

REPUBLIC OF RWANDA

Making Decentralized Service Delivery Work in Rwanda

Putting the People at the Center of Service Provision

A POLICY NOTE

based on discussions at the 2005 National Conference
on Decentralization, Accountability, and Service Delivery

This policy note, issued in October 2006, was prepared by the Ministry of Local Government, Community Development, and Social Affairs under the overall direction of Minister Protais Musoni and the National Decentralization Implementation Secretariat. Special thanks go to all the other ministries, agencies, and regional representatives that contributed to this report, in particular through their engagement at the National Conference on Decentralization, Accountability, and Service Delivery held 15–17 September 2005 in Kigali, Rwanda. The support of the government of the Netherlands, the United Nations Development Programme, and the World Bank (including through a World Bank–Netherlands Partnership Program), as well as the ongoing engagement of other donors, including the U.K. Department for International Development, the Swedish International Development Cooperation Agency, and the U.S. Agency for International Development, in the decentralization dialogue in Rwanda.

Contents

Foreword	vii
Executive Summary	ix
Résumé exécutif	xv

CHAPTER 1

The Context for Change	1
Local government structures	2
The decentralization process in Rwanda	2
The objectives of decentralization	3
Implications of recent research	3

CHAPTER 2

The Government's Vision of Decentralized Service Delivery	5
--	----------

CHAPTER 3

A Framework for Better Accountability	9
Accountability relationships	9
Strengthening the clients' power over service providers	10
Strengthening the citizens' voice for equity and reconciliation	11
Getting results through contracting	14
Which services where?	14
Service delivery assignment and accountability by sector	16

CHAPTER 4

Matching Responsibilities and Resources	27
Reforms in local government	27
Responsibilities in the new framework for decentralized service delivery	30
Adequate financing for basic services	32
Staffing needs	36

CHAPTER 5

Key Issues for Implementation	39
Capacity building to strengthen accountability	39
Financing decentralized service delivery	40
Sector collaboration	41
Integrated management tools	41
Donors' agreement and coordination	43
Monitoring and evaluation of service delivery	44

CHAPTER 6

Management Reforms	45
Leadership	45
Employee readiness and resistance	45
Communication	46
Roles and responsibilities in implementation	46
Empowerment of stakeholders	46
Short-term wins	46
Milestones and sequences	47

CHAPTER 7

IMIHIGO: A Performance Management Tool for Reform	449
What is an IMIHIGO?	49
Origins of IMIHIGO	49
IMIHIGO as a results-based management tool	50
The future of IMIHIGO	53

Annexes

1. Overview of the analysis and recommendations 57
2. Current situation and vision for decentralized service delivery, by sector 63
3. New delimitation of districts and provinces in Rwanda 67

Figures

1. Human Development Index for Rwanda, 1975–2003 5
2. Human Development Index for Rwanda and comparator groups, 2005 6
3. The framework of relationships for decentralized accountability 15
4. The framework for decentralized accountability in basic education services 17
5. The framework for decentralized accountability in basic health services 19
6. Prospective decentralization framework and flow of funds for agriculture sector 24
7. Working group recommendations on functional assignments to levels of government, by task 31
8. Working Group recommendations on the roles of districts and sectors, by task 31
9. Local government revenue autonomy 34
10. Prospective transfer programs, 2007 35
11. Projections of changes in local civil service, by type of transition, 2005–06 37
12. The planning process for service delivery 43
13. Example of a 2006 District Monitoring Framework template 52
14. Example of a 2006 District Activity Plan template 52
15. IMIHIGO performance monitoring and evaluation 53
16. Planned coordination structures and membership from the national to district levels 54

Tables

1. Unbundling service provision 15
2. Implementing decentralized service delivery in education 16
3. Implementing decentralized service delivery in health 20
4. Implementing decentralized service delivery in water 21
5. Implementing decentralized service delivery in agriculture 23
6. New administrative structures 28
7. Principal transfers to local governments 33

Boxes

1. Community initiatives to bring services closer: Health posts in the former Nyagisagara district **6**
2. Lessons from Uganda **12**
3. Early successes with decentralization in Rwanda's water sector **22**
4. Local government debt **36**
5. Improving service delivery through collaboration **42**
6. Management reform through continuous learning in Madagascar **46**
7. Issues discussed at the Retreat on Decentralized Management and Service Delivery, 9–12 March 2006 **50**
8. The IMIHIGO signing document, 2006 **51**

Foreword

When a nation fights so hard for its future and for maintaining peace, harmony and create opportunities for all its citizens, as it is the case for Rwanda since the 1994 genocide, the State must have the moral fiber of its ambitions. Through our Vision 2020 we have indeed set ambitious development goals for our country. To reach these goals our nation needs to make rapid progress towards the reconstruction of our social capital, the development of an efficient state, the development of our basic infrastructure, the development of entrepreneurship and the private sector, and towards the modernization of agriculture and livestock farming. This is why Rwanda is continuously committed to push for outstanding actions in order to improve public sector's effectiveness. Our country recognizes the fundamental importance of an efficient public service delivery system for the well being of its population and for the reconstruction of our society. For Rwandans should not only be able to live but also have good lives. That is our challenge.

Since February 2005, after the government retreat, the Ministry of Local Government, Good Governance, community Development and Social Affairs tasked itself to find ways to improve the effectiveness of the Local Governments in Rwanda. Since then we have found that effectiveness of public institutions can only occur when its missions and objectives are very clear to the members of the institutions, to the people they serve and to other stakeholders including oversight institutions, the mission should be

worthy the effort, with appropriate autonomy and resources and above all that institutions should be fully committed to engage and be accountable to the citizenry.

We were inspired by the latest international knowledge in the fields of citizens centered governance and public service delivery. The style of decentralization strategy and implementation we are currently putting forward is original. The entire focus of this vision is centered on the concept of "accountability" by "putting the people at the center of service provision". But at the same time we were resolved to find a way to present new ideas that are at the same time meaningful for all, from the poorest to the richest, from the most educated to the less educated. How do you communicate new ideas so that an entire nation will understand what we intend to do and will give its support almost instantly? I believe it is a key challenge for all nations but especially for African nations who are confronted to an extraordinarily fast modernization process in the face of human history.

This is why in Rwanda we have repeatedly needed to come back to our own roots and traditions to find concepts and practices that can be used to help resolve conflicts as is the case with "Gacaca" and "Abunzi" or implement developmental programs as is the case of Ubudehe and Umuganda and in the case of improving public sector effectiveness and accountability- *Imihigo*. I invite the readers of this policy note to visit Chapter 7 where we explain the traditional IMIHIGO ritual and how we adapted this idea to build a bridge

between tradition and modernity. We are particularly proud of this approach as we strongly believe that we found a genuine and meaningful way to give the population a chance to understand and to take an active part to the decentralization reform.

Today, this decentralization Service Delivery policy note is offered to the world as a way to share and discuss the vision we have developed towards a fundamental public sector transformation in Rwanda. Since 2006, we already engaged our heart and soul in the implementation of this vision and so far we can honestly say that it is already changing the way people see

their governments in our country. By bringing our government closer to the population and by making service providers more accountable to the people, we are gradually turning our dream of a new Rwanda, more peaceful and more prosperous than ever, into reality.

MUSONI Protais

*Minister of Local Government,
Good Governance,
Community Development
and Social Affairs—Rwanda*

Executive Summary

In this policy note, which grew out of discussions at the National Conference on Decentralization, Accountability, and Service Delivery held 15–17 September 2005, the government of Rwanda presents a strategy to improve the local delivery of basic services—notably for basic educational, health, agricultural, and water services—by increasing accountability and addressing constraints on capacity. The government’s vision for decentralized service delivery also seeks to ensure effective and sustainable use of public resources and to guarantee clear and participatory decision making, so that basic services are better aligned people’s needs and preferences.

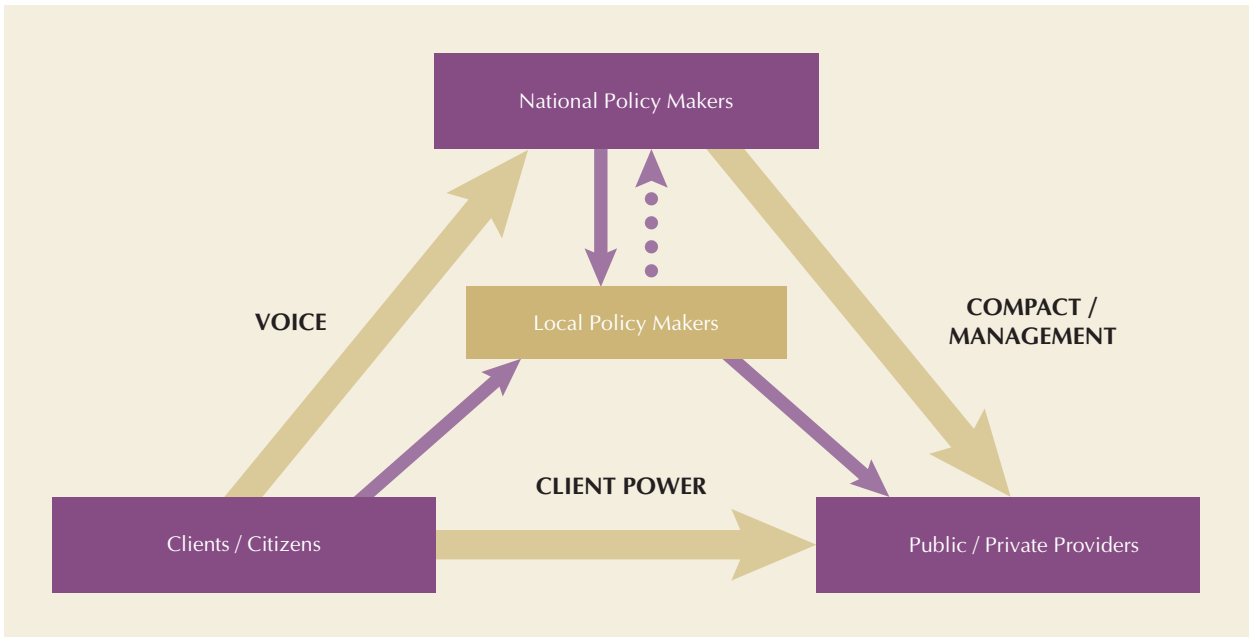
A Framework for Better Accountability in Service Delivery

The government of Rwanda is promoting a new approach to enhance accountability in the delivery of basic services, as summarized in the accompanying figure . It shows a framework of relationships to ensure decentralized accountability. The framework advocates that beneficiaries enjoy strong influence over the availability and quality of services. They can influence policy, strategies, and expenditure priorities at different policy levels (national and local) according to their preferences. They can exercise power over service providers and hold them accountable for the access, quantity, and quality of services. Strengthening the beneficiaries’ voice and the clients’

power motivates policymakers to be responsive to the needs of communities, stimulates the demand for better public services, and encourages better performance from service providers through regulation, contracts or compacts, and monitoring and evaluation systems.

This approach involves tools and mechanisms to strengthen the beneficiary’s voice and the client’s power. For services to be effectively decentralized, local governments will need to promote bottom-up planning, so that communities can decide what their development needs and priorities are. Participation refers to a broad range of actions that citizens, communities, and civil society organizations can use to hold government officials, bureaucrats, and service providers accountable. These include citizen participation in public policymaking, budgeting, tracking of public expenditures, monitoring of public service delivery, and lobbying and advocacy. Although several participatory initiatives already exist in Rwanda, the government intends to strengthen and enhance these initiatives and to introduce new ones when needed.

The framework also involves developing new arrangements with public and private providers for better and more accessible service delivery. Appropriate incentives, structures, and systems have to be put in place to ensure efficient management of delivery by service providers. For instance, “compacts” can be used to define service delivery. A compact refers to a performance management contract under which the



service is contracted out to public or private providers or other types of agreements within the public sector under which the government provides the service. The compacts specify the features of the service that will be delivered—access, quantity, quality, and details about responsibilities, financing, other resources, performance supervision, and monitoring. These features have to reflect the wishes of those who use these services, including the poor. Without compacts, it is hard to impose sanctions for poor performance or provide rewards when performance is good. Instructions to providers must be clear and backed with sufficient resources for adequate compensation.

Sectoral Services and Accountabilities

Using the decentralized accountability framework, this policy note presents objectives, achievements, and challenges in four key sectors: education, health, water, and agriculture.

Education

The Education Sector Strategic Plan 2005–2010 underscores the Rwandan government’s commitment to improve access, equity, and quality throughout the education system. Several actions that would improve

decentralized delivery of education services are presented in this note:

- Improving accountability would heighten the interest that local parents have in ensuring that their kids receive a satisfactory education.
- Creating citizen report cards or community scorecards to evaluate education services would further enhance accountability.
- Extending capitation grants to local schools to cover teachers’ wages and allowing facilities to hire their own teachers and manage payroll would improve schools’ financial management.
- A contract between local government and autonomous schools would be combined with performance indicators and a capitation grant to enhance education outcomes.

Health

At the heart of the health sector’s approach to enhancing basic services has been the goal of strengthening the client’s power through comanagement and demand-side financing (such as the microinsurance schemes called *mutuelles*). Several actions required to improve decentralized service delivery in health are presented in this note:

- Given the autonomy of health facilities, performance-based contracts would promote greater accountability in service delivery.
- Community health would be the responsibility of the districts. Using resources transferred directly to them, municipalities could engage to deliver essential services at the household or community level, through performance-based contracts, community-based institutions, nongovernmental organizations, associations of health promoters, private operators, and the like.
- For health centers, options would include a performance contract with the local governments (districts), under which local governments would be responsible for monitoring performance.
- Hospitals would remain the responsibility of the central level. Hence, accountability would be heightened if a contract were established between the central agency and the individual hospital.
- Additional options would include a performance contract between the sectors and *mutuelles* to cover the insurance premiums of indigents.

Water

The government of Rwanda's strategy to strengthen water supply systems centers on promoting best management practices in all districts, by involving local operators contracted by district authorities, and by supporting the implementation of private management contracts. Several actions required to improve decentralized service delivery in water are presented in this note:

- Continuing the sectorwide approach to reform and investment in water management and facilities (an ongoing project) would increase access to reliable, affordable, and sustainable water services in rural areas.
- Providing additional budget support would establish an operational framework for supporting districts financially and technically to plan, execute, and manage water supply and sanitation systems and to implement water management activities at the community and district levels.
- Strengthening user committees would enhance client power.

- Creating a technical support unit for water services would help to reinforce ongoing efforts to build capacity at the district level.

Agriculture

The government's agricultural policy and Strategic Plan for Agricultural Transformation were created in 2004 through a strong participatory process and needs assessment. The ultimate objectives of the plan are to contribute to national economic growth, improve food safety and nutrition, and increase rural households' revenue. To achieve these objectives, there has been an institutional restructuring to provide stakeholders with a comprehensive support system that is accountable at decentralized levels. The empowerment and capacity building of farmers and professional organizations, as well as the forging of new partnerships between civil society and the public and private sectors, are all important factors in delivering client-oriented, demand-driven agricultural services. This note identifies several ongoing actions that would contribute to better service delivery and accountability in the agricultural sector:

- RADA (the Rwanda Agricultural Development Authority) and RARDA (the Rwanda Animal Resources Development Authority) were created to provide agricultural and animal production advisory, outreach, and extension services to new regions, districts, sectors, nongovernmental organizations, farmers and farmer organizations, and private entrepreneurs. They operate through satellite centers in various agroecological zones.
- The restructuring of the Institute of Science and Agricultural Research, which focuses on the scientific and technological development and capacity building of Rwanda agriculture and animal production, now operates through satellite centers.
- The spirit of community action planning (*Ubudehe mukurwanya Ubukene*), successfully piloted in the Butare province and currently being replicated in other parts of the country, has been successfully used to mobilize local people into cooperatives and associations, mainly around agricultural production interests. In a number of

districts, these organized groups have benefited from savings and credit services, while others have received technical and financial support from external development projects. In some districts, local authorities have allocated land (marshlands) to local associations to engage in commercial farming activities.

- Local government and local farmers in the Bungwe district, Byumba province, through a partnership with private investors, constructed an outlet where farmers sell their produce to private dealers, who then sell to the domestic market or export.
- Other beneficial actions would include enhancing the capacity of contractors (e.g., producer groups, local government, or the central government through RARDA and RADA) to measure performance. This could be done in tandem with awareness raising, so that clients have access to the information regarding their rights under the service contract. Strengthened demand-side measures would also focus on implementing citizen report cards to measure client satisfaction. Voucher programs would allow producer groups to buy extension services and empower clients to select the more competitive providers. Finally, the September 2005 conference working group suggested that the local government take responsibility for the evaluation of agriculture programs.

Matching Responsibilities and Resources

For decentralization of services to be successful, new responsibilities must ultimately be matched with available resources and must fit into the ongoing context of reforms. In particular, this policy note recognizes the need to accommodate the territorial reforms affecting local governments, to clearly define the scope of new responsibilities, and to provide for adequate financing and staffing.

Local government reforms

With the territorial reform, there are now four provincial administrations; the Kigali City Council; 30 districts; 416 sectors; and 2,148 cells. This new con-

figuration of roles and responsibilities between levels is as follows:

- *Provincial administrations* serve as a deconcentrated level of the central government. Each provincial administration is primarily responsible for ensuring that local government development planning is in line with national policies and promoting socioeconomic development of the province, based on its resource endowment.
- *The Kigali City Council* will be responsible for planning for urban development; coordinating local development plans; monitoring and evaluating activities to ensure uniform development of the city; and providing services that are regarded as complex or that cut across jurisdictions of individual district authorities.
- *Districts* are legal decentralized entities responsible for coordinating local economic development and service delivery at the sector levels, as well as promoting cooperation with other local governments. An elected council, a mayor, and an executive committee will run the districts.
- *Sector levels* coordinate and manage local development planning, tax collection, statistics, education and social affairs, land planning, housing, and infrastructures. Sectors will be run by an executive secretary and supported by several employees.
- *Cells* retain their main responsibility for community action mobilization.

Responsibilities in a new framework for decentralized service delivery

Theory and international practice have shown that a sound intergovernmental system depends on clear definitions of spending and revenue responsibilities between each level of government. Failing to clarify assigned responsibilities will breed inefficiency and instability.

Adequate financing for basic services

The basic principle of a sound intergovernmental system is that financing should follow the assignment of

services. In other words, each level of government should be responsible for appropriating resources to finance its selection of services. Ideally, local governments would finance a significant part of local expenditures from their own sources of revenues. For a number of reasons, however, local sources of revenue will typically not be enough to finance even the most basic services and sector priorities.

A number of financing and grant mechanisms (transfers) from higher levels of government will be necessary, not only to support a substantial proportion of service delivery, but also to ensure a basic level of national “horizontal” equity across regions. This will require setting up a predictable transfer system with a clear definition of allocation formulas for intergovernmental transfers. Yet, central transfers should not undermine the fiscal soundness of localities, and hard-budget constraints will also need to be imposed to help deal with the current financial problems of local debts.

Staffing needs of local governments

Public sector human resources are a critical element of successful service delivery. Localities need an effective, accountable, and motivated decentralized workforce. Local governments are labor intensive, and hence managing these costs effectively is of special concern at the decentralized level.

International experience suggests that the amalgamation of provincial and local governments will not necessarily lead to reductions in costs. If anything, amalgamation often imposes costs, especially during the transition period. Notably, the cost of eliminating redundant staff will require careful attention and management during the transition, when current and projected staffing levels will be compared.

Key Issues for Implementation

This policy note identifies five key implementation issues:

- Capacity building to strengthen accountability
- Financing for delivering decentralized services
- Sector collaboration and integrated management

- Donors’ agreement and coordination
- Monitoring and evaluation of decentralized service delivery.

Management Reform Strategy

Decentralized service delivery in Rwanda raises the challenge of changing the current management culture of public service. Such reform must expect some resistance along the way. This is why a new management strategy must be carefully designed, with the idea of assessing and controlling the risks of failure. To be effective, the strategy will need to address at least seven issues identified in this note:

- *Leadership*: Ensure support for the policy from high-level management.
- *Employee readiness and resistance*: Understand the insecurity generated by the reform and how the employees will contribute to the success of the policy implementation.
- *Communication*: Effectively communicate the vision, strategy, and intended changes to all stakeholders.
- *Roles and responsibilities in implementation*: Identify who is responsible for each aspect of change.
- *Capacity-building support and training*: Empower stakeholders to take action.
- *Short-term wins*: Sustain the momentum of a reform by promoting short-term results, so that those in charge of the reform and the beneficiaries will see evidence that the policy is working.
- *Milestones and sequences*: Implement the reform in sequence and allocate resources to top priorities, until visible results are achieved. Use the credibility gained from early success to push the reform forward faster.

IMIHIHO: A Performance Management Tool for Reform

IMIHIHO is a genuine Rwandese response to address the challenge of reforming local government and managing change. So far, it is proving to be working. IMIHIHO is used in Rwanda to design a series of performance management contracts signed between the

president of the republic and the district mayors on behalf of their constituents. The public engagement is recorded publicly in a written contract that presents a set of development targets backed by specific performance indicators over a period of one year.

The IMIHIGO approach shares many characteristics with results-based management tools. First, each IMIHIGO identifies a set of clear priorities. Second, each IMIHIGO presents a set of specific targets

backed by measurable performance indicators. Third, each IMIHIGO undergoes a well-defined process of performance monitoring and evaluation. Fourth, each IMIHIGO constitutes an efficient accountability mechanism and an incentive for local government leaders and their population to implement the decentralization policies and to meet local and national development targets.

Résumé Exécutif

La présente lettre de politique reflète les discussions et débats menés lors de la Conférence Nationale sur Décentralisation, Responsabilité et Prestations des Services qui s'est tenue à Kigali du 15 au 17 septembre 2005. Le gouvernement du Rwanda énonce dans la présente lettre sa stratégie pour améliorer la prestation des services (notamment dans les domaines de l'éducation de base, de la santé, de l'agriculture, et de l'adduction d'eau potable) par l'amélioration des mécanismes de mise en responsabilité des acteurs et la réduction des blocages identifiés en terme de capacité.

La vision du gouvernement du Rwanda pour la décentralisation des services vise à assurer un usage efficace et durable des ressources, garantir la mise en place de processus décisionnels participatifs, transparents et garantissant la mise en responsabilité, afin que les services de proximité répondent mieux aux demandes et besoins des usagers.

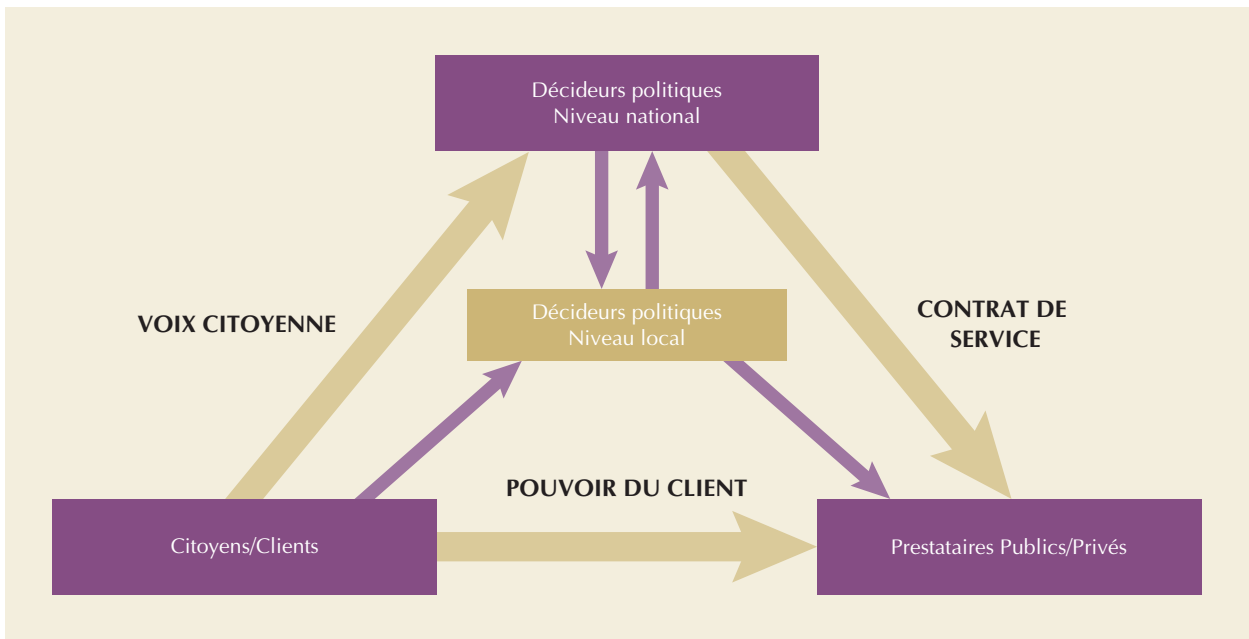
Cadre d'analyse pour améliorer la responsabilité dans la fourniture des services

Aujourd'hui, le gouvernement valorise une nouvelle approche pour améliorer la mise en responsabilité dans la prestation de services publics. Cette approche est résumée dans l'encadré ci-dessous présentant la « chaîne » des relations de mise en responsabilité dans un système décentralisé, qui suggère que les citoyens

(clients) des services ont une influence substantielle sur l'offre et la qualité des services. Ils peuvent influencer les politiques, les stratégies et l'orientation des dépenses à différents niveaux décisionnels (national, local) en fonction de leurs aspirations et leurs préférences. Ils peuvent exercer une influence sur les prestataires de services et les obliger à leur rendre des comptes tant pour l'accès que pour la quantité et la qualité des services. Renforcer les moyens d'expression¹ des citoyens incite les décideurs politiques à être plus réactifs aux besoins des communautés et stimule la demande pour de meilleurs services publics, et incite les prestataires à une plus grande performance par la régulation, les contrats de service, les systèmes de suivi et évaluation.

Cette approche valorise les instruments et les mécanismes susceptibles de renforcer les moyens d'expressions et le pouvoir des usagers des services publics. Afin de décentraliser effectivement la prestation des services publics, les autorités locales décentralisées valoriseront une planification du développement local participative où les communautés peuvent exprimer leurs besoins et de leurs priorités. La participation renvoie à un large éventail de mécanismes par lesquels les citoyens, les communautés et les organisations de la société civile assurent

¹ Les moyens d'expression des citoyens peuvent référer à l'expression démocratique à travers une élection, par des processus participatifs ponctuels ou par l'évaluation des services des services publics auprès des bénéficiaires des services.



la mise en responsabilité de leurs représentants politiques, des fonctionnaires publics et des prestataires de service. Ces mécanismes incluent la participation des citoyens dans la prise de décision politique, les budgets participatifs, le suivi des dépenses publiques, la surveillance par les citoyens de la prestation des services, et le lobbying. Bien que plusieurs mécanismes participatifs aient déjà été mis en place au Rwanda, l'objectif du gouvernement est d'approfondir et de multiplier ces initiatives.

La « chaîne des responsabilités » implique aussi de développer des relations nouvelles avec les prestataires publics et/ou privés pour des services à la fois meilleurs et plus accessibles. Des structures et des systèmes d'incitations appropriés doivent être mis en place afin d'assurer une gestion efficace des services publics par les prestataires. Par exemple, des « contrats de service » peuvent être utilisés pour encadrer la fourniture de services. Ceux-ci renvoient aux contrats basés sur la performance et passés entre le gouvernement et un prestataire public ou privé, ou tout autre accord formel concernant la fourniture d'un service public. Le contrat spécifie les caractéristiques du service—accès, quantité, qualité—et énumère les responsabilités, les modes de financement, les ressources complémentaires, le suivi et l'évaluation de la performance. Ces caractéristiques doivent elles-

mêmes refléter les aspirations des usagers – y compris celles des pauvres. Sans contrat de service, il est difficile de sanctionner la bonne ou la mauvaise performance. Par ailleurs, les instructions aux prestataires doivent être claires et accompagnées des ressources suffisantes pour une incitation effective à la performance.

Rôles et responsabilités par secteur

En utilisant la « chaîne des responsabilités » comme cadre d'analyse, la lettre de politique présente les objectifs, les réussites et les défis rencontrés dans quatre secteurs-clés : éducation, santé, eau, agriculture.

Education

Le Plan Stratégique du Secteur de l'Éducation 2005-2010 témoigne de l'engagement du gouvernement rwandais à améliorer l'accès, l'équité et la qualité du système éducatif dans son ensemble. Plusieurs actions permettant d'améliorer la prestation décentralisée des services éducatifs sont proposées dans le présent document :

- L'amélioration de la mise en responsabilité doit appuyer l'intérêt et la participation des parents

dans la qualité de l'éducation que reçoivent leurs enfants;

- Les fiches d'évaluation des citoyens ou des communautés (*Citizen Report Card; Community Score Cards*) pourraient être des mécanismes intéressants pour renforcer la participation des parents et la mise en responsabilité des acteurs;
- Inclure les salaires des professeurs aux « transferts par élèves » (*capitation grant*) et donner aux structures le pouvoir de recruter les professeurs et gérer leur rémunération;
- Un contrat entre les collectivités locales et les écoles autonomes pourrait accroître le potentiel des « transferts par élèves » sur la base d'indicateurs de performance.

Santé

L'augmentation du pouvoir des usagers a travers les stratégies de co-financement et de cogestion ainsi que de financement de la demande et la contractualisation sont au cœur de la stratégie d'amélioration des services de santé de base. Plusieurs actions permettant d'améliorer la prestation décentralisée des services de santé sont proposées dans le présent document :

- Étant donné le degré d'autonomie des structures de soins, les contrats basés sur la performance sont des instruments intéressants renforcer la mise en responsabilité. La santé communautaire pourrait passer sous la responsabilité des districts. Les ressources seraient directement transférées aux municipalités à travers un contrat de performance afin que celles-ci confient les activités à des associations communautaires, des organisations non gouvernementales, des animateurs de santé, des opérateurs privés, etc. pour la prestation des services de santé au niveau des communautés et des ménages. Les centres de santé, pourraient par exemple passer un contrat de performance avec les collectivités locales (districts), par lequel ces dernières seraient chargées de superviser la performance des structures.
- Les hôpitaux, restant sous la responsabilité du gouvernement central ou des provinces, les contrats qui lieraient une agence centrale avec l'hôpital semblent les plus appropriés pour la mise en responsabilité.

- Autre option possible : un contrat de performance des mutuelles de santé avec les secteurs afin de financer l'assurance maladie des ménages les plus pauvres.

Adduction d'Eau Potable

Le développement d'une gestion plus efficace des systèmes d'approvisionnement en eau est au centre de la stratégie sectorielle du gouvernement : par la promotion des « bonnes pratiques de gestion » dans tous les districts, par l'implication d'opérateurs locaux qui sont engagés par les districts, et en oeuvrant pour la mise en place de contrats de gestion privés. Plusieurs actions permettant d'améliorer la prestation décentralisée des services dans le secteur de l'eau sont proposées dans le document :

- Approfondir l'approche programme (en cours) pour accélérer les réformes et l'investissement, dans le but d'améliorer l'accès à des services fiables, abordables, et durables en zone rurale.
- Davantage de soutien budgétaire aiderait à la mise en place d'un cadre opérationnel pour, d'une part, aider financièrement et techniquement les districts à planifier, exécuter, gérer l'approvisionnement en eau et l'assainissement; d'autre part, accompagner les districts dans la mise en oeuvre des activités de gestion des ressources en eau au niveau des communautés et des districts.
- Renforcer les comités d'usagers pour donner renforcer le pouvoir des clients.
- Créer une unité technique de soutien dans le domaine de l'adduction d'eau potable pour renforcer les compétences des districts (en cours).

Agriculture

En 2004, le gouvernement du Rwanda a formulé de manière participative une nouvelle politique agricole, le Plan Stratégique de Transformation de l'Agriculture. Les objectifs premiers du Plan sont de contribuer à la croissance économique nationale, augmenter la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel de la population ainsi que le revenu des ménages ruraux. Pour atteindre ces objectifs, on a procédé à une restructuration organisationnelle qui a mis en place une struc-

ture institutionnelle complète et responsable au niveau local. Le renforcement des capacités des fermiers et des organisations professionnelles, l'élaboration de partenariats entre la société civile, les acteurs publics et privés sont également importants pour assurer la mise en œuvre du plan. Plusieurs actions permettant d'améliorer la prestation décentralisée des services dans le secteur agricole sont proposées dans le présent document.

- Les agences RADA (*Rwanda Agricultural Development Authority*) et RARDA (*Rwanda Animal Resources Development Authority*) ont été créés afin d'apporter un soutien technique en matière d'agriculture et d'élevage aux régions, districts, secteurs, aux organisations non gouvernementales, aux fermiers et associations de fermiers, et aux entrepreneurs privés.
- La restructuration de l'ISAR (*Institute of Science and Agricultural Research*), chargé du développement scientifique et technologique et du renforcement de capacités en matière d'agriculture et de production animale au Rwanda, lui permet d'opérer en périphérie via des agences satellites.
- *Ubudehe mukurwanya Ubukene* (planification communautaire), actuellement étendu à l'ensemble du territoire après le succès du projet pilote dans la région de Butaré, a été utilisé avec succès pour regrouper les populations en coopératives et associations. Dans de nombreux districts les groupes ainsi structurés ont bénéficié de systèmes d'épargne ou de crédit, tandis que d'autres ont reçu un soutien technique et financier de la part de projets de développement. Dans certains districts, les collectivités locales ont alloué des terres aux associations locales pour qu'elles puissent débiter des cultures de rente.
- Les collectivités locales et les fermiers locaux dans le district de Bungwe (Province de Byumba), ont construit, en partenariat avec des investisseurs privés, un espace de vente où les fermiers vendent leurs productions à des intermédiaires privés qui revendent ensuite sur le marché domestique ou à l'exportation.
- Une autre amélioration pourrait être de rendre les administrateurs des services (collectivités locales

ou gouvernement central à travers RARDA et RADA) davantage engagés dans l'évaluation de la performance des services. Une autre possibilité serait la sensibilisation des clients sur les contrats de service et sur leurs droits. Encore, il pourrait être intéressant de multiplier les opportunités de consultation des citoyens sur leur satisfaction à l'égard des services en agriculture. L'utilisation de bons de consommation renforcerait le pouvoir des clients et discipliner les fournisseurs de services. Enfin, rendre les gouvernements locaux responsables des évaluations des services dans le secteur de l'agriculture.

Aligner responsabilités et ressources

Une décentralisation réussie suppose que les ressources suivent les responsabilités et que ces dernières s'inscrivent dans le cadre des réformes en cours. Plus particulièrement, la présente lettre reconnaît la nécessité de procéder à une réforme territoriale, de définir l'étendue des nouvelles responsabilités et de fournir des ressources financières et humaines suffisantes aux collectivités locales.

Réforme territoriale

Depuis la réforme territoriale, il y a au Rwanda 4 provinces, le conseil de la ville de Kigali qui a le statut de province, 30 districts, 416 secteurs et 2 148 cellules. Les nouveaux rôles et responsabilités des différents niveaux se répartissent de la façon suivante :

Administration provinciale: en tant que niveau déconcentré, son rôle est principalement d'assurer la cohérence entre la planification locale élaborée par les collectivités et les politiques nationales et de promouvoir le développement socio-économique de la province.

Conseil de la Ville de Kigali (KCC): le Conseil est responsable de la planification du développement urbain, de la coordination des plans de développement des collectivités locales, du suivi et évaluation afin d'assurer un développement local harmonieux, enfin, de la prise en charge des services les plus complexes ou qui s'étendent au delà des limites d'un seul district de la Ville.

Districts: en tant qu'entité décentralisée, le district doit coordonner le développement économique, la planification, le financement et la fourniture des services au niveau des secteurs, et promouvoir la coopération avec d'autres collectivités locales. Les districts sont dirigés par un conseil élu, un Maire, et un conseil exécutif.

Secteurs: les secteurs sont responsables de la coordination et la gestion de plusieurs services de base comme la planification locale, la perception des impôts locaux, les statistiques, l'éducation et les affaires sociales, la gestion foncière, l'habitat, les infrastructures locales etc. Les secteurs sont dirigés par un Secrétaire Exécutif.

Cellules: leur responsabilité principale n'a pas changé: mobiliser l'action communautaire.

Définir les responsabilités

La théorie et les expériences empiriques internationales ont démontré qu'une bonne architecture territoriale décentralisée s'appuie sur une définition claire des responsabilités de dépenses et des responsabilités de collecte des recettes fiscales entre les différents échelons administratifs. A défaut d'une définition claire des responsabilités, le risque est d'engendrer inefficacité, gaspillage de ressources ou instabilité.

Un financement adapté pour soutenir l'offre de services publics locaux

Lors de l'élaboration de l'architecture territoriale, le principe fondamental est que les ressources financières doivent être alignées sur les responsabilités de dépenses. En d'autres termes, chaque niveau doit disposer du niveau de ressources approprié pour financer ses dépenses.

Idéalement, les collectivités locales financent une part significative des dépenses locales grâce aux recettes issues de leurs ressources propres. Mais pour de nombreuses raisons, ces recettes sont généralement insuffisantes, même pour financer les dépenses courantes et les dépenses sectorielles qui ont été transférées.

Un ensemble de système de financements et subventions (transferts) provenant des échelons

supérieurs sera nécessaire, non seulement pour soutenir une part importante de la prestation de services au niveau local, mais encore pour assurer une certaine équité (« horizontale ») nationale de ressources entre différentes régions. Cela exigera de mettre en place un système de transferts intergouvernementaux prévisible et basé sur une formule d'allocation claire et transparente. Néanmoins, les transferts ne doivent pas mettre en péril la stabilité financière des collectivités locales, et des contraintes budgétaires strictes sont à imposer parallèlement, notamment afin de régler le problème actuel des dettes locales et arriérés.

Des ressources humaines adaptées aux besoins des collectivités locales

Les ressources humaines du secteur public sont un élément fondamental pour assurer le succès de la prestation de services locale: les localités ont besoin d'un personnel efficace, responsable, et motivé au niveau décentralisé. Les collectivités locales sont intensives en travail si bien que gérer les coûts liés au personnel est une question prioritaire au niveau local.

Les expériences internationales de réforme territoriale démontrent que la consolidation de l'architecture territoriale ne permettra pas automatiquement des économies de coûts. Au contraire, le risque est de rencontrer des besoins de dépenses additionnels à court terme, durant la période de transition. Notamment, le coût de la réorganisation des ressources humaines (diminution du nombre de fonctionnaires) doit être soigneusement analysé et pris en compte pendant la période transitionnelle, durant laquelle il sera nécessaire de comparer les effectifs actuels et les effectifs souhaités.

Problématiques de mise en oeuvre

La lettre identifie 5 thèmes-clés pour la mise en oeuvre des politiques :

- Renforcement des capacités afin d'augmenter la mise en responsabilité des acteurs.
- Financement de la fourniture décentralisée des services.
- Collaboration sectorielle.

- Harmonisation et coordination de l'action des bailleurs de fonds.
- Prévoir un système de suivi et évaluation pour la prestation décentralisée de services.

Stratégie de gestion du changement

La décentralisation de la fourniture de services au Rwanda est confrontée à un défi majeur : modifier certains comportements qui caractérisent la culture de gestion du service public. On doit s'attendre à ce que la réforme de décentralisation engendre certaines résistances. C'est la raison pour laquelle une stratégie de gestion du changement doit être élaborée avec grande précaution afin d'évaluer et de contrôler le maximum de risques. La présente lettre identifie certaines des actions nécessaires pour une stratégie de gestion du changement effective :

- *Leadership*: appréhender le degré de soutien apporté aux réformes de la part des niveaux supérieurs de décision.
- *Niveau de préparation et de résistance du personnel* : comprendre la situation et l'insécurité générée par la réforme et analyser dans quelle mesure les employés contribueront au succès de sa mise en œuvre.
- *Communication*: communiquer de façon effective auprès des parties prenantes la vision, la stratégie et les changements qui sont envisagés.
- *Rôles et responsabilités dans la mise en œuvre*: identifier qui est responsable de quoi.
- *Renforcement des compétences et formation*: donner les moyens et le soutien nécessaires aux parties prenantes.
- *Générer des succès à court terme*: soutenir la dynamique de la réforme par des résultats à court terme afin que les réformateurs comme les citoyens perçoivent rapidement les bénéfices des réformes engagées.

- *Étapes et séquences*: mettre en œuvre la réforme par étapes et allouer plus de ressources aux actions prioritaires jusqu'à ce que des résultats visibles soient atteints. La crédibilité ainsi acquise permettra de progresser dans les réformes et ce à un rythme plus soutenu.

IMIHIGO : instrument de gestion de la performance pour la mise en œuvre des réformes

IMIHIGO est une réponse authentiquement rwandaise aux problématiques de réforme des collectivités locales et de gestion du changement. Jusqu'à présent, c'est un instrument qui s'est avéré efficace. IMIHIGO au Rwanda désigne les contrats de gestion de la performance signés entre le président de la république et les maires de districts au nom de leurs citoyens. L'engagement des maires est scellé publiquement par un contrat écrit qui énumère les objectifs de développement et les indicateurs de performance correspondants à ceux que les maires s'engagent à poursuivre. En revanche, le gouvernement central s'engage à appuyer les gouvernements locaux dans l'atteinte de leurs objectifs.

L'IMIHIGO a beaucoup de caractéristiques communes avec les instruments de gestion par résultats. Premièrement, chaque IMIHIGO identifie un certain nombre de priorités claires. Deuxièmement, chaque IMIHIGO présente des objectifs spécifiques, décomposés en indicateurs de performance mesurables. Troisièmement, chaque IMIHIGO est sujet à un suivi et évaluation continue sur une base mensuelle, trimestrielle, semi-annuelle et annuelle. Quatrièmement, chaque IMIHIGO constitue un mécanisme de mise en responsabilité et une 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.