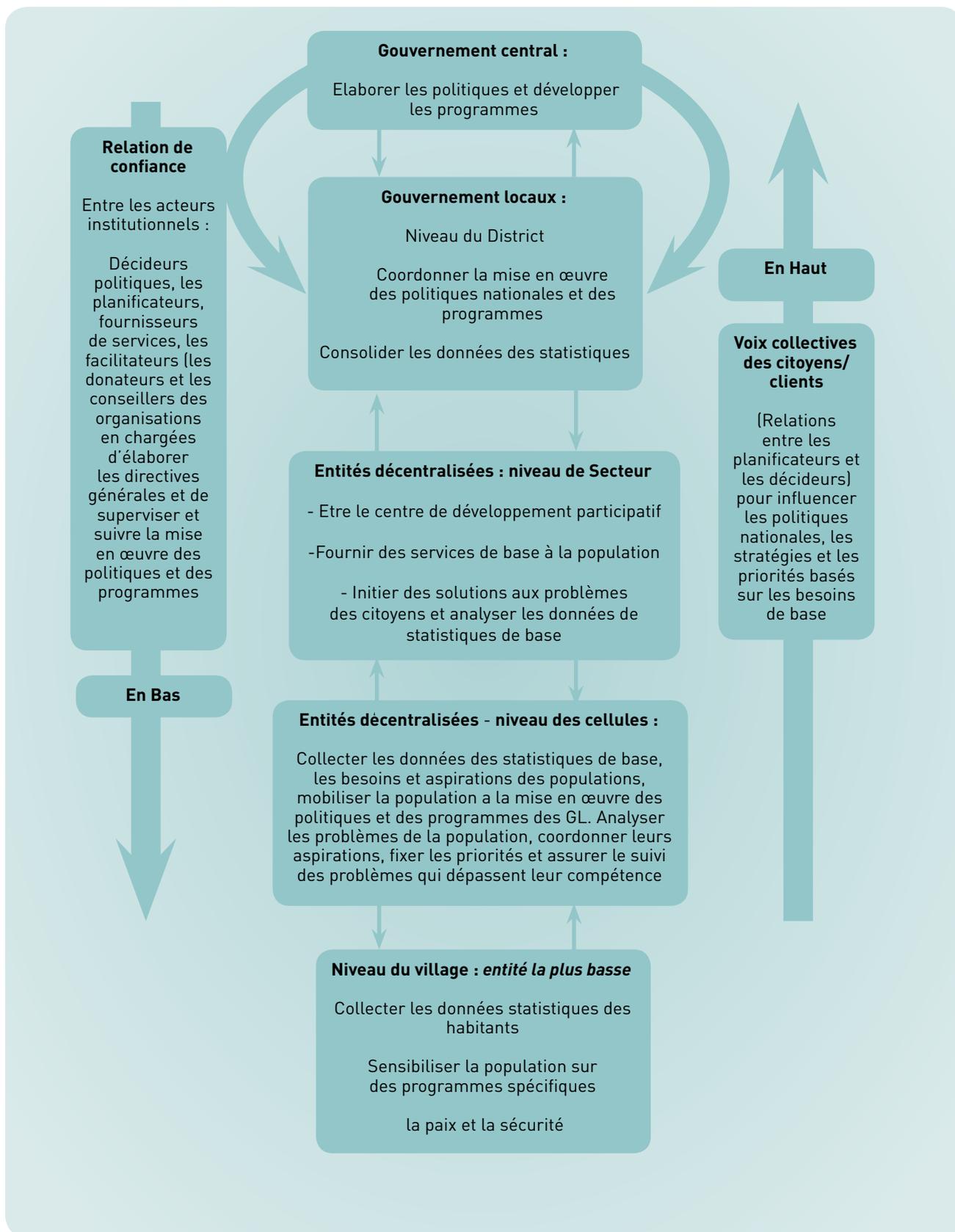
Les secteurs sont le niveau par excellence de livraison des différents services aux citoyens et aux districts. Ils ont pour principales responsabilités de:

- Livrer des services de base aux citoyens en cas de mariages, décès et naissances ;
- Analyser les besoins de la population et concevoir un plan de développement de façon participative ;
- Coordonner des activités du gouvernement et des programmes spéciaux tels que les gacaca, les TIG (travaux d'intérêts général), les médiateurs, etc. ;
- Sensibiliser la population à participer aux programmes du gouvernement ;
- Assister les districts pour la collecte des taxes.

Les cellules, quant à elles, sont des entités de mobilisation et de développement où les services de base sont offerts. Ils sont aussi les interfaces de coordination entre les secteurs et les villages.

Les villages sont le niveau administratif où les citoyens participent directement à toutes les questions concernant leurs villages et des différends interpersonnels. Ce sont aussi des unités de mobilisation des citoyens.

Relations de bas en haut et de haut en bas entre les entités des Gouvernements locaux:¹⁴



14 MINALOC, Document Cadre de la Stratégie de décentralisation au Rwanda, juillet 2007.

III.2.2. Les espaces de participation citoyenne au sein des entités décentralisées

Deux formes de procédure démocratique sont utilisées dans les districts:

1. Le modèle participatif de base, selon lequel tous les citoyens âgés de 18 ans et plus sont membres des conseils des cellules et des villages. Ces conseils sont des organes légalement reconnus avec pouvoir de décision sur des matières concernant l'amélioration des conditions de vie des habitants, dans la ligne des politiques et orientations nationales proposées par le district et le secteur. Cette approche offre donc aux citoyens une opportunité de participer à la gouvernance de leurs entités et promeut la cohésion communautaire.

Le conseil du village se tient en principe une fois par mois et selon les nécessités locales. Il est préparé par le Comité exécutif du village composé de cinq personnes:

- Le coordonnateur du village ;
- Le chargé des affaires sociales ;
- Le chargé de la sécurité, de l'immigration et de la migration dans le village ;
- Le chargé de l'Information ;
- Le chargé de l'éducation ;
- Le chargé du développement.

Les conseils des cellules se tiennent en principe une fois par mois et sont préparés par le Comité exécutif de la cellule composé de dix personnes dont le Secrétaire exécutif, le coordonnateur de la cellule et les chargés de :

- Développement
- Sécurité
- Jeunesse, sport et loisirs
- Education, culture et mobilisation des masses
- Santé et affaires sociales
- Finances
- Femmes et Information

Ces personnes sont élues et révoquées par le conseil. A part ces conseils, d'autres réunions sont organisées au niveau de la cellule selon le besoin local et tout citoyen est appelé à y participer.

2. Au-delà du modèle participatif, le modèle de représentation est utilisé aux niveaux des districts et secteurs. En effet, les conseils des districts et secteurs sont les organes suprêmes de ces entités. Ils sont formés par des membres élus par et au sein de la population. Ainsi, au nom de la population, ces représentants sont autorisés à demander des comptes à l'exécutif et au personnel employé de l'entité. Les décisions du conseil de district sont exécutées par le comité exécutif comprenant : le Maire, le Vice-Maire chargé des finances, économie et développement et le Vice-Maire chargé des affaires sociales. Cet organe comprend en plus des membres du comité exécutif: un représentant de chacun des secteurs du district, trois personnes représentant le conseil des jeunes du district, la coordonnatrice du conseil national des femmes au niveau du district et des représentantes des femmes qui doivent composer au moins 30% des membres du conseil.

Le Conseil de secteur comprend:

- Les Coordonnateurs des cellules du secteur ;
- Un représentant élu du conseil de cellule ;
- Des membres du bureau national des jeunes du secteur ;
- La coordinatrice du conseil national des femmes du secteur ;

- Des représentantes des femmes qui doivent composer au moins 30% des membres du conseil ;
- Un représentant des Directeurs des écoles primaires du secteur ;
- Un représentant des Directeurs des écoles secondaires du secteur ;
- Un représentant des organisations non gouvernementales œuvrant dans le secteur ;
- Un représentant des hôpitaux, centres de santé et de nutrition.

Les décisions du conseil sont mises en œuvre par son Secrétaire exécutif qui, avec d'autres personnes, sont des employés du conseil de district et recrutés sur concours; le conseil les révoque si nécessaire.

Les conseils des villages et cellules font partie des « réunions à la base » ainsi que les réunions tenues après les séances des travaux communautaires (*Umuganda*) où- les citoyens échangent leurs opinions entre eux et avec leurs leaders locaux. A part ces réunions, les citoyens peuvent s'exprimer dans différents forum et structures organisées :

- Les émissions diffusées par la radio nationale ou les radios locales et offrant des espaces à l'opinion populaire. Elles proposent des sujets variés et les citoyens interviennent la plupart du temps par téléphone (vocal ou message sms) ;
- Les structures des femmes, qui sont en fait des comités des femmes comme ceux qui sont organisées par le CNF à tous les niveaux ;
- Les structures du conseil National de la Jeunesse (CNJ) qui, comme les structures des femmes, sont des Comités des jeunes aux niveaux national, provincial, de district, de secteur et de la cellule. Le CNJ est légalement établi depuis 2003. Il est un forum d'échange d'idées entre les jeunes en vue de contribuer à leur développement ainsi qu'à celui du pays. Il offre donc aux jeunes des espaces de réflexion et d'expression de leurs problèmes spécifiques qui peuvent être transmis au conseil de l'entité appropriée si le besoin s'en fait sentir ;
- Les réunions de planification se tiennent à différents niveaux. Néanmoins la première étape est, en principe, l'analyse participative des besoins dans les villages. Les données recueillies dans différents villages d'un même secteur y sont consolidées pour être envoyées au district qui procédera également à la consolidation des données des secteurs et rédigera le plan de développement.

III.2.3. Les contrats de performance-*Imihigo*

Les contrats de performances sont signés entre le Président de la République et les Maires de districts au nom de leurs citoyens. Chaque district en présente un. Bien qu'étant une initiative authentiquement rwandaise, ils s'inspirent beaucoup des modèles de gestion axée sur les résultats et constituent un mécanisme de responsabilisation et d'incitation pour les dirigeants des collectivités locales et leurs populations à mettre en œuvre les politiques de décentralisation et à remplir des objectifs de développement local et national. En effet, ces documents énumèrent les objectifs de développement et les indicateurs de performance correspondants. Chaque *Imihigo* identifie un certain nombre de priorités claires, et présente des objectifs spécifiques, décomposés en indicateurs de performance mesurables. Les Maires s'engagent à les réaliser et le gouvernement central à appuyer les gouvernements locaux dans l'atteinte de leurs objectifs. Un suivi et une évaluation continus sont faits pour chaque *Imihigo* sur une base mensuelle, trimestrielle et annuelle.

L'élaboration des *IMIHIGO* et leur évaluation

Le processus d'élaboration des *Imihigo* part en principe du village au district. Il est basé sur le PDD (plan de développement du district) établi pour une période de cinq ans et revu à la fin de la 3^{ème} année. Les contrats de performance/*Imihigo* sont établis pour une période d'une année avec une évaluation à mi-parcours (après six mois) et à la fin d'une année. En effet, les priorités des villages sont déterminées dans les réunions de base. Néanmoins, dans certains cas, les familles élaborent leurs *Imihigo* qui seront consolidés au niveau du village. Les cellules élaborent leurs *Imihigo* à partir de ceux des villages et les envoient au secteur qui produira ses *Imihigo* en

considérant les besoins de la base et les priorités déjà fixées dans le plan de développement du district. A ce niveau, le district discute des priorités des différents secteurs dans un forum au niveau du district (JAF) et en considérant les moyens disponibles, détermine les interventions qui constitueront ses *Imihigo*. Cette réflexion se réfère également aux priorités nationales lui transmises chaque année par le Ministère de l'Administration Locale, des objectifs du programme de lutte contre la pauvreté, de la Vision 2020 et des objectifs du développement du Millénaire. Le Forum de coordination des actions (Joint Action Forum ou JAFF en anglais) est un mécanisme de coordination et d'harmonisation des activités des différents intervenants au niveau d'un district. Il n'est pas un organe décisionnel pour le district, mais seulement un forum qui appuie le district avec des ressources financières, humaines et un dialogue pour une meilleure planification, suivi et évaluation des indicateurs fixés.

L'évaluation des performances des *Imihigo* des districts est alors faite par une équipe nationale qui se base sur le taux de réalisation des indicateurs fixés dans la planification. Ainsi, sur la base du rapport des réalisations produit par le district, l'équipe procède à la vérification sur le terrain et évalue le taux de réalisation des objectifs fixés par le plan. Le district le plus performant est donc celui avec le taux de réalisation le plus élevé.

CHAPITRE IV: LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉGALITÉ HOMME-FEMME DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

IV.1. L'intégration du genre au niveau des politiques, des lois et autres directives en matière de décentralisation

La politique nationale genre et sa stratégie de mise en œuvre spécifient que le genre est une notion transversale et doit être pris en compte dans tous les secteurs de développement. Ceci implique son intégration dans toutes les politiques, stratégies, programmes et plans nationaux ainsi que ceux des entités décentralisées.¹⁵ Cette politique se fonde sur le principe selon lequel les femmes et les hommes sont des citoyens égaux qui doivent contribuer pleinement au processus de développement et en tirer les mêmes avantages. Ainsi, les différences existant entre les hommes et les femmes, les garçons et les filles doivent être effectivement analysées et prises en compte dans le processus de développement, afin de rendre plus efficaces les interventions pour le développement et le progrès social.¹⁶

Le processus de décentralisation a été effectivement conçu dans l'objectif de faire participer toutes les couches de la population au développement du pays. Parmi les problèmes persistants relevés par le document de politique de la décentralisation figure, entre autres, la faible représentation des femmes dans la gestion des affaires politiques, économiques et administratives.¹⁷ Ainsi, des lois y relatives ont été promulguées, prévoyant l'accroissement du nombre des femmes dans les organes de décision au niveau des entités décentralisées. Par exemple, la loi relative à la structure et au fonctionnement des districts dispose qu'au moins 30% des membres des districts doivent être des femmes et que la coordinatrice du conseil national des femmes doit également être membre du conseil. Ce principe est repris par la loi relative aux élections au niveau des structures de base notamment les secteurs et les cellules. Ces dispositions permettent de corriger les inégalités liées au genre dans le domaine de la participation à la prise de décision.

Néanmoins, le document de stratégie en matière de décentralisation ne fait aucune analyse en ce qui concerne les obstacles liés aux conditions et à la situation des femmes pouvant constituer des barrières à la participation des femmes en tant que citoyennes et leaders. Cette analyse pourrait guider les entités décentralisées dans la conception des stratégies de renforcement de la participation politique des femmes en tenant compte des opportunités offertes par le processus. De même, l'analyse de l'impact du processus de décentralisation en matière d'égalité hommes-femmes permettrait de relever les impacts positifs et négatifs attendus du processus sur la transformation des rapports hommes-femmes.

IV.2. L'intégration genre et la promotion de l'égalité au niveau des entités décentralisées

Les entités décentralisées, en l'occurrence les districts, sont les plaques tournantes dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation et autres politiques nationales, ainsi que dans l'appui aux autres entités décentralisées pour la fourniture des services à la population. Le guide de planification pour les entités décentralisées donne des orientations, précise les différentes étapes de la planification, les responsables à chaque étape, les acteurs impliqués, les domaines importants devant être analysés tout en spécifiant la transversalité de la dimension genre. Les directives en

15 Ministère du Genre et de la Famille: Politique Nationale de Genre, 2004, p.12.

16 Idem.

17 Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, Politique Nationale de la Décentralisation, 2000, p.3.

matière de budgétisation exigent aussi que les budgets soient élaborés en y intégrant l'égalité homme-femme.

Il convient de distinguer deux niveaux de planification notamment : le premier niveau de la planification stratégique à long terme, qui aboutit à l'élaboration des Plans de Développement (PDD) et le second niveau de planification à court terme qui se confond actuellement avec le processus d'élaboration des contrats de performance ainsi que l'élaboration des plans d'actions de district et des sous-projets.

Le groupe de travail chargé de la planification et du budget, ainsi que les unités concernées dans le district, élaborent le plan de développement du district sur base d'une analyse de la situation du district et des services publics ainsi que des priorités d'interventions issues des consultations aux niveaux de la cellule et des secteurs. Le choix des priorités du district est fait de façon consultative et requiert la participation des comités de développement qui le soumet pour adoption au conseil de district. Ce plan de développement est élaboré pour une période de cinq ans avec révision à la fin de la troisième année. Quoique les gouvernements locaux élaborent leurs propres plans et budgets, ils se doivent de refléter les priorités et les objectifs compris dans les politiques, les plans et les budgets nationaux. Les instruments de référence de la planification au niveau national sont notamment : la Vision 2020 et la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS) qui définissent les objectifs et les stratégies nationaux du Gouvernement pour le développement et la réduction de la pauvreté. Le cadrage des dépenses à moyen terme et le document cadre d'appui au budget national, sont un système budgétaire du Gouvernement central établi sur trois ans constituant l'interface entre le programme de réduction de la pauvreté du Gouvernement et les allocations budgétaires. Le document cadre budgétaire de district et le cadre de dépense à moyen terme qui assure le lien entre le PDD du district et le budget remplissent les mêmes fonctions. En effet, la mise en œuvre des plans de développement des districts exige que ces derniers soient traduits dans des documents de planification à court terme, notamment dans les contrats de performance, et en plan d'action annuel avec un *budget y relatif/Imihigo*. L'élaboration des contrats de performance se réfère aux priorités définies dans le plan de développement ainsi que les priorités nationales transmises par le MINALOC. Les districts doivent aussi faire le lien entre les résultats attendus dans les contrats de performance avec les objectifs de développement du millénaire (MDG).

En matière d'analyse genre, la question qui se pose se situe au niveau des capacités techniques, pour bien guider l'analyse systématique par rapport à chaque domaine d'intervention et faire le choix de priorités d'intervention en tenant compte de la dimension genre.

Faute d'expertise interne, les districts sont appuyés par les consultants indépendants engagés par des projets de développement œuvrant dans leurs zones pour accompagner tout le processus de planification. Cet accompagnement permet d'améliorer la prise en compte de la dimension genre tout au long du processus. Chaque district faisant partie de notre échantillon a bénéficié de l'appui technique des projets financés dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale. Dans certains districts, les projets vont au-delà de l'appui technique de l'intégration du genre dans le cycle des projets et programmes, ils ont aussi pour objectif de renforcer les capacités des femmes.

Des exemples significatifs peuvent être tirés du district de Nyamagabe, en Province du Sud. Celui-ci a bénéficié d'un accompagnement efficace du programme d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda (PAGOR) en matière d'analyse genre et de son intégration dans la planification, l'exécution ainsi que le suivi-évaluation des sous-projets. Ce projet est financé par la Coopération canadienne et a pour but de contribuer au renforcement de la gouvernance locale axée sur la réduction de la pauvreté au Rwanda, et d'accroître les capacités des hommes et des femmes dans les deux districts visés (Nyamagabe et Nyaruguru de la Province du Sud) à s'approprier leurs moyens de développement. La stratégie d'intégration de l'égalité entre les

femmes et les hommes dans toutes les activités du projet repose sur une connaissance du milieu documentée dans le diagnostic réalisé en début de projet. Celui-ci a permis d'apporter une réponse particulièrement bien ajustée aux enjeux, aux défis et aux besoins que rencontrent les femmes de tous les milieux couverts par le projet. Ces éléments sont intégrés avec l'appui technique et financier du projet dans les plans des districts.

Le projet «DCDP », Decentralization Community Development Project, financé par la Banque Mondiale, a accompagné le processus d'élaboration des plans de développement dans le district de Gatsibo, en Province de l'Est et celui de Karongi, en Province de l'Ouest. Le District de Rulindo dans le Nord a bénéficié de l'accompagnement du projet « PADC » : Projet d'appui au développement Communautaire de Gicumbi et Rulindo sous financement de la Coopération belge. Le district de Gasabo a été accompagné par le Projet Intra Health financé par la Coopération américaine. Ces projets ont aussi accompagné les districts dans le financement des sous-projets tirés de ces plans de développement et correspondant à leurs axes d'intervention. Le processus de sélection des sous-projets à financer inclut parmi ses critères notamment l'obligation de respecter le processus participatif dans la planification et la prise en compte de la dimension genre. Cela signifie que ces sous-projets ne peuvent être que des extraits du plan de développement. Le processus de suivi et évaluation des sous-projets appuyés par le DCDP exige en plus que les entités décentralisées de présentent leur rapport de réalisation des résultats avec des indicateurs genres.

Bien que les directives en matière de planification données aux districts exigent que l'analyse genre se fasse de manière transversale, c'est-à-dire à travers les différents axes, sa prise en compte est faite de façon limitée. Le guide de planification ne fournit ni détail ni outil pour l'intégration du genre dans les différentes étapes du processus. La connaissance et l'expertise en matière de genre sont également très limitées. Les techniciens des districts de même que les membres des organes consultatifs, ont des connaissances limitées en matière d'analyse genre et intégration du genre dans la planification. Cela limite ainsi leurs capacités à influencer le choix des priorités avec un perspectif genre. Lors des focus groups au niveau des districts de Rulindo et Gatsibo, il est ressorti que ce qui est considéré comme éléments d'analyse genre se retrouvent uniquement dans le document du plan de développement de district sous la rubrique « santé, genre, promotion familiale et protection des enfants ». Des actions en matière de genre sont référées surtout aux actions de Promotion de la femme et aux sessions de formations destinées aux femmes. Ceci traduit une faiblesse dans la compréhension et la mise en application de la notion de transversalité et réduit l'approche genre à la promotion des femmes. Les focus groups et les interviews ont révélé par exemple que certains techniciens des districts concernés par l'étude, ne savent pas faire le lien entre les projets d'adduction d'eau et les questions d'égalité entre les sexes. Une autre difficulté dans la compréhension et l'analyse genre se situe au niveau de l'élaboration des indicateurs genre permettant le suivi et évaluation des acquis en matière de genre. Le peu d'indicateurs disponibles porte uniquement sur les aspects quantitatifs et sur le nombre d'hommes et de femmes acteurs ou bénéficiaires des interventions.

Le niveau d'appropriation des analyses genre effectué lors de la planification sous l'encadrement des consultants externes par le personnel techniques et autres membres des organes de décision des districts est trop faible du fait de la non maîtrise de cette dimension. Le passage de la planification stratégique (notamment des plans de développement) à la planification à court terme notamment l'élaboration des contrats de performance, ne bénéficie pas d'un encadrement technique des facilitateurs ayant une connaissance suffisante en matière de genre. Ainsi donc, bien que les directives en matière d'élaboration des contrats de performance exige des districts la prise en compte de la dimension genre, les interviews et les discussions au niveau des focus group de district ont révélé que cette exigence n'est pas scrupuleusement respectée faute d'expertise en matière d'analyse genre.

La prise en compte de la dimension genre dans les contrats de performance se heurte aussi à d'autres obstacles, liés en partie au processus de planification à court terme. En principe, l'élaboration des

contrats de performance se réfère au plan de développement qui contient les priorités du district et aux priorités sectorielles et nationales. Ainsi, l'analyse genre est supposée avoir été réalisée lors de l'élaboration des PDD qui définissent les priorités d'intervention à long terme. À l'exception du district de Nyamagabe, les autres participants au focus groups des districts consultés considèrent que les éléments d'égalité des sexes ne peuvent être considérés qu'uniquement que dans la rubrique santé, genre, promotion familiale et protection des enfants.

Les contrats de performance sont élaborés sur une base annuelle et exigent le choix des priorités parmi celles contenues dans le plan de développement de cinq ans. Lors des interviews et focus groups des districts, il a été clairement relevé que plusieurs éléments du plan de développement n'ont pas la chance d'être prioritaires dans les contrats de performance étant donné les limites budgétaires, le délai d'exécution ainsi que la capacité d'exécution limitée. Les districts affirment que lors de l'élaboration des contrats de performance, il faut combiner les priorités nationales avec celles des districts. Plusieurs affirment que les priorités transmises aux districts chaque année par le MINALOC retiennent plus l'attention que celles qui sont contenues dans les plans de développement. Chaque ministère sectoriel définit aussi les interventions prioritaires qui sont transmises aux districts mais ne sont pas toutes intégrées dans les contrats de performance pour les raisons citées ci-dessus. Un autre défi pour les districts est lié au fait que très peu de Ministères, à l'exception du MINEDUC et MINISANTE, définissent des « indicateurs genderisés » pouvant guider la planification.

Le passage du plan de développement à la budgétisation proprement dite, passe par l'élaboration d'un document thématique stratégique. Ce document permet de définir les principales priorités budgétaires à moyen terme, de présenter les principales questions soulevées lors de l'analyse de la situation du district et des secteurs ainsi que les principales questions devant être considérées par le Gouvernement central, c'est-à-dire une série de questions auxquelles le district souhaite que le Gouvernement central trouve des solutions au cours du processus budgétaire. À partir de ce document, le district élabore un document cadre budgétaire du Gouvernement local et le cadre des dépenses à moyen terme. Il est présenté sous forme d'une stratégie budgétaire du Gouvernement local et s'étend sur trois ans. Il vise à permettre de s'assurer que les décisions budgétaires reflètent les questions stratégiques du Gouvernement local ainsi que les objectifs à long terme présentés dans le plan de développement. Chaque année, le district élabore un budget relatif aux priorités retenues dans les contrats de performance élaboré tous les ans.

Les directives du Ministère des Finances exigent des districts qu'ils présentent des budgets spécifiant ceux qui répondent aux actions prioritaires en matière d'égalité des genres. Ces directives sont encore récentes et sont mises en application depuis 2010. Lors des interviews et des focus group tenus dans le district de Rulindo, les participants ont fait ressortir trois obstacles à une meilleure prise en compte de la dimension genre dans le budget : la complexité et la technicité du processus de budgétisation ainsi que la surcharge de travail des techniciens du domaine rendent le processus moins participatif. L'analyse genre et sa prise en compte dans les contrats de performance est faible, ce qui réduit une meilleure prise en compte du genre dans le budget. Une autre difficulté signalée est la forte rotation du personnel technique des districts qui annule tous les efforts de renforcement de capacités.

En effet, dans chaque district visité, quatre personnes ont bénéficié d'une formation de courte durée dans le domaine genre et sa prise en compte dans la planification et la budgétisation. Parmi les personnes formées figurent notamment le Directeur de la planification, la représentante des conseils de femmes et celle/celui de la jeunesse. La personne clé dans ce processus est le Directeur de la planification qui maîtrise déjà les outils et techniques de planification et de budgétisation, ce qui lui permet d'intégrer facilement l'analyse genre. Dans trois districts, les planificateurs formés en genre ont quitté les districts. À défaut d'un technicien de district qui maîtrise à la fois les techniques et outils de planification, de budgétisation et de la prise en compte de la dimension genre, les autres membres des conseils et autres représentants des groupes spécifiques tels que les

femmes et les jeunes ne se sentent pas en mesure d'influencer significativement la prise en compte du genre. Il est clair donc que le passage de la planification des activités à la budgétisation devrait être pensé comme un cycle complet car ce sont des priorités de la planification traduites en budget. Au regard de ce qui est décrit ci-dessus, le contrôle citoyen de l'action publique reste encore faible pour influencer le processus de planification et de budgétisation en tenant compte de la dimension genre. Les conseils des femmes, ainsi que les organisations de la société civile de promotion de l'égalité des sexes au niveau des entités décentralisées, manquent de capacités techniques et financières pour jouer le rôle de catalyseur en matière d'analyse genre et de plaidoyer.

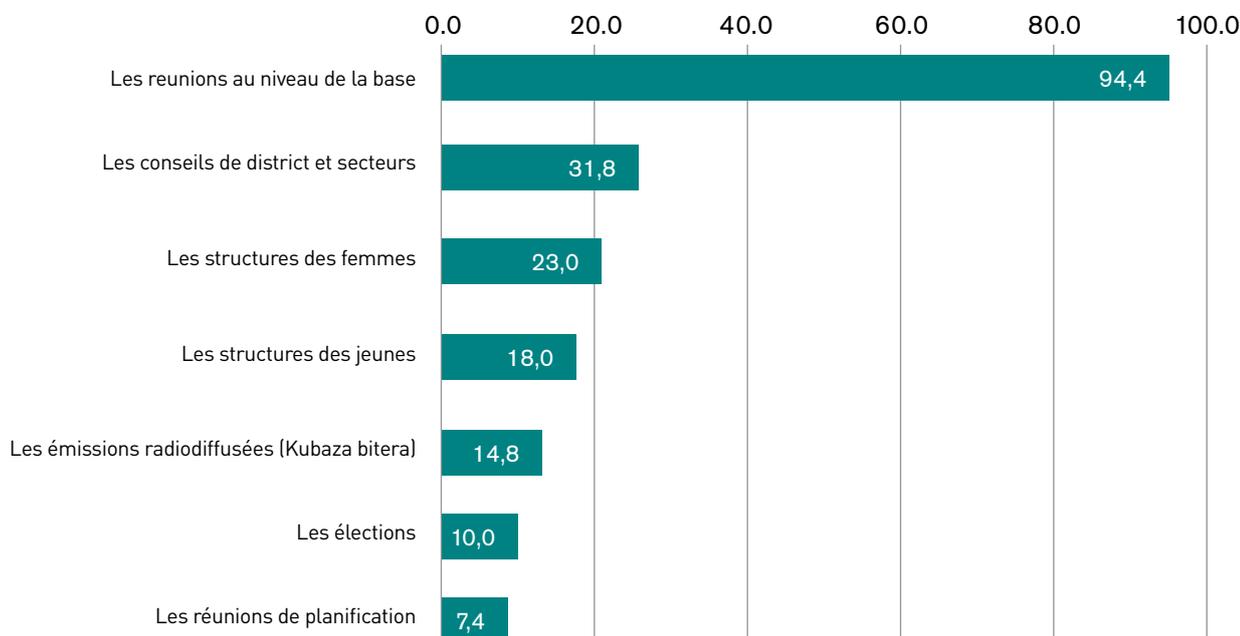
CHAPITRE V : LES FEMMES DANS LES ESPACES DE PARTICIPATION CITOYENNE

V.1. Les espaces de participation citoyenne dans le processus de décentralisation

L'un des objectifs stratégiques du Gouvernement rwandais en adoptant le processus de décentralisation est de « donner la capacité et sensibiliser la population locale pour qu'elle participe à l'initiation, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des décisions et des programmes qui la concernent, en tenant compte de ses besoins, de ses priorités, capacités et ressources, en transférant pouvoir, autorité et ressources du gouvernement central vers les gouvernements locaux et vers les instances de base ». Pour ce faire, des espaces permettant aux citoyens de participer à la réflexion et au choix des priorités de développement de leurs entités sont mis en place à tous les échelons de l'administration locale : des districts aux *Imidugudu* (villages). Au niveau de la base, la participation est individuelle et directe tandis qu'aux échelons supérieurs, la participation est indirecte à travers les représentants élus. La préoccupation de la recherche est de savoir si les citoyens et citoyennes participent effectivement dans ces espaces et parviennent à influencer les décisions.

Pour les répondants dans l'ensemble des sept différents espaces qui leur étaient proposés, les réunions au niveau de la base (réunions après les travaux communautaires *Umuganda*, les assemblées villageoises, etc.) sont considérées comme des espaces encourageant la participation citoyenne.

Graphique 2 : Mécanismes offerts aux citoyens pour leur participation



Les réunions à la base sont donc reconnues par 94,4% des répondants comme le meilleur mécanisme permettant leur libre expression. Ceci se comprend aisément car les participants à ces réunions se connaissent et partagent le même environnement de vie. De plus, ces réunions sont organisées à des jours et heures qui conviennent à la majorité des membres de la communauté, sont dirigées par les leaders locaux élus qui sont eux-mêmes membres de la communauté. Ces facteurs favorisent donc des échanges et débats sur des questions connues de la population à la base.

La participation aux différents autres niveaux de conseils, notamment le secteur et le district est indirecte et par représentation. Les résultats de l'enquête montrent qu'ils sont perçus comme offrant un niveau inférieur de participation. Pour être efficaces, les représentants devraient avoir des consultations préalables avec la population au niveau des villages et des cellules pour recueillir leurs avis en rapport avec les points à analyser au niveau des entités supérieures. Certains délégués sont déconnectés de leur base, faute de moyens matériels et financiers. Dans le district de Gatsibo, les conseils des femmes à tous les niveaux n'ont pas eu de possibilités de tenir leur réunion. Pour d'autres districts, les conseils des femmes essaient d'être plus opérationnels au niveau des secteurs, mais le lien avec les délégués au niveau des districts n'est pas évident. Ce lien est exigeant en termes de technicité et de disponibilité mais constitue le seul mécanisme permettant une analyse cohérente et un plaidoyer efficace. Cela est valable aussi pour les autres mécanismes comme ceux de la jeunesse.

Les questions en rapport avec l'égalité des hommes et des femmes qui ont retenu l'attention de ces entités décentralisées sont notamment la lutte contre la violence faite aux femmes et la planification des naissances. Il n'est pas ressorti des focus group, des témoignages permettant de confirmer si les recommandations issues des discussions des réunions de cellule et village sur la question de planification familiale sont mises en application. Par contre, la lutte contre les violences faites aux femmes est revenue dans tous les débats comme une priorité ayant mobilisé l'attention de toutes les entités décentralisées et figurent dans leurs contrats de performance qui font l'objet des évaluations régulières. La Commission d'observation en matière du genre et le Ministère du Genre ont joué un rôle particulier dans la mobilisation de la population, surtout dans le cadre de la mise en application de la CEDEF. Les entités de base ont mis en place des comités de lutte contre les violences basées sur le genre qui ont surtout pour rôle d'observer les problèmes de violence, d'informer et de dénoncer auprès des intervenants notamment les responsables de la sécurité. Ces comités servent aussi à l'écoute des personnes victimes mais qui ont peur de dénoncer leurs agresseurs. Aussi, dans certains districts, des patrouilles sont organisées par les villageois en vue de recueillir l'information sur des cas de violences sexuelles ou domestiques et les référer à l'autorité compétente.

Dans certaines cellules, notamment à Kiziguro dans le district de Gatsibo, province de l'Est, ces comités ont beaucoup aidé les femmes dont les mariages n'étaient pas reconnus pas la loi, à ne pas perdre le droit de se faire enregistrer avec leur mari comme propriétaire de terre. En effet, la nouvelle loi sur la terre donne droit aux femmes d'être copropriétaires de la propriété foncière à condition que l'enregistrement se fasse au nom et en présence du couple. Les femmes se trouvant dans la situation d'union de fait risquent de voir leur mari se faire enregistrer comme célibataire. Le rôle du comité a été donc d'écouter les femmes dont les maris voulaient refuser l'enregistrement au nom du couple et de jouer le rôle de médiateur. Au niveau de la mobilisation de la population en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, les conseils des femmes de certains secteurs jouent un rôle crucial. Dans le secteur de Kinzuzi, district de Rulindo, les conseils des femmes au niveau des cellules et secteurs sont devenus des vrais espaces de renforcement des capacités de négociation entre les femmes et les hommes pour réduire les violences domestiques.

V.2. Nature et impact de la participation des femmes

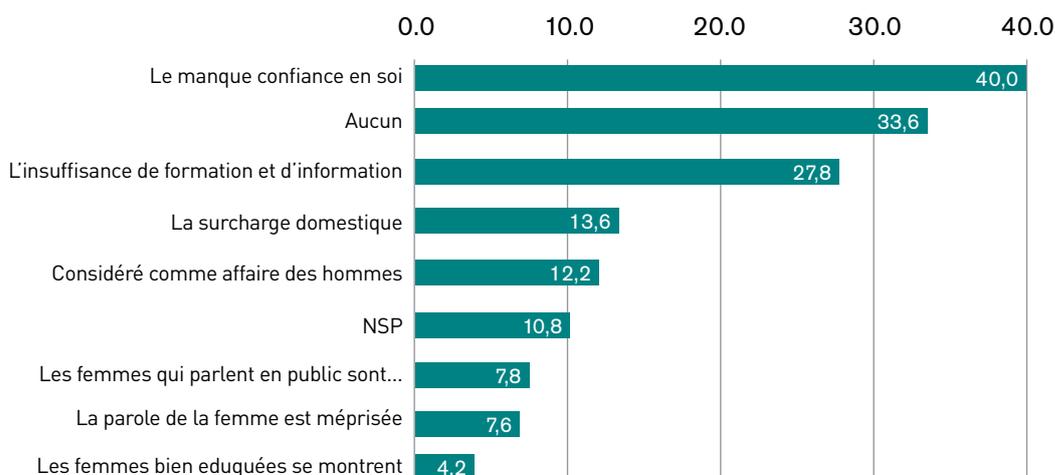
Les femmes participent dans les espaces cités ci-dessus, comme citoyennes et comme leaders.

V.2.1. La participation citoyenne

Il est connu qu'au Rwanda, le nombre des femmes est plus élevé que celui des hommes. Bien plus, certains villages sont désertés par les hommes et les jeunes partis à la recherche de meilleurs revenus. En ce qui concerne la présence physique, il est ressorti de l'étude que pour les réunions communautaires des villages, des cellules et des secteurs, les femmes sont plus nombreuses que les hommes. Pour les élections, les appréciations sont partagées, mais tendent vers une participation féminine plus forte que celle des hommes. Les réunions de planification à la base connaissent même une plus forte présence féminine.

Par contre, dans tous ces espaces, les répondants considèrent que les femmes s'expriment moins que les hommes, sauf dans les structures des femmes où elles sont représentées à une majorité écrasante. En effet, quoique dans une moindre mesure dorénavant, certaines femmes sont encore sous l'influence de la tradition qui prône le silence de la femme en présence des hommes. Ainsi, elles demeurent silencieuses pendant les réunions pour devenir loquaces en-dehors de celles-ci. Néanmoins, dans les milieux urbains ou semi-urbains, les femmes s'expriment librement dans les réunions communautaires. Il va de soi qu'au sein de leurs propres structures, les femmes soient plus épanouies pour s'exprimer, en l'absence de la barrière traditionnelle sans considérer d'autres aspects pouvant réduire la liberté d'expression des participants à toute réunion.

Graphique 3 : Les obstacles à l'expression des femmes tels qu'ils sont perçus



Pour plusieurs répondants à l'étude, le principal obstacle à l'expression des femmes est le manque de confiance en soi. Un bon nombre estime par contre qu'il n'y a pas d'obstacle à cette expression, tandis que pour d'autres, l'insuffisance de formation et d'information est une cause à considérer. Les causes dues aux pratiques traditionnelles : « Les femmes qui parlent en public sont perçues comme des *Ibishegabo* (s'identifiant aux hommes) » et « La parole de la femme est méprisée » ont été classées au bas de l'échelle (7,8% des répondants). Ceci implique que pour la société rwandaise, les pratiques traditionnelles en soi ne sont plus les principaux obstacles à l'expression des femmes quoique leurs conséquences influencent encore leurs attitudes. Par ailleurs, il est ressorti de l'étude que le processus de décentralisation a favorisé la participation des femmes. Les moyens les plus utilisés selon les répondants sont : des appels à plus de participation par les discours des dirigeants, la mise en place et la dynamisation des structures des femmes ainsi que le quota d'au moins 30% de représentation féminine à tous les niveaux.

V.2.2. La participation aux postes de prise de décision

L'accès des femmes aux institutions politiques de gouvernance locale est influencé par l'ensemble de la politique du pays. Il est ressorti de l'étude que le quota de 30% réservé aux femmes à tous les niveaux a encouragé et facilité leur accès aux instances administratives et politiques. En effet, les leaders se sentent obligés de respecter ce quota et les femmes ne ressentent plus de pression négative de la part des hommes. Le conseil national des femmes a joué un grand rôle non seulement de plaidoyer, mais aussi de préparation des femmes pour qu'elles accèdent et se maintiennent à ces postes. Néanmoins, même si dans le discours officiel aucune résistance n'est manifeste, les préjugés sur l'incapacité des femmes à assumer les mêmes responsabilités que les hommes subsistent aussi bien chez les hommes que chez les femmes. Ainsi, les femmes se retrouvent en majorité dans les postes de responsabilité ayant un lien avec leurs tâches traditionnelles.

Tableau 2 : Postes occupés par les femmes dans les cinq districts de l'enquête (voir représentation des femmes dans les entités décentralisées au niveau de tout le pays à l'annexe 5)

Niveaux	Postes occupés	Hommes	Femmes	Total	% de femmes
Comité Directeur /District	Maire de District	5	0	5	0
	V/ Maire affaires économiques et planification	4	1	5	20
	V/Maire affaires sociales	1	4	5	80
Secrétariats Exécutifs des Districts	Secrétaire Exécutif de District	5	0	5	0
Conseils des Districts	Membre du Conseil dans les 5 Districts	74	55	129	42,6
Bureaux des Conseils des Districts	Membre du Bureau dans les 5 Districts	10	5	15	33,3
Conseils des Secteurs	Membre du Conseil de Secteur dans les 10 secteurs enquêtés	98	107	205	52,1
	Membre du Bureau de Conseil dans les 10 Secteurs	20	10	30	33,3
Secrétariats Exécutifs des Secteurs	Secrétaire Exécutifs des Secteurs dans les 10 secteurs	10	0	10	0
Secrétariat Exécutifs des Cellules	Secrétaire Exécutif de Cellule relevant des 10 secteurs de l'enquête	34	7	41	17

Néanmoins, dans la perception de la plupart des répondants, il n'y a pas de postes destinés spécifiquement aux hommes ou aux femmes comme le montre le tableau suivant.

Tableau 3 : Les postes plus appropriés aux femmes ou aux hommes

Catégories/ Réponses	Femmes	Hommes	N'importe	Ne sait pas (NSP)	Total
Secrétaire	26,6	4,0	57,6	11,8	100
Infirmière	23,3	4,4	59,6	12,2	100
Enseignant	9,8	5,4	74,4	10,4	100
Directeur d'établissement	1,8	17	67,4	13,8	100
Maire de district	1,8	21,6	63,8	12,8	100
Vice Maire/Economique	10,2	7,6	68,0	14,2	100
Vice Maire/Sociale	15	6,8	65,6	12,6	100
Militaire	0,2	33,4	54,8	11,6	100
Secrétaire Exécutif de district	3,8	13,2	68,4	14,6	100
Secrétaire Exécutif de secteur	1,6	16	70,2	12,2	100

Les majorités pour chaque catégorie sont éloquentes et sans équivoque : de façon générale, il est considéré qu'il n'y a pas de fonctions ou postes plus appropriés aux hommes ou aux femmes. Quoique cette liste ne soit pas exhaustive des métiers trouvés dans le pays, elle donne un bon aperçu des perceptions populaires sur le sujet. Par ailleurs, les « ne sait pas » peuvent être considérés comme des réponses d'hésitation dont 50% peuvent être attribués aux « n'importe » et le reste réparti entre les hommes et les femmes. A l'opposé, les tendances se référant encore à la division traditionnelle du travail sont bien perceptibles à travers les colonnes : les Secrétaires, infirmières, enseignants, Vice-Maires, correspondent plus à des images de femmes que d'hommes et le contraire est vrai pour les directeurs d'établissements, les Maires des districts, les militaires, les Secrétaires Exécutifs des districts et secteurs. En outre, le tableau précédant contenant les données réelles sur la nature des postes occupés par les femmes contredit carrément celui-ci.

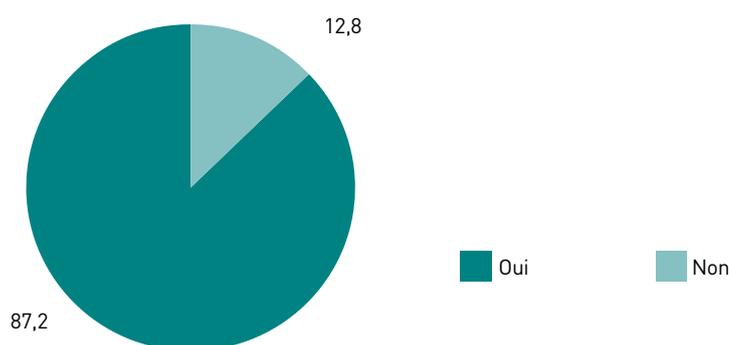
Au-delà des perceptions et des considérations sociales, il existe des questions pratiques qui découragent les femmes à occuper les postes nouveaux. En effet, les rôles biologiques réservés aux femmes dont la maternité sont perçus comme réduisant l'efficacité des femmes. Les analyses genre ne sont pas assez poussées pour envisager des stratégies d'accompagnement des rôles biologiques des femmes leaders. Les conditions de travail pour certains postes comme celui de Secrétaire exécutive de secteur (qui implique des transports sur moto) et des heures de travail assez tardives découragent les jeunes femmes. Un autre facteur avancé est que ces postes exigent, dans la plupart des cas, un déménagement pour résider temporairement loin des autres membres du ménage (mari et enfants). Les femmes étant plus considérées comme responsable du ménage et des soins des enfants, il leur est difficile de prendre une telle décision. Pour les participants au focus group (deux districts), cette situation pourrait changer progressivement car ils existent quelques cas d'hommes (mais rare) qui soutiennent leurs épouses et les suivent en cas de déménagement pour des raisons de travail.

V.3. L'impact de la participation des femmes sur l'égalité hommes-femmes

V.3.1. Impact sur les aspects sociaux des relations entre les sexes et défis

Les résultats quantitatifs ont révélé une quasi-unanimité au sein de la population en ce qui concerne l'influence de la participation des femmes dans les instances décisionnelles des gouvernements locaux.

Graphique 4 : La participation des femmes dans les organes de décision a-t-elle influencé un changement quelconque ?



Pour 87,2% des répondants, la participation des femmes dans les instances de décision des gouvernements locaux a influencé des changements sociaux. Leur perception sur certains de ces changements est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 4 : les aspects sociaux des relations entre les sexes influencés par la présence des femmes aux postes de décision

Les aspects sociaux des relations entre les sexes influencés par la présence des femmes aux postes de décision	Fréquence	%
La perception et la compréhension du genre	238	47,6
Une meilleure prise de conscience de l'importance de l'éducation de la fille	150	30,0
La concertation dans la gestion des biens du ménage	93	18,6
L'amélioration de la confiance en soi chez la femme	249	49,8
La dénonciation des questions jadis tabous	200	40,0
La promotion de l'image positive de la femme	138	27,6
NSP (Ne sait pas)	23	4,6

Pour la population concernée par l'étude, le résultat le plus important de la participation des femmes dans les organes de décision est l'amélioration de la confiance en soi chez la femme. Ceci va de pair avec la perception de la valeur de la femme et de la jeune fille dans la société qui s'est améliorée. En seconde place intervient l'amélioration de la compréhension de l'égalité entre les hommes et les femmes, suivie de la dénonciation des questions jadis tabous. Cette séquence exprime une logique de causes à effets qui nous donnent des informations sur les progrès en cours au Rwanda. En mettant ces données en relation avec la section précédente, il faut comprendre que pour la communauté rwandaise, les femmes dans les instances décisionnelles à la base ne sont pas encore facteurs d'influence quelconque sur les politiques, plans et budgets. Néanmoins, au niveau des mentalités, une bonne avancée est

faite, quoiqu'il soit nécessaire de continuer en vue d'atteindre des impacts sociaux solides. Ainsi par exemple, la concertation pour la gestion des biens du ménage reste rare au sein du couple, ce qui signifie que les femmes ne sont pas encore vues comme des partenaires égales aux hommes ayant autant de droit à l'accès et au contrôle des ressources familiales. Pourtant, tous les participants au focus groupe affirment que les femmes salariées contribuent de façon significative à l'amélioration du bien-être familial car leurs revenus sont en grande partie investis et dépensés au niveau des ménages. La promotion de l'image positive de même que la compréhension de l'importance de l'éducation de la fille restent aussi à améliorer.

Par ailleurs, les résultats des discussions en focus groups et ceux de l'enquête sont concordants en ce qui concerne l'augmentation de la confiance en soi. Cet aspect, bien que non matériel, constitue pour les femmes un acquis très important car il est à la base d'autres actions pour améliorer leur statut. Dans la section 2.2.1., la majorité des participants a pointé « le manque de confiance en soi » comme obstacle principal à l'expression libre des femmes au cours des réunions. C'est donc un élément central de la problématique de la promotion de l'égalité hommes-femmes et d'élaboration des stratégies de renforcement de la participation effective des femmes. Des discussions au sein des focus group ont montré que la sensibilisation des femmes en vue de les mobiliser à participer à la prise de décision a eu des effets positifs sur le renforcement de la confiance de soi.

Dans le secteur de Kinzusi du District de Rulindo dans la Province du Nord, les réunions mensuelles des conseils des femmes au niveau du secteur permettent de réfléchir et d'analyser les questions spécifiques des femmes et font le plaidoyer auprès des organes de décision.

Un autre domaine dans lequel le plaidoyer des femmes a eu un impact significatif est la lutte contre les violences faites aux femmes. Les organisations de la société civile de promotion de l'égalité des genres en collaboration avec le MIGEPROF ont joué un rôle important dans la mobilisation de la population et des autorités à tous les échelons. Il est ressorti des entretiens en focus group qu'il existe un lien entre les campagnes contre les violences faites aux femmes et l'amélioration de la participation politique des femmes et vice-versa. La mise en application de la CEDEF constitue un facteur d'influence important et mobilise plusieurs acteurs au niveau national et à la base pour la lutte contre les violences. Actuellement, la question est intégrée dans les contrats de performance et fait l'objet d'un suivi à tous les niveaux. Les réunions des villages ainsi que les comités locaux de lutte contre la violence faites aux femmes contribuent de manière significative à encourager les victimes à dénoncer les auteurs.

En terme de défis, la lutte contre les violences faites aux femmes devrait être prise dans un sens plus large pour leur prévention et gestion dans tous les espaces publics, notamment le marché, les écoles, le travail, entre autres. En outre, les autorités des entités de base notamment des cellules et secteurs s'occupent de plusieurs fonctions à la fois et il leur est difficile de réserver le temps nécessaire pour l'écoute des victimes des violences. Il faut signaler aussi que cela requiert une certaine expérience et expertise dans le domaine du counseling.

V.3.2. Intégration du genre dans le processus de planification et l'influence des femmes leaders

Les femmes présentes dans les conseils des districts et secteurs, n'ont pas suffisamment de marge de manœuvre en ce qui concerne l'influence et le plaidoyer pour l'intégration du genre dans la planification et les budgets des entités décentralisées. Il est ressorti des entretiens que cette prise en compte dépend beaucoup de la sensibilité et de la capacité du personnel technique, principalement les Directeurs de Planification, les Secrétaires exécutifs et les Comités Exécutifs des districts. Les premiers sont supposés être les points focaux genre et sont de fait mieux placés pour s'assurer que l'analyse genre soit présente tout le long du processus de planification. En effet, la planification et le choix des priorités se fait dans des ateliers

techniques depuis le niveau de cellule jusqu'au district. La première ébauche du document de planification est alors présentée aux membres du Conseil de district pour approbation.

A part l'insuffisance de marge de manœuvre, les résultats des interviews et focus group ont montré que les femmes employées et celles occupant des postes de décision dans les gouvernements locaux ne se sentent pas plus concernées que leurs collègues hommes par l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les programmes et budgets. Néanmoins, des individus ayant reçu des formations ou ayant une expérience professionnelle dans le genre se montrent personnellement préoccupés par l'intégration de la dimension dans les domaines sous leurs responsabilités. Ceci est vrai aussi bien pour les femmes que pour les hommes, élu(e)s ou technicien(ne)s. Aussi, l'absence d'une communication fluide et collaboration entre les femmes dans les instances de prise de décisions et les organes du CNF affaiblit les possibilités d'influence dans les programmes et budgets. En effet, les organes du CNF à la base pourraient bien servir de canal d'information aux femmes leaders sur les besoins pratiques et intérêts stratégiques des femmes. Ainsi, les femmes leaders auraient la tâche de s'assurer que les priorités identifiées au niveau des secteurs et qui tiennent compte de l'analyse genre retiennent l'attention lors des planifications au niveau des districts. Comme décrit dans le chapitre I, les avancées faites jusqu'à ce jour sont plus les résultats de la politique nationale et des mesures discriminatives prises en vue de la promotion de l'égalité des sexes au Rwanda que du fait de la sensibilité à l'égalité entre les sexes des élus et techniciens des gouvernements locaux. Néanmoins, le programme de l'Association Rwandaise des Gouvernements Locaux, de certaines organisations non gouvernementales et du CNF contribue de plus en plus à la sensibilisation des élus et techniciens des entités décentralisées. Ainsi par exemple, dans le district de Nyamagabe, les hommes, élus et employés de l'administration locale, sont bien sensibilisés à l'intégration de l'égalité des sexes. Dans plusieurs cas, ils ont été les premiers à attirer l'attention sur la prise en compte de la dimension genre, lors des travaux de planification.

Ainsi, si les femmes n'ont pas, de façon particulière, influencé l'intégration du genre dans les plans et budgets des gouvernements locaux de sorte que ceci soit une culture dans ces entités, elles ont induit des changements ponctuels concernant des activités précises, lors de l'approbation des plans et budgets. Certains de ces changements sont à encourager. A titre d'exemple, dans le secteur Rugabano, district de Karongi, pendant «la semaine de l'armée», il a été décidé que la population ensemble devra fabriquer des briques adobes et ramasser les pierres. Les femmes sont intervenues pour une division du travail qui les arrangeait : puiser de l'eau et que les hommes s'occupent de mélanger la terre et presser les briques. En outre, Les femmes membres du conseil de district à Karongi ont insisté pour que le budget de l'an passé destiné au sport soit reparté entre les garçons et les filles. Ainsi, dans le financement des compétitions sportives, les équipes des filles étaient également éligibles. Pour l'hôpital de Kirambo, en district de Karongi, il a été prévu l'achat du matériel électrique, mais les femmes membres du conseil de district ont insisté pour qu'une partie des fonds destinés à ceci soit plutôt dévolue à l'amélioration de l'équipement de la maternité. En district Nyamgabe, les élus et techniciens rencontrés ont affirmé que la conscience en ce qui concerne la nécessité d'intégrer le genre et la sensibilité existent, mais il manque encore la capacité technique. Néanmoins, les membres du conseil de district sont à ce stade capables de faire une analyse genre du budget et proposer des rectifications si nécessaires.

V.4. Opportunités et facteurs limitant à la participation politique des femmes

V.4.1. Les facteurs favorables et opportunités

Au niveau national, l'environnement politique au Rwanda est favorable à la promotion de l'égalité entre les sexes et une volonté positive est exprimée dans ce sens. Ceci s'est concrétisé par entre autres mesures de discrimination positive, l'adoption du quota d'un minimum de 30% de représentation féminine. Au sein des entités décentralisées, des efforts sont donc déployés en vue de respecter ce quota quoiqu'une attention particulière doive aussi être donnée à l'encouragement de l'expression et la considération des opinions exprimées.

Par ailleurs, des instructions par le MINECOFIN pour l'intégration du genre dans les budgets ont été diffusées et les directeurs des districts chargés de la planification formés. Le projet « Gender Budgeting » financé par l'UNIFEM et intégré dans le service budget du MINECOFIN accompagne ce dernier à mieux définir l'intégration du genre dans le processus de budgétisation. Quatre ministères pilotes ont été sélectionnés pour servir de modèle dans l'analyse genre et son intégration dans le processus de budgétisation. Il s'agit du Ministère de l'Education, celui de la Santé, de l'Agriculture et le Ministère des Infrastructures. Le problème/ou le défi de cette budgétisation sensible au genre concerne plutôt le transfert de capacités aux entités décentralisées en vue de les aider à s'approprier les résultats des analyses et déboucher sur une mise en œuvre efficace des actions de développement.

Aussi, l'Association Rwandaise des Gouvernements Locaux (RALGA) apporte un appui significatif dans le renforcement de capacités des entités décentralisées pour une meilleure prise en compte de la dimension genre. Son programme comporte, entre autres volets, l'organisation des sessions de formation ainsi que des échanges et réseaux en faveur des femmes exerçant des fonctions importantes au sein des entités décentralisées.

Les premières sessions de formations ont été exécutées en collaboration avec le MIGEPROF et MINECOFIN et ont touché quatre personnes par district dont le responsable de la planification, la représentante du CNF ainsi que le représentant des jeunes. Ces formations sont d'une grande utilité mais restent insuffisantes.

L'organisation des échanges entre les femmes membres des Comités Exécutifs des districts vise à construire un réseau pour échange et réflexion sur les défis qu'elles rencontrent. Ce volet permet aux femmes leaders de faire ressortir les vrais défis auxquels elles font face mais devraient davantage renforcer le plaidoyer auprès des décideurs pour que des stratégies d'y faire face soient proposées. Dans le secteur de Kinzuzi du district de Rulindo dans la Province du Nord, les réunions mensuelles des conseils des femmes au niveau du secteur permettent de réfléchir et d'analyser les questions spécifiques des femmes et font le plaidoyer auprès des organes de décision.

Les représentantes du CNF sont membres d'office des conseils respectifs des entités décentralisées et constituent de ce fait un lien entre les deux mécanismes pour favoriser une meilleure compréhension des questions d'égalité et leur prise en compte par les organes de décision. Encore une fois, les conseils des femmes manquent visiblement des moyens financiers et de ressources humaines pour faciliter efficacement le processus d'analyse des questions d'égalité et jouer efficacement le rôle de plaidoyer. Il est prévu qu'un agent du CNF doit être détaché pour chaque district, mais que chaque district devra le rémunérer sur ses fonds propres. Au cours de cette recherche, trois districts sur cinq avaient recruté cet agent. Leur fonction est réduite à recevoir les doléances des femmes et à les orienter auprès des autres intervenants en fonction des domaines d'intervention.

La présence des organisations de la société civile ainsi que des projets de coopération avec une longue tradition dans le domaine de l'égalité des genres représentent également une opportunité, car leurs différentes expertises peuvent être capitalisées et coordonnées en vue d'appuyer les

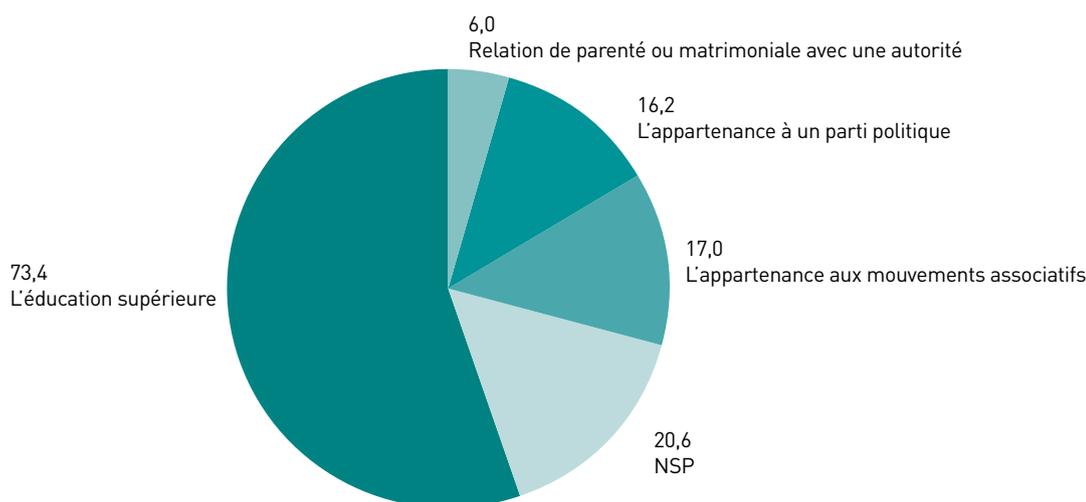
districts pour l'intégration de la dimension dans ses programmes et budgets. Nous avons déjà parlé de l'encadrement significatif du Programme d'appui à la Gouvernance Locale en milieu rural au Rwanda (PAGOR) au district de Nyamagabe. Un autre projet intéressant dans ce domaine d'accompagnement des districts pour une meilleure prise en compte de la dimension genre est celui de la SNV/PNUD. Le projet est encore récent : il a commencé en 2008. Il intervient dans cinq districts pilotes du pays dont celui de Nyamagabe qui fait l'objet de notre zone de recherche. Bien que ce projet soit nouveau, nous pouvons nous référer à ses objectifs pour montrer en quoi le projet pourrait contribuer à améliorer les capacités des districts dans la prise en compte des questions de genre et dans la promotion de l'égalité homme-femme. Les objectifs du Projet sont entre autres de :

- Promouvoir la disponibilité d'une base de données et information en matière de genre dans cinq districts pilotes ;
- La promotion de l'intégration de l'analyse genre dans les politiques, programmes et plans des districts relatifs à la lutte contre la pauvreté ;
- Accroître la compréhension et la sensibilité sur les questions de genre au niveau de la population des dits districts.

Le projet a soumis au mois d'avril son rapport de l'audit genre de cinq districts. Le rapport spécifie que seul le district de Nyamagabe a montré des capacités d'innovation en matière de genre.

Il faut de plus signaler que les programmes spécifiques initiés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté opérant dans les secteurs et cellules comme « Ubudehe » et « Vision 2020 Umurenge » proposent des indicateurs tenant compte de l'égalité des sexes. Le processus de sélection des bénéficiaires est participatif et exige que les femmes soient incluses parmi les bénéficiaires du projet à hauteur d'au moins 30%. Enfin, au sein de la communauté, les mentalités évoluent progressivement si bien que les résistances à la participation politique des femmes diminuent. Pour les répondants, le facteur le plus favorable à l'accès des femmes aux postes de décision est l'éducation supérieure comme le montre le graphique suivant.

Graphique 5 : Les facteurs favorisant la participation politique des femmes



Si une bonne majorité des répondants a classé l'éducation supérieure comme facteur le plus favorable, un nombre non négligeable, à part ceux qui n'ont pas donné de réponse, a pointé l'appartenance aux mouvements associatifs, puis aux partis politiques. La relation de parenté ou matrimoniale est aussi considérée, quoiqu'en dernier lieu. Ceci implique donc que pour une bonne partie de la communauté rwandaise, l'occupation par les femmes des postes de décision est vue comme une fonction normale. Il est ressorti de l'étude que les époux des femmes leaders à la base ont appuyé et encouragé leurs épouses à y postuler. Néanmoins, le nombre important des sans avis dans l'enquête peut signifier le peu d'intérêt à la promotion des femmes ou de l'égalité homme-femme.

V.4.2. Facteurs limitants

Si comme présenté dans la section 2.2., une bonne majorité des participants considère qu'il n'y a pas de postes appropriés aux hommes et aux femmes, les discussions de focus group et les entretiens individualisés ont fait ressortir l'influence de la division sexuelle du travail dans les perceptions des responsabilités au sein des entités décentralisées. Ainsi, les postes à caractère social sont plus réservés aux femmes et nombreuses candidates se conforment à cette perception. C'est ainsi que nombreuses sont Vice-Maires des affaires sociales. Cette appréciation a été confirmée par les interviews des intervenants dans le processus de décentralisation. Ils reconnaissent qu'on a soutenu plus les femmes aux postes sociaux car, par considération aux nombreuses attentes et défis de ce domaine, certaines femmes dans les entités décentralisées avouent avoir été frustrées de s'être retrouvées dans les postes de responsabilité avec des moyens limités face à des groupes cibles ayant des attentes illimitées. Les stratégies appropriées pour faire face à ces défis dépassent le niveau des districts et les interventions ne peuvent qu'être sporadiques. Aussi, certaines autorités locales présentent des exigences dans ce sens lors du recrutement des agents. Par exemple, un Secrétaire Exécutif de secteur préférera avoir un homme comme Chargé de l'Etat civil au secteur sous prétexte des exigences du poste : nombreux déplacements dans les cellules, l'intérim en son absence, etc. Bien plus, l'orientation scolaire qui a voulu que les filles soient dans les sections sociales les porte conséquemment aux postes à caractère social.

Par ailleurs, le manque de formation politique ainsi que le peu de maîtrise de l'art de gouverner sont à la base de la résistance à se présenter aux concours et élections. De plus, la responsabilité domestique demeure une entrave à l'accession des femmes à des postes de grande responsabilité. En effet, il est ressorti des discussions de focus groups et des interviews que les femmes en général se sentent plus responsables du foyer que les hommes. Certaines d'entre elles donc, en dépit de leurs qualifications, se rabattent sur des postes moins exigeants en terme de temps et d'efforts dans le but de maintenir leur présence au foyer surtout si leurs maris occupent déjà des postes aussi exigeants.

Il convient de signaler aussi la difficulté liée à la mauvaise interprétation de la notion d'égalité des sexes selon laquelle les femmes devraient imiter des hommes pour se faire valoir. Les stratégies et les moyens qui permettraient aux femmes d'assumer à la fois des fonctions biologiques et professionnelles ne reçoivent pas une attention particulière. Ainsi, les garderies d'enfants et les écoles maternelles restent peu nombreuses, de même que les heures de travail surtout les réunions nocturnes sont des obstacles à une meilleure participation des femmes aux postes de responsabilité. Enfin, le bénévolat des postes de décision à la base a été cité comme un facteur entravant la participation des femmes. Pour les participants à la recherche, les avis sont partagés. Certains ont affirmé que les femmes seraient plus soutenues par leurs maris et membres de la famille à occuper ces postes si elles étaient payées tandis que pour d'autres, les femmes acceptent le bénévolat plus facilement que les hommes. Les deux idées ne sont pas contraires mais signifient que les femmes mariées risquent des conflits familiaux si elles s'engagent sans le consentement de leurs maris. Un autre défi est qu'il existe à la base une multitude de comités qui exigent un investissement de temps de leurs membres soit pour les réunions, les formations ou pour l'exécution des mandats confiés.

CHAPITRE VI : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

VI.1. Conclusion

Le processus de décentralisation offre des opportunités permettant d'améliorer le statut des femmes rwandaises. En effet, plusieurs espaces permettant aux citoyens de s'exprimer sur les questions d'intérêt général sont disponibles et à tous les niveaux. De par leur proximité avec les citoyens ordinaires, ces espaces sont arrivés à traiter les questions relatives aux besoins pratiques et aux intérêts stratégiques des femmes notamment la lutte contre les violences faites aux femmes et leur droit à accéder à la propriété foncière. Les entités décentralisées ont intégré ces questions et plus particulièrement la lutte contre les violences faites aux femmes dans leur planification. Le suivi de la mise en application de la CEDEF a mobilisé plusieurs acteurs nationaux et locaux et constitue de ce fait un facteur d'influence favorable aux réflexions permanentes sur des stratégies et programmes d'action en la matière. La volonté politique de promouvoir l'égalité des sexes a aussi favorisé l'ouverture et le soutien des autorités aux mécanismes de lutte contre les violences faites aux femmes.

Néanmoins, l'analyse genre et son intégration dans le processus de planification et de budgétisation reste partielle et ce malgré les exigences des instructions en la matière. La faible capacité technique en matière d'analyse genre et planification des techniciens et autres membres des organes consultatifs des entités décentralisées constitue un point faible et un obstacle à une analyse genre complète et à la conception des plans sexospécifiques.

Les conseils des femmes qui devraient appuyer et éclairer le processus de ces analyses et faire le plaidoyer auprès des différents mécanismes mis en place dans le cadre de la décentralisation ne disposent pas de moyens techniques et financiers suffisants. Son Secrétariat permanent national est submergé et doit répondre à de nombreuses sollicitations et invitations aux réunions de nombreux partenaires, au détriment de réflexions stratégiques sur une possible meilleure façon de jouer son rôle. De plus, les budgets destinés aux conseils des femmes au niveau des districts sont limités au financement des réunions statutaires. Dans un des districts concernés par l'étude, le CNF n'a pas organisé ces réunions depuis deux ans faute de moyens. Il s'avère donc difficile pour les représentantes du conseil des femmes auprès des organes consultatifs de porter la voix de leur base sans concertation permanente.

Il faut signaler aussi que le niveau de concertation et de complémentarité des acteurs dans le domaine de l'égalité à la base reste faible. Les mécanismes de concertation notamment le JAF ne l'ont pas encore intégré totalement. Les questions d'égalité sont référées à tort ou à raison aux organisations dites « des femmes » notamment MIGEPROF, CNF, organisations de la société civile travaillant dans la promotion de l'égalité des sexes. Ces dernières n'ont pas suffisamment de moyens pour intervenir efficacement au niveau de la base. Ainsi, la mise en responsabilité sociale des élus locaux vis-à-vis des questions d'égalité reste faible.

Le facteur d'influence le plus important ayant favorisé la prise en compte des questions de l'égalité dans le processus de planification et budgétisation, est l'existence des programmes de développement ayant une longue culture et politique de promotion de l'égalité entre les genres. Les succès que connaît le district de Nyamagabe dans les innovations en matière de genre sont pour une bonne partie, liés à l'accompagnement du projet de la Coopération canadienne, PAGOR. Il faut reconnaître cependant que les districts dits performants ont une ouverture d'esprit leur permettant d'apprendre et d'innover.

Malgré les limites énoncées ci-dessus, la participation des femmes dans le processus de décision a contribué au renforcement de l'estime des femmes que ce soit au niveau individuel ou de la

communauté. Les femmes se sentent valorisées et reconnues comme interlocutrices valables dans le processus de développement. Néanmoins, le niveau d'expression de leurs idées et l'influence sur les décisions restent encore limités. Le manque de confiance en soi ainsi que le manque de formation et d'information sont des obstacles majeurs à l'expression des femmes et semblent expliquer la faible représentation des femmes dans les postes techniques au niveau des entités décentralisées. L'éducation est perçue comme le facteur le plus favorable à l'amélioration de la participation des femmes.

La relation entre la participation des femmes dans la prise de décision et la prise en compte des besoins pratiques et stratégiques sexospécifiques dans la planification du développement n'est pas encore évidente. Par contre, il est encourageant de remarquer qu'il n'y a pas de résistance de la part des techniciens et responsables des entités décentralisées (hommes et femmes), pour la prise en considération de la dimension genre. La capacité technique et la disponibilité des outils sont les principaux problèmes.

Par ailleurs, au sein des communautés, qu'une bonne partie des répondants à notre questionnaire estiment qu'il n'y a d'obstacles ni à l'expression des femmes ni à leur représentation dans les postes clés de la gouvernance locale démontre une faible sensibilité de la part de communautés à la base des questions d'inégalités de genre. La transformation des rapports sociaux de sexe exigent aussi une éducation permanente de la population à tous les niveaux et avec une stratégie coordonnée de la part des acteurs. Les formations et sensibilisations destinées à la population au sens large sont actuellement ponctuelles et portent uniquement sur des domaines spécifiques, notamment la compréhension des lois favorables à l'égalité et les questions de violence basée sur le genre. La notion d'égalité est parfois mal interprétée et de nombreux participants aux focus groups considèrent que cela est à la base des résistances au changement dans le domaine. Pour certains participants aux focus groups les mobiles de cette résistance ne sont pas les mêmes. Les hommes ont peur de perdre leur domination tandis que les femmes craignent d'être ridiculisées pour avoir agi contrairement aux pratiques et coutumes. Les aspects positifs les plus connus en rapport avec l'égalité des sexes sont notamment l'éducation de la fille/femme et la participation des femmes dans les organes de décisions. Il y a donc un besoin réel et une nécessité de concevoir un programme intégré de formation et de sensibilisation de la communauté en matière d'égalité des genres pour favoriser un changement d'attitudes et réduire des résistances aux changements. En définitive, le processus de décentralisation offre beaucoup d'opportunités susceptibles d'accélérer la transformation des rapports homme-femme en faveur de leur égalité à condition de renforcer les moyens d'action des entités décentralisées et des communautés pour qu'elles puissent s'approprier ce processus.

VI.2. Recommandations

L'ensemble des recommandations ci-dessous vise à l'amélioration de la participation politique des femmes et l'intégration de l'égalité des sexes dans les entités décentralisées comme préalable à l'amélioration du statut socio-économique de la femme. En vue de soutenir efficacement ce processus, il sera nécessaire d'agir aux niveaux individuel, institutionnel et communautaire. Plusieurs acteurs sont concernés car la transformation des rapports homme-femme exige un changement d'attitudes et comportements en faveur d'un monde plus juste et équitable et dans lequel l'égalité de tous est reconnue. Ainsi, l'amélioration de la participation des femmes au processus de décision au niveau des entités décentralisées exige que différents acteurs aient, chacun dans son domaine, des stratégies permettant de relever ces défis.

Au MINALOC et au MINECOFIN

- Développer un programme suivi de renforcement des capacités des entités décentralisées en matière d'analyse genre et planification-budgétisation en vue d'améliorer son niveau de prise en compte dans les contrats de performance et dans les budgets. Les orientations en matière d'élaboration des contrats de performance devraient fournir des indicateurs spécifiques par rapport à chaque domaine faisant objet de planification ;
- Appuyer les districts dans l'élaboration ou la revue des plans de développements en tenant compte de la dimension genre ;
- Elaborer une stratégie de partenariat avec des acteurs intervenants dans la décentralisation et influencer la prise en compte de la dimension genre dans leur planification de la promotion de l'égalité des sexes ;
- Inclure dans les évaluations régulières du processus de décentralisation, l'analyse des obstacles auxquels font face les communautés dans le contrôle de l'action publique et surtout en matière de genre pour permettre d'initier des stratégies d'accompagnement ;
- Rendre disponible une ressource ayant une expertise en genre pour pouvoir accompagner l'analyse au niveau du processus de décentralisation ;
- Accompagner chaque district dans l'élaboration d'une politique et une stratégie en matière de genre lui permettant de définir les rôles et responsabilités de différentes unités et acteurs ainsi que les stratégies d'intervention vis-à-vis des questions de l'égalité des sexes.

Au MIGEPROF

- Accompagner le travail technique d'élaboration des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer les changements acquis en matière d'égalité des sexes au niveau individuel, institutionnel et celui de la communauté ;
- Renforcer les capacités des agents chargés des questions genre au niveau des districts pour les rendre capables de soutenir et superviser l'intégration genre dans les plans et budgets des entités décentralisées ;
- Elaborer un programme d'éducation et de sensibilisation continu de la population à la base dans le domaine de l'égalité des sexes en vue de réduire les résistances au changement et de soutenir les progrès acquis. Le programme devrait aussi comprendre la sensibilisation des familles à renforcer l'éducation de leurs filles jusqu'au niveau supérieur et les filles à s'orienter selon leurs capacités et vocations. Ce programme pourrait être mis en œuvre par le CNF, mais en lui octroyant les moyens nécessaires ;
- Soutenir des réflexions et analyse visant à identifier les stratégies et programmes permettant de réduire la surcharge de travail des femmes ainsi que l'accompagnement nécessaire aux femmes se trouvant dans les organes de décision des entités décentralisées (en tenant compte des obstacles à leur participation). Ces analyses devraient influencer la planification et la budgétisation des actions de développement des entités décentralisées et du gouvernement central.

A RALGA

- S'intéresser à des projets visant la promotion de l'égalité homme-femme dans la gouvernance locale (comme le PAGOR) et capitaliser leurs acquis pour que d'autres districts en profitent ;
- Susciter la création d'un réseau entre les femmes leaders au niveau des entités décentralisées pour les aider à approfondir l'analyse des obstacles à la participation des femmes et faire le plaidoyer au niveau des instances de décision.

Au CNF et aux organisations de la société civile

- Appuyer les conseils des femmes au niveau des entités décentralisées à l'élaboration de leur stratégie d'intervention dans le processus de décentralisation et particulièrement dans l'influence des mécanismes de participation en vue d'une meilleure prise en compte des questions d'égalité ;
- Capitaliser et documenter les expériences positives notamment par la production des rapports réguliers des succès dans le domaine de l'égalité des genres et les diffuser pour servir de modèle et de référence aux autres ;
- Collaborer ou plaider en faveur des programmes de formation en leadership et autres activités de renforcement des capacités pour les femmes en postes de décision ou les candidats potentiels ;
- Redéfinir le rôle de l'agent du conseil des femmes au niveau du district pour permettre une complémentarité et une synergie avec d'autres unités du district, des secteurs et des cellules ;
- Les associations de promotion des femmes se sont montrées efficaces dans le renforcement de l'estime de soi chez de nombreuses femmes. Il conviendrait de documenter cette expérience et d'identifier des éléments ayant renforcé ce processus afin de s'en inspirer.

Aux partenaires financiers

- Renforcer les moyens d'action des communautés et des acteurs de la société civile œuvrant dans la promotion de l'égalité à travers le financement de leurs programmes d'action en vue d'augmenter leurs capacités et la responsabilisation sociale des élus.

Bibliographie

Beall, J. 2007. Decentralization, Women's Rights and Development. London School of Economics and Political Science, 21st March 2007 retrieved from http://www.idrc.ca/en/ev-142655-201-1-DO_TOPIC.html on February 25, 2010.

Evertzen, A. 2001. Gender and local governance. SNV - Netherlands Development Organisation. Retrieved from www.cities-localgovernments.org/uclg/.../genderandlocalgovernance.doc on February 25, 2010.

Journal Officiel de la République du Rwanda, Loi organique portant régime foncier au Rwanda N° 08/2005 du 14/07/2005.

MIGEPROF, Profil du Genre au Rwanda 2005-2007, février 2009.

MINALOC, Politique Nationale de Décentralisation, 2000 et le Document de Programme de mise en œuvre.

MINALOC-Programme quinquennal de mise en oeuvre de la décentralisation au Rwanda, mars 2003.

MINALOC, Document Cadre de la Stratégie de décentralisation au Rwanda, juillet 2007.

MINECOFIN, Guide de planification et de Budgétisation pour les gouvernements locaux, volume 1, 2007 et Gender Budgeting Instructions, annexes.

Ministry in the Prime Minister's Office in charge of Gender and Family Promotion. Draft II. 2009. National gender policy. Rwanda : Kigali.

Ministre à la primature chargée de la promotion de la famille et du genre, rapport unique valant iv^{ème}, v^{ème} et vi^{ème} rapports sur la mise en oeuvre de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1994-2005), juillet 2007.

Mukhopadhyay, M et Singh, N, Justice de genre, citoyenneté et développement, Presses de l'Université Laval/l'Harmattan/CRDI 2009 336 p. Retrieved from http://www.idrc.ca/fr/ev-108814-201-1-DO_TOPIC.html on February 25, 2010.

Projet d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda, Stratégie genre/plan opérationnel, novembre 2007.

RALGA, Guide de planification et de Budgétisation pour les gouvernements locaux, volume 1, 2007.

République du Rwanda, Constitution du 4 juin 2003.

Republic of Rwanda, 2009. National evaluation report on implementation of the Beijing declaration and platform for action (1995) and the outcome of the twenty-third special session of the general assembly (2000).

Verdiana, G. 2010. Report on Gender audit 2. National University of Rwanda. Rwanda: Kigali.

Wettenhall, R. 2009. Civic engagement in public and global governance. University of Canberra. Retrieved from www.wcf2009.org/program/down/S4-P04-1_Roger_Wettenhall.ppt on February 25, 2010.

