



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Contrôle parlementaire de la coopération pour le développement : Étude de cas sur le Parlement du Rwanda

Table des matières

1. Résumé.....	2
2. Analyse de la situation	3
3. Cycle budgétaire et structure nationale de l'aide.....	14
4. Recommandations pratiques.....	17
5. Liste des acronymes et abréviations.....	19

Elaborée par Alexander O'Riordan, Consultant, avec la contribution d'Alessandro Motter, Conseiller principal pour les affaires économiques et sociales (UIP), et Norah Babic, Responsable du Programme de coopération technique (UIP), sur la base de travaux de recherche et d'entretiens menés d'avril 2021 à janvier 2022.

1. Résumé

Après s'être relevés du génocide de 1994, les dirigeants du Rwanda sont parvenus à établir la stabilité et une croissance économique forte et soutenue, et à élargir les services publics. Le système parlementaire comprend deux Chambres dans lesquelles la proportion de femmes (61 % à la Chambre basse) et de jeunes est l'une des plus élevées du monde. La Chambre basse du Rwanda compte également des représentants de jeunes et de personnes handicapées. Deux représentants des universités locales siègent à la Chambre haute.

Le Rwanda a obtenu de bons résultats sur les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale et a amélioré son score tous les six depuis 2010. Le Gouvernement a également créé les cinq composantes jugées nécessaires en termes de responsabilité mutuelle. La participation des citoyens à l'élaboration des budgets publics est exemplaire et la transparence des systèmes de gestion des finances publiques et de budgétisation tenant compte de l'égalité homme-femme sont largement reconnues.

La communauté internationale n'a cependant pas récompensé le Rwanda : les partenaires internationaux de développement passent moins par les systèmes gouvernementaux que la moyenne pour les pays les moins avancés (PMA). Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement¹ a relevé en 2018 que la part du budget alimentée par la coopération internationale pour le développement s'érodait : le pourcentage de fonds transitant par les systèmes rwandais de gestion des finances publiques a décru, passant de 80 % en 2016 à 37 % en 2018. Ces changements importants n'ont pas été discutés avec les membres du Parlement, ce qui pose problème en termes de reddition de comptes aux dirigeants élus du Rwanda.

L'établissement de la Commission des comptes publics a permis au Parlement d'approfondir ses relations avec l'Office de l'auditeur général, ce qui a débouché sur un contrôle accru des finances publiques. Cela ne s'applique toutefois pas aux fonds dépensés au titre de l'aide qui n'ont pas été intégrés au budget. Le Parlement verra sa capacité à analyser et à contrôler les finances publiques accrue une fois l'Office parlementaire du budget établi.

Les partenaires internationaux de développement sont mobilisés et dialoguent avec le Gouvernement dans le cadre de la structure nationale de l'aide. Celle-ci n'assigne cependant pas de rôle spécifique au Parlement. Plusieurs signes témoignent d'une fragmentation des partenaires de développement et d'une réticence au contrôle du Gouvernement, comme la création de groupes de travail sectoriels correspondant aux priorités des partenaires internationaux de développement plutôt qu'à celles de l'autorité des ministères de tutelle. La politique nationale d'aide date de 2006 et ne tient donc pas compte des engagements les plus récents relatifs à l'efficacité de l'aide au développement, dont les plus remarquables sont les engagements concernant l'exercice d'un contrôle par le pouvoir législatif, tels qu'ils figurent dans le Document final de Nairobi de 2016.

Les moyens politiquement réalisables et efficaces d'améliorer le contrôle du Parlement sont énumérés dans la section 4 consacrée aux recommandations pratiques. Celles-ci s'inscrivent dans le champ des intérêts déclarés des partenaires internationaux de développement et du Rwanda. Les plus notables d'entre elles recommandent d'actualiser la politique d'aide nationale; de mettre à profit la

¹ www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Rwanda-online.pdf

représentation législative de la jeunesse, de personnes handicapées et d'universitaires, ce qui permettrait d'améliorer de façon immédiate le sentiment d'appropriation nationale; de fonder les politiques sur des preuves et des analyses; de s'assurer que les programmes des partenaires de développement tiennent compte des priorités parlementaires; et de créer un mécanisme permettant au Parlement de discuter avec les partenaires de développement de la détermination des priorités des programmes par pays.

2. Analyse de la situation

Le Rwanda et son Parlement

Le Rwanda est un pays enclavé d'Afrique de l'Est. Ses voisins sont le Burundi, la République démocratique du Congo, la Tanzanie, et l'Ouganda. Bien que le pays ait acquis son indépendance en 1962, l'actuelle Constitution a été adoptée en 2003 au lendemain du génocide de 1994. Le pays compte quelque 13 millions d'habitants. Paul Kagame est le Président en exercice et ce depuis 2000. Son Gouvernement a assuré la stabilité et une croissance soutenue² comprise entre 4 % et près de 10 % au cours de la dernière décennie (même si la pandémie de COVID-19 ait fait entrer le pays en récession en 2020). Bien que le Rwanda appartienne toujours à la catégorie des pays à faible revenu et des pays les moins avancés, son PIB, qui est d'environ 800 USD par habitant, a triplé depuis 2003³. Le Parlement rwandais est bicaméral et composé de deux Chambres, la Chambre des députés et le Sénat⁴. Le Parlement a été formellement institué (Constitution de 2003) pour remplacer l'Assemblée nationale de transition unicamérale qui a joué le rôle de législateur dans la foulée du génocide de 1994.

La Chambre des députés (Chambre basse) comprend 80 représentants dont 53 élus à la représentation proportionnelle pour un mandat de cinq ans. Vingt-quatre députés sont élus par les conseils provinciaux, deux par le Conseil national de la jeunesse et un par la Fédération des associations des personnes handicapées.

Le Sénat du Rwanda (Chambre haute) comprend 26 sénateurs, tous élus ou nommés pour un mandat de huit ans. Douze sont élus par les conseils provinciaux et huit sont nommés par le Président. Quatre sénateurs sont élus par le Forum consultatif national des organisations politiques, un sénateur par le personnel des universités publiques et un autre par le personnel des universités privées.

La Chambre des députés compte neuf commissions permanentes tandis que le Sénat en a quatre⁵.

Au moins 30 %⁶ des sièges dans chaque Chambre sont réservés aux femmes. Le Rwanda est reconnu comme ayant la plus forte proportion de législatrices (61 % à la Chambre basse)⁷. Le Sénat compte

² data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=RW&start=2009

³ data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=RW

⁴ www.parliament.gov.rw/about-1

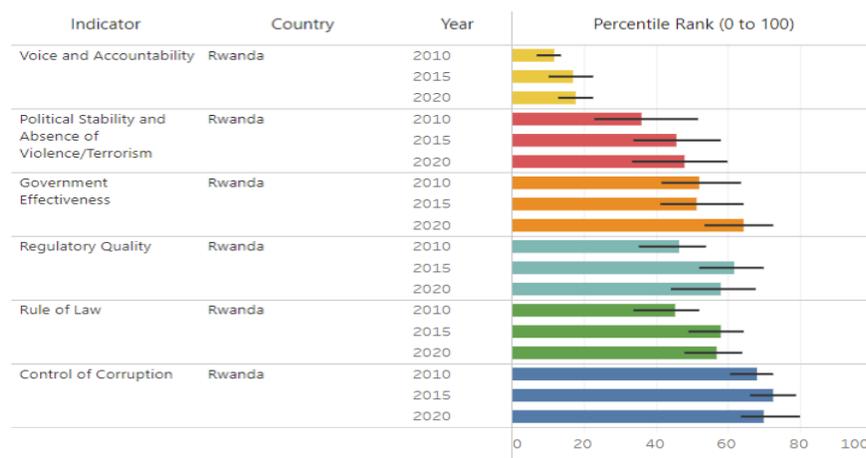
⁵ www.parliament.gov.rw

⁶ freedomhouse.org/country/rwanda/freedom-world/2020

⁷ data.ipu.org/fr/node/32016/data-on-women?chamber_id=45387

également une proportion plus élevée (35 %) de représentantes que ce qu'exige la Constitution⁸. Les jeunes semblent également bien représentés puisqu'un peu moins de la moitié des députés a moins de 45 ans⁹.

Gouvernance et représentation



Le Rwanda affiche de bonnes performances en ce qui concerne les indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale¹⁰ (voir le graphique de gauche). Ces résultats agrègent des indicateurs élaborés par de multiples sources reconnues et montrent que le Rwanda a amélioré ses notations sur l'ensemble des six

indicateurs dans la décennie suivant 2010. Cependant, le classement du pays a reculé depuis 2015 en matière de qualité de la réglementation, d'état de droit et de maîtrise de la corruption. Il a progressé dans la catégorie "voix citoyenne et responsabilité" mais son score est faible. Cette tendance est corroborée par le rapport 2021 sur les Objectifs de développement durable (ODD) qui indique que concernant l'ODD 16 "Paix, justice et institutions efficaces", le Rwanda a "des défis majeurs à relever"¹¹.

Finances publiques et efficacité du développement

M. R. Tusabe, Ministre des finances et de la planification économique, a présenté au Parlement en mai 2021¹² un rapport prévoyant que le Rwanda recueillerait 1 717,2 milliards de RWF (1,7 milliard d'USD) de recettes fiscales et 1 263,7 milliards de RWF (1,2 milliard d'USD) de ressources extérieures (51 % provenant de prêts et le reste de dons) pour l'exercice 2021-2022, ce dont il découle que le Rwanda est toujours fortement dépendant de l'aide au titre des dépenses non renouvelables et des investissements. Comme le montre le rapport du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement¹³ (voir le graphique ci-après), le Gouvernement rwandais est reconnu comme ayant établi les cinq composantes des mécanismes de responsabilisation mutuelle :

⁸ data.ipu.org/fr/node/32016/data-on-women?chamber_id=45388

⁹ data.ipu.org/fr/node/32016/data-on-youth?chamber_id=45387

¹⁰ info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

¹¹ dashboards.sdindex.org/profiles/rwanda

¹² www.minecofin.gov.rw/news-detail/default-f4d7602305

¹³ www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Rwanda-online.pdf

Mécanismes de responsabilisation mutuelle

Mutual accountability mechanisms

Mutual accountability underpins the efforts of development actors to meet joint commitments, improve how they work together and increase their development effectiveness. Mutual accountability mechanisms are made up of multiple, reinforcing components that can help enhance transparency and accountability at country level. Global Partnership monitoring defines and assesses mutual accountability against five components. Rwanda has **five out of five** components in place.



Component 1
Comprehensive policy framework for development co-operation



Component 2
Country-level targets for government and development partners



Component 3
Regular joint assessment of progress



Component 4
Assessments are inclusive and involve non-state actors



Component 5
Timely, publicly available results of assessments



In place



Not in place

[Les 5 composantes des mécanismes de responsabilisation mutuelle qui ont été établis]

Les succès remportés par le Rwanda pour renforcer ses systèmes nationaux n'ont cependant pas été récompensés par les partenaires internationaux de développement à la hauteur des efforts déployés. D'après le rapport du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement pour le cycle de suivi 2018¹⁴, 72 % de l'aide allouée au titre de la coopération au service du développement sont imputés sur le budget qui fait l'objet d'un examen parlementaire (un pourcentage inférieur à l'objectif de 85 % convenu par les partenaires internationaux de développement du Rwanda dans une "déclaration d'intention"¹⁵ de 2006). Bien que comparativement élevé, ce pourcentage signe un recul par rapport aux 76 % qui étaient de mise deux ans plus tôt, en 2016. Un changement plus patent encore est le plus faible passage du financement des partenaires internationaux de développement par les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires : 80 % des fonds étaient versés à ces systèmes en 2016, contre 37 % en 2018. Cette situation empêche les ministères de tutelle (autres que le Ministère des finances et de la planification économique) de rendre compte au Parlement des investissements des partenaires dans le développement. De ce fait également, le Gouvernement a plus de mal à évaluer l'incidence de l'aide allouée au titre de la coopération pour le développement là où c'est le plus important, c'est-à-dire dans les domaines de la prestation de services et des investissements publics. Cela érode aussi indirectement l'obligation redditionnelle, car l'Office de l'auditeur général ne contrôle pas régulièrement les activités financées par les partenaires de développement qui n'ont pas été inscrites au budget.

Le Ministère des finances et de la planification économique a établi des méthodes claires et transparentes en matière de communication et de consultation sur le budget. Un guide sur le budget

¹⁴ www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Rwanda-online.pdf

¹⁵

www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Frameworks/Local/Aid%20Policy/Donors_Statement_of_Intent.pdf

élaboré à l'intention des citoyens est disponible sur Internet¹⁶ et publié chaque année depuis plus de dix ans ; ce guide est même repris par les partenaires internationaux de développement, tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)¹⁷, sur leurs pages web. L'Open Budget Survey¹⁸ (enquête sur la transparence des budgets) a accordé des notes relativement bonnes au Rwanda pour le contrôle du budget, même si à son sens le Parlement pourrait faire plus pour débattre des budgets publics et faire rapports sur ces discussions. Le Rwanda rencontre cependant des difficultés en matière de mise en œuvre : l'enquête sur la transparence des budgets lui attribue des scores médiocres en matière de participation publique et de transparence, qui sont inférieurs à ceux obtenus par ses pairs régionaux que sont l'Ouganda et le Kenya, par exemple (bien qu'ils soient supérieurs à la moyenne mondiale). Les principaux obstacles qui doivent être surmontés ont notamment trait à la nécessité d'améliorer la prévisibilité en publiant des informations en temps voulu et en les rendant accessibles en ligne. Dans le domaine de la participation, comme le soulignent les recommandations, le Rwanda peut faire plus pour consulter le grand public et la société civile.

Le guide publié par le Gouvernement explique clairement le cycle budgétaire¹⁹ et la manière dont les citoyens peuvent y participer par le biais du "conseil Umushyikirano, prendre part aux discussions budgétaires au Parlement par secteurs et suivre la mise en œuvre des programmes et des projets au Parlement". Le guide, notamment, comprend un chapitre sur l'intégration de l'égalité homme-femme dans le budget et des exemples sur la manière dont cette question est prise en compte dans le processus budgétaire aux niveaux ministériels. Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (2018) a noté que "le Rwanda dispose de tous les éléments dans le système établi pour suivre l'évolution de la situation s'agissant de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes"²⁰. Le Gouvernement a institutionnalisé la pratique voulant que les budgets tiennent compte des besoins des hommes et des femmes, tous les budgets gouvernementaux devant être accompagnés d'un exposé sur le budget de l'État tenant compte de la problématique hommes-femmes soumis chaque année au Ministère des finances et de la planification économique et au Parlement²¹. Bien qu'il ne s'agisse en aucun cas d'une réflexion négative, bien que le Conseil national de la jeunesse (40 % des Rwandais sont âgés de moins de 14 ans²²) et la Fédération des associations de personnes handicapées élisent deux représentants à la Chambre des députés, la possibilité de mettre en lumière les ressources budgétaires allouées aux jeunes et aux personnes handicapées n'est pas pleinement exploitée.

¹⁶

www.minecofin.gov.rw/1/publications/reports?tx_filelist_filelist%5Baction%5D=list&tx_filelist_filelist%5Bcontrôler%5D=File&tx_filelist_filelist%5Bpath%5D=%2Fuser_upload%2Fminecofin%2Fpublications%2FREPORTS%2FNational_Budget%2FBudget_Citizen_Guide%2F&cHash=65389ec201619022de4fbf194158e83b

¹⁷ www.unicef.org/esa/media/7291/file/UNICEF-Rwanda-Understanding-2020-2021-National-Budget.pdf

¹⁸ www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/rwanda

¹⁹

www.minecofin.gov.rw/fileadmin/user_upload/Minecofin/Publications/REPORTS/National_Budget/Budget_Citizen_Guide/2021-2022/Citizen_Guide_202122_Eng_Final.pdf

²⁰ www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Rwanda-online.pdf

²¹ sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23432Rwanda_VNR_Document_Final.pdf

²² data.worldbank.org/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS?locations=RW

En ce qui concerne les partenaires internationaux de développement et les rapports sur l'aide publique au développement (APD), l'APD existe au niveau macroéconomique mais rien n'est dit concernant un contrôle spécifique de ces sources de financement. Avant qu'il soit question de faire rapport sur le budget ou d'annoncer le financement d'un secteur économique ou d'une modalité à utiliser, les décisions sont en fin de compte prises par les partenaires de développement dans leurs organes décisionnels respectifs. Les ressources que les partenaires de développement décident d'allouer aux secteurs devant bénéficier d'un financement représentent 71 % des ressources dont le Rwanda dispose. Bien que ce soit majoritairement les partenaires de développement qui décident quels secteurs rwandais bénéficieront d'un financement, on ne sait pas bien comment les citoyens ou les dirigeants élus peuvent prendre part aux décisions des partenaires de développement, ou les en tenir comptables, sur les activités qui seront menées au Rwanda par le biais de financements extérieurs. Même dans son discours de présentation du budget (36 pages) au Parlement en juin 2021²³, le Ministre Ndagijimana n'a évoqué les prêts et subventions extérieurs qu'une seule fois et, en l'occurrence, uniquement pour présenter de manière synthétique la part des ressources attendues qui serait mobilisée. En revanche, lorsque cela est pertinent, les financements extérieurs sont indiqués dans la circulaire budgétaire qui reprend les 685 lignes budgétaires et peut être consultée en ligne²⁴.

En ce qui concerne la planification à long terme, le Gouvernement rwandais ne prévoit pas que les partenaires internationaux de développement joueront un rôle majeur en la matière : le plan Horizon 2050²⁵ et la Stratégie nationale de transformation 2017-2024²⁶ ne font quasiment pas allusion aux partenaires internationaux. C'est le signe d'une aversion pour la dépendance à l'aide extérieure et de la reconnaissance du risque associé à la confiance accordée aux acteurs internationaux en tant que partenaires de développement à long terme.

23

www.minecofin.gov.rw/fileadmin/user_upload/Minecofin/Publications/REPORTS/National_Budget/Budget_Speech/Budget_Speech_2021-22/2021-22_Budget_Speech_-English_Version.pdf

24

www.minecofin.gov.rw/1/publications/reports?tx_filelist_filelist%5Baction%5D=list&tx_filelist_filelist%5Bcontrole%5D=File&tx_filelist_filelist%5Bpath%5D=%2Fuser_upload%2FMinecofin%2FPublications%2FREPORTS%2FNational_Budget%2FBudget_Call_Circular%2F2021-2022_Second_Budget_Call_Circular%2FCentral_Government%2F&cHash=2d1368c927f9ff74b2de446439271c7c

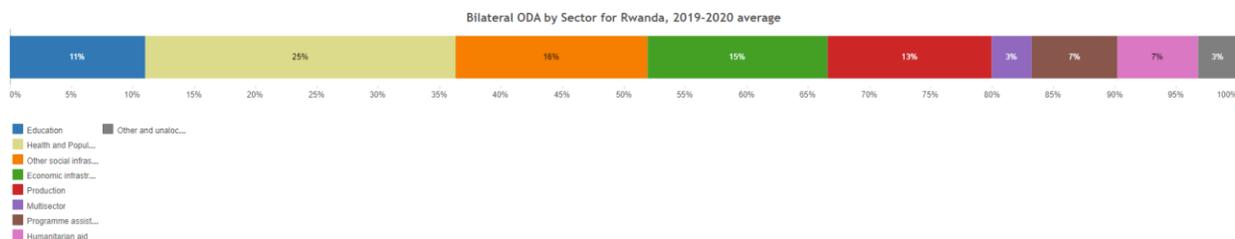
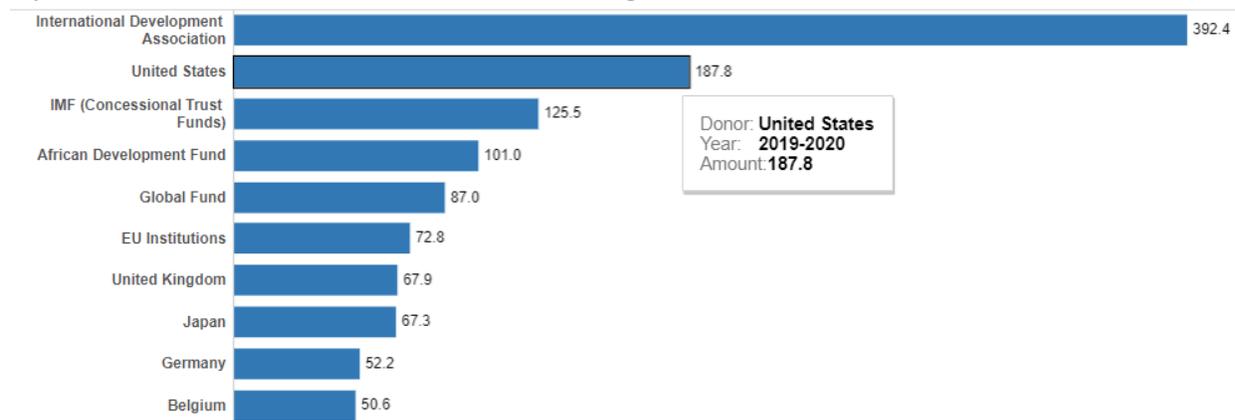
25 www.nirda.gov.rw/uploads/tx_dce/Vision_English_Version_2050_-31_Dec_2020.pdf

26 www.nirda.gov.rw/uploads/tx_dce/National_Strategy_For_Transformation_-NST1-min.pdf

Partenaires internationaux de développement et obligation de rendre compte au Parlement

[Les dix principaux donateurs d'APD brute au Rwanda, moyenne pour la période 2019-2020, en millions d'USD]

Top Ten Donors of Gross ODA for Rwanda, 2019-2020 average, USD million



Selon le graphique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ci-dessus, qui classe les ressources allouées au Rwanda par partenaire de développement pour la période 2019-2020²⁷, le premier donateur d'aide publique au développement est la Banque mondiale. Pourtant, le Diagnostic par pays de la Banque mondiale²⁸ concernant le Rwanda, long de 98 pages, ne fait pas mention du rôle du Parlement en matière de contrôle du financement du développement. De même, la Stratégie de coopération au développement du Rwanda pour la période 2020-2025 de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)²⁹ a choisi de ne pas mettre l'accent sur les mesures tendant à améliorer le contrôle parlementaire de l'aide. L'Union européenne (UE) a décidé de se concentrer sur la gouvernance responsable en tant que l'un de ses trois secteurs prioritaires pour 2014-2020 au Rwanda ; elle a reconnu le "besoin impérieux de renforcer le rôle du Parlement" et s'est engagée en ce sens dans le cadre de ses priorités de programmation. Les changements climatiques sont un autre domaine dans lequel les partenaires internationaux de développement jugent prioritaire de

²⁷

public.tableau.com/views/OECDACaidatag glancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no

²⁸ openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32113/Rwanda-Systematic-Country-Diagnostic.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁹ www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/CDCS_Rwanda_February_2025_2.pdf

renforcer le contrôle parlementaire. Ainsi, l'examen national volontaire du Rwanda pour 2019³⁰ axé sur les progrès accomplis au regard des ODD accorde par exemple un rôle de premier plan au Parlement dans la lutte contre les changements climatiques. Le système des Nations Unies a visiblement un lien plus étroit avec le Parlement mais semble plus enclin à faire connaître ses succès en matière d'égalité homme-femme. Par exemple, le Rapport annuel des Nations Unies sur les résultats des pays pour l'exercice 2019-2020 concernant le Rwanda ne fait pas de référence explicite au contrôle parlementaire³¹ ni au suivi de la mise en œuvre du Document final de Nairobi de 2016. Le Parlement n'a toutefois pas répondu officiellement à l'invitation que lui a faite l'UIP en 2019 à l'effet de fournir des contributions en matière d'établissement de rapports.

Office de l'auditeur général

L'Office de l'auditeur général des finances de l'État est une institution indépendante mais qui fonctionne comme le bras technique du Parlement. L'Office de l'auditeur général et le Parlement ont des relations de travail étroites: l'article 166 de la Constitution de la République du Rwanda (révisée en 2015) prévoit que l'Office de l'auditeur général soumet un rapport annuel aux deux Chambres précisant "la manière dont les comptes ont été gérés, les dépenses faites à tort ou irrégulièrement, et s'il y a eu détournement ou dilapidation des deniers publics". En outre, le même article indique que "[l]e Parlement peut charger l'Office d'effectuer toute vérification financière dans les services de l'État ou de l'utilisation des fonds alloués par l'État"³².

En 2011, le Parlement a rationalisé le nombre de commissions permanentes et a créé la Commission des comptes publics, qui a pour mission "d'analyser le rapport de l'Auditeur général des finances de l'État concernant la gestion des finances publiques et du patrimoine de l'État pour l'année précédente, d'élaborer des projets de recommandations... [et] d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations"³³.

L'Office de l'auditeur général utilise un modèle de risque basé sur quatre critères pour déterminer les activités à auditer :

1. L'intérêt perçu de la partie prenante à l'égard de l'organisme audité
2. Les dépenses de l'organisme (montant réel par rapport au budget global)
3. Les rapports d'audit antérieurs (les demandes d'audit antérieures alourdissent le profil de risque de l'organisme)
4. Le risque de fraude ou de publicité négative (tel que signalé par les lanceurs d'alerte, les médias et d'autres canaux)

³⁰ sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23432Rwanda_VNR_Document_Final.pdf

³¹ rwanda.un.org/sites/default/files/2021-04/Country%20Annual%20Results%20Report%202019-2020%20interactive%20version_.pdf

³² Constitution du Rwanda de 2003 et révisions de 2015
citizenshiprightsafrika.org/wp-content/uploads/2016/09/Rwanda-Constitution-revised-2015.pdf

³³ www.parliament.gov.rw/public-accounts-committee

L'Office de l'auditeur général s'enorgueillit de ne pas se limiter aux audits de conformité. Depuis 2011, la pratique suivie par l'Office en la matière consiste à examiner l'incidence et la conformité des procédures administratives. Les fonctionnaires interrogés par l'Office ont indiqué que les partenaires de développement étaient satisfaits du nouveau niveau de détail de ses rapports. Plus précisément, les activités financées par le biais du Gouvernement, grâce aux financements de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et du Fonds mondial, ont tiré parti des vérifications effectuées par l'Office de l'auditeur général.

Cependant, l'article 165 de la Constitution n'habilite l'Office qu'à réaliser "l'audit des finances et du patrimoine de l'État", ce qui s'étend, au mieux, aux fonds alloués par les partenaires de développement comme indiqué dans les accords de financement signés avec le Gouvernement. Par conséquent, les allocations proportionnellement allouées au Rwanda par les organes décisionnels des partenaires de développement, par le biais d'accords non contresignés par le Gouvernement et/ou d'autres organisations internationales, d'organisations du secteur privé ou d'organisations non gouvernementales³⁴, ne relèvent pas du mandat de vérification incombant à l'Office. À cet égard, le plus faible passage des financements des partenaires internationaux de développement par les systèmes de gestion des finances publiques des pays, qui était de 80 % en 2016 et de 37 % en 2018³⁵, a pour corollaire que moins de la moitié des ressources financières allouées au Rwanda par les partenaires de développement fait potentiellement l'objet d'une vérification par l'Office de l'Auditeur général.

Les activités financées par les partenaires de développement au Rwanda en pâtissent. L'Office de l'auditeur général ne facture pas le coût proportionnel de l'audit aux donateurs, ce qui signifie que ces services sont une contribution du pays partenaire. Plus important encore, les vérifications effectuées par l'Office apportent une légitimité supplémentaire dans la mesure où le Parlement a une relation de travail solide avec lui: en 2020, l'Office de l'auditeur général a contrôlé 87,8 % du budget national ; il facilite également le dialogue entre les circonscriptions et le pouvoir législatif par le truchement de visites conjointes sur le terrain qui visent à vérifier comment les ressources sont utilisées et à s'assurer qu'elles ont un impact local. Ces visites permettent de démontrer le respect du principe de responsabilité démocratique et parallèlement d'identifier les "actifs non-utilisés", ce qui est essentiel pour s'assurer que le Gouvernement veille au maintien des coûts récurrents des investissements des partenaires de développement.

Ironiquement, alors que le fait de ne pas faire passer les financements par les systèmes gouvernementaux signifie que les partenaires de développement renoncent à la contribution du Gouvernement aux coûts d'audit et de contrôle, l'UE soutient financièrement l'Office de l'auditeur

³⁴ L'Office de l'auditeur général a indiqué, lors d'un entretien avec un expert clef, pour ce qui est du financement international des organisations non gouvernementales (ONG), que les ONG sont normalement tenues de coopérer avec le Gouvernement pour mettre en œuvre le programme gouvernemental 2030. Pour assurer la coordination de ces plans d'action, les ONG [peuvent être] associées [aux activités d'audit et de contrôle]."

³⁵ Les experts clés interrogés au Rwanda ignoraient ou n'étaient pas en mesure d'expliquer pourquoi cela s'était produit. Cette tendance est néanmoins conforme à l'appétit moindre que suscite l'aide budgétaire des partenaires européens de développement, ce qui a fait la une des journaux en Éthiopie, au Malawi, au Mozambique et en Ouganda, mais moins au Rwanda.

général et le Parlement, et finance, plus précisément, les visites de parlementaires dans les centres de santé et les activités liées à la violence sexiste³⁶.

Les neuf commissions parlementaires permanentes sont toutes chargées du "suivi des accords de prêts et de subventions relevant de leurs compétences conclus entre le Rwanda et des pays tiers ou des organisations internationales"³⁷.

Politique nationale d'aide

En août 2006, le Gouvernement a approuvé une politique nationale d'aide³⁸ à laquelle les partenaires internationaux de développement ont répondu par une déclaration d'intention non signée en novembre 2006³⁹. Ni la politique d'aide de 2006 ni la déclaration d'intention ne font explicitement référence au contrôle parlementaire, bien que le Gouvernement ait regretté à propos de cette politique d'aide "l'actuelle politisation de l'aide [allouée par les partenaires de développement] au Rwanda"⁴⁰. Aux termes de la politique nationale d'aide, le dialogue et l'obligation redditionnelle relèvent presque exclusivement du pouvoir exécutif (et plus particulièrement du Ministère des finances et de la planification économique) et des représentants des partenaires internationaux de développement dans le pays. Le succès remporté par le Gouvernement pour avoir une plus grande influence sur le financement de développement a été reconnu et, comme l'a noté l'étude réalisée en 2012 par la société civile sur l'efficacité de l'aide apportée au Rwanda, le Gouvernement est parvenu à "reprendre habilement la rhétorique [des donateurs] pour avoir un effet de levier et faire jouer son capital de négociation"⁴¹.

Cependant, le rôle tant des élus rwandais que des représentants élus des partenaires internationaux de développement n'est pas assigné. Même l'étude réalisée par la société civile en 2021 prône une responsabilisation accrue des acteurs nationaux, sans toutefois aller jusqu'à recommander de confier un rôle plus important aux dirigeants élus du Rwanda. Les partenaires internationaux de développement érigent également la responsabilité mutuelle en principe incombant presque exclusivement au pouvoir exécutif⁴² mais ne font pas grand-chose de tangible pour inciter les représentants élus des bénéficiaires et des parties prenantes du pays à exercer un contrôle. Dans la déclaration d'intention, les partenaires internationaux de développement se sont effectivement engagés à accroître la part de l'aide inscrite au

³⁶ Malgré les communications envoyées à diverses reprises à la délégation de l'UE à Kigali et au personnel du projet chargé de la gestion des ressources de l'UE, toutes les demandes d'entretien sont demeurées sans réponse, empêchant de corroborer le point de vue de l'UE sur ces activités.

³⁷ www.parliament.gov.rw/chamber-of-deputies-2/organs/standing-committees

³⁸ www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Frameworks/Local/Aid%20Policy/Aid_Policy.pdf

³⁹

www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Frameworks/Local/Aid%20Policy/Donors_Statement_of_Intent.pdf

⁴⁰ Ministère des finances et de la planification économique, *Rwanda Aid Policy* (Kigali, 2006), par. 1.6.

⁴¹ reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Aid%20effectiveness%20in%20Rwanda%202012.pdf

⁴² Déclaration d'intention, section 4, p. 4 : nous nous devons de mettre l'accent sur les conditions préalables nécessaires pour que le GdR [Gouvernement du Rwanda] soit en mesure d'absorber efficacement un volume accru d'APD. Il s'agit notamment d'améliorer encore les systèmes de gestion des finances publiques, y compris des marchés publics, et de réaliser de nouveaux progrès en matière de gouvernance et de renforcement des capacités de prestation de services. Nous devons également souligner l'importance d'un suivi et d'une évaluation efficaces, ainsi que d'un système statistique national de bonne qualité."

budget (soumis au contrôle du Parlement) en la portant à 85% d'ici 2010, mais cet objectif n'avait toujours pas été atteint lors du cycle de suivi de 2018 (voir plus haut).

Trois des quatre principes de l'efficacité du développement⁴³ engagent les partenaires internationaux de développement à adopter les mêmes définitions sectorielles que celles utilisées par le gouvernement du pays partenaire et à déterminer avec celui-ci les activités sur lesquelles portera le contrôle. C'est là un point fondamental pour permettre aux gouvernements démocratiquement élus d'exercer leur mission de contrôle et de collaborer avec les partenaires de développement conformément aux responsabilités confiées à l'entité gouvernementale compétente. L'appropriation par le pays, qui est le premier principe de l'efficacité du développement, est considérablement entravée si les partenaires de développement adoptent des définitions sectorielles contraignant les ministères de tutelle mandatés à négocier entre eux pour simplement contribuer à un projet spécifique et/ou le superviser. De même, le deuxième principe de l'efficacité du développement, "mettre l'accent sur les résultats", requiert une définition claire des indicateurs et l'identification des ministères de tutelle auxquels le suivi et la réalisation des objectifs seront confiés. Dans la même veine, la transparence n'a guère de sens si les définitions sectorielles et descriptions de projets des partenaires de développement sont incompréhensibles pour le fonctionnaire moyen élu ou nommé du gouvernement du pays partenaire. La responsabilité mutuelle est évidemment encore plus difficile à respecter si les partenaires de développement et les représentants élus sont incapables de savoir s'ils parlent de concepts différents ou non parce qu'ils utilisent des définitions sectorielles différentes.

Le tableau ci-après dresse la liste des 16 groupes de travail sectoriels des partenaires de développement en 2020 et les met en regard du ministère de tutelle et des commissions parlementaires permanentes correspondants. Alors que les groupes de travail sectoriels sont regroupés sous les trois grands piliers de la Stratégie nationale de transformation du Rwanda 2017-2024⁴⁴, le tableau fait apparaître des obstacles importants au contrôle du Parlement et du Gouvernement.

En premier lieu, il convient de noter que malgré l'engagement apparent des partenaires internationaux de développement en faveur de l'égalité homme-femme, il n'existe pas de groupe de travail sectoriel pouvant agir en tant qu'homologue de la Commission parlementaire permanente des affaires politiques et de l'égalité homme-femme. De même, en dépit de l'engagement de la communauté internationale en faveur des droits de l'homme, il n'y a pas de groupe de travail chargé de la défense des droits de l'homme correspondant à la Commission permanente sur l'unité, les droits de l'homme et la lutte contre le génocide. L'alignement est correct dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture et de la gestion des finances publiques. Ceux de la santé, des transports, de l'information, de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, de la justice et de l'environnement sont couverts par les partenaires internationaux de développement et les ministères de tutelle, mais ne sont pas clairement alignés sur les commissions parlementaires permanentes. En revanche, des problèmes importants existent dans d'autres domaines essentiels, comme dans le groupe des partenaires de développement sur le secteur privé et la jeunesse qui collabore avec le Ministère du commerce mais passe par le contrôle de la Commission permanente de l'éducation, de la technologie, de la culture et de la jeunesse

⁴³ effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles

⁴⁴ Les trois piliers de la Stratégie sont la transformation économique, la transformation sociale et la gouvernance porteuse de changement.

et de la Commission permanente de l'économie et du commerce. Regrouper les domaines de l'eau et de l'assainissement s'apparente plus à la répartition des tâches qui a cours dans les contextes humanitaires pour répartir les financements entre l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial (PAM). "L'eau et l'assainissement" ne semblent pas correspondre aux différents mandats incombant au Ministère des infrastructures et au Ministère de la santé rwandais. Il se peut que la décentralisation soit une priorité des partenaires de développement, mais cela renvoie pour le Gouvernement aux "autorités locales", qu'il s'agisse de décentraliser davantage ou pas.

Ce qui est encore plus problématique c'est que les partenaires de développement ont fait du Ministère des finances et de la planification économique leur principal interlocuteur en matière de renforcement des capacités, alors que c'est une priorité politique qui relève clairement plus du Parlement et des différents ministères de tutelle que d'un seul ministère.

Les parties du tableau surlignées en vert présentent les définitions sectorielles correspondant aux groupes de travail sectoriels des partenaires de développement, aux mandats des ministères du GdR et aux priorités des commissions parlementaires permanentes.

Groupes de travail sectoriels des partenaires de développement (2020) ⁴⁵	Ministère de tutelle	Commissions parlementaires permanentes ⁴⁶
		Affaires politiques et égalité homme-femme
		Affaires étrangères, coopération et sécurité
		Unité, droits de l'homme et lutte contre le génocide
Éducation	MINEDUC	Éducation, technologie, culture et jeunesse
Agriculture	MINAGRI	Terre, agriculture, élevage et environnement
Santé (y compris VIH et MNT)	MINISANTE	
Transport (y compris aérospatial)	MININFRA	
Eau et assainissement	MININFRA	
Énergie	MININFRA	
Développement du secteur privé et emploi des jeunes	MINICOM	Économie et commerce ; Éducation, technologie, culture et jeunesse
Protection sociale (y compris gestion des catastrophes)	MINALOC	Affaires sociales

⁴⁵ Division du travail relative à la première Stratégie nationale de transformation, 2020, MINECOFIN.

⁴⁶ www.parliament.gov.rw/chamber-of-deputies-2/organs/standing-committees

Technologies de l'information et de la communication (TIC)	MYICT	
Justice, réconciliation, et maintien de l'ordre public	MINIJUST	
Environnement, changements climatiques et ressources naturelles	MINIRENA	
Urbanisation et établissements ruraux	MININFRA	
Décentralisation et gouvernance	MINALOC	
Gouvernance économique/gestion des finances publiques	MINECOFIN	Commission du budget et du patrimoine de l'État ; Commission des comptes publics
Développement du secteur financier	MINECOFIN	Commission du budget et du patrimoine de l'État ; Commission des comptes publics
Développement des capacités	MINECOFIN	
Sports et culture (y compris médias et divertissements)	MINISPORTS MINIYOUTH	

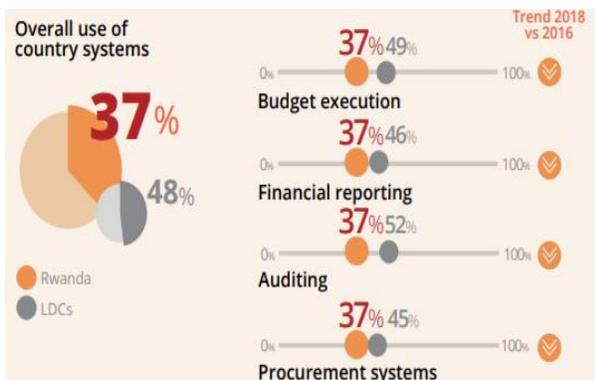
3. Cycle budgétaire et structure nationale de l'aide

Le cycle budgétaire du Gouvernement est d'accès facile⁴⁷: le Ministère des finances et de la planification économique a consacré des ressources à la traduction de la budgétisation dans un langage facilement assimilable et compréhensible (budgétisation publique). Le Gouvernement a accompli des progrès louables et manifestes en invitant les citoyens à apporter leur contribution à la budgétisation publique, tant au niveau ministériel qu'au niveau législatif. Un examen des pages pays des partenaires internationaux de développement du Rwanda a montré qu'aucun d'eux n'a déployé d'effort similaire pour garantir la transparence et solliciter des contributions.

Le graphique (de droite ci-dessous) tiré du rapport 2018 du GPEDC sur l'efficacité du développement, suggère, et c'est là le problème, que les systèmes de gouvernance solides du Rwanda n'ont pas été récompensés par les partenaires internationaux de développement, qui utilisent nettement moins les systèmes nationaux que la moyenne en ce qui concerne les PMA.

⁴⁷

www.minecofin.gov.rw/1/publications/reports?tx_filelist_filelist%5Baction%5D=list&tx_filelist_filelist%5Bcontrôle%5D=File&tx_filelist_filelist%5Bpath%5D=%2Fuser_upload%2Fminecofin%2Fpublications%2FREPORTS%2FNational_Budget%2F&cHash=1374d0a77bfb51b83ec423064c61ff81



Enabling environment for civil society organisations...
 ... was reported as **extensive** by government representatives, **moderate** by civil society organisations and **moderate** by development partners.



49

[Graphique de gauche : Recours global aux systèmes nationaux.

Graphique de droite : Environnement favorable aux organisations de la société civile...]

L'analyse des réunions (qui ont lieu de façon prévisible) entre les hauts fonctionnaires du Gouvernement et les partenaires internationaux de développement (au sein du Groupe consultatif des partenaires du développement) montre qu'un des facteurs pouvant contribuer à cette dynamique est peut-être la faible pression exercée sur la responsabilité mutuelle des partenaires internationaux de développement afin qu'ils respectent leur engagement à faire passer davantage les financements par les systèmes gouvernementaux⁵⁰. Un autre facteur est le fait que les membres du Parlement semblent peu conscients de cette dynamique, comme il ressort des entretiens menés. Enfin, un autre facteur (voir le graphique de droit plus haut) est qu'aux yeux des partenaires internationaux de développement, il n'y a qu'un environnement de base permettant à la société civile d'œuvrer pour l'efficacité du développement.

Aux termes de la loi organique, il incombe au Parlement de contrôler la façon dont le Gouvernement gère les finances publiques. Il est aidé dans cette tâche par l'Office de l'auditeur général qui est également habilité à superviser les financements internationaux qui transitent par les systèmes gouvernementaux. Cependant, aucun cadre juridique ne s'applique au financement alloué par ces institutions qui ne passe pas par les systèmes gouvernementaux.

Le Parlement (en particulier la Commission des comptes publics) et l'Office de l'auditeur général se concentrent sur l'optimisation des ressources et à la façon dont les dépenses sont assignées dans les cadres de politique générale du Gouvernement. Cela englobe les prêts et les partenariats public-privé ainsi que les subventions, à condition qu'ils aient été négociés par le Gouvernement et qu'ils soient gérés par lui.

La Commission du budget et du patrimoine de l'État et, en dernier ressort, le Parlement en séance plénière, approuvent le budget du Gouvernement, y compris les rapports sur les ressources allouées par les donateurs incluses dans le budget du Gouvernement. Chaque Chambre dispose d'un greffier qui fait

⁴⁸ www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Rwanda-online.pdf

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/DPCG_Minutes/75th_DPCG_Minutes_Sept_2020.pdf

office de Gestionnaire principal du budget. L'auditeur général est habilité à contrôler les financements, qu'ils proviennent de donateurs ou de ressources internes, tant qu'ils sont gérés par le Gouvernement ou autorisés par celui-ci. Chaque commission parlementaire dispose actuellement d'un greffier. La Chambre basse s'appuie aussi sur un vivier de chercheurs. En revanche, chaque commission sénatoriale compte un secrétaire, un expert juridique et un expert spécialisé dans les questions dont la commission est chargée. Néanmoins, plusieurs éléments montrent que la capacité de recherche et d'analyse du Parlement en matière de prise de décisions et de dépenses est inférieure à la mesure requise. La capacité d'analyse budgétaire s'est accrue depuis l'établissement de l'Office parlementaire du budget.

Au sein de la structure nationale de l'aide, le dialogue avec les partenaires internationaux de développement est principalement effectué par le pouvoir exécutif⁵¹. Une structure nationale de l'aide est une constellation de groupes de travail sectoriels (voir le tableau de correspondance plus haut) dans lesquels les partenaires de développement structurent le dialogue et se coordonnent avec le pays partenaire. Idéalement, ces groupes de travail sont présidés ou co-présidés par des fonctionnaires de haut rang du gouvernement du pays partenaire afin de garantir le contrôle des pouvoirs publics. Dans les structures nationales de l'aide qui fonctionnent bien, les groupes sectoriels font rapport à un groupe de haut niveau qui identifie les difficultés à l'échelle du système afin d'en discuter avec le gouvernement du pays partenaire et de les résoudre. Des réunions de ce type ont lieu régulièrement au Rwanda : par exemple, fin 2020, le Gouvernement a piloté la 75e réunion du Groupe de coordination des partenaires de développement en présence du Ministère de la santé, du Ministère de l'éducation et du Procureur général⁵². Les procès-verbaux de ces réunions ne font pas mention du pouvoir législatif. La structure nationale de l'aide pourrait constituer une ressource précieuse pour le Parlement, mais elle n'est pas soumise à un examen public et les experts du Parlement ignoraient qu'elle pouvait être utile en matière d'analyse, de contrôle et de dialogue.

La structure nationale de l'aide pourrait être plus utile si le Parlement pouvait influencer sur les processus de détermination des priorités des partenaires internationaux de développement (en vertu desquels sont décidées les activités à financer dans différents secteurs). Les stratégies nationales et les cycles de programmation des partenaires internationaux de développement sont aisément disponibles sur le site des partenaires de développement, mais il n'existe pas de guichet unique rassemblant ces données. En outre, on manque notablement d'informations sur la manière dont la société civile ou les élus pourraient influencer sur les processus de détermination des priorités des partenaires internationaux de développement. Prenons l'exemple de l'UE : la dernière stratégie de pays de l'UE date de 2020 et une nouvelle stratégie septennale a déjà été tacitement approuvée par les instances décisionnelles de l'Union, y compris en ce qui concerne la taille de l'enveloppe financière et les secteurs devant bénéficier d'un financement, alors que la société civile, le Gouvernement et le secteur privé ne sont consultés que sur invitation. Rien ne permet de penser que le Parlement ait été invité à soumettre des contributions avant l'approbation des priorités programmatiques de l'UE. Des dynamiques analogues ont été observées par d'autres partenaires internationaux de développement, y compris parmi les acteurs internationaux qui comptent le Gouvernement du Rwanda en tant qu'actionnaire.

⁵¹ www.devpartners.gov.rw

⁵² Voir la note de bas de page 50 concernant les procès-verbaux des réunions.

4. Recommandations pratiques

Nommer un organisateur/champion/organe chargé de renforcer le contrôle et d'améliorer la transparence et le doter des ressources nécessaires, afin qu'il puisse idéalement et régulièrement rendre compte aux commissions compétentes du Sénat et de la Chambre des députés de l'état d'avancement du contrôle parlementaire. Cet organisateur participerait également aux réunions du groupe consultatif des partenaires de développement tout en assurant la liaison avec l'Office parlementaire du budget, l'Office de l'auditeur général et le MINECOFIN.

Les recommandations pratiques amélioreraient le contrôle parlementaire et leur suivi pourrait être assuré par l'organisateur.

Améliorer le contrôle parlementaire sur les programmes des partenaires de développement par le biais de l'Office parlementaire du budget qui sera établi par le Parlement rwandais en 2022 :

L'Office parlementaire du budget pourrait être encouragé à mettre au point un calendrier basé sur les stratégies programmatiques des pays partenaires de développement afin d'améliorer le contrôle parlementaire et de participer à la détermination des priorités des partenaires de développement et au choix des modalités (c'est-à-dire faire passer ou non les financements par les systèmes gouvernementaux). Une collaboration entre le Parlement et le Gouvernement pourrait être utile pour optimiser les sessions ouvertes du Parlement afin que les partenaires internationaux de développement et les représentants élus puissent dialoguer directement. De même, il pourrait être demandé au Gouvernement de prendre langue avec les partenaires internationaux de développement quant à la meilleure façon d'autoriser l'Office de l'auditeur général à contrôler la part croissante d'activités financées par les partenaires de développement mais qui sont hors budget au Rwanda.

L'Office parlementaire du budget travaillant avec les greffiers et les membres des Commissions permanentes sur la santé, l'éducation, l'agriculture et les transports/infrastructures pourrait ainsi notamment améliorer le contrôle du financement alloué par les partenaires de développement à ces secteurs et le dialogue sur ces questions ainsi que le choix des modalités/de faire passer les fonds par les systèmes gouvernementaux. Les partenaires de développement et les commissions pourraient également améliorer le dialogue en créant une base de données commune et en participant à des missions de contrôle/visites de terrain conjointes (les députés disposent de deux jours par mois⁵³ pour visiter les circonscriptions).

En outre, il est recommandé de consolider les partenariats avec les organisations parlementaires et d'autres parlements afin de générer des comparaisons utiles et de partager des informations sur les bonnes pratiques relatives à l'établissement des offices parlementaires du budget.

⁵³ Article 150 de la loi organique n° 006/2018.OL portant fonctionnement de la Chambre des députés.

Renforcer la structure nationale de l'aide

Le Parlement est incité à mettre davantage en avant son caractère ouvert et transparent en invitant la société civile, le monde universitaire et les partenaires de développement à participer aux réunions des commissions parlementaires ouvertes au public et à en assurer le suivi.

Le Parlement pourrait demander au Gouvernement de lancer une opération d'alignement afin d'harmoniser les groupes de travail sectoriels avec les mandats des ministères de tutelle. Le Parlement pourrait encourager le Gouvernement à mettre à jour la politique nationale d'aide de 2006 (y compris les considérations relatives à l'affranchissement de l'aide et à une mobilisation accrue des ressources nationales) sur la base des résultats de l'opération d'alignement susmentionnée et à soumettre le suivi des engagements souscrits dans le document final de Nairobi de 2016 au contrôle parlementaire.

Conformément aux engagements mutuels en faveur de l'inclusion, le Parlement pourrait également demander aux partenaires de développement de coopérer avec les représentants parlementaires des jeunes et des personnes handicapées mandatés afin que le contrôle des partenaires de développement et du Gouvernement soit plus adapté aux besoins des circonscriptions. De même, le Parlement pourrait suggérer aux partenaires de développement de travailler avec les deux sénateurs mandatés pour représenter les universités afin de renforcer la contribution du monde universitaire à des politiques fondées sur des preuves.

Pour répondre aux préoccupations exprimées en 2018 par les partenaires internationaux du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement au sujet de la capacité des sociétés civiles à déterminer l'efficacité du développement, le Parlement pourrait inviter les partenaires internationaux de développement à soutenir financièrement et à renforcer explicitement la capacité de la société civile de contribuer à l'efficacité du développement.

5. Liste des acronymes et abréviations

GdR	Gouvernement du Rwanda
GPEDC	Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement
UE	Union européenne
PMA	Pays les moins avancés
TIC	Technologies de l'information et de la communication
Ministères du Gouvernement du Rwanda (GdR) :	
MINAGRI	Ministère de l'agriculture et des ressources animales
MINALOC	Ministère des collectivités locales
MINECOFIN	Ministère des finances et de la planification économique
MINEDUC	Ministère de l'éducation
MINICOM	Ministère du commerce et de l'industrie
MINIJUST	Ministère de la justice
MININFRA	Ministère des infrastructures
MINIRENA	Ministère de l'environnement
MINISANTE	Ministère de la santé
MINISPORTS	Ministère des sports
MINIYOUTH	Ministère de la jeunesse et de la culture
MYICT	Ministère de la jeunesse et des TIC

APD	Aide publique au développement
MNT	Maladie non transmissible
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international