PN-ABE-386

Rapport ASPAP/DAI No.93

64655

Rapport d'Activité Final de Participation au Projet ASPAP
Etude sur les Charges Récurrentes des Infrastructures Publiques en Milieu Rural et leur Capacité d'Auto-financement

Projet des Enquêtes Agricoles et Analyse
des Politiques Economiques sur Secteur Rural

(ASPAP : Agricultural Surveys and Policy Analysis Project)

Contrat USAID no. 696-0126

Khiêm NGUYEN HUU
Economiste*

Kigali, Rwanda
Août 1989

*Development Alternatives, Incorporated (DAI), 624 Ninth St., N.W., Washington, D.C. 20001, USA, principal contractant institutionnel pour ASPAP, USAID Contract No. 696-0126-C-007777-00.

Rapport d'activité final de participation au projet ASPAP
Etude sur les Charges Récurrentes des Infrastructures Publiques en milieu rural et leur capacité d'auto-financement

par NGUYEN HUU Khiém

==========

Ce rapport est rapport final d'activité du consultant NGUYEN HUU Khiém pour sa participation à l'étude sur les charges récurrentes des infrastructures publiques en milieu rural et leur capacité d'auto-financement.

Rappel

L'étude sur les charges récurrentes des infrastructures publiques en milieu rural est réalisée dans le cadre du projet ASPAP, financé par l'USAID.

Les trois principaux objectifs de l'étude sont :

- définir la stratégie de développement au niveau communal en montrant les contraintes de financement et en indiquant les solutions envisageables;
- définir la politique de l'endettement à travers le choix de projets;
- intégrer les charges récurrentes et le service de la dette des projets dans la programmation budgétaire pluriannuelle.

Les résultats attendus de l'étude sont :

- d'estimer les charges récurrentes liées à chaque type d'infrastructure étudié, à savoir les routes rurales, les adductions d'eau, les écoles et les formations médicales;
- d'apprécier les ressources disponibles et mobilisables pour la couverture de ces charges;
- de saisir l'opinion des usagers quant à leur disposition à contribuer à la couverture des charges récurrentes et des coûts d'investissements;
- d'identifier le niveau des contributions de ces usagers.

Déroulement de l'étude

L'étude a été menée en plusieurs phases :

- élaboration des termes de référence : oct-nov 1987
- recensement exhaustif des infrastructures (adductions d'eau, formations médicales, routes rurales, écoles primaires et Cerai) dans les 141 communes rurales : déc 1987 - janv 1988
- enquête pilote dans la commune MABANZA
- dépouillement et analyse des résultats de l'enquête pilote : fév- mars 1988
- revue de la littérature, élaboration de la version finale du questionnaire, élaboration de la méthodologie : mars-juin 1988
- présentation de la méthodologie de l'étude au cours d'une réunion interministérielle : 23 juin 1988
- formation des enquêteurs : 6-8 juillet 1988
- collecte des données dans 14 communes tirées : 9 juillet - 31 août 1988
- codification, traitement et analyse des données : juillet 1988 - février 1989
- élaboration du rapport : janvier - avril 1989
- mise en forme et publication du rapport : mai-juin 1989
- séminaire national : 7-10 août 1989.

<u>Déroulement du travail du consultant NGUYEN HUU Khiêm à l'étude sur les charges récurrentes</u>

Mon travail a débuté le 1 septembre 1988. Selon les termes de référence, il est prévu que ce travail consiste à :

- participer à l'appurement du fichier des données et à la réalisation des tests de cohérence;
- participer à la réalisation des analyses économiques sur les finances communales;
- participer à la réalisation des analyses économiques sur les infrastructures publiques à caractère social en milieu rural
- faire des propositions portant sur :
  * l'amélioration du système de financement communal
  * l'amélioration du système de gestion des infrastructures publiques en milieu rural

* la politique à suivre sur les investissements publics en milieu rural

- participer à la rédaction du rapport final et à la préparation du séminaire sur les charges récurrentes.

Mon premier travail consiste à établir un plan d'analyse et un programme de travail pour l'ensemble de l'équipe.
On a décidé finalement de subdiviser l'équipe en quatre groupes, chacun chargé de l'analyse d'un domaine d'infrastructure.
Par ailleurs, il est décidé également que l'on adopte le même schéma d'analyse pour les différents groupes.
Je suis personnellement chargé d'établir le plan d'analyse pour l'ensemble des domaines et en plus, d'étudier le domaine des infrastructures de la santé.
Le 19/9/1988, j'ai remis à l'équipe un premier plan d'analyse. Ce plan a été discuté par l'ensemble de l'équipe. Les différentes critiques et remarques sont intégrées dans le plan, et le 23/9, j'ai présenté la version finale du plan d'analyse.
Afin de faciliter l'application de ce plan à chaque domaine d'étude, le 26/9, j'ai présenté un plan d'analyse pour le secteur de la santé.

Le mois d'octobre était consacré essentiellement à l'appurement du fichier. Pour le secteur des infrastructures de santé, le travail a pu être fait en recoupant les données relevées pendant les travaux sur le terrain avec des données se trouvant dans les différents services du ministère de la santé. Il en est de même pour le secteur des écoles. Par contre, pour les routes rurales, on a dû renvoyer des demandes d'information complémentaires aux différentes communes.
A partir de novembre, on a commencé les travaux d'analyse proprement dits. Ces travaux d'analyse préliminaires ont duré environ deux mois, et, le 15 décembre, l'équipe complète s'est retirée pendant quatre jours à Remera pour faire le point de l'état d'avancement de chaque équipe, et pour programmer le reste du travail.

Fin janvier, le draft du rapport sur les infrastructures de santé, domaine donc j'en ai la responsabilité, est terminé. Ce rapport a été discuté à l'intérieur de l'équipe ASPAP. Les remarques et critiques sont intégrées dans une deuxième version appelé rapport préliminaire qui a été distribué d'une façon restreint parmi les différents responsables de la santé (ministère de santé, médecins, organismes ayant en charge la distribution des médicaments, ...), et discuté dans une réunion qui a eu lieu en mars 1989.

En même temps, l'équipe s'occupant des adductions d'eau a terminé le premier brouillon de ce domaine. Le coordinateur du projet m'a chargé de la lecture et de la correction du rapport. La principale modication que j'ai proposée est le renforcement de l'aspect analyse et l'allègement de l'aspect descriptif, qui était trop important dans le premier brouillon.

Par contre, les équipes chargées des routes rurales et des infrastructures scolaires ont rencontré des difficultés diverses.

Les principales difficultés de l'équipe "routes rurales" sont :

- l'appurement des fichiers s'est avéré difficile, et l'on a dû renvoyer des questionnaires à différentes communes pour de meilleures informations.
- les consultants ingénieurs n'ont pas respecté le calendrier de travail, ce qui a entrainé des retards considérables dans les calculs des charges récurrentes pour les routes.

Pour l'équipe chargée des infrastructures scolaires, la principale difficulté provient du fait que le cadre chargé de l'étude est envoyé en mission à l'étranger pour une période de 3 semaines. Par ailleurs, son remplaçant ne dispose pas d'expérience suffisante pour assumer seul la responsabilité de l'étude. Le coordinateur m'a donc chargé d'intervenir dans cette équipe, notamment dans l'analyse des données.

A partir du 15 avril 1989, j'ai dû reprendre mes activités dans le programme PRIME, selon les conventions de départ. En effet, il est prévu que je dois consacrer 30% de mon temps pour le programme PRIME qui supporte 30% de mon budget.
Cependant, à partir du mois de juin, le coordinateur m'a demandé d'apporter de nouveau un appui à l'équipe "école" qui en fait a disparu. En effet, cette équipe est composée de deux membres. L'un a été muté dès fin avril au ministère du plan, alors que l'autre est parti aux USA pour une maîtrise en juin, en laissant les travaux inachevés. Sur les six chapitres prévus, 4 ne sont pas encore rédigés. J'ai donc dû reprendre les travaux portant sur les infrastructures scolaires. Début juillet 1989, les travaux de rédaction sont terminés. Les rapports sont imprimés et reliés mi-juillet. Pendant la même période, le coordinateur est envoyé en mission pour deux semaines à l'étranger, et m'a chargé de la préparation du séminaire.

Le Séminaire

Le séminaire a eu lieu du 7 au 10 août 1989 à Kigali, avec la participation de 70 personnes donc plusieurs sous préfets et bourgmestres ou leur représentant, des fonctionnaires de tous les ministères touchés par ce problème. Il était présidé en permanence par le secrétaire général du Ministère du plan.
Le programme du Séminaire est annexé à ce rapport.

Principales conclusions et recommandations de l'Etude

a) Formations médicales

1) Les formations médicales publiques connaissent de très sérieux problèmes de gestion, ce qui entraine un coût récurrent excessif par rapport aux formations agréées.
2) La principale cause provient du fait de la gestion centralisée au niveau du Ministère de la santé pour toutes les formations publiques, ce qui entraine une démotivation du personnel médical, et qui rend tout controle impossible.
3) Le principe de distribution gratuite des médicaments dans les

centres publics s'est avéré inopérationnel.
4) La majorité des ménages ruraux sont prêts à payer pour bénéficier de soins médicaux corrects. L'analyse est arrivée à la conclusion que pour les centres médicaux ruraux, les charges récurrentes peuvent être supportées entièrement par les usagers.

Dès lors, les principales recommandations sont les suivantes :
1) On doit passer à une gestion privative de tous les centres de santé.
2) On doit ralentir le rythme des investissements dans le domaine de la santé, en attendant que la capacité de formation du personnel médical soit suffisante pour répondre à la demande.
3) On doit encourager la création des écoles para-médicales privées.
4) On doit abandonner le principe de distribution gratuite des médicaments.
5) On peut doubler le tarif pratiqué actuellement, et couvrir entièrement les charges récurrentes pour les centres de santé.
6) En attendant que le système de médecine privée au Rwanda soit installé, on doit intégrer les usagers dans la gestion des centres médicaux publics.

b) Routes rurales
1) Le Rwanda dispose déjà d'un des réseaux routiers les plus denses d'Afrique.
2) Les communes, qui ont la charge de l'entretien des routes rurales, n'engagent que très peu de moyen pour ce travail.
3) Il en résulte que l'état de ces routes est en général très médiocre.
4) Les calculs théoriques des charges indiquent que ces charges ne peuvent pas être supportées par la population ou les communes, tenant compte de l'importance du réseau.

Il en résulte les recommandations suivantes :
1) On doit identifier les axes les plus importants et consacrer les moyens pour leur entretien.

2) L'Etat doit garder la responsabilité de l'entretien des routes touchant plusieurs communes.
3) Vu l'état actuel des routes, il est nécessaire de procéder au plus vite à leur remise en état pour éviter une dégradation complète de ces routes.
4) Même si l'entretien des routes strictement communales peut être sous la responsabilité des communes, l'Etat doit leur apporter un soutien quant à :

* la formation du personnel communal pour ce domaine
* la planification des travaux d'entretien, tenant compte des ressources disponibles des communes.

c) Les adductions d'eau

1) Tenant compte de leur niveau de revenu, la population n'est pas en mesure de prendre en charges les coûts récurrents réels des adductions d'eau.
2) Dans le meilleur des cas, la population ne peut supporter que les frais de fonctionnement et de renouvellement des équipements électro-mécaniques.
3) Même avec les hypothèses les plus optimistes, l'Etat doit supporter l'amortissement du réseau et des ouvrages de génie civil.
4) On doit demander une cotisation légère à la population. Le reste des charges doit être supporté par d'autres sources, dont probablement des nouvelles impositions.

d) Les écoles

1) Les dépenses actuelles portent presqu'uniquement sur le salaire du personnel, alors que les autres dépenses récurrentes (entretien, matériel éducatif, ...) ne sont pas effectuées.
2) Malgré ce fait, et le fait que l'on n'a pas réussi à réaliser le programme d'investissement prévu, les charges dépassent de très loin la capacité de paiement de la population.
3) La seule hypothèse compatible avec les données à moyen et long terme consiste à une révision vers la baisse de la politique éducative actuelle.

Il est proposé notamment de réduire de deux ans le cycle primaire, et de supprimer une partie des écoles techniques rurales (CERAI), dont les résultats sont médiocres.

4) Même avec ces hypothèses, l'Etat devra continuer à supporter au moins 80% des charges récurrentes du système éducatif.

FIN DU RAPPORT

Fait à Kigali, le 15 août 1989 par NGUYEN HUU Khiem

Annexe 1 : Programme du Séminaire National sur les charges récurrentes des Infrastructures Publiques en milieu rural et leur capacité d'auto-financement

Annexe 2 : Compte rendu sur les exposés des domaines étudiés

Annexe 3 : Compte rendu des travaux en atelier.

SEMINAIRE NATIONAL SUR LES CHARGES RECURRENTES DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES EN MILIEU RURAL ET LEUR CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

Date : du 7 août au 10 aout 1989

Calendrier et Programme de Travail

1° jour:

8.30 - 9.00 : Ouverture du Séminaire par le Ministre du Plan et l'Attaché pour la Coopération de l'USAID.
9.00 - 10.00 : Exposé sur le secteur de la santé.
10.00 - 10.30 : Pause
10.30 - 12.30 : Débat
12.30 - 14.00 : Déjeuner
14.00 - 15.00 : Exposé sur le secteur de l'adduction d'eau
15.00 - 16.00 : Débat
16.00 - 16.30 : Pause
16.30 - 17.30 : Débat

2° jour:

8.00 - 9.00 : Exposé sur le secteur de l'Education
9.00 - 10.00 : Débat
10.00 - 10.30 : Pause
10.30 - 12.00 : Débat
12.00 - 14.00 : Déjeuner
14.00 - 15.00 : Exposé sur le secteur des routes rurales
15.00 - 16.00 : Débat
16.00 - 16.30 : Pause
16.30 - 17.30 : Débat

3° jour:

Ateliers de Travail portant sur les thèmes suivants :

- 1° groupe : le Financement de la Politique de développement, axée sur la commune comme élément de base.

L'objet de ce thème est de créer une harmonie entre les alternatives de développement, et les capacités communales pour la mise en oeuvre et la concrétisation de ces politiques. Il est en effet nécessaire que les lignes

directrices de développement, retenues au niveau central, soient compatibles avec les ressources des communes qui sont chargées de les appliquer.

- 2° groupe : comment gérer les ressources de la commune afin qu'elles puissent supporter les charges de son développement.

La politique actuelle a choisi avec raison la commune comme base de développement. Il est normal dans ce cas que la Commune, principale bénéficiaire, participe au financement de son propre développement. Il est dès lors nécéssaire de gérer de façon optimale ses ressources pour atteindre le plus rapidement possible les objectifs retenus. L'objectif de ce thème est donc de rechercher les voies optimales de gestion des ressources communales, tenant compte des objectifs de développement. On doit rechercher ici non seulement les possibilités d'augmenter les recettes, mais également les possibilités de maitriser les dépenses.

- 3° groupe : comment financer les charges récurrentes actuelles des infrastructures publiques en milieu rural.

L'objet de ce thème est très concret. Actuellement, on dispose d'un certain nombre d'infrastructures au niveau des communes rurales. Jusqu'à maintenant, l'Etat a dû supporter pratiquement seul les charges de ces infrastructures. Cependant, avec la conjoncture actuelle, l'Etat a de plus en plus de difficulté pour assumer seul cette responsabilité. On doit donc trouver impérativement d'autres sources de financement pour pouvoir maintenir en état de fonctionnement les infrastructures actuelles. La recherche de ces financements constitue l'objet principal de ce troisième thème.

Afin que les groupes puissent travailler d'une façon efficace, chacune sera subdivisée en 2 ou 3 sous-groupes, en fonction du nombre de participants.

Chaque sous-groupe travaillera sur le même thème dans la matinée, et l'après-midi sera réservé à la mise en commun des conclusions des sous-groupes au niveau de chaque groupe de travail.

4° jour:

8.00 - 8.30	:	Présentation des conclusions du 1° groupe
8.30 - 9.30	:	Débat
9.30 - 10.00	:	Présentation des conclusions du 2° groupe
10.00 - 10.30	:	Pause
10.30 - 11.30	:	Débat
11.30 - 12.30	:	Présentation des conclusions du 3° groupe
12.30 - 14.00	:	Pause
14.00 - 15.00	:	Débat
15.00 - 16.00	:	Adoption des recommandations
16.00 - 17.00	:	Pause
17.00 - 17.30	:	Clôture par le Ministre du Plan et l'Attaché pour la Coopération de l'US-AID
17.30 - 18.30	:	Coctail.

Estimation du nombre de participants

Présidence de la République	:	2
Présidence du M.R.N.D.	:	1
Sous-préfets	:	10
Bourgmestres	:	15
Miniplan	:	5
Mininter	:	2
Minisanté	:	3
Mineprisec	:	3
Minicom	:	1
Minifin	:	1
Minimart	:	1
Minitrape	:	4
Minaffet	:	1
Minitransco	:	1
Minagri	:	1
ASPAP/MINAGRI	:	7
PNUD	:	1
US-AID	:	2
Banque Mondiale	:	1
ASPAP/MINJPLAN	:	5
Total	:	62

Fiche de Participation individuelle au séminaire

Nom et Prénom : .....

Fonction : .....

Organisme : .....

Adresse de contact : .....

(Boîte postale, ...

téléphone) .....

.....

Logement à prévoir : Oui - Non (barrer la mention inutile)

signature et cachet

Veuillez nous renvoyer cette fiche dument complétée au plus tard le 31 juillet 1989, à l'adresse suivante :

Ministère du Plan
Projet ASPAP
B.P. 2080 - Kigali
Téléphone : 75117
74684

Durant ces deux journées, les séminaristes se sont penchées à l'examen de 4 dossiers concernant les charges récurrentes et la capacité d'autofinancement des infrastructures publiques en milieu rural. Ces dossiers ont porté sur

- les formations médicales
- les adductions d'eau
- les écoles; et
- les routes communales.

Une séance de débât a été réservée pour chaque dossier. Des exposés et discussions sur ces dossiers, il a été remarqué ce qui suit:

I. AU NIVEAU DES FORMATIONS MEDICALES

A) Constatations:

Le dossier se limite aux centres de santé et dispensaires du milieu rural.

L'étude a constaté que:

- la capacité des formations médicales agréées est superieure à celle des formations médicales publiques;
- la fréquentation des F.M.A. est le double de celle des F.M.P;
- le nombre de consultations par personnel médical est supérieur dans les F.M.A. à celui du personnel médical des F.M.P.;
- le nombre d'examens de laboratoire dans les F.M.A. est supérieur à celui des F.M.P.;
- les médicaments sont disponibles à 100% dans les F.M.A. contre 52% à 67% dans les F.M.P.;
- la dépense de l'Etat est importante dans les F.M.P. que dans les F.M.A.; et enfin,

- les F.M.A. couvrent 60% de dépenses totales alors que les F.M.P. n'arrivent qu'à couvrir 13,5%.

En conclusion, les différentes faiblesses de performance constatées dans les F.M.P. ne peuvent-être dues qu'à une insuffisance de gestion des F.M.P.; ici on se demande si on ne peut pas orienter le système de gestion des F.M.P. dans le même sens que celui des F.M.A. qui semblent, elles, avoir réussi dans leur gestion.

B) Débats:

Les interventions portent sur ces différents groupes de questions:

- questions en rapport avec les facteurs explicatifs de faible rendement et de fréquentation des F.M. publiques;

- questions portant sur la contribution de chaque intervenant dans le financement des charges et gestion des F.M.P.;

- questions concernant la problématique médecine traditionnelle - médecine moderne;

- questions sur la constitution du comité de gestion des formations médicales publiques;

- questions portant sur les expériences d'autofinancement ou d'auto-gestion vécues soit par certaines formations médicales du Rwanda ou soit par les F.M. d'autres pays;

- question portant sur l'arbitrage entre l'augmentation des infrastructures physiques et l'amélioration de celles déjà existantes;

- et enfin, la question concernant l'apport des unités locales de fabrication de médicaments.

1) Concernant les questions en rapport avec les facteurs explicatifs du faible rendement et de la faible fréquentation des F.M.P., les réponses qui ont été données concernent:

- le manque de motivation du personnel médical dans les F.M.P.
- le manque de suivi des patients
- et la non-disponibilité des médicaments.

Il a été proposé à ce point, que les collectivités locales puissent participer dans le recrutement du personnel médical.

2) pour les questions portant sur la part de chaque contribuable dans le financement des charges, il a été répondu que l'enquête réalisée auprès des ménages a montré que les paysans sont disposés à payer plus; mais cette question aura une réponse approfondie dans les groupes de travail. De même la part d'intervention de la commune sera un sujet de discussion dans les ateliers de travail.

3) Concernant les questions de la problématique Médecine traditionnelle-Médecine moderne, il a été répondu que l'étude n'a pas fait de comparaisons entre ces deux secteurs, mais la médecine traditionnelle étant un domaine à ne pas négliger, il a été proposé que cette question soit discuté au sein des ateliers de travail.

4) pour les questions de la constitution du comité de gestion des F.M.P., il a été proposé que le comité de gestion dégagé, par l'étude, soit élargi jusqu'aux services techniques travaillant en étroite collaboration avec les services de santé. Le débat au sein des ateliers de travail

va indiquer dans quelles mesures il faudrait constituer ces comités de gestion.

5) pour les questions qui portent sur les expériences tentées dans le domaine de l'autofinancement, un des participants a évoqué l'expérience des F.M. encadrées par le D.R.B., expérience qui est concluante, mais il a insisté sur le fait que l'on devrait réformer les structures institutionnelles actuelles comme préalable.

6) concernant la question de l'arbitrage entre l'augmentation des infrastructures et l'amélioration de celles qui existent déjà, il a été répondu que, d'après le 3° plan quinquennal de développement, les objectifs ont été atteints en ce qui concerne les infrastructures, mais que par contre, on a constaté un écart entre objectifs et réalisations pour ce qui concerne le personnel médical; on devrait alors mettre l'accent sur la formation du personnel médical au lieu de continuer à mettre en place d'autres infrastructures qui risquent de rester inutilisés à cause de manque de personnel. A ce niveau, l'on s'est demandé si les bourgmestres ne pourraient pas avoir une main mise dans le recrutement des ressortissants de leurs communes respectives formées en la matière.

7) et enfin, concernant la question de l'apport des unités locales de fabrication des médicaments, il a été répondu que, ces unités tiennent une place importante dans la fourniture de médicaments. Cependant pour mieux les encourager il faudrait les laisser la liberté de vendre leurs produits même aux pharmacies privées et de les mettre en compétition avec les produits importés.

II. AU NIVEAU DES OUVRAGES D'ADDUCTIONS D'EAU

A. Constatations

Les différentes constatations faites à l'issue du document sont les suivantes.

1) Les réseaux de distribution et d'alimentation en eau potable en milieu rural sont de quatre types:

- les adductions gravitaires simples
- les adductions gravitaires avec traitement
- les adductions par pompage simple
- les adductions par pompage avec traitement.

A côté des adductions d'eau, il existe également le système des sources aménagées.
Les adductions gravitaires couvrent 78% de tout le réseau national.

2) En considérant la longueur des tuyauteries par km², les régions se classent dans l'ordre décroissant de la manière suivante: Plateau central, Bugesera Mayaga, terres des laves, Impala et bords du Lac Kivu, Hautes terres du CZN, Hautes terres du Buberuka, Dorsale Granitique, Savane et Plateau de l'Est.

3) Les petites adductions d'une longueur inférieure ou égale à 30 km occupent 62% du réseau.

4) Les ressources aménagées détiennent une place considérable dans l'alimentation en eau potable en milieu rural. Elles desservent 82% de la population desservie.

5) Les principaux intervenants dans le domaine de l'hydraulique rurale sont: le gouvernement rwandais, les entreprises

privées, les organisations non gouvernementales, la commune ainsi que les usagers.

De ces différentes constatations, on en a déduit que: les charges récurrentes des infrastructures de production, de distribution et d'alimentation en eau en milieu rural concernent quatre niveaux de couverture.

Niveau 1: ce niveau correspond aux charges de fonctionnement, d'entretien et de réparations occasionnelles;

Niveau 2: Ce niveau comprend en plus des charges du 1er niveau, les charges de renouvellement des installations éléctro-mécanique;

Niveau 3: Ce niveau correspond aux charges de niveau 2 auxquelles on ajoute les charges de renouvellement des réseaux et des autres ouvrages de génie civil.

Niveau 4: Ce niveau comprend en plus des charges de niveau 3, les charges de rentabilisation des capitaux investis.

Et donc, si on veut que ces infrastructures donnent le rendement attendu pendant toute leur durée de vie, qu'elles fonctionnent normalement et durent longtemps, il faut qu'au moins les deux premiers niveaux soient couverts entièrement. Si en plus on veut prévoir leur remplacement après leur durée de vie, il faut couvrir les charges jusqu'au troisième niveau.

Conclusions générales et recommendations

Pour la couverture des charges, deux hypothèses ont été retenues: la première où les ménages paient les cotisations selon le type de l'ouvrage auquel ils s'approvisionnent, la deuxième où au sein d'une même région, la cotisation est uniforme pour

l'ensemble de la population desservie sans distinction du type de l'infrastructure.

De la confrontation des ressources financières des ménages et des coûts récurrents on en a conclu que dans la première hypothèse, les ménages sont incapables de couvrir entièrement les charges des adductions par pompage, même au premier niveau. Pour les autres infrastructures, les charges peuvent être couvertes jusqu'au troisième niveau. Dans la deuxième hypothèse, les coûts récurrents sont moins élevés.

Des recommandations, il ressort que s'il fallait choisir, on choisirait la deuxième hypothèse. Les ménages ne pouvant pas couvrir la totalité des charges, les communes interviendraient en cherchant où trouver le complément (en diversifiant par exemple leurs sources de revenu).

B) Débats:

Les points qui ont fait l'objet de débât où ce niveau sont les suivants:

- les finances communales
- la participation de la population dans la prise en charge des frais réccurent liés aux ouvrages hydrauliques
- le problème d'instauration et de perception des cotisations des usagers
- le problème lié à l'étroitesse des revenus du paysan
- les expériences vécues dans l'entretien des ouvrages d'adductions d'eau.

1. Finances communales

- Fiscalités communales

* Les taxes nouvelles proposées par les auteurs (sur les

forêts, les bananeraies, ...) existent déjà.

* Le paysan est déjà submergé de taxes diverses (à la commune, au secteur, au M.R.N.D., etc...)

* Ce problème de fiscalité communale concerne tous les secteurs sous examen et non seulement celui des adductions d'eau.

- Sources de fonds

* Ce sont surtout les ouvrages d'adductions d'eau par pompage qui causent le plus de problème.

En plus des cotisations de la population bénéficiaire, l'on propose que le 4° plan qui devra tenir compte des plans communaux comme prioritaires devrait en conséquence tenir compte de ces charges récurrentes dans la programmation pluriannuelle.

2) Participation de la population

* Il existe un arrêté présidentiel vôté en 1987 qui stipule que l'entretien des ouvrages hydrauliques est laissé aux collectivités locales par création de régies de gestion au centre desquelles se trouve la commune.

La population doit être sensibilisée en conséquence sur sa responsabilité de prise en charge de l'entretien et du renouvellement de ces infrastructures.

Actuellement, on remarque que c'est l'Etat qui supporte en dernière analyse l'entretien de ces ouvrages à travers les aides bilatérales et multilatérales ainsi que des emprunts extérieurs. Il est temps que cette situation prenne fin car les recettes de l'Etat s'aménuisent de plus en plus alors que les dépenses augmentent.

3. Du problème de cotisations de la population pour l'entretien des ouvrages hydrauliques.

L'on se demande si ces cotisations doivent être:

* Uniformes
* fonctions des consommations?
* fonctions des richesses de chaque citoyen.
* fonctions des services rendus?

Il subsiste une certaine ambiguité à ce niveau.

* la perception des cotisations n'est pas aisée:

Il faudrait une étude d'estimation du coût minimal de cotisation à majorer en fonction du degré de sensibilisation de la population.

L'étude sous examen à déjà estimé ces coûts par région écologiques et par types d'adductions.

4) Le revenu du paysan est, selon certains, insuffisant pour supporter toutes les charges inhérentes aux infrastructure en milieu rural.

===== > Voir les résultats de l'Enquête, du Budget et de la consommation des ménages ruraux pour vérifier cette hypothèse.

5) Expériences vécues dans l'entretien des ouvrages d'adductions d'eau.

- Il a été fixé une cotisation de 50 FRW à 100 FRW pour l'entretien des ouvrages hydrauliques.
  selon le représentant du MINITRAPE, on remarque qu'avec le système de sensibilisation de la population à ce problème, la prise en charge des entretiens des

ouvrages hydrauliques par les usagers eux-mêmes sera, à la longue, possibles.

- Selon les représentants des communes et préfectures, actuellement les collectes de cotisations restent insuffisantes pour l'entretien des ouvrages hydrauliques.

  De plus, certaines populations qui ne sont pas bien, desservies en eau potable restent réticent à donner ces cotisations.

- Dans la plupart des communes les fonds de cotisations sont mis sur un compte en banque et il revient du comités de gestion de décider de son utilisation selon les besoins de la population.

- Il a été remarqué que les charges liées à l'entretien des adductions gravitaires sont facilement supportables et peuvent être fixées forfaitairement tandis que cela devient difficile pour les autres adductions (par pompage) dont les charges sont fonctions des consommations effectuées.

  Pire encore, même pour les communes disposant des moyens financiers nécessaires, il ya manque de fontainiers bien formés et en nombre suffisant.

- Pour ce qui concerne la région des laves, la population est prête à supporter les charges si elle pouvait bénéficier de ces adductions puisque actuellement où il n' y a aucune adduction dans ces régions, la population paie jusqu'à 50 FRW le jerycan d'eau.

- Une expérience de sensibilisation de la population a été réussie dans la commune de Rusumo qui, en colla-

boration avec CARE International, identifie des citoyens cibles à former et qui à leur tour vont former leurs collègues des collines.

Dans la région de Byumba, le Projet de développement rural intégré DRB aide les populations locales à entretenir les ouvrages hydrauliques mais on a remarqué que lorsque cette aide est coupée, les populations préfèrent aller puiser dans les marais au lieu de payer pour avoir de l'eau potable.

III. Au niveau du Dossier "Ecole".

A. Constatations.

Le rapport du chercheur est subdivisé en 6 chapitres:

Les deux premiers chapitres ont porté sur la description générale de la politique d'éducation au Rwanda et sur l'appareil éducatif que dispose actuellement le pays.

Le 3ème chapitre a porté sur les dépenses actuelles en éducation.

Le 4ème chapitre a donné une estimation des charges théoriques si l'on veut maintenir les infranstructures en état de fonctionnement.

Le 5ème chapitre a retracé les projections des charges récurrentes en éducation selon les différentes hypothèses.
Efin dans le dernier chapitre, l'on a essayé de formuler quelques propositions pour financer le système éducatif.

Concernant les deux premiers chapitres, il a été souligné que la politique éducative actuelle se caractérise par le côté pratique de l'enseignement.

Cependant, malgré les efforts déployés dans ce domaine, on n'a pas réussi à atteindre globalement les objectifs assignés par le 3° plan, ni au niveau des écoles primaires, ni en ce qui concerne les CERAI. En effet du côté de l'école primaire, le nombre d'infranstructures reste insuffisants et le taux de scolarisation n'atteint que 60% avec un taux d'encadrement de 55%. Par ailleurs bien que ces objectifs n'aient pas été atteints, les charges récurrentes sont déjà exceptionnelles.

Du côté de CERAI, on a atteint l'objectif des infranstructures mais ce programme semble être boudé par les usagers d'où une sous-utilisation importante des centres.
Le taux d'encadrement n'est que de 11,5 contre 21 initialement prévu.

Au niveau du 3ème chapitre, l'on peut remarquer que les salaires du personnel enseignant à l'école primaire représentent l'essentiel des dépenses des écoles, (96%) pour les écoles libres subsidiées, 92% pour les écoles publiques.
Les salaires du personnel des CERAI représentent 65% des dépenses.
L'essentiel des ressources de ces écoles proviennent de l'Etat.
Les charges récurrentes d'une école primaire à cycle complet s'élèvent en moyenne à 2 millions francs rwandais par an. Le recouvrement des frais de scolarité et des ventes ne représente que 4%.

Jusqu'à présent ces charges sont supportées par l'Etat alors que la commune et les usagers ne participent que très partiellement dans le financement. Par ailleurs l'Etat est en position financière difficile et ne pourrait plus continuer à supporter seul cette charge. Le problème donc consiste à trouver les ressources financières nécessaires pour maintenir au moins le système éducatif au niveau actuel.

Afin de voir le montant de charges nécessaires pour maintenir les infranstructures en état de fonctionnement on a pu estimer théoriquement ces dépenses et on a constaté que pour les écoles primaires, ces dépenses arrivent à 6.265.000 FRWS pour une surface de 830 m² alors que pour les CERAI, elles tournent autour de 5.208.000 pour une surface de 596m².

Au moyen des projections, il a été constaté que le niveau de frais de scolarité est beaucoup plus bas pour les écoles primaires.
Du côté des CERAI, il a été constaté que le programme semble être financièrement compatible avec les ressources actuelles mais qu'il ne rencontre pas un grand enthousiasme auprès des usagers ni auprès des employeur potentiels.

Enfin dans le dernier chapitre , il a été émis des propositions dans le souci d'améliorer le système éducatif rwandais.

Ces propositions peuvent se résumer comme suit :

<u>Pour les écoles primaires</u>

- reviser les objectifs du 3ème plan vers les taux effectifs actuels
- envisager la possibilité de supprimer les deux dernières années du cycle primaire.
- reviser le système de paiement de frais de scolarité vers un système de paiement séléctif afin d'améliorer la participation au financement par le usagers sans pour autant alourdir la charge pour les parents les plus pauvres.
- Diminuer les subsides pour les écoles libre subsidiées afin de les inciter à développer d'autres sources de financement
- Sensibiliser les communes dans le financement des entretiens.

Pour les CERAI

- Viser une utilisation optimale des CERAI existant plutôt que de faire de nouveaux investissements;
- Adopter le programme en tenant compte du point de vue des usagers et des employeurs potentiels;
- Chercher la possibilité de fusionner ou de supprimer les CERAI les moins performants afin de pouvoir transférer les ressources humaines et matériel vers les CERAI les plus performants;
- Transformer les CERAI ainsi abandonnés en infrastructures productives pour les artisans de la commune.

B. Débats

Les points principaux sur lesquels se sont centrés les discussions sont les suivants:

- problèmes liés à la majoration des frais de scolarité;
- problèmes liés au programme des CERAI;
- problèmes liés à la durée du cycle primaire;
- la responsabilité dans la prise en charge des frais récurrents relatifs aux écoles;
- le revenu du paysan.

1) En ce qui concerne les problèmes liés à la majoration des frais scolaires, il a été constaté que l'Etat les a fixé à 300 FRW.

Les critères de fixation de ce montant ne sont pas clairs et devraient tenir compte du revenu du paysan parmi ses dépenses multiples.

De plus, on devrait établir une grille de revenus pour chaque Commune afin de déterminer les indigents devant être exonérés dans le paiement des frais scolaires.

2) Au niveau des CERAI, il a été constaté que le programme en soi n'a pas échoué mais que les objectifs fondamentaux n'ont pas été atteints par certains d'entre eux.

Par ailleurs, l'on a insisté sur le fait que le succès des CERAI dépendra des débouchés de leurs produits et non pas de la révision des programmes.
Par ailleurs, de la comparaison entre les CERAI tenu par les religieux et ceux tenus par l'Etat, on a été d'avis que les premiers ont connu moins d'échec que les seconds.
Ceci est lié entre autres choses, au manque de fonds de roulement, qui est accentué dans les CERAI tenus par l'Etat.

Enfin, il est proposé de créer les CERAI en fonction des besoins du milieu.

3) Certains participants trouvent qu'il faudrait supprimer les deux dernières années (7e et 8e) du cycle primaire tandis que d'autres soutiennent qu'il faudrait laisser le programme tel qu'il se présente et chercher les moyens (tant humains que matériels) pour sa reussite.

4) Du côté de la responsabilité dans la prise en charge des frais récurrents liés aux infrastructures scolaires, il a été remarqué que la loi y relative n'est pas claire dans le partage de cette responsabilité surtout à l'endroit de la définition de l'"Etat" (Administration Centrale, collectivités locales").

Par ailleurs, il faudrait initier un sytème d'amortissement de ces infrastructures et verser les dotations dans des comptes bancaires produisant éventuellement des intérêts.

5) Enfin, en ce qui concerne le revenu du paysan, il a été fait remarquer que ce problème est général pour tous les dossiers concernant la prise en charge des frais récurrents liés aux infrastructures publiques en milieu rural. Par consequent, il faudrait s'en tenir aux résultats de l'enquête budget-consommation.

IV. S'agissant des Routes rurales,

A Constatations

- les principaux axes ruraux à charge des communes, identifiés lors du recensement de décembre 1987 totalisent une longueur de 11.067 km, soit 78 km en moyenne par commune rurale contre un réseau sous responsabilité de l'Etat d'une longueur de 4395 km répartis en routes revêtues et non revêtues;

- le réseau routier rwandais est considéré comme l'un des réseaux les plus denses en Afrique. Cette densité est de 611 mètres linéaires par km2 de terre ferme, en considérant l'ensemble des routes nationales et des routes rurales. La densité des routes à charge de l'Etat est de 174m linéaires au km2 tandis que le ratio routes rurales/ population totale est de 1,63km pour 1000 habitants

- Etant donné que l'entretien des réseaux routiers ruraux incombe aux populations locales et en prenant comme hypothèses que la taille moyenne des ménages est de 6,1 personnes et que la participation potentielle aux travaux communautaires est de 2,3 personnes par ménage, il en résulte que 219 personnes en moyenne auraient la charge d'entretien de 1km de route rurale.

- Les routes rurales bénéficiant à temps plein d'une affectation d'un personnel d'entretien représentent 3%.

- Les dépenses régulièrement engagées par les communes pour l'entretien routier sont faibles, voire nulles. En 1987, sur les 14 communes enquêtées, six n'avaient réalisé aucune dépense dans ce domaine, tandis que pour les huit autres, les dépenses variaient entre 10.000 FRW et 135.000Frw, soit une moyenne de 50.000FRW par commune.

De 1985 à 1987, les dépenses d'entretien routier étaient affectées aux frais de personnel dans des proportions variant entre 85% et 90%.

L'état de la plupart des routes rurales est très défectueux et les principales raisons sont :

* la dispersion des ressources dans des axes routiers de moindre importance;

* les travaux d'amélioration et d'entretien demandant des éléments qui ne sont pas à la portée des communes (moyens financiers notamment pour des ouvrages d'art, travaux exigeant des interventions mécanisées, indisponibilité du petit matériel approprié, techniques non connues des personnes faisant les travaux communautaires);

* manque de coordination des travaux routiers au niveau de la commune;

* la seule ressource affectée aux travaux routiers est constituée pratiquement par l'apport des travaux communautaires alors que ces derniers sont orientés dans plusieurs domaines;

l'entretien disparate des réseaux secondaires par la pratique consistant à s'occuper du tronçon de route contigu à sa parcelle présente des inconvénients :

* d'une chaussée partitionnée et non uniforme sur toute sa longueur

* de manque de responsable pour les traversées d'eau aux points de démarcation entre voisins

* de travail bâclé aux endroits où la force de plusieurs personnes est nécessaire

* d'entretien parfois non exécuté en même temps

- l'infrastructure routière rurale a bénéficié des interventions d'organismes spécialisés tels PSTP/HIMO et ADRA SAWS et des projets de développement. Seulement par manque de suivi, certaines chaussées se sont rapidement dégradées

- les routes rurales ont faiblement bénéficié des crédits contractés pour la construction des axes routiers.
  Au 30 Juin 1988, les 24,8 milliards de FRW constitutifs de la dette publique extérieure potentielle pour financement direct des infrastructures routières ne sont imputables qu'aux seules routes nationales.

- Plusieurs lacunes ont été constatées sur les routes rurales dont les principales sont :

  * l'insuffisance de la largeur de la plate forme
  * la composition de la couche de roulement qui est en terre meuble au lieu d'être constituée par des matériaux graveleux séléctionnés
  * le profil en travers irrégulier et parfois concave sur certains tronçons
  * l'inexistence sur la plupart de ces routes des ouvrages de drainage (fossés longitudinaux, traversées sous-chaussées)

- un programme d'amélioration minimum a été décrit comme consistait au décapage de la couche végétale de la chaussée, au curage et à la création des fossés longitudinaux ainsi qu'au creusement des traversées sous-chaussées et à la pose de leurs tabliers faits en bois.
  Dans le sous-échantillon de huit communes,les coûts de ce

programme sont en moyenne de 4,5 mios de FRW par commune, tandis que le coût du programme d'amélioration complète par commune revient en moyenne pour le sous-échantillon à 56,5 mio de FRW soit 939.000 FRW par km.

- Les annuités de remboursement théoriques s'éléveraient à 3,4 mio de FRW par commune en finançant les postes du programme complet hors programme minimun et avoisineraient le demi milliard pour l'ensemble des 141 communes rurales

- Concernant les charges récurrentes, les coûts d'entretien régulier et occasionnel varient entre 1,7 mio de FRW et 9,5 mio de FRW dans les huit communes du sous-échantillon alors que dans le même temps les charges annuelles de renouvellement se situent entre 2,4 mio de FRW et 11,4mio de FRW dans les mêmes communes

- l'apport des populations locales dans le domaine de l'infrastucture routière rurale restera prépondérant.
  Les opinions des populations quant à la prise en charge des réseaux routiers montrent l'intérêt réel qu'elles attachent à la remise et au maintien en bon état de ces réseaux, toutefois, il est inquiétant que la moitié des enquêtes trouvent que les routes communales sont bien entretenues malgré l'état qu'on leur connaît.

Conclusions et recommendations

Les recommandations suivantes ont été tirées:

1) Il faudrait une bonne planification de l'entretien et le choix préalable des axes importants.

2) la catégorisation de ces axes selon leur importances est nécessaire pour démarquer le réseau communal présentant le plus grand intérêt pour la commune et devant faire l'objet d'attention particulière

3) un partage réaliste des responsabilités entre l'Etat, la commune et les populations locales devrait être assuré

4) l'identification précise et nominative de tous les axes communaux est à faire en indiquant leurs principales caractéristiques et les pôles intérieurs qu'ils desservent.

5) L'établissement d'une carte routière de la commune est une nécessité et permettrait de disposer de documents de base pour tout travail intéréssant ce domaine.

6) Les travaux décrits dans le programme minimum sont à exécuter le plus tôt possible pour éviter la détérioration complète de certaines routes rurales.

7) L'exécution du programme complet serait fort utile. Toutefois, en l'étendant à l'ensemble des réseaux sélectionnés, la plupart des communes ne seraient pas à la hauteur ni des charges de remboursement éventuel ni des charges de renouvellement et difficilement des charges d'entretien.

8) les travaux d'entretien pour toutes les routes rurales principales et secondaires sont à planifier au niveau de la commune sur un calendrier préétabli qui tient compte des périodes saisonnières favorables aux interventions et des ressources humaines disponibles.

9) Lors de l'entretien régulier, les boues de curage des fossés ne sont pas à épandre sur la chaussée ainsi que les terres végétales prélevées sur les accôtements des routes.

10) L'entretien routier des axes secondaires est à effectuer de façon concertée et simultanément et éviter la pratique consistant à s'occuper individuellement du tronçon de route

contigu à sa parcelle.

11) L'effort est à orienter dans le remplacement de la couche de roulement des principaux axes, actuellement constituée de terre meuble glissante en saison pluvieuse, par des matériaux séléctionnés graveleux

12) Des crédits annuels sur budgets communaux sont à prévoir pour les travaux routiers essentiellement pour l'outillage, les fournitures et éventuellement pour le transport de matériaux

13) La programmation des interventions des organismes spécialisés, des projets de développement et de l'Etat sont à communiquer aux communes pour leur permettre d'asseoir une planification conséquente.

14) L'Etat devrait dans la mesure du possible assister les communes en commençant par la construction de ponts et ponçeaux sur les routes de réseau sélectionné de manière à permettre la circulation au moins des bus et camionnettes

15) Les ressources que dégagera le Fonds routier lorsque ce dernier sera en plein fonctionnement devraient profiter également aux routes rurales

16) Le suivi de l'état des routes et des entretiens est indispensable et rentrerait utilement dans les attributions d'un employé de l'administration communale.

17) La formation des dirigeants des travaux communautaires en techniques d'entretien routier est indispensable pour la mise et le maintien en état des routes rurales.
Ces techniques se diffuseraient petit à petit aux exécutants de l'Umuganda.

B. Débats:

Les débats ont été ouverts par le rappel de la problématique qui se pose dans le domaine des routes rurales.
L'UMUGANDA de la population a permis de construire beaucoup de routes rurales. Ces routes doivent être règulièrement entretenues. Sinon, elles se dégraderont et ne rendront plus les services socio-économiques que l'on attend d'elles. Plus grave, elles risquent de disparaître, envahies par la végétation ou emportées par les eaux. Dans ce cas l'Etat enregistrerait une perte considérable étant donné les sacrifices importants qui ont été consentis pour les aménager. Mais là où réside le problème c'est que le coût d'entretien des routes est fort élevé et dépasse même les moyens financiers actuels des Communes, auxquelles incombe la responsabilité de leur entretien. En effet l'Etat, le pouvoir central, souhaiterait que l'entretien de ces routes rurales soit pris en charge par la population bénéficiaire.

Conscient de ce problème de ressources, l'étude a proposé un programme d'entretien minimum de ces routes.

La question qui se pose est de savoir si l'on dégagera suffisamment de ressources pour réaliser ce programme minimum.

Les interventions qui ont eu lieu ont été centrées sur deux points fondamentaux:

- Les aspects techniques de construction et d'entretien des routes; et
- les ressources pour la prise en charge des frais récurrents liés aux routes rurales.

1. L'aspect technique de la construction et de l'entretien des routes:

Il existe des normes techniques pour construire et entretenir une route. Construire une route sans tenir compte de ces techniques est un gaspillage de ressources.

En ce qui concerne l'entretien des routes, l'assistance a été sensibilisé sur le fait que l'entretien doit être permanent. Il devrait donc y avoir au sein de chaque Commune, un service qui s'occupe uniquement de l'entretien des routes communales.

2. Les ressources

2.1. UMUGANDA

Actuellement les communes recourent beaucoup à l'Umuganda pour entretenir les routes communales. Mais cette ressources est fort limitée. En effet la population est sollicitée pour divers travaux: la construction des écoles, des centres de santé, des tribunaux, la plantation des arbres, etc...
Aussi l'entretien des routes qui doit être permanent ne peut pas être assurée par la population à travers l'UMUGANDA. De plus, comme on l'a vu l'entretien des routes obéit à une technique que le Bourgmestre, les Conseillers communaux et la population ne connaissent pas.

Enfin la population est souvent gênée par le manque de matériel appropriée pour l'entretien des routes.
La conclusion sur ce point est que, tout en reconnaissant l'utilité de l'Umuganda dans l'entretien des routes, force est de reconnaître aussi que cette ressource est fort limitée et doit donc être appuyée par d'autres ressources.

2.2. Le Budget Communal

Tout le monde reconnaît que les ressources financières des Communes sont très limitées. Néanmoins il a été suggérée aux Communes de réserver quelques fonds à l'entretien des routes communales. Ces fonds serviraient à l'achat de matériel léger.

2.3. Les subventions de l'Etat

L'Etat ne s'est pas désengagé de l'entretien des routes rurales. L'Etat intervient encore dans l'entretien de ces routes, mais ses moyens limités ne lui permettent pas d'intervenir partout et au même moment. Il intervient dans les communes suivant un programme d'entretien. En guise d'appui aux communes, l'Etat a pensé à décentraliser un service d'entretien. C'est ainsi qu'il y a dans chaque préfecture un service du MINITRAPE qui sera doté de matériels et d'engins appropriés.
En plus de cela, quand un Bourgmestre sollicite l'appui du Gouvernement dans la construction ou l'entretien des routes (ponts, dynamite), cet appui lui est accordé.

2.4. Les ressources humaines

Comme on l'a rappellé ci haut, l'entretien des routes obéit à une technique précise. L'on a souhaité que chaque commune soit dotée d'un fonctionnaire spécialisé dans l'entretien des routes. Ce fonctionnaire serait à la charge du Gouvernement parce que les communes ne peuvent pas assurer son salaire.

A l'issue des débats, ils subsistaient encore des points d'interrogation sur la capacité de prise en charge, par les communes, des charges récurrentes des routes rurales. Ces interrogations feront l'objet d'une large discussion au sein des ateliers ad hoc.
On réflechira particulièrement sur les questions suivantes:

- comment dégager des ressources financières nouvelles dans

les communes, de façon à prendre plus en charge les frais récurrents des infrastructures publiques en milieur rural;

- comment établir une carte routière de la commune

- comment réaliser concrétement et rapidement le programme minimum proposé par l'étude;

- comment coordonner les actions de tous les intervenants dans la construction et l'entretien des routes rurales: les projets de développement, les organismes internationaux, etc...

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° I

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AXEE SUR LA COMMUNE COMME CELLULE DE BASE DU DEVELOPPEMENT.

Les investissements réalisables au niveau de la commune ont été classés en deux catégories : les Investissements à caractère social et les Investissements productifs.

Les Investissements à caractère social sont entendus comme des Investissements qui ne sont pas conçus dans une optique de rentabilité financière mais dont la vocation est l'amélioration des conditions de vie des populations.
Il s'agit notamment des centres de santé, des écoles des C.C.D.F.P.,...

Par contre, des Investissements productifs est attendue une rentabilité économique et financière. Ce sont par exemple les unités de production, ou de transformation ou de services marchands.

Concernant les Investissements à caractère social, leur financement provient de :

- subventions du gouvernement,
- Aides intérieures et extérieures, (O.N.G Jumelage-Coopération, projets...)
- Umuganda
- Cotisation des populations,
- Caisse communale,
- Autres.

Il est remarquable que les subventions étatiques et les aides interviennent pour une très large part dans le financement de ces investissements sociaux. La contributions des ressources

internes (commune et populations) dépasse rarement 10% de ce financement.

Par ailleurs, on peut noter que les Investissements réalisés jusqu'à date, au niveau des communes, ont été orientés surtout dans ce secteur.

Toute fois, on observe une diminution progressive du niveau de participation des différents intervenants. Ce qui implique un recul du rythme d'Investissements de nature à compremettre un niveau de vie au moins compatible avec celle de la population.

Recommandation:

Il découle de ce qui précède que l'Etat, garant du bien-être de sa population, ne peut pas se désengager du financement de ce secteur.
Il est également entendu que les autres intervenants, bailleurs de fonds et usagers continueraient d'avoir une part active.

Pour ce qui est des Investissements productifs, la part des ressources communales est également très minime. La plupart de ces Investissements sont réalisés à la capitale (soit environ 70%), le reste se concentre essentiellement aux chefs-lieux des préfectures et très peu s'installent dans les communes rurales.

Là où ils sont réalisés ces Investissements ont pourtant des effets induits positifs sur leur environnement immédiat. Ils procurent des revenus monétaires à la population et à la commune.

Malgré la volonté politique de promouvoir l'implatation des diverses unités productives dans le milieu rural, on constate que cette implantation est freinée par les facteurs suivants :

- absence de ressources humaines,
- insuffisance des ressources financières,
- identification insuffisante des matières premières,
- faible initiative des opérateurs économiques,
- faiblesse du pouvoir d'achat et problèmes de marché
- absence d'études de projets,
- absence de circuits d'information industrielle et technologique,
- lourdeur des formalités administratives,
- faiblesse des mesures d'encouragement aux promoteurs de projets.

En outre, l'autonomie dévolue aux communes n'est pas effective. Ce qui inhibe les initiatives communales en matière d'Investissements productifs.

Pour pallier à ces insuffisances les recommandations suivantes ont été émises.

1. Ressources humaines:

- Doter les communes de compétences techniques suffisantes en affectant prioritairement les lauréats de l'Institut supérieur d'Administration Publique (ISAP) dans les communes, en assurant un perfectionnement du personnel communal et en accordant des incitations devant accroître l'efficacité et assurer la stabilité de ce personnel.

2°) Les ressources financières.

A. Au niveau du secteur privé.

- Inciter la population à concevoir et réaliser des projets et à utiliser les capacités de financement existantes dans les circuits formel et informel.

- Promouvoir une grande mobilisations des moyens financièrs à travers les associations et les sociétés,
- Créer des bureaux régionaux du Fonds Spécial de Garantie (FSG)
- Décentraliser les décisions de financement au niveau du FSG et des Banques.

B. Au niveau de la commune

- maintenir l'idée de s'associer avec les privés (nationaux et étrangers) dans la réalisation des projets d'investissement,
- assurer une mobilisation plus accrue des ressources financières au niveau de la commune (patrimoine, recettes sur la production,...)
- Prévoir la partcipation de l'Etat par le biais de son Budget de développemtnt au soutien des actions productives dans lesquelles les communes sont associées,
- assurer une concertation interrégionale dans la réalisation des projets d'investissement.

3. Les matières premières

- Mettre l'accent sur l'inventaire des matières premières lors de l'élaboration des plans de développent communaux,

4. Les infrastructures d'accueil

- aménager les pôles d'attraction dans les communes.

5. La faiblesse du pouvoir l'achat et problèmes de marché

- développer une habitude de consommation des produits locaux,
- encourager les mesures de promotion des revenus en milieu rural à travers des actions spécifiques telles que le fractionnement des marchés publics en lots accessibles aux

petites unités de production pour leur permettre l'accès aux commandes publiques ainsi que l'interdiction d'importation des produits disponibles sur le marché locale, etc.

- exiger des produits finis des petites unités une compétitivité au niveau des prix et de la qualité,
- accélérer la mise en application des recommandations régulièrement émises sur l'intensification agricole,
- ajuster continuellement et contrôler régulièrement les prix au producteur,
- améliorer les circuits de commercialisations des produits de nature à promouvoir l'augmentation de la production et l'efficacité des échanges.

6. Information technologique et industrielle

- la Chambre de Commerce et d'Industrie du Rwanda (CCIR) comme les autres organismes concernés sont invités à disponibiliser et à diffuser largement les informations relatives aux technologies, aux activités industrielles et aux circuits commerciaux.

7. Formalités administratives

- poursuivre des efforts initiés en matière d'allégement des lourdeurs administratives.

COMMENT LA COMMUNE PEUT GENERER LES RESSOURCES AFIN QU'ELLES PUISSENT SUPPORTER LES CHARGES DE SON DEVELOPPEMENT.

Ce thème doit orienter la réflexion des participants sur la recherche des voies optimales de gestion de ressources communales, la maitrise des dépenses communales et les possibilités d'en augmenter les recettes.

L'atelier de travail avait à reflechir sur:

1. L'assainissement des finances communales

1.1. Les fluctuations des recettes communales sont partiellement dues aux détournements, ces derniers étant surtout opérés par des caissiers ou comptables malhonnêtes mais aussi par les constatations ci-après:

- le manque de contrôle des quittanciers par certains bourgmestres, car en effet ces premiers passent chez les comptables sans que les Bourgmestres en soient informés.

- le nombre insuffisant des contrôleurs des finances communales

- le risque de complicité entre les agents chargés des finances communales et ceux chargés du contrôle

- le manque de contrôle régulier des Bourgmestres suite à la multiplicité des tâches

- la méconnaissance de la part des agents des finances communales eut égard aux instructions existantes et qui

par conséquent ne sont pas appliquées avec la rigueur voulue.

- le retard dans les versements des recettes perçues.

Face à ces problèmes, le groupe de travail a formulé les recommandations suivantes:

- les quittanciers devraient passer sous la vérification des bourgmestres avant d'être remis aux comptables

- les quittanciers "recettes diverses" devraient être préimprimés en numéraire selon la catégorie de produits, identifiés selon la couleur par catégorie, et imprimés suivant le nom de la commune.

- l'augmentation des contreleurs des finances communales afin que la loi sur les contrôles soient scrupuleusement respectée

- la rotation des contrôleurs des finances communales

- la délégation des pouvoirs par les Bourgmestres

- la formation des agents chargés des finances communales laquelle devrait s'étendre également aux Conseillers communaux

- les punitions sévères par le MINIJUST aux auteurs des détournements

- les Bourgmestres devraient veuiller en ce que les versements soient effectués le jour de la perception

1.4. La forte dépendance de la commune envers les instances supérieures (préfecture et ministère) occasionne des charges relativement élevées liées aux fréquents déplacements souvent inutiles du Bourgmestre (frais de mission, essence, entretien des véhicules). Par ailleurs, le groupe de travail a été informé de certaines tracasseries administratives auxquelles sont exposé les autorités communales notamment en ce qui concerne les engagements des dépenses et les déplacements en dehors de leurs préfecture. L'atelier recommande à ce niveau l'accélération de l'étude en cours sur la réorganisation communale. La décentralisation devra permettre la suppression des frais inutiles de déplacements et la rapidité dans la prise de décisions ainsi que l'efficacité dans la gestion économique et financière.

1.5. Enfin, le groupe de travail a été informé et a salué les initiatives entreprises par le Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal en ce qui concerne l'approvisionnement des communes en matériel et fournitures de bureau (Service CEFOMACO), l'assurance collective des véhicules communaux et leur consommation d'essence. En effet, le Ministère négocie chaque année pour les communes des prix de gros en procédant aux commandes groupées de matériel et fournitures.

Il en est de même de l'assurance collective souscrite auprès de la SONARWA où ce Ministère a pu bénéficier d'un rabais appréciable sur la prime actuellement exigée, ainsi que d'une réduction sur les consommations d'essence pour les véhicules communaux.

Le groupe de travail recommande au Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal de continuer à oeuvrer dans ce sens notamment en négociant avec les garages installés aux chef-lieux de préfecture ou de sous préfectures des réductions de prix pour l'entretien des véhicules communaux.

2. Fiscalité communale

2.1. Pour ce qui est d'améliorer les recettes communales en modifiant la structure actuelle des taxes, les participants à la réunion ont noté l'absence d'éléments d'appréciation de cette structure qui diffère d'une commune à l'autre. Aussi l'atelier recommande aux Bourgmestres de collecter ces données pour une étude ultérieure devant aboutir à des propositions concrètes en ce domaine.

2.2. S'agissant de la réforme fiscale, la réunion a examiné la structure des taxes et impôts perçus actuellement par l'Etat et constaté qu'aucun d'eux ne pourrait résoudre le problème de l'insuffisance actuelle des recettes communales.

En effet, après une discussion fort abondante, les participants ont reconnu la difficulté de trouver une taxe qui serait généralisée si jamais elle était cedée aux communes. Aussi, le groupe de travail a opté pour une autre alternative qui consisterait à transférer de l'Etat à la commune une certaine part des recettes pour lui permettre de s'acquitter de sa nouvelle mission de catalyseur de son propre développement.

3. LES AUTRES SOURCES DE REVENUS POUR LA COMMUNE

3.1. Les subsides, dons et legs

L'atelier constate que, dans l'octroi des subsides et dons, il n'y a pas de critères connus suivis. Le groupe de travail a proposé que ces derniers soient accordés selon des critères objectifs pour que les communes les plus démunies puissent en bénéficier en priorité. Aussi, concernant le jumelage-coopération, il faudrait que le MININTER présente en priorité les communes nécessiteuses. S'agissant des legs, l'atelier a observé que les communes ne doivent pas compter sur eux parce qu'ils sont rares et fortuits.

Ces 25 années consacrées à la commune comme base du développement, il faudra que les coopérations et les O.N.G. se décentralisent et opèrent plus intensément au niveau de la commune. Toutefois, cela requiert le dynamisme des bourgmestres. C'est pourquoi ces derniers doivent être toujours informés de toutes les possibilités d'intensification par les ministères concernés i.e. le MINIPLAN et le MININTER.

Pour que les fonds obtenus soient à l'abri des détournements, il est impératif que, pour chaque commune, il existe un compte spécial qui recevrait en plus desdits fonds, toutes les dotations au budget de développement.

3.2. Les emprunts

Etant un des outils de financement du développement, l'emprunt est indespensable pour les Communes. Cependant ces dernières rencontrent des problèmes liés au manque de cadres pour l'étude des projets bancables et pour la gestion de ces mêmes projets.

Pour résoudre ces problèmes, il faut qu'il y ait l'encouragement effectif des privés (particuliers) pour investir dans les communes. Les Communes, quand à elles, pourraient avoir des actions dans ces projets.

Au niveau de l'identification et l'élaboration technique de ces projets productifs, le concours financier et en compétences techniques de l'Etat sera nécessaire. Ainsi, les services d'étude et évaluation seraient appelés à assister les communes dans l'identification des projets à intérêt communal ou régional et l'élaboration de leurs termes de référence. Les fonds d'études, actuellement encore centralisés au niveau des ministères, seraient affectés à la réalisation de ces études de projets au profits des communes.

3.3. Produit de la vente de certains éléments du patrimoine communal.

Peuvent faire l'objet de cette vente, les véhicules, les bâtiments et les terrais relevant du domaine privé de la commune. L'atelier a constate qu'actuellement les communes posent légalement de pouvoir de décision en la matière. Néanmoins, l'exécution des décisions de vente de ces éléments du patrimoine communal devrait être accélérée tant que les autorités communales l'ont jugé nécessaire.

3.4. Intérêts des placements

Dans le but d'accroître les revenus des communes, celles-ci doivent s'efforcer de participer dans des sociétés ou des entreprises productrives par le placement judicieux de certains de leurs fonds. De même, il faudra qu'elles puissent ouvrir des comptes à terme, générateurs aussi d'intérêt. Enfin, le Crédit Intercommunal de Développement (CID) devrait accorder aux communes des taux d'intérêt préférentiels (bonifiés).

Pour ce faire, le budget communal de développement devra justement être géré sur un compte séparé éventuellement producteur d'intérêts.

3.5. Les taxes foncières

Les exploitations agricoles de plus de 2 ha représentent plus de 40 % des superficies cultivées. Aussi, il a été constaté que les petites exploitations sont mieux rentabilisées (SESA).

L'atelier recommande ainsi que la commune puisse percevoir une taxe foncière (à déterminer) sur ces exploitations de plus de 2 ha. En effet, la perception de cette taxe foncière favoriserait une meilleure valorisation de ces exploitations celles-ci

réalisant alors un revenu substanciel partant imposable.

3.6. Les autres produits/services vendus ou rendus par la commune

La commune pourrait aussi réaliser des revenus sur:
- les activités socio-culturelles ou des loisirs (orchestres, vidéos, cinéma, football, etc...) qui se déroulent sur son territoire;
- la location des petits marais;
- ses concessions;
- les ouvrages et services d'approvisionnement en eau (adduction d'eau, sources aménagées). En effet, les communes disposant de ces ouvrages devraient rapidement désigner leurs régisseurs et ce, en application de l'A.M. no.292/04 du 15/05/1987 relatif aux règles de constitution, de gestion et comptabilité des régies des communes rurales en vue de la prise en charge de ces ouvrages et services.

L'atelier recommande que ces régisseurs soient de préférence de type associatif. Ils devraient verser à la commune un montant à convenir au moment, de la signature du contrat.
- la location annuelle des parcelles à caractère commercial;
- la production agricole provenant des réalisations de l'Umuganda et des champs-modèles.

3.7. Activités de production sous-tutelle communale

La commune peut développer et initier des activités productives pourvu que celles-ci soient dotées de structures de gestion appropriées. Ce sont, par exemple:

1° la construction de marchés: ceux-ci doivent l'être selon les potentialités du milieu et la solvabilité des usagers;

2° l'investissement dans la construction de homes vu l'expansion de l'externat et la création d'écoles secondaires dans certaines communes;

3° les pharmacies rurales à implanter de préférence près des centres de santé et dans les autres endroits du territoire communal pour autant que cet investissement est financièrement justifié;

4° la construction d'une librairie communale qui fournirait les matériels scolaires et autres (timbres, journaux, enveloppes, bics, etc...);

5° stimuler l'intiative privée locale: ainsi, la commune pourrait par le biais du C.T.D. faciliter aux particuliers à qui elle s'associerait éventuellement dans un premier temps l'obtention des crédits quitte à se désengager ensuite pour la promotion d'autres activités nouvelles. Ainsi, la commune contribuerait prograssivement à la création des activités susceptibles d'élargir son assiette fiscale.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° III

COMMENT FINANCER LES CHARGES RECURRENTES DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES EN MILIEU RURAL.

A. INFRASTRUCTURES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE

Les réflexions concernant les infrastructures d'approvisionnement en eau potable ont été centrées sur les préalables et les modalités pratiquées de la mise en application des recommandations adoptés par le Gouvernement ces dernières années.

Ces recommandations stipulent la contribution au financement et la gestion effective des dites infrastructures par les usagers. Les différents points qui ont été examinés portent sur la détermination des charges, l'identification de la population desservie, le mode de paiement, le mode de gestion des ouvrages, la formation des fontainiers, l'intervention des ONG, le rôle de FNHR, le rôle de l'Etat, le rôle fondamental de l'information et de la sensibilisation des responsables communaux et de la population locale.

Les points suivants ont été abordés:

1. La détermination des charges récurrentes des systèmes d'approvisionnement au niveau de la commune.

Elle est fonction de la nature même des ouvrages hydrauliques situés sur le territoire communal et du type de matériaux et équipement qui les constituent ainsi que des prix unitaires pratiqués. Cette détermination qui doit guider le départage des responsabilités financières exige l'existence des compétences techniques qui ne sont pas toujours disponibles au niveau de la commune.

2. L'identification de la population desservie

La population desservie est identifiable au niveau du point d'eau et concerne l'ensemble de familles qui s'approvisionnent effectivement à ce point. La notion de desserte basée sur la distance nous a semblé imprécise.

3. Mode de gestion des ouvrages d'approvisionnement en eau

La régie associative pronée par la politique nationale est un organe tout à fait approprié. Le niveau et le mode de payement sont à laisser à l'appréciation objective des autorités communales et des représentants des usagers.

4. La formation des fontainiers

Actuellement cette formation est en cours et est organisée par le MINITRAPE sur financement des fonds soit de l'UNICEF soit des ONG soit de la Banque Mondiale.
Cependant, il existe un risque d'arrêt de ces formations lorsque ces fonds ne seront plus disponibles.

Les communes devraient alors être à la hauteur de recycler ces fontaniers dans des organismes compétents ou par l'intermédiaire des fontainiers formés des communes environnantes.

5. Les interventions des ONG

Leur collaboration avec le département ministériel concerné est actuellement chose acquise. Toutefois, le choix de leur implantation géographique échappe aux pouvoirs publics

6. Le rôle de l'Etat

L'Etat garde la grande responsabilité des nouveaux investements. Il assumera également la supervision du FNHR qui n'est pas encore opérationnel. Par ailluers l'Etat ne devra pas se désengager totalement des charges récurrentes de certains grands systèmes d'approvisionnement en eau sans porter préjudice à leur existence.

7. La sensibilisation

La sensibilisation des responsables communaux et des populations locales garde un rôle fondamental.
Au vue des considérations ci-haut mentionnées, le groupe a adopté les recommandations suivantes:

1) Le département ministériel ayant l'eau dans ses attributions élaborera un guide de calcul des charges récurrentes pour l'ensemble des ouvrages implantés dans chaque commune.

2) Un recensement des familles qui s'approvisionnent sur chaque point d'eau aménagé sera fait au niveau de chaque commune afin de déterminer la population desservie.

3) Il faudra intensifier la sensibilisation pour conscientiser la population sur la prise en charge des systèmes d'approvisionnement en eau potable par la mise en place des régies telles que définies par l'arrêté présidentiel n° 292/Ø4 du 15 mai 1987.

4) Il faudra organiser en matière de l'hydraulique rurale des tournées régulières d'information aux responsables communaux au niveau de chaque préfecture.

5) Chaque bénéficiaire doit participer financièrement à la couverture des charges récurrentes liées aux ouvrages hydrauliques en fonction de leurs coûts réels.

6 Le département ministériel ayant l'eau dans ses attributions devrait continuer à assurer la formation et le recyclage des fontainiers.

B. LES INFRASTRUCTURES ROUTIERES:

Ce secteur qui est très important par son impact sur le développement des autres domaines présente des particularités liées aux charges qu'il occasionne.
Il s'est caractérisé par une prolifération des voies de communications rurales qui par ailleurs n'ont pas été construites suivant les normes techniques appropriées.
L'instauration de la politique de l'Umuganda a certes développé de façon louable ces voies de communication rurales, néanmoins on remarque qu'il accentue la multiplication de ces voies de communication rurales et actuellement on se trouve dans une situation tel qu'il est difficile de faire face à l'entretien régulier des voies tracées.

En effet, ni l'Etat ni la commune ne sont plus en mesure de fournir des moyens financiers suffisants à cet effet et actuellement les gens affectés à l'entretien ne disposent pas des compétences requises.

Il est constaté par ailleurs qu'actuellement il n'existe pratiquement pas de planification systématique en matière d'entretien au niveau des communes, ni de prévision de crédits si faible soit-il sur les budgets communaux.

Les communes devraient être capables d'exécuter certains travaux élémentaires de mise en forme des principales voies de communication.

Après réflexions sur les points énoncés ci-dessus et après avoir passé en revu les éléments soulevés lors des débats sur les résultats de l'étude, le groupe a formulé les recommandations suivantes:

1. la catégorisation des axes selon leur importance est nécessaire pour démarquer le réseau communal présentant le plus grand intérêt pour la commune et devant faire l'objet d'attention particulière.

2) L'établissement d'une carte routière de la commune est une nécessité et permettrait de disposer de documents de base pour tout travail intéressant ce domaine.

3) Il serait recommandable d'exécuter dans l'immédiat les travaux suivants:
   - donner à la route un profil bombé
   - prévoir des ouvrages transversaux pour l'évacuation des eaux.

4) Il faudrait prévoir des crédits annuels sur les budgets communaux pour les travaux routiers, essentiellement pour l'outillage, les fournitures et le transport de matériaux.

5) L'Etat devrait dans la mesure du possible, continuer d'assister les communes en commençant par la construction de ponts et ponçeaux sur les routes du réseau sélectionné.

6) Les ressources que dégagera le fonds routier lorsque ce dernier sera en plein fonctionnement devraient profiter également aux routes rurales.

7. Le suivi de l'état des routes et des entretiens est indispensable et rentrerait utilement dans les attributions d'un employé de l'administration communale.

8. Il faudrait encourager l'entreprise privée en matière d'entretien routier pour alléger les frais fixes.

9. La formation des dirigeants des travaux communautaires en techniques d'entretien routier est indispensable pour la mise et le maintien en état des routes rurales. Ces techniques se diffuseraient petit à petit aux exécutants de l'Umuganda.

10. Il faudrait canaliser le maximum de ressources disponibles sur les axes jugés prioritaires.

C. LE FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES DES INFRASTRUCTURES SANITAIRES PUBLIQUES EN MILIEU RURAL

1. Le groupe de travail a d'abord identifié les infrastructures sanitaires en milieu rural selon leur régime de propriété. Ainsi, il distingue les formations médicales publiques des formations médicales agréées.
Le groupe de travail a ensuite fait siennes la constatation selon laquelle les formations médicales publiques sont moins performantes que les formations médicales agréées et que les différentes faiblesses de performances constatées seraient dues à une insuffisance de gestion.

Considérant que les principaux objectifs de la politique sanitaire de notre pays sont notamment:
- la mise à la disposition de toute la population d'un système cohérent, efficient et efficace des soins curatifs, préventifs, promotionnelles et réadaptatifs;

- la responsabilisation de la population en ce qui concerne la prise en charge de sa santé.

Le groupe de travail invite le Ministère ayant la santé dans ses attributions à procéder à la décentralisation des structures institutionnelles et à l'autonomisation des formations médicales publiques; il invite également ce Ministère à associer la population à la prise de décision, de planification, d'organisation, de gestion et de financement des soins de santé. Pour ce faire, il recommande que soient mis en place des comités de santé et de gestion au niveau des communes.

- En vue d'augmenter la fréquentation des centres de formations médicales publiques par la population, le groupe considère que le Ministère de la Santé devrait tout mettre en oeuvre pour disponibiliser les médicaments au niveau de tous les centres de santé d'une part, et d'autre part, motiver le personnel oeuvrant au niveau périphérique en lui accordant par exemple des stimulants financiers et en lui permettant de travailler dans de bonnes conditions ainsi qu'en veillant à sa supervision et à son perfectionnement réguliers.

- Des discussions du groupe, il est ressorti que pour instaurer un système de gestion autonome des formations médicales publiques, il faut des préalables, à savoir:

  - que la commune dispose d'un statut juridique propre
  - que le Ministère ayant la santé dans ses attributions dispose des textes légaux indiquant notamment les rapports sur les institutions de santé entre la commune et les institutions de santé en question.

- Concernant les questions sur la part de chaque contribuable dans le financement des charges, le groupe de travail estime qu'il faudrait mener une enquête complémentaire pour préciser

sous quelles conditions le patient est disposé à payer plus pour ses soins de santé. La question telle que formulée dans le questionnaire d'enquête, à savoir: "Etes-vous prêts à payer plus pour être mieux soigné ?" suscite une réponse bien évidente: "Oui".

En effet, les patients sont prêts à payer plus, non pas parce que ils ont plus mais parce que c'est question de survie.

Il estime que, pour que la prise en charge des frais récurrents des infrastructures sanitaires, les formations médicales publiques devraient aligner les tarifs des soins de santé à ceux pratiqués dans les formations médicales agréées et ceci en tenant compte de l'opinion des bénéficiaires.
La commune réserverait de son côté une part de budget à allouer au secteur santé.
L'Etat, pour sa part, décentraliserait le pouvoir de décision ainsi que les moyens d'action. Il va de soi que tant que ces conditions ne sont pas encore remplies, l'Etat continuerait à supporter les charges qui lui reviennent actuellement et à exercer un droit de regard sur ses Formations médicales.

- Le groupe de Travail considère également que pour le bon fonctionnement des Formations Médicales Publiques, le Ministère de la Santé doit redynamiser les Centres de Santé en les dotant d'équipements et de personnel suffisants.

Concernant le problème d'insuffisance, le groupe de travail estime qu'il est urgent d'initier le programme de formation accélérée des infirmières de niveau A3 et d'étudier les possibilités d'augmenter les effectifs sortant des écoles des sciences de la Santé.

Au sujet des questions de la problématique Médecine traditionnelle - Médecine Moderne, il s'est révélé que les deux

sortes de Médecine sont complémentaires: à l'égard des maladies d'ordre physique, la médecine traditionnelle semblerait plus efficace, tandis que la médecine moderne le serait pour les maladies physiques.

Des discussions de groupe au sujet de la problématique médecine traditionnelle-médecine moderne, le groupe de travail a retenu que la médecine traditionnelle serait plus payante, vu tous les frais payés en nature et en espèces.

S'agissant de la constitution du Comité de gestion des Formations Médicales Publiques, le groupe de travail propose que ledit Comité soit composé comme suit:

- du Responsable du Centre;
- du Représentant de la Commune;
- du Représentant du MINISANTE;
- des Représentants des usagers.

Pour les questions de politique générale en matière de santé au niveau de la Commune, le groupe propose qu'un Comité de santé soit mis en place et comprenne notamment les représentants des différents services techniques qui travaillent en étroite collaboration avec le Centre de Santé.

Concernant les questions d'augmentation des infrastructures, le groupe estime que: "tant que l'on a pas encore obtenu une meilleure utilisation des infrastructures publiques, il ne serait pas très utile d'en créer des nouvelles.

En effet, au niveau de la distribution géographique, le Rwanda est déjà relativement bien pourvu en infrastructures de santé et chaque Commune déjà en a une au moins. Il est donc plus important et nécessaire d'optimaliser l'utilisation de celles qui sont déjà là au lieu d'en construire de nouslles que l'on risque de sous-employer".

Enfin, concernant la question de l'apport des unités locales de fabrication de médicaments, le groupe de travail considère que pour mieux encourager ces unités, l'Etat devrait leur laisser la liberté de vendre leur produits même aux pharmacies privées et de les mettre en compétition avec les produits importés.

Ecoles primaires et CERAI

Au cours des discussions, les participants ont eu à se pencher sur les points suivants :

a) Le réaménagement des cycles et des programmes quitte à supprimer certains cycles ou certaines classes.
b) L'augmentation de la contribution des parents
c) Le paiement des frais de scolarité par les parents en fonction de leurs revenus.
d) La couverture, au niveau communal, de toutes les charges relatives à l'entretien et aux fournitures au niveau communal.
e) La prévision des crédits pour le domaine de l'éducation dans le budget communal.
f) L'échelon devant fixer la contribution des parents (Etat ou commune).
g) La recherche des subsides à travers les jumelages-Coopérations et les organismes étrangers.

Conclusions des débats

a) Au sujet de la suppression du 3è cycle (7è et 8è) de l'école primaire, les participants ont été informés que la question est en étude et que les résultats sont attendus pour que la décision qui s'impose soit prise par qui de droit.
En effet, avec la suppression des 7è et 8è années du Primaire, certaines dépenses seraient allégées (salaires des enseignant), la qualité d'enseignement pourrait s'améliorer;

cependant, bien d'autres problèmes surgiraient.
Il faudrait alors peser le pour et le contre de cette suppression et hâter les décisions.

b) Concernant la majoration des frais scolaires, les participants ont regretté le fait que les critères de fixation du montant de 300 FRW ne soient pas clairs et ont souhaité qu'on devrait tenir compte des revenus du parent parmi ses multiples dépenses.

c) Concernant le paiement sélectif des frais de scolarité en fonction des niveaux de revenus, on a constaté qu'il est difficile de fixer les montants suivant les catégories de gens mais qu'une étude s'avère nécessaire afin de catégoriser les revenus de la population.

d) Les participants ont également examiné le point relatif à la couverture de toutes les charges ayant trait à l'entretien et aux fournitures au niveau communal.
Les participants ont été informés des différents organes auxiliaires existant dans l'organisation de l'enseignement tel que prévu par la loi et les règlements scolaires en vigueur ainsi que les attributions de chaque niveau d'organe. De ces attributions, il ressort que le Gouvernement Rwandais a commencé à responsabiliser les parents pour l'éducation de leurs enfants. Ce qui contribue à décharger financièrement l'Etat de certains de ses engagements habituels.

e) Pour ce qui est de la prévision des crédits pour le domaine de l'éducation dans le budget communal, il a été recommandé que la commune augmente la part du bugdet alloué à l'enseignement et qu'elle se fasse aider par le Projet "Mobilier Scolaire" ou par un autre bienfaiteur pour l'équipement des salles de classes.

f) Concernant la recherche de subsides à travers les jumelages-Coopérations et dans les organismes étrangers) les communes ayant ces jumelages devraient poursuivre ces recherches tandis que celles qui n'en ont pas encore devraient s'efforcer d'en avoir.

g) A la question de savoir l'échelon qui doit fixer les contributions minimales des parents, il a été souhaité que ces montants soient fixés compte tenu des opinions des autorités communales et des parents.

CERAI

Dans le fonctionnement des CERAI, il est cultivé et il est pratiqué l'esprit des "Pré-Coopératives" depuis 1987. Depuis lors, les CERAI sont à même de s'auto-financer; ce qui décharge l'Etat d'une partie des dépenses qu'il aurait à effectuer pour le bon fonctionnement des CERAI.

E. Infrastructures diverses

Le groupe de travail a discuté sur les possibilités de financement des charges récurrentes des infrastructures suivantes qui n'ont pas fair l'objet d'étude;

- Les bâtiments administratifs (bureau communal , tribunal de canton, bureaux des secteurs)
- Les silos et entrepôts communaux
- Les centres vétérinaires (dispensaire, centre de saillie, couloir d'aspersion)
- Les centres de formation et d'animation CCDFP et les centres de jeunes.
- Les fabriques communales (dépulpenses de café...)
- Les marchés, les centres de négoce et abattoirs

- Les infrastructures éléctriques
- Les infrastructures téléphoniques.

* Au cours des discussions il a été constaté que pour certains de ces infrastructures, il revient à la commune de supporter les frais de fonctionnement. C'est le cas notamment des bâtiments administratifs, des centres de formation et d'animation.

* Pour ce qui est des marchés des centres de négoces et des abattoirs, la commune perçoit des taxes si bien qu'il doit normalement effectuer une partie de ces recettes à l'entretien et au renouvellement de ces infrastructures.

* Les silos et les entrepôts communaux sont censés s'autofinancer dans la mesure où ils génèrent des recettes.

* Concernant les fabriques communales et plus particulièrement les dépulpeuses de café, il a été constaté que les usagers ont déjà commencé à participer aux frais de fonctionnement si bien que l'Etat devrait arrêter toute contribution financière.

* Les centres vétérinaires devraient eux aussi tendre vers un autofinancement au même titre que les formations médicales d'autant plus que ces centres réalisent des recettes.

* Quant aux infrastructures électriques, normalement ce sont les usagers qui paient en fonction des consommations mais le groupe de travail a soulevé ce problème des frais liés l'éclairage public qui sont actuellement supportés par l'Etat. Il a été recommandé que les frais de l'éclairage public soient supportés par ceux à qui cet éclairage apporte un intérêt directs. A tire d'exemple, l'éclairage d'un centre de négoce pourrait être supporté par l'ensemble des commerçants qui y

exercent leurs activités, tandis qu'un éclairage public installé pour des raisons de securité serait supporté par la commune ou par l'Etat.

* Les infrastructures téléphoniques posent moins de problèmes dans la mesure où les usagers paient en fonction de leurs consommations.

D'une manière générale il a été recommandé d'améliorer la gestion de ces infrastructures de façon que les recettes y relatives puissent servir également à financer d'autres infrastructures qui ne peuvent pas s'autofinancer.