



MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

**Lettre de Politique Nationale
de Décentralisation et de Développement Local**

15 juin 2011

Avec l'appui de :



Cette lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local se divise entre six parties :

1	UNE LETTRE DE POLITIQUE NATIONALE DE DECENTRALISATION ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL POUR FRANCHIR UNE NOUVELLE ETAPE.....	2
2	STRATEGIE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	10
3	STRATEGIE EN MATIERE DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION : LE CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE SECTORIELLE.....	21
4	STRATEGIE EN MATIERE DE RENFORCEMENT DE CAPACITES DES ACTEURS DE LA DECENTRALISATION.....	29
5	STRATEGIE EN MATIERE DE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION.....	46
6	STRATEGIE EN MATIERE DE PILOTAGE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL	52

Une table des matières détaillée est présentée pour chaque axe stratégique.

Une lettre de politique pour franchir une nouvelle étape

1.1	HISTORIQUE : DU DISCOURS PROGRAMME DE 1985 AU CODE DES COLLECTIVITES DE 2006, UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE	2
	<i>A - Le point de départ de la décentralisation : le discours programme de 1985</i>	2
	<i>B - De 1986 à 1992 : naissance des CL dans le cadre d'un difficile compromis.....</i>	2
	<i>C – De 1992 à 2009 : un recul lié à la « politisation » de la décentralisation, mais des CL et des élus s'inscrivent à contre-courant pour maintenir la décentralisation</i>	3
	<i>D - 2010 : une nouvelle étape.</i>	3
1.2	ETAT DES LIEUX : UNE DECENTRALISATION INACHEVEE, DES COMPETENCES A CONSTRUIRE.....	4
	<i>A - L'etat des CL : une faiblesse de moyens et de competences, un potentiel de développement sous exploité</i>	4
	<i>B - L'administration territoriale et les services techniques déconcentrés : la gestion de la pénurie</i>	5
1.3	LA DECENTRALISATION EN GUINEE : ENJEUX, VISION, OBJECTIFS ET STRATEGIE	6
	<i>A - Un enjeu majeur : La réforme de l'Etat au service des objectifs de développement de la Nation</i>	6
	<i>B- Les enjeux spécifiques d'une politique de décentralisation et de développement local en Guinée</i>	7
	<i>C- Vision à dix ans</i>	7
	<i>D - Les objectifs de la politique de décentralisation et de développement local.....</i>	8
	<i>E - Les axes stratégiques.....</i>	8

1 UNE LETTRE DE POLITIQUE NATIONALE DE DECENTRALISATION ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL POUR FRANCHIR UNE NOUVELLE ETAPE

1.1 HISTORIQUE : DU DISCOURS PROGRAMME DE 1985 AU CODE DES COLLECTIVITES DE 2006, UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE

A - Le point de départ de la décentralisation : le discours programme de 1985

Après le vote historique du 28 septembre 1958 rejetant de fait le pouvoir colonial sur le pays, l'indépendance politique fut acquise et la République proclamée le 02 octobre 1958. A l'indépendance, le nouveau gouvernement opta pour le socialisme, système politique basé sur les principes du centralisme démocratique. Ce système dirigiste et très centralisé ne permit pas le développement économique tant espéré. Pendant cette période, le pays connut la « révolution socialiste », la création des cellules du parti-Etat, appelé pouvoir révolutionnaire local (PRL) détenant théoriquement le pouvoir politique à la base. Dans les faits, aucun pouvoir de décision et d'exécution en matière de développement n'a été octroyé à ces cellules de base, on parle d'une « décentralisation pauvreté ». Après 26 années du régime du Président Ahmed Sékou, le changement politique intervenu le 03 avril 1984 avec la prise du pouvoir par l'armée fut ressenti comme une délivrance par les populations guinéennes. Les nouvelles autorités s'empressèrent d'opter pour une régime libéral et s'engagèrent dans de nombreuses réformes institutionnelles, économiques et sociales. La décentralisation fait partie des grandes réformes voulues pour refonder le cadre politique dirigiste hérité de la Première République.

Le discours-programme du Chef de l'Etat le 22 décembre 1985 consacra la décentralisation comme moyen choisi par le gouvernement pour faire participer les populations à la gestion publique. Le diagnostic de la gestion socialiste du pays était globalement négatif, la non participation effective des populations à la prise et l'exécution des décisions en matière de développement était l'une des causes parmi d'autres pour expliquer la situation de délabrement économique et social du pays. Aussi, les nouvelles autorités affirmèrent leur volonté de créer les bases d'une démocratie pluraliste et d'une participation effective des populations au développement local. Les réformes entreprises devaient permettre d'améliorer la gouvernance pour rendre les choix et la mise en œuvre des politiques plus efficaces, c'est-à-dire plus aptes à répondre aux objectifs et aux besoins librement exprimés par les populations. A cet effet, la décentralisation devait permettre la responsabilisation et la participation des populations au processus de développement à travers des organes élus et représentatifs.

La mise en œuvre de cette politique de décentralisation ne s'est pas faite sans réticences et ni difficultés. Elle se caractérise par deux périodes : la période de 1986 à 1992 marquée par une difficile naissance des Collectivités locales, puis de 1992 à 2009 marquée par un certain immobilisme, malgré une volonté des élus, d'une partie de la société civile et d'une fraction de l'administration de maintenir le cap.

B - De 1986 à 1992 : naissance des CL dans le cadre d'un difficile compromis

Cette période correspond au lancement officiel de la politique de décentralisation. Pour ce faire, un Secrétariat d'Etat chargé de la décentralisation a été créé dont les services centraux, notamment la Direction Nationale de la Décentralisation était chargée de la confection des textes relatifs aux collectivités décentralisées (les organes et leurs attributions).

C'est pendant cette période que les collectivités décentralisées ont été mises en place. Un seul niveau de collectivités est institué avec une distinction entre les communes urbaines (CU) et les communes rurales, appelées Communautés Rurales de Développement (CRD), mais aux attributions identiques. L'installation des CRD et CU a été progressive de 1986 à 1992, une formation a été donnée à chaque groupe de CL installées. Les districts ruraux (2.600), subdivision des CRD, et les quartiers urbains (400), subdivision des CU, ont été installés à partir de 1988, les CRD (304) et les communes urbaines (38) en 1991. En 1992, toutes les collectivités locales ont été créées, la loi a inclus les districts et les quartiers comme des sections des collectivités locales.

Cette période correspond à la première mandature des CL (CRD et CU). Pour la première fois les populations ont choisi librement leurs dirigeants. Une première série de textes encadrait le fonctionnement et l'organisation des CL. Ces textes donnaient à la tutelle un poids très fort avec un contrôle à priori sur pratiquement tous les actes des CL. Dans les faits, les CL n'étaient pas responsabilisées. Cette situation était le fruit d'un compromis entre les forces en présence : acceptation de création des CL sous réserve d'un contrôle strict par les services de l'Etat.

Rappelons que cette première étape était une étape de transition gouvernementale marquée par des décisions par ordonnance.

C – De 1992 à 2009 : un recul lié à la « politisation » de la décentralisation, mais des CL et des élus s'inscrivent à contre-courant pour maintenir la décentralisation

A partir de 1992 avec la remise en route de l'ordre constitutionnel et l'instauration du multipartisme, la première expérimentation des élections locales eu lieu. Malheureusement, il y a eu une forte politisation des collectivités locales avec une main mise du parti politique au pouvoir. Jusqu'en 2005 il n'y a pas eu renouvellement des organes élus. De plus l'âge très avancé des élus et le taux d'analphabétisme élevé rendaient difficile la compréhension des textes. Dans les faits, on a assisté progressivement à une mise en veilleuse du processus démocratique amorcé, ce qui a porté un coup direct à la décentralisation. Les instances n'ont pas été renouvelées de 1992 à 2005 pour empêcher l'opposition de prendre le pouvoir dans des collectivités locales, les élus ont ainsi perdu en légitimité. A cela, s'est ajouté la révocation systématique des maires et des présidents de CRD ayant des velléités d'opposition. Ils ont été remplacés par des personnes nommées par l'administration et non élus.

Alors que la décentralisation était encore en balbutiement, l'Etat étant le principal obstacle, du moins au cours de la dernière décennie, les modifications de la constitution en 2001 donnèrent le coup de grâce à la décentralisation en mettant fin à la création d'autres échelons selon le principe de solidarité. Cette révision constitutionnelle sema le désordre administratif, mettant la décentralisation et la déconcentration en perpétuel conflit de compétence. Les raisons politiques de cette révision étaient connues, elles consistaient à mettre un frein à la libre administration et à la démocratie locale. En 2005 de nouvelles élections locales ont été organisées, mais elles sont considérées comme un simulacre. Néanmoins, ces élections ont servi de point d'appui pour une nouvelle avancée avec le code des Collectivités Locales adopté en 2006. On note aussi l'élaboration d'outils utiles pour les collectivités, tel le guide de planification local. Parallèlement on a assisté à la naissance d'une société civile qui se structure.

Malgré ce sombre tableau, plusieurs facteurs ont évité de faire disparaître la décentralisation de la scène :

- Des élus se sont battus pour faire vivre leurs CL, et les citoyens ont perçu l'intérêt pour le développement de leur territoire de disposer de CL comme outil de ce développement.
- Un certain nombre de projets ou programmes pilotes ont conforté la dynamique de décentralisation / développement local en démontrant par la mise en pratique les bienfaits pouvant être tirés d'une implication des populations à la gestion de leurs affaires.
- Un courant au sein de la société civile guinéenne s'est aussi construit pour éviter un retour en arrière et pousser à une relance du processus.
- Le Code des Collectivités de 2006 a insufflé un nouveau souffle, les collectivités locales bénéficient d'une large autonomie financière et le code des collectivités leur reconnaît de larges prérogatives, 33 compétences devant leur être transférées.

D - 2010 : une nouvelle étape.

En résumé, dans un contexte très difficile et malgré un manque de volonté politique, le processus de décentralisation a retrouvé depuis 2006 un nouveau souffle grâce à l'adoption du code des collectivités locales. La mise en œuvre de ce code, malgré quelques insuffisances, est un enjeu majeur pour la décentralisation : soit la Guinée reste dans une décentralisation virtuelle, soit la Guinée

franchit une nouvelle étape en se donnant les moyens d'appliquer ce code et de faire des Collectivités de véritables acteurs du développement de la Nation.

L'option choisie est claire : la Guinée a choisi de franchir une nouvelle étape dans la décentralisation. La lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local en constitue le point de départ.

1.2 ETAT DES LIEUX : UNE DECENTRALISATION INACHEVEE, DES COMPETENCES A CONSTRUIRE

A - L'état des CL : une faiblesse de moyens et de compétences, un potentiel de développement sous exploité

Les CL sont confortées par le nouveau code des CL, l'Etat reconnaît l'existence des CL comme partenaires sur le plan du développement et de la gestion administrative, la décentralisation fiscale est effective. Mais aujourd'hui il est clair que les CL n'ont pas les moyens ni les capacités d'assumer leurs fonctions qui leur sont dévolues.

Parmi les difficultés auxquelles les CL font face, cinq points sont à retenir :

- En termes de transfert de compétences : aucun transfert de compétences sectorielles n'est effectif, en dehors de l'état civil. Si les CL peuvent investir sur les bâtiments, aucun arrêté ne précise les transferts prévus par le code, notamment leur responsabilité dans la gestion des services afférents et l'articulation avec les services de l'Etat. Aucun transfert de patrimoine n'a encore été opéré. La planification des investissements publics relevant des CL s'opère toujours de manière centralisée, sans jonction avec les PDL.
- En termes de ressources financières : il y a totale inadéquation entre les ressources des CL et les missions qui leur sont dévolues. Elles ne bénéficient d'aucune dotation de l'Etat en dehors des indemnités des maires et présidents des CRD et des salaires des agents mis à disposition. Par contre, la fiscalité a été revue, octroyant aux CL le bénéfice de nombreuses taxes et impôts locaux. Malheureusement plusieurs facteurs limitent la mobilisation du potentiel fiscal local dont les difficultés de recouvrement, le système des taxes partagées (Etat/CL) et plus globalement la complexité du système fiscal.
- En termes de ressources humaines : les CL, notamment les CRD n'ont pas de ressources humaines suffisantes en quantité et en qualité. L'Etat a fait un effort en mettant à disposition des CL des secrétaires communautaires pour les CRD ou secrétaires généraux pour les CU, et cette année des receveurs communautaires. Dans les CU, d'autres agents sont détachés notamment pour l'éducation et le développement rural, sachant que les services locaux concernés ont été rattachés à la CL, alors que dans les CRD ces mêmes services restent rattachés aux sous-préfets. Néanmoins, hormis dans les grandes CU, le déficit de RH est à combler, d'autant que le faible niveau de formation des élus, voire l'analphabétisme, appelle à disposer de cadres bien formés et qualifiés au service de ces élus.
- En termes de fonctionnalités des organes : rares sont les CL dont les organes délibérants sont pleinement fonctionnels même si un effort important est constaté ces dernières années pour la tenue régulière des conseils communautaires et municipaux. Le développement des CL repose essentiellement sur leur exécutif. Les CL ne se dotent que très rarement de commissions de travail.
- En termes de gouvernance : d'importants progrès sont nécessaires afin de continuer à combler le fossé entre les élus et les citoyens. La révision du mode de désignation des conseils de districts et de quartiers et l'amélioration de leurs rapports avec leur CL sera un premier pas indispensable. Sans le raffermissement des relations et de la confiance entre élus et citoyens, les CL ne pourront espérer développer leur territoire.

De manière plus générale, des disparités importantes existent entre les collectivités en fonction de leur taille mais aussi de leur localisation. Le constat indéniable est l'existence d'une part non négligeable de petites CRD non viables sur le plan économique et financier.

Enfin les CL subissent une tutelle pesante, celle-ci et des services déconcentrés de l'Etat, qui n'ont généralement pas compris le statut des CL, ne voient dans les CL que le dernier maillon de l'Etat dont la fonction est d'exécuter sur le terrain des directives venues des ministères. Les bases de départ sont faussées.

Malgré ces handicaps, de nombreuses CL et leurs élus tentent d'optimiser leurs faibles marges de manœuvre. Le constat est, dès que des CL arrivent à mobiliser des ressources, qu'elles les investissent dans la mise en œuvre de leur Plan de Développement Local (PDL) (construction des centres de santé, écoles, points d'eau,...), dès que des exécutifs jouent la transparence, s'investissent sur le développement de leur territoire, la confiance des populations revient et les rentrées fiscales s'améliorent. Les CL les plus riches ont démontré qu'elles peuvent être un levier pour le développement local.

Les résultats obtenus par plusieurs projets et programmes en appui aux CL démontrent le bien-fondé de poursuivre le processus de décentralisation. Avec un minimum de moyens, un accompagnement adéquat, les CL sont en mesure de devenir un moteur du développement sur leur territoire par l'amélioration du niveau de services publics apportés à leurs populations et l'amélioration de l'environnement pour les opérateurs économiques. Là où la maîtrise d'ouvrage des CL est pleinement respectée, la capacité des CL s'est rapidement accrue à travers un apprentissage direct bénéficiant de l'accompagnement de ces programmes.

Les CL constituent le levier dont la Nation a besoin pour se reconstruire. Elles disposent d'un potentiel certain et ne demandent qu'à le faire éclore. A cette fin, le processus de décentralisation doit être mené à son terme.

B - L'administration territoriale et les services techniques déconcentrés : la gestion de la pénurie

Aucun processus de décentralisation ne peut se réfléchir sans un processus de déconcentration concomitant. En Guinée, la situation est paradoxale. D'un côté l'Etat a opéré une réorganisation de son administration déconcentrée bien adaptée, de l'autre les services déconcentrés sont sans moyens de fonctionnement.

L'accent a été mis sur le niveau préfectoral avec 33 préfectures. A côté des services de la préfecture sont présentes les directions préfectorales représentant chacun des ministères techniques. L'organisation de ce niveau est globalement satisfaisante et devrait permettre, sous la direction du Préfet, à l'Etat de faire assurer les missions de son ressort et d'accompagner les CL (cf. le Services Préfectoraux de Développement, SPD.).

Au dessus de la préfecture, les Régions ont été érigées en circonscriptions administratives avec sept régions administratives et la zone spéciale de Conakry, chacune dirigée par un gouverneur et coordonnant les inspections régionales de chaque ministère. Le gouverneur s'appuie sur les services déconcentrés du ministère en charge de la décentralisation, les SERACCO, pour travailler avec les CL. Cet échelon est aujourd'hui plus dédié au contrôle qu'à l'impulsion pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Au dessous de la préfecture, les sous-préfectures sont le maillon le plus faible du dispositif, le territoire d'un sous-préfecture circonscription administrative correspond au territoire d'une collectivité locale. Les sous-préfectures sont totalement démunies. En dehors des CU, les services locaux déconcentrés à ce niveau relèvent du sous-préfet.

Le constat actuel n'est pas probant : malgré une organisation satisfaisante notamment au niveau préfectoral, les différents services de l'Etat n'ont pas les moyens de fonctionner tant au niveau de l'administration territoriale que des services techniques. Par absence de déconcentration budgétaire, une partie de ces services, dont l'administration territoriale, tire ses ressources des taxes et impôts partagés avec les CL et des pratiques déviantes ont vu le jour. Un autre déficit majeur touche nombre de services : l'affectation des ressources humaines. Outre la très forte disparité spatiale dans la répartition des fonctionnaires sur le territoire avec une surconcentration à Conakry, se pose la question du mode de sélection et d'affectation qui ne valorise ni l'expérience, ni la compétence voire qui ne respecte pas les critères définis. Cette situation s'est exacerbée ces dernières années au

niveau de l'administration territoriale. L'absence de rigueur dans la gestion des ressources humaines et l'absence de plan de carrière ne permettent pas à la Nation de disposer d'un corps d'administrateurs territoriaux qualifiés et motivés indispensable à la construction de tout Etat.

L'absence d'application du code des Collectivités Locales et d'arrêtés d'application a aussi une incidence directe pour les CL : les services déconcentrés conservent des prérogatives qui devraient revenir aux CL, il y a des chevauchements de responsabilités sources de conflits.

La mise en place d'une administration territoriale compétente est un des enjeux à ne pas négliger pour la période à venir. De même, la déconcentration budgétaire est une condition indispensable pour toute nouvelle étape. Rappelons que cet état de fait est le résultat d'une résistance du niveau central à rentrer véritablement dans un processus de décentralisation et de déconcentration.

L'état des lieux de la décentralisation et de la déconcentration interpelle : peut-on progresser dans ces domaines en dehors d'une vision cohérente de la refondation de l'Etat ? En quoi la décentralisation peut participer à cette refondation ?

1.3 LA DECENTRALISATION EN GUINEE : ENJEUX, VISION, OBJECTIFS ET STRATEGIE

A - Un enjeu majeur : La réforme de l'Etat au service des objectifs de développement de la Nation

La décentralisation et la déconcentration sont des instruments qui ne seront efficaces que s'ils font partie d'un ensemble cohérent permettant à l'Etat d'améliorer son efficacité au service du bien commun. L'amélioration du cadre institutionnel de l'exercice du pouvoir, l'Etat, est à l'ordre du jour. Bâtir un Etat de droit, garant de la cohésion sociale et de l'égalité des citoyens, est la difficile tâche que se sont fixées les différentes forces de la Nation guinéenne. Cela implique un ensemble de réformes interdépendantes parmi lesquelles la décentralisation et la déconcentration. Certaines réformes ont été entamées, mais n'ont pu aboutir faute de cohérence d'ensemble et de volonté forte de les conduire à leur terme.

Définir et mettre en œuvre une politique de décentralisation et de déconcentration n'a de sens qu'en s'inscrivant dans le cadre plus global de cette réforme de l'Etat. La révision de la Constitution en est l'élément essentiel à partir duquel la construction des institutions s'opère sur la base de règles, de missions et de fonctions précises qui leur sont dévolues. L'organisation de l'Etat s'en suit dans un souci d'efficacité de son action, de respect des règles de droit, d'allocation rationnelle des ressources publiques et des prérogatives reconnues à chaque acteur. C'est dans cet ensemble que les collectivités locales trouvent leur place.

Si la place des collectivités locales procède d'une vision de l'Etat, tel que définit dans la loi fondamentale à travers son article 1 : « un Etat unitaire, indivisible et souverain », et de son organisation, elles occupent une place stratégique pour le fonctionnement de l'Etat, voire sa refondation actuelle. En effet, l'amélioration de la gestion des affaires publiques passe par l'implication des différentes catégories de la population et les Collectivités locales sont l'outil adapté pour cette participation. Par ailleurs, les dynamiques locales sont le lieu d'impulsion d'une nouvelle gouvernance politique et économique qui sera un élément décisif pour cette refondation de l'Etat et lever les résistances aux changements.

Le document de DSRP 2 avait déjà compris l'enjeu de la décentralisation et de la déconcentration, instruments pour lutter contre la pauvreté en impliquant mieux les populations dans les choix de développement, la définition des politiques et leurs mises en œuvre. Aujourd'hui, l'expérience des autres pays le démontre, on ne peut agir efficacement contre la pauvreté sans une plus forte implication des Collectivités dans la fourniture de services aux populations et dans l'amélioration de l'environnement nécessaire au développement économique aux différentes échelles spatiales. A condition (i) que les Collectivités fonctionnent, disposent des ressources humaines et financières en adéquation avec leurs missions et (ii) que parallèlement les services déconcentrés de l'Etat disposent de même des ressources nécessaires et articulent leurs actions avec celles des Collectivités pour atteindre les objectifs de développement définis conjointement dans le respect des prérogatives de chacun.

B- Les enjeux spécifiques d'une politique de décentralisation et de développement local en Guinée

Tout en gardant comme toile de fond l'inscription de la décentralisation comme élément fort de la réforme de l'Etat, la mise en œuvre d'une politique de décentralisation et de développement local répond dans le contexte guinéen actuel à quatre enjeux spécifiques :

- **Sur le plan politique** : l'enjeu est celui de la **démocratisation / démocratie locale** à travers les élections (avec la possibilité de candidatures indépendantes) et la responsabilisation des populations et de la « **bonne** » **gouvernance locale**.
- **Sur le plan économique** : l'enjeu est d'organiser et de stimuler le **développement à la base**, comment créer les conditions d'un développement économique local, favoriser les échanges, valoriser les filières potentielles, accéder aux les marchés ...
- **Sur le plan social** : l'enjeu est un **meilleur accès aux services publics de base** (santé, éducation, eau) et **de mieux répondre aux besoins de la population** par l'amélioration de la fourniture des services de base et un accès équitable à des prestations de services de qualité.
- **Sur le plan institutionnel** : l'enjeu est de faire évoluer les rapports entre les acteurs, les dispositifs et les instruments, et chaque acteur dispose d'une capacité suffisante pour assumer ses fonctions.

Pour répondre à ces enjeux la lettre de politique se doit d'apporter des réponses en matière : (i) d'organisation du territoire, (ii) d'application du code des CL avec la décentralisation sectorielle et l'opérationnalisation des transferts, (iii) de territorialisation des politiques publiques avec une vraie déconcentration de moyens aux services déconcentrés, (iv) de construction de capacité tant au niveau des administrations communales et communautaires que de l'administration territoriale et des services techniques déconcentrés, (v) d'allocation des ressources publiques afin d'assurer l'adéquation des ressources financières des CL avec leurs missions.

C'est un vaste chantier qui demandera du temps, des étapes et surtout une forte volonté politique de les mener à terme.

C- Vision à dix ans

D'ici une période de 10 ans, la perspective est de disposer de Collectivités locales fonctionnelles, moteur du développement local sur leur territoire, évoluant dans un cadre institutionnel rénové avec une administration territoriale qualifiée animatrice du développement territoriale et garante du respect des règles, des services techniques déconcentrés articulant leurs actions avec celles des Collectivités.

Cette perspective est résumée dans la vision suivante :

Les collectivités locales en Guinée disposent des ressources humaines et financières en adéquation avec leurs missions. Elles assurent les compétences que l'Etat leur a confiées et concourent à l'amélioration du niveau et de la qualité des services offerts aux populations de leurs territoires. Les PDL sont élaborés, exécutés et évalués par les CL, ils constituent l'unique cadre de référence pour toute intervention.

L'administration territoriale rénovée est en mesure de coordonner l'action publique et d'animer le développement territorial à ses différentes échelles. Les politiques sectorielles sont territorialisées s'appuyant d'une part sur des services déconcentrés compétents et d'autre part sur des collectivités locales dynamiques.

La bonne gouvernance locale stimule la confiance entre les citoyens et les institutions locales et constitue le soubassement d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques.

D - Les objectifs de la politique de décentralisation et de développement local

La mise en œuvre de la présente lettre de politique nationale de décentralisation et de déconcentration vise à concrétiser cette vision dans un pas de temps de dix ans décomposé en deux grandes étapes à horizon de cinq ans chacune :

- la mise en place des conditions et des instruments nécessaires à une effectivité de la décentralisation et de la déconcentration,
- la montée en puissance des collectivités locales et des autres acteurs avec un impact direct sur la croissance de la Nation.

Cette distinction part du principe que l'on ne peut attendre un impact fort de la décentralisation et de la déconcentration sans avoir construit les bases nécessaires au bon exercice par chaque acteur de ses missions. C'est la raison d'être de la première étape, qui aura néanmoins des effets immédiats en matière de développement des services offerts aux populations et de fonctionnalité de l'Etat.

La présente lettre de politique nationale de décentralisation et de déconcentration se focalise sur la première étape, elle sera actualisée à l'issue de ces cinq premières années.

Pour cette première étape, la politique nationale de décentralisation et de développement local vise trois objectifs complémentaires :

- **Un objectif institutionnel** : « contribuer » à la refondation de l'Etat.
- **Un objectif de développement** : améliorer les services apportés aux populations.
- **Un objectif de gouvernance** : assurer une participation des citoyens à la vie publique locale, base pour le développement de la citoyenneté et de la démocratie locale.

E - Les axes stratégiques

Cette politique est structurée autour de cinq axes stratégiques :

- **Développement territorial** : cet axe concerne les choix d'organisation de l'action publique au niveau territorial et l'articulation des niveaux. Il traite de la mise en place d'un deuxième niveau de collectivités locales, les Régions, de l'adaptation de l'organisation des services de l'Etat, notamment de son administration territoriale, aux besoins de la décentralisation et des mécanismes permettant de définir des objectifs partagés entre les acteurs au niveau régional, préfectoral, communal / communautaire.
- **Déconcentration et décentralisation** : la porte d'entrée sectorielle (santé, éducation...) est un élément déterminant pour la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration. Cet axe touche les aspects de transfert et de réorganisation des secteurs, de révision des modes opératoires.
- **Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation** : les modalités de renforcement de capacités des CL sont définies à travers une démarche d'accompagnement, l'administration territoriale jouera un rôle clé dans cet accompagnement, les inter-collectivités seront développées, la fonction publique locale mise en place. La gouvernance locale et la participation citoyenne sont parties intégrantes du renforcement des capacités.
- **Financement de la décentralisation** : cet axe trace les évolutions nécessaires en matière de financement des CL avec la fixation d'un pourcentage minimum du PIB affecté aux budgets des CL, la révision de la fiscalité locale, le développement des ressources financières des CL et la mise en place d'un mécanisme de financement.
- **Pilotage intersectoriel – inter-acteurs** : le ministère en charge de la décentralisation sera l'animateur de ce pilotage rattaché à la Primature. Les CL seront impliquées dans le dispositif de pilotage. Le suivi-évaluation renseignera sur l'état du processus et des capacités.

Axe : Créer les conditions d'un développement territorial

2.1	MISE EN PLACE DES REGIONS EN TANT QUE COLLECTIVITES LOCALES	11
	<i>A- Le choix de créer un deuxième niveau de CL, le niveau régional.</i>	<i>11</i>
	<i>B- Une contractualisation directe Etat-Région.....</i>	<i>12</i>
	<i>C- Un budget et une fiscalité propres assis sur un % des recettes fiscales de l'Etat et des taxes locales.....</i>	<i>12</i>
	<i>D- Deux questions à trancher : le nombre de régions et le mode d'élection</i>	<i>12</i>
2.2	ADAPTATION DE L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT AUX BESOINS DE LA DECENTRALISATION	13
	<i>A- Un préalable : doter les services déconcentrés de l'Etat de ressources</i>	<i>13</i>
	<i>B- Repositionner les sous-préfets.....</i>	<i>13</i>
	<i>C- Rattacher les services déconcentrés de l'Etat du niveau local aux CL.....</i>	<i>13</i>
	<i>D- Adapter l'organisation des services de l'Etat aux spécificités régionales / préfectorales.....</i>	<i>13</i>
2.3	COORDINATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU NIVEAU REGIONAL, PREFECTORAL ET LOCAL.....	14
	<i>A- Renforcer le rôle des gouverneurs et des préfets dans la coordination de l'action publique, passer d'une administration de commandement à une administration de développement.....</i>	<i>14</i>
	<i>B- Adapter le mode de planification des investissements publics</i>	<i>15</i>
	<i>C- Organiser au niveau préfectoral l'articulation de l'action des SD et des CL et leur mise en cohérence</i>	<i>16</i>
2.4	DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL : UN LEVIER DETERMINANT POUR IMPULSER LE DEL	17
2.5	L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET STRAGIE DE DEVELOPPEMENT URBAIN	18
	<i>L'aménagement du territoire : un outil dans le cadre du dialogue entre l'Etat et ses CL.....</i>	<i>18</i>
	<i>Stratégie de développement urbain</i>	<i>18</i>

2 STRATEGIE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Un des objectifs de la décentralisation est de rapprocher l'Etat des citoyens et de permettre, à travers les CL et l'évolution du mode d'intervention de l'Etat, d'une part de mieux prendre en compte leurs attentes et la diversité des situations locales et, d'autre part, de favoriser les dynamiques locales de développement. Cette recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique conduit à rompre avec des logiques sectorielles descendantes pour entrer dans une logique de développement territorial.

Cet axe stratégique propose de créer les conditions de ce développement territorial à travers les choix d'organisation de l'action publique aux différents niveaux territoriaux et l'articulation des niveaux et des acteurs. La stratégie retenue combine (i) la mise en place d'un nouvel acteur : les régions en tant que collectivités locales, (ii) la mise en place d'une administration territoriale occupant une place centrale dans l'articulation étroite des interventions des services de l'Etat et celles des CL.

Le choix est de créer des régions qui engendrent une dynamique de développement territorial et redonnent confiance aux citoyens dans leurs institutions notamment grâce à des programmes d'investissement améliorant l'accès à des services publics de qualité, à des actions à caractère économique facilitant le développement des secteurs productifs et de services... L'Etat accompagne ces régions, leur donne les moyens de valoriser leurs potentiels et veille à une égalité des chances. L'Etat est garant que ce développement territorial soit porteur d'une équité sur l'ensemble du territoire dans l'accès aux services.

Ce développement territorial est d'autant plus urgent que les villes, notamment la capitale, sont saturées, ne peuvent répondre aux besoins croissants d'équipements et de services liés à l'augmentation de leurs populations, et qu'aucune alternative n'est mise en place au niveau régional.

Dans cette optique, l'Etat s'engage vers la territorialisation de ses politiques publiques pour les adapter aux spécificités de chaque « région » avec trois objectifs complémentaires :

- Amener les Ministères à réfléchir la mise en œuvre de leur politique nationale en tenant compte des spécificités régionales afin d'optimiser l'offre de services et les potentialités des territoires ;
- Donner la marge de manœuvre nécessaire, notamment budgétaire, aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales afin qu'ils puissent travailler ensemble sur leurs objectifs de développement et articuler leurs actions ;
- Réduire progressivement les disparités spatiales.

Cette évolution et l'enracinement de la décentralisation exigent que l'Etat soit présent pour donner un contenu à cette territorialisation et assurer sa mise en œuvre. C'est le rôle indispensable dévolu à l'administration territoriale notamment pour adapter l'action publique tout en veillant au respect des orientations nationales, de la législation et de la réglementation, animer la concertation entre les acteurs et appuyer les CL. L'administration territoriale constitue l'épine dorsale de l'Etat. Sans une administration territoriale qualifiée et présente, la décentralisation ne pourra progresser. Cet axe stratégique intègre cette place centrale de l'administration territoriale.

Cette stratégie de territorialisation prend en compte (i) la Région comme niveau pertinent d'aménagement du territoire et niveau privilégié de la coordination de l'action publique, (ii) la Préfecture comme niveau opérationnel de mise en œuvre des politiques et (iii) la commune et la CRD comme unité de base de la programmation et lieux de fournitures des services de base. La territorialisation part de la reconnaissance des prérogatives de chaque acteur à un niveau donné. Elle devrait aboutir à terme à des rapports contractuels entre l'Etat et les CTD.

Cette stratégie est déclinée en cinq points destinés à **créer les conditions d'un futur développement territorial** :

- La mise en place des régions en tant que CL dont la mission est centrée sur : le développement économique, l'enseignement secondaire et la formation professionnelle, l'environnement ; régions disposant d'outils permettant le pilotage et la mise en œuvre de leur développement.
- L'adaptation de l'organisation des services de l'Etat aux besoins de la décentralisation avec la dotation des services déconcentrés en moyens, la réorganisation des sous-préfectures et le rattachement de services déconcentrés locaux aux CL.

- La coordination de l'action publique au niveau régional, préfectoral et local et ses liens avec l'action des CL (dont fixation d'objectifs partagés) afin de territorialiser les politiques publiques avec un rôle central accordé à une administration territoriale renouvelée.
- Le développement économique régional, comme levier déterminant pour impulser un véritable développement économique local.
- La mise en place d'un système de planification spatiale souple, mettant en avant des schémas d'aménagement régionaux permettant à l'Etat de fournir les infrastructures structurantes en lien avec les potentialités et les besoins des régions, et enfin, la poursuite d'une stratégie de développement urbain pour répondre au sous-équipement des villes.

2.1 MISE EN PLACE DES REGIONS EN TANT QUE COLLECTIVITES LOCALES

Objectif : Les régions sont érigées en Collectivités locales disposant de leur libre administration et de compétences propres. Elles disposeront d'un plan de développement régional et constitueront un véritable moteur pour l'économie régionale et locale, la mise en synergie et en cohérence de l'ensemble des programmes et interventions sur la région. Un partenariat Etat – Région marquera de manière volontariste un nouveau mode de travail entre l'Etat et ses Collectivités et permettra d'opérer une rupture avec la centralisation excessive actuelle. Les instruments seront mis en place pour rendre efficiente l'action des régions.

A- Le choix de créer un deuxième niveau de CL, le niveau régional.

Le système guinéen est marqué par une centralisation excessive. L'existence d'un seul niveau de Collectivités (CRD et CU) ne permet pas d'enclencher une véritable politique de décentralisation où l'Etat se réorganise et se dote de Collectivités fortes en mesure de porter le développement.

La mise en place de régions répond à ce souci. La région n'est conçue pas seulement comme une CL ayant des compétences propres indépendantes des autres niveaux de CL mais aussi comme un moteur au service du développement régional qui fédère et stimule l'action des CL de base. La Région est l'échelle où l'Etat pourra territorialiser ses politiques. Si la région impulse et coordonne le développement régional elle se doit de respecter la libre administration et l'autonomie des autres CL (CRD et CU), elle ne peut empiéter sur leurs prérogatives.

Les compétences propres de la Région seront : le développement économique, l'enseignement secondaire et la formation professionnelle, les hôpitaux de référence, l'environnement, les axes routiers intra-régionaux, la coordination des actions de développement à l'échelle de la région.

Il reviendra à la région de disposer d'une capacité de mobilisation des financements et des acteurs autour d'un projet de territoire cohérent. La région dégagera une vision, des orientations, elle sera l'animateur d'une dynamique autour des axes de développement de ce projet de territoire. Les régions seront dotées d'outils et des moyens pour assurer ce développement (ex. agence de développement régional, carte scolaire définie au niveau régional, outils de pilotage...). Le rôle de la région ne se limitera pas à une simple planification de projets.

La démarche de développement territorial qu'elle mettra en œuvre respectera quelques principes de base :

- elle s'appuie sur la concertation entre différents acteurs, elle est pilotée au niveau régional par le Conseil Régional organe délibérant ;
- elle combine l'analyse des potentialités des territoires et les analyses sectorielles ;
- elle met en place un processus d'échange itératif entre d'une part les CL de la Région et d'autre part les Services déconcentrés chargés de territorialiser les politiques nationales ;
- elle aboutit à la fixation d'objectifs partagés et à des engagements des différents acteurs - chacun par rapport à son domaine de compétence sur l'atteinte de ces objectifs.
- elle se traduit par une dynamique entre ces acteurs pour la mise en œuvre de ce plan de développement régional, son suivi et son évaluation régulière.

Si les Régions seront érigées en collectivités locales, par contre, le niveau préfectoral ne sera pas érigé dans un premier temps en CL. Il restera néanmoins un niveau déterminant d'articulation de l'action de l'Etat et des CL composant ce niveau dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le futur, le niveau préfectoral pourrait être transformé en CL, sous réserve qu'une plus value soit démontrée de ce niveau dans l'amélioration de la fourniture de service aux populations et que l'Etat ait les moyens de les faire fonctionner.

B- Une contractualisation directe Etat-Région

L'expérience des autres pays relève une évolution vers des rapports contractuels Etat-Région. Ce mécanisme de « contrat-plan » a pour avantage, pour peu que l'Etat respecte ses engagements, de responsabiliser les deux parties autour d'opérations reconnues comme prioritaires, d'aller vers des engagements pluriannuels, de faciliter la mobilisation des partenaires dans le cadre du financement d'un programme régional en évitant le morcellement des interventions. Un contrat plan conjugue des équipements structurants apportés par l'Etat et des actions prioritaires dans la stratégie de la région. Cette contractualisation est aussi un outil pour réduire les disparités spatiales en matière d'accès aux services publics, l'Etat pouvant par région investir et inciter les investissements dans les secteurs et les zones déficitaires.

C- Un budget et une fiscalité propres assis sur un % des recettes fiscales de l'Etat et des taxes locales

Les régions ne seront installées que si l'Etat est en mesure de leur transférer le budget de minimum requis pour leur fonctionnement. Les régions disposeront d'un budget sécurisé basé sur l'affectation d'un % des recettes fiscales de l'Etat et inscrit dans la loi des finances. Ces ressources pourront être partagées en dotation de fonctionnement et l'abondement d'un fonds de développement régional. La Région pourra bénéficier de l'affectation de taxes locales. Les résultats des négociations des contrats plans seront aussi inscrits dans la loi des finances. L'étude à venir sur le financement de la décentralisation précisera les besoins et modalités de financement des régions.

D- Deux questions à trancher : le nombre de régions et le mode d'élection

L'Etat et les Collectivités se donnent le temps de mûrir au cours de l'année à venir le nombre optimum de régions à mettre en place. Plusieurs options sont ouvertes : se caler sur les quatre régions naturelles ou sur les huit régions administratives existantes en procédant aux réaménagements nécessaires. Le choix sera guidé par :

- la cohérence sur le plan social et culturel,
- la viabilité économique,
- la constitution d'ensembles homogènes pouvant générer un véritable développement régional.

Le morcellement des régions sera à proscrire du fait des limites engendrées sur le plan économique et des coûts induits.

De même, le temps de la réflexion est donné pour un débat au niveau de l'assemblée nationale sur le modes d'élection. Deux principales options existent avec d'une part une élection directe avec scrutin majoritaire (président région) ou/et scrutin proportionnel (conseillers), ou d'autre part une élection indirecte parmi les élus des collectivités de base. Le choix d'une élection directe augmente la redevabilité des élus vis-à-vis de leurs électeurs et constitue un stimulant pour agir.

2.2 ADAPTATION DE L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT AUX BESOINS DE LA DECENTRALISATION

Objectif : l'Etat a procédé au cours des années antérieures à une solide réorganisation des services déconcentrés notamment au niveau régional et préfectoral. Le dispositif est, moyennant quelques ajustements, satisfaisant dans sa structuration mais malheureusement faiblement fonctionnel faute de ressources allouées. Deux évolutions majeures sont à mener : la réorganisation des sous-préfectures et le rattachement des services locaux aux CRD comme cela est déjà le cas pour les CU. Un préalable est à satisfaire au niveau de l'Etat : doter les services déconcentrés de ressources.

A- Un préalable : doter les services déconcentrés de l'Etat de ressources

Quelle est l'utilité d'un dispositif organisationnel adéquat si les éléments de ce dispositif n'ont pas les moyens de fonctionner ? Les conséquences de cette absence de ressources aujourd'hui sont doubles : les services déconcentrés ne peuvent assurer convenablement leurs missions et ils se « rattrapent » en ponctionnant sur les faibles ressources des CL, générant ainsi un climat conflictuel et dégradant l'autorité de l'Etat.

L'Etat inscrira désormais dans la loi de finances un budget de fonctionnement et d'investissement pour les services déconcentrés dont les gouverneurs et les préfets seront les ordonnateurs, chaque service technique restant le gestionnaire de ses crédits. Le Ministre en charge des finances veillera à la stricte affectation des crédits alloués aux services déconcentrés. Si nécessaire, les services préfectoraux du budget et du contrôle financier seront renforcés pour faciliter la gestion de ses fonds.

Concomitamment à la question des ressources financières, la question des ressources humaines se pose. Plus on s'éloigne de la capitale et des grands centres urbains, plus le déficit en ressources humaines est criant. Des disparités inacceptables existent et sont des obstacles à l'accès des populations aux services et à la capacité d'intervention de l'Etat. Cette situation est le fruit d'une démission de l'Etat dans la gestion de ses ressources humaines, basée aujourd'hui sur le clientélisme. L'Etat à travers son ministère de la fonction publique prendra des mesures fermes aboutissant à la radiation des fonctionnaires refusant de regagner leur poste.

B- Repositionner les sous-préfets

Les sous-préfets constituent trop souvent une source de conflit avec les autorités locales. Leur apport en matière de représentation de l'Etat, de contrôle et d'appui aux CL ne justifie pas de maintenir un sous-préfet par CRD, surtout sans moyens autres que ceux qu'il peut prélever sur la collectivité.

Redonner du sens à la représentation de l'Etat et redorer son image impliquent de repositionner les sous-préfets en procédant à la redéfinition de leur circonscription administrative. Une sous-préfecture couvrira plusieurs CL. Ce redécoupage administratif tiendra compte des dynamiques locales et du contexte social.

C- Rattacher les services déconcentrés de l'Etat du niveau local aux CL

Les CL hébergent sur leur territoire des services locaux en charge de l'éducation, les délégations scolaires, et les services en charge de développement rural incluant agriculture, élevage, environnement. Ces services sont rattachés à la Collectivité dans le cadre des CU. Dans le cadre des CRD, ils sont rattachés au sous-préfet. Il s'agit d'harmoniser le système et de les rattacher aussi aux CRD.

Les incidences sont les suivantes : les agents de ses services sont détachés à la CL et répondent de leur présence et de leurs activités devant le maire ou le président de la CRD tout en gardant un lien fonctionnel avec leur direction préfectorale respective. Ils restent payés au niveau de leur préfecture de rattachement, mais sous condition de présentation d'un certificat de présence du maire ou président de la CRD. Un texte précisera les conditions d'application.

D- Adapter l'organisation des services de l'Etat aux spécificités régionales / préfectorales

En fonction des spécificités de chaque région et de chaque préfecture, l'organisation des services de l'Etat peut être adaptée ainsi que les cadres organiques afférents.

2.3 COORDINATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU NIVEAU REGIONAL, PREFECTORAL ET LOCAL

Objectif : La programmation de l'action publique sera le fruit d'une concertation étroite entre les services de l'Etat et les collectivités locales, tant au niveau régional que préfectoral. Ce travail ne sera possible que si les gouverneurs et les préfets assurent une plus forte coordination de l'action publique et assument la part de leur mission consacrée au développement territorial. Ceci suppose en outre de rompre avec les programmes sectoriels centralisés et cloisonnés pour passer à des programmes de développement régionaux et préfectoraux multisectoriels articulés avec les programmes des CL. Cette évolution n'a de sens que dans le cadre d'une décentralisation et d'une déconcentration effectives des crédits. Au niveau préfectoral, les Comités Préfectoraux de Développement seront systématisés, leur rôle, leur composition et leur fonctionnement seront revus dans ce sens. Ces éléments constituent les clés pour la mise en place d'une gouvernance territoriale.

A- Renforcer le rôle des gouverneurs et des préfets dans la coordination de l'action publique, passer d'une administration de commandement à une administration de développement

Le niveau régional : échelon clé pour la territorialisation des politiques publiques

Territorialiser les politiques publiques définies au niveau central, c'est simplement voir comment celles-ci peuvent être appliquées sur un territoire afin (i) de tenir compte de ses spécificités, (ii) d'impliquer les acteurs concernés dans leur traduction au niveau décentralisé et déconcentré et (iii) aboutir à un consensus fort et une coordination de ces acteurs dans leur mise en œuvre.

Territorialiser c'est aussi laisser une marge de manœuvre aux acteurs de terrain pour adapter l'action de l'Etat, définir les objectifs et faire jouer les complémentarités intersectorielles.

En résumé, territorialiser c'est assurer un croisement des politiques nationales sectorielles avec une politique territoriale. Le niveau de la région est le plus adéquat à cet effet sachant qu'il s'articule avec le niveau préfectoral pour opérationnaliser ces politiques.

Le rôle des gouverneurs et préfets dans cette dynamique est central. Il doit être confirmé et ces hauts responsables doivent être outillés et formés à cette nouvelle tâche. Les textes relatifs à l'administration territoriale seront revus à cet effet.

Il revient aux départements ministériels en charge de l'administration territoriale et de la décentralisation d'assurer un suivi et un appui aux responsables régionaux et préfectoraux dans ce processus de territorialisation et de s'assurer de l'adhésion des autres départements sectoriels à ce processus. Cette adhésion se traduit en premier dans le mode de planification des investissements publics.

Coordination de l'action publique : premier pas pour une territorialisation de l'action de l'Etat

Pour entrer dans cette dynamique de développement territorial, face au morcellement et au cloisonnement des actions des services de l'Etat, l'administration territoriale jouera un rôle plus actif, notamment dans la fonction de coordination de l'action publique confiée aux gouverneurs et aux préfets. Ce qui signifie :

- une responsabilité renforcée dans la mise en œuvre de / des politique (s) de l'Etat ;
- un suivi de la couverture et de l'accès aux services publics et de leur qualité ;
- une plus forte redevabilité des services techniques vis-à-vis des gouverneurs et préfets ;
- l'existence de plans de développement et de budget autonome pour les gouvernorats et les préfectures incluant les budgets sectoriels.

Les gouverneurs et les préfets disposent de deux services qui joueront un rôle essentiel dans cette animation territoriale : les SERACO et les SPD.

Le rôle des Comité Régionaux de Développement et des Comités Préfectoraux de Développement sera revu. Les SERACO et SPD assureront leur secrétariat et animation.

Le principe est de disposer à chaque niveau de deux organes :

- Un organe interne à l'administration permettant aux gouverneurs et aux préfets de travailler et de suivre sur le plan administratif les services techniques de l'Etat sur leur circonscription, il s'agit d'un conseil administratif.
- Un organe de concertation inter-acteurs destiné à traiter des question de développement autour d'objectifs partagés, organe destiné à faciliter la mise en œuvre par chaque acteur de ses plans d'actions, d'articuler les interventions et de traiter en commun de la levée des facteurs de blocage.
- Au niveau préfectoral, il s'agit du Comité Préfectoral de Développement.
- Au niveau régional, il s'agit du Comité Régional de Développement qui sera amené à disparaître quand il y aura des Régions collectivités locales.

Opérer une sélection rigoureuse des responsables de l'administration territoriale

Il est indispensable que le choix des gouverneurs, préfets et sous-préfets respecte les critères définis et que l'Etat constitue un corps d'administrateurs bien formés, crédibles et en mesure d'assurer cette coordination. Cela passe par l'existence d'un plan de carrière au sein de l'administration territoriale.

Le premier pas consiste en une actualisation des critères de nominations et à des affectations cohérente avec ces critères. L'Etat y gagnera en crédibilité et se dotera ainsi de cadres en mesure de fédérer les services de l'Etat et de construire une action concertée avec les collectivités.

Parallèlement, l'affectation des autres cadres dans les postes à responsabilités (SPD, SERACO...) ne doit pas obéir à des logiques de clientélisme mais de compétence.

Un travail de sensibilisation des responsables en poste sur leur rôle et sur la nécessité d'un changement de mentalité est à opérer parallèlement au renforcement de capacité. Enfin, la stabilité du personnel doit être de rigueur. A cela s'ajoute la mise en place d'un contrôle rigoureux à travers les systèmes d'inspection et la décision de lutter contre l'impunité.

Rappelons que la question du changement de mentalité est déterminante. L'expérience montre qu'un préfet, même avec des faibles moyens, peut mener des actions de développement, mobiliser les acteurs et les ressources s'il a une conscience patriotique et professionnelle, une probité, s'il montre l'exemple par ses pratiques.

B- Adapter le mode de planification des investissements publics

La planification de l'action de l'Etat évoluera ainsi en matière d'investissements publics :

- L'unité de planification de base est la collectivité locale (CU et CRD).
- La planification sectorielle pour ce qui est des investissements relevant des CL se fait obligatoirement en lien avec les Plans de Développement Locaux de ces dernières.
- Le système de planification est un système ascendant amis structuré. Il part d'un premier cadrage national en direction des régions, puis l'organisation par les régions du processus de concertation entre les niveaux et les acteurs avec le niveau préfectoral comme clé de cette concertation. Sur cette base les services déconcentrés travaillent avec les CRD et les CU sur les besoins d'investissements et leur priorisation, une consolidation par le niveau régional dans le cadre d'un programme intersectoriel régional est ensuite opérée à valider par le niveau central pour ce qui relève des financements de l'Etat.
- Ce système aboutira à un programme d'investissement public régional qui prendra en compte les prérogatives de chaque acteur et les transferts de compétence. Les crédits seront déconcentrés effectivement et le mode d'exécution de la chaîne de dépenses publiques sera

revue dans un souci d'allègement des circuits et de responsabilisation des niveaux régionaux et préfectoraux. Les fonds destinés à des investissements relevant des CL leurs seront transférés.

Les objectifs de développement définis tant au niveau préfectoral qu'au niveau régional, pour ce qui est des missions partagées entre l'Etat et les CL, doivent dorénavant être des objectifs réalistes définis d'un commun accord du fait de l'interdépendance des actions des services de l'Etat et des Collectivités. A cette fin, le niveau préfectoral, niveau opérationnel, est décisif.

C- Organiser au niveau préfectoral l'articulation de l'action des SD et des CL et leur mise en cohérence

Malgré l'existence d'organes tel le CPD dans les préfetures minières et les Conseils administratifs, l'existence de plans de développement préfectoraux, nous ne sommes pas encore dans un processus d'articulation abouti. Les plans préfectoraux sont une simple juxtaposition des plans de chaque acteur, les conseils plus des instances d'information même si les CPD ont en rôle décisionnel sur l'affectation de la taxe des 0,04 % sur l'exploitation minière. Néanmoins les outils sont là, ils seront adaptés et cette articulation entre services de l'Etat et CL sera le fruit d'un apprentissage commun. Cet apprentissage vise la fixation d'objectifs partagés mais aussi une cohérence intersectorielle et la mise en complémentarité des moyens financiers pour atteindre ces objectifs.

Il sera mis à disposition des préfetures des dotations, inscrites dans le programme d'investissement public régional, afin de financer des parties du plan de développement préfectoral non prises en charge par les CL ou les secteurs mais se révélant nécessaires pour l'atteinte des objectifs.

Les CPD seront généralisés mais leur mode d'organisation et de fonctionnement sera revu.

Le CPD sera :

- un lieu de concertation des acteurs publics (Services de l'Etat et CL) et privés (Organisations socioprofessionnelles représentatives et représentants des principaux opérateurs économiques) sur les orientations de développement de la préfecture et pour la fixation d'objectifs partagés,
- un lieu d'articulation des interventions de chaque acteur avec les autres pour s'assurer de la complémentarité et de la cohésion des actions relevant des prérogatives de chacun,
- un lieu de suivi de la mise en œuvre des programmes respectifs, d'aide à la levée des freins et d'échanges sur les pratiques,
- un lieu de référence pour tout intervenant extérieur au territoire, qui devra inscrire son action dans les orientations définies et respecter les prérogatives de chaque acteur.

Un texte précisera les modalités de fonctionnement des nouveaux CPD, sachant que celui-ci ne doit pas être un frein à la libre administration des CL mais un dynamiseur du développement. Ce texte fera donc une claire séparation sur les fonctions de contrôle de légalité, dont l'approbation des budgets des CL, qui relève exclusivement de l'autorité de tutelle.

Il reviendra aux SPD d'animer la préparation des réunions des CPD, et de veiller à l'application des décisions entre deux CPD, d'aider les différents acteurs dans leur travail commun. Les SPD seront renforcés dans leur rôle d'animateur du développement territorial.

Les comités de concertation sectoriels déjà existants seront institués comme des commissions de travail sectorielles des CPD.

Au niveau de la préfecture, le préfet conservera pour ses besoins de coordination de l'action des services de l'Etat, un conseil administratif regroupant les responsables de ces services.

2.4 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL : UN LEVIER DETERMINANT POUR IMPULSER LE DEL

Objectif : on ne peut parler de développement territorial sans son moteur : le développement économique. Les économies locales sont souvent handicapées par des facteurs multiples, structurels (enclavement, absence d'énergie, accès au financement...), d'accès à des marchés, de manque de savoir faire... Si les CL ne peuvent pallier les insuffisances de l'économie guinéenne, elles peuvent aider à résorber certains freins et à structurer certaines filières. Elles ne peuvent certes le faire seules, mais elles peuvent être un levier pour fédérer les actions d'appui au développement économique. Elles sont aussi conscientes que leur action –malgré des faibles marges de manoeuvre- peut d'une part contribuer à améliorer la capacité productive et de mise en marché de leurs citoyens et, d'autre part, avoir un retour bénéfique en terme d'amélioration du potentiel fiscal.

Asseoir une politique de développement économique régional

Une des missions premières donnée aux Régions, Collectivités locales, est l'appui au développement économique de leur territoire. La première étape consiste à connaître les potentialités des territoires qui composent une région, les filières et les acteurs de ses filières, les contraintes au développement de l'existant et à la valorisation du potentiel.

Les régions ne réaliseront pas seules ce diagnostic, elles rassembleront les acteurs concernés et réfléchiront tant sur le niveau micro que sur le niveau régional, national, voir au-delà pour accéder à des marchés extérieurs. La région se dotera d'un service d'animation et de promotion de l'économie pour piloter ce travail de longue haleine.

La région et les autres CL pourront conjuguer leurs efforts, par exemple avec les organisations professionnelles agricoles et autres opérateurs économiques pour améliorer le réseau de pistes afin de faciliter l'accès aux marchés, l'écoulement des produits. Les CL inciteront les organismes de crédit à venir s'implanter sur leur territoire. Elles pourront aider à la mise en place de fonds permettant à des opérateurs de faire des études de faisabilité pour créer de nouveaux produits ou atteindre certains segments de marchés... Elles peuvent aussi mobiliser l'Etat et d'autres partenaires pour obtenir des fonds pour les activités génératrices de revenus dans les CRD et CU afin de permettre à des groupements ou petits opérateurs de se structurer et de formaliser leurs activités. Elles peuvent aider aussi à la mise en place de centres de gestion ou de centres multi-services répondant aux besoins d'appui en matière de gestion et d'organisation des PME.

La région, c'est aussi le niveau pertinent pour former sur le plan professionnel la jeunesse en lien avec les besoins des opérateurs économiques. La formation professionnelle est une carte majeure que les régions pourront jouer. Elles répondront ainsi à la fois aux besoins des entreprises et aux préoccupations de la jeunesse qui cherche un emploi et le trouvera d'autant mieux qu'elle aura reçue une formation qualifiante.

C'est suite à un tel travail préalable que, d'une part, la Région pourra mieux négocier avec l'Etat dans le cadre de son contrat plan des investissements prioritaires et, d'autre part, que l'Etat central améliorera l'efficacité de son action. Les grandes priorités par région sont certes connues par l'Etat central, mais leur portage par une Région et ses populations aura sans aucun doute plus de chance de les faire aboutir.

Aujourd'hui, alors que les pays limitrophes s'équipent, améliorent l'environnement de leurs opérateurs économiques, on mesure le chemin à parcourir et les enjeux quand les grandes capitales régionales en Guinée sont sans électricité. Rappelons enfin que les CL pourront peser sur le niveau national pour contribuer à asseoir un Etat crédible, un Etat de droit rendant le pays attractif pour les opérateurs extérieurs.

Les pôles de développement : une première étape

Les initiatives de pôles de développement sont à étendre, elles permettent à des CL de travailler sur les potentialités locales et d'établir une entraide entre CL, d'amener les organisations socio-professionnelles de leur territoire à partager des projets communs.

2.5 L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT URBAIN

Objectif : L'Etat et ses Collectivités travailleront de concert sur l'aménagement du territoire. Cet aménagement ne doit pas être compris comme une planification centralisée mais comme un partenariat entre l'Etat et les Régions sur les besoins d'aménagement prioritaires et leur réalisation. Du fait des problématiques particulières des villes et des importants retards en matière d'équipements et dans leur gestion, des programmes particuliers seront réalisés en matière de développement urbain.

L'aménagement du territoire : un outil dans le cadre du dialogue entre l'Etat et ses CL

L'aménagement du territoire introduit la notion de coordination intersectorielle et de cohérence spatiale des investissements. La Guinée évitera les erreurs d'autres pays dans la définition de plans nationaux d'aménagement du territoire qui se révèlent irréalistes à mettre en œuvre. Le choix est fait d'aider les régions à disposer de schémas d'aménagement régionaux actualisés. L'Etat s'appuiera sur ces schémas et sur les besoins de réduction des disparités spatiales pour prévoir les infrastructures structurantes qu'il financera, en lien avec les potentialités et besoins des régions. Le schéma national d'aménagement du territoire sera actualisé sur cette base. Il donnera aux régions une prévisibilité de la réalisation de ces infrastructures.

Stratégie de développement urbain

Une stratégie d'urgence

L'état des villes de Guinée reste trop souvent déplorable malgré des efforts entrepris. Plusieurs problématiques se posent en matière de gestion urbaine et d'équipement, exacerbées à Conakry du fait de l'exode vers la capitale. Celle dernière apparaît comme la clé pour l'accès à un emploi et à des services. Mettre en place une politique de développement territorial, c'est aussi tenir compte les besoins particuliers des villes.

En lien avec les réflexions déjà menées et programmes en cours, une stratégie de développement urbain sera précisée. Elle visera :

- le rattrapage des villes en matière d'équipement,
- la gestion de ces équipements et services,
- l'amélioration des capacités des municipalités et le développement de leurs ressources.

La stratégie prendra en compte des domaines cruciaux tel que l'assainissement et la gestion des déchets pour lesquels des orientations existent déjà, l'amélioration des voiries et réseaux de distributions et le désenclavement des quartiers défavorisés. Là où ces études n'ont pas été faites, il sera procédé avec les municipalités concernées à des audits urbains englobant la situation de l'accès aux services de base, l'état des réseaux, la gestion et les ressources de la municipalité. Des contrats de ville pourront être l'outil de mise en œuvre de cette stratégie.

Le contexte plaide pour une stratégie d'urgence en la matière notamment pour prévenir tout risque social. A noter que les travaux de réhabilitation des villes pourront être générateurs d'emplois pour les jeunes et aider à dynamiser le secteur privé.

Le cas particulier de Conakry

La situation de la ville de Conakry et des communes qui la composent demandera une attention particulière tant sur le plan du statut de la Ville que sur les rapports entre la Ville et les communes, le partage des ressources et les responsabilités dans la mise à niveau des équipements urbains.

Un rôle différent pour chaque niveau

Le niveau communal / CRD est le niveau de fourniture des services de base aux populations. Les principaux enjeux sont liés à la fonctionnalité des communes et des services tant au niveau de leurs organes que de leurs ressources, au développement des liens entre les communes / CRD et les acteurs organisés de leurs territoires, la prise en compte du champ économique et de celui de la GRN par les communes / CRD.

Le niveau préfectoral est le niveau d'accompagnement des acteurs, le lieu de partage et de mise en cohérence des interventions des acteurs et des expériences. Les principaux enjeux concernent la capacité des services déconcentrés à travailler avec les CL et à répondre à leurs demandes, le développement d'une ingénierie propre aux CL, le développement de l'intercommunalité, la rationalisation des plans de développement et des interventions sectorielles.

Le niveau régional est le niveau d'articulation des politiques nationales et locales. Les principaux enjeux sont la territorialisation des politiques publiques et l'articulation des acteurs régionaux autour d'un programme de développement régional.

Le niveau national est le niveau de pilotage des politiques de décentralisation et de déconcentration. Il doit répondre aux enjeux : de mise en cohérence des interventions en regard des besoins, d'adaptation des moyens d'intervention, d'existence d'une capacité de suivi et de pilotage, de valorisation et d'animation d'un réseau des acteurs de la décentralisation.

Pour répondre à ces enjeux, chacun de ces niveaux doit disposer d'un **espace de concertation** entre les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation ainsi que des outils nécessaires dont les outils d'information.

Axe : Décentralisation et déconcentration : la porte d'entrée sectorielle

3.1	LA DEFINITION DANS CHAQUE SECTEUR D'UN PLAN DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION	
(2D)	22
	<i>A- Elaborer un plan 2D par secteur prioritaire</i>	22
	<i>B- Faire valider la réallocation des ressources sectorielles entre acteurs et niveaux</i>	22
	<i>C- Assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de ces plans 2D.</i>	22
3.2	MISES EN ŒUVRE DES NOUVEAUX MODES OPERATOIRES DANS LA GESTION DES SERVICES PUBLICS	
LOCAUX	23
	<i>A- Principes généraux retenus</i>	23
	<i>B- La cogestion dans le cadre de la santé</i>	24
	<i>C- La cogestion des écoles</i>	25
	<i>D- La gestion des points d'eau</i>	25
3.3	LE RATTACHEMENT PROGRESSIF DES AGENTS IMPLIQUES DANS LA FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS	
LOCAUX A LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE	26
	<i>A- Basculement des salaires des agents des services publics de base en direction des CL</i>	26
	<i>B- Mise en place d'un système de postes budgétaires</i>	26
3.4	LE REPOSITIONNEMENT DES SERVICES DECONCENTRES LOCAUX AUPRES DES CU ET CRD	27
3.5	LA FIXATION D'OBJECTIFS PARTAGES ENTRE SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT ET LES CL	27
	<i>A- Disposer d'un outil facilitant la fixation d'objectifs partagés au niveau CRD et CU</i>	27
	<i>B- Partager et consolider ces objectifs au niveau des programmes préfectoraux</i>	27

3 STRATEGIE EN MATIERE DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION : LE CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE SECTORIELLE

La mise en œuvre du processus de décentralisation est en grande partie liée aux transferts de compétences notamment sectoriels. La décentralisation ne prendra corps, que si les transferts prévus dans le code des collectivités sont opérationnalisés, que les collectivités disposent des moyens de les assurer et qu'elles sont ainsi en mesure d'assurer un maintien et une progression de l'accès des citoyens aux services publics de base et de leur qualité.

Le transfert de compétences induit un nouveau partage de responsabilité entre les acteurs (Services de l'Etat, CL, usagers, privés) dans la production de services publics. Ce serait une erreur de considérer que le transfert de compétences se traduit par un désengagement des services de l'Etat. Leurs missions évoluent ainsi que les modes de travail avec les acteurs concernés par ces transferts. Une efficience des services de l'Etat sur le terrain appelle à l'adaptation de leur organisation, de leur moyen et de leur mode opératoire à travers un processus de déconcentration qui doit être concomitant à celui de la décentralisation.

A cet effet, un axe stratégique retenu par la LPN est de mettre en œuvre secteur par secteur les transferts de compétences, d'organiser les nouveaux rapports entre services de l'Etat, CL, usagers et secteur privé et d'assurer le suivi de cette mise en œuvre. Les secteurs prioritaires retenus sont l'éducation, la santé, l'hydraulique, l'urbanisme, l'environnement.

Cette stratégie est déclinée en cinq points :

- La définition dans chaque secteur d'un plan 2D qui donnera une véritable feuille de route à l'opérationnalisation des transferts de compétences d'une part mais aussi pour des avancées en matière de déconcentration. Les orientations de ces plans 2D guident les quatre points suivants.
- La révision des modes opératoires dans la gestion des services publics locaux et leur mise en œuvre
- Le rattachement progressif des agents impliqués dans la fourniture des services publics locaux à la fonction publique locale
- Le repositionnement des services déconcentrés locaux auprès des CU et CRD
- La fixation d'objectifs partagés entre services déconcentrés de l'Etat et les CL

L'accès aux services publics est un « droit » : les ministères doivent veiller à que ces services couvrent l'ensemble du territoire de manière homogène et respectent les normes définies. Les ministères pilotent un secteur et pas seulement les plans d'activités des services de l'Etat, ils appuient les différents acteurs impliqués à assumer les fonctions qui leur sont dévolues dans la limite des moyens disponibles. **Le transfert n'est pas la démission de l'Etat !**

3.1 LA DEFINITION DANS CHAQUE SECTEUR D'UN PLAN DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION (2D)

Objectif : (i) disposer d'un engagement de chaque département en matière de 2D avec un plan de mise en œuvre et des objectifs précis, (ii) assurer à un niveau interministériel le suivi de leur mise en œuvre. Ces plans 2D sont des feuilles de route pour chaque ministère en matière de décentralisation et de déconcentration.

A- Elaborer un plan 2D par secteur prioritaire

Le plan sectoriel 2D s'articule autour d'une stratégie sectorielle et des sept éléments de travail suivants :

- La mise en cohérence des documents d'orientation et des programmes sectoriels ;
- Le plan de transfert de compétences et les mesures d'accompagnement ;
- Le plan de déconcentration des responsabilités ;
- Le mode d'allocation des ressources financières sur le secteur ;
- Le mode de répartition des ressources humaines ;
- Le mode de programmation des activités et des investissements, dont la programmation des investissements de compétence communale et régionale ;
- Le mode de travail entre les STD, les CTD et les usagers, dont le mode de développement et de gestion des services de base et le développement des relations contractuelles.

Ce plan sectoriel se conclue avec les fonctions à consolider au niveau central, régional et local, le chronogramme de mise en œuvre, les indicateurs et le mode de suivi.

La conception d'un tel plan se fait en interne à chaque département ministériel mais en associant des représentants d'élus, du MDDL, du Ministère en charge de la réforme administrative, du ministère des finances et un animateur/consultant indépendant garant du respect de la démarche. Le risque principal est l'absence de volonté d'un secteur de rentrer dans cette dynamique ou d'occulter les questions cruciales telle que la réallocation des ressources.

B- Faire valider la réallocation des ressources sectorielles entre acteurs et niveaux

Le mode d'allocation des ressources financières de chaque secteur, tel que définit dans chaque plan 2D, est à faire valider par le ministère en charge des finances afin qu'il en soit tenu compte lors de l'examen des budgets de chaque ministère et dans chaque loi des finances.

C- Assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de ces plans 2D.

La mise en œuvre suppose un suivi interne propre à chaque département mais aussi un suivi indépendant qui rapporte au MDDL. Ce dernier présentera trimestriellement en Conseil des ministres les avancées et freins dans la mise en œuvre des plans 2D. Il est important que le pilotage du processus s'opère au niveau de la Primature et ne soit pas marginalisé, que les ministères concernés soient obligés de tenir le cap et les échéances tracées dans leur feuille de route et de rendre compte.

3.2 MISES EN ŒUVRE DES NOUVEAUX MODES OPERATOIRES DANS LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Objectif : Dans le cadre de l'élaboration des plans 2D, le mode de gestion des services publics locaux aura été redéfini ou des options à tester proposées avant d'être généralisées. Il s'agit d'accompagner leur mise en œuvre en mettant l'accent sur le travail commun entre CL et services déconcentrés.

NB. Après avoir présenter les principes généraux, les cas de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique seront abordés.

A- Principes généraux retenus

- Les transferts de compétences se traduiront pour chaque secteur par un arrêté précisant le contenu exact des transferts et les modalités de mise en œuvre.
- Des directives seront données aux SD précisant (i) le nouveau partage de responsabilité et (ii) les modalités de collaboration avec les CL dont l'assistance.
- Un guide sera produit par secteur à destination des CL et des acteurs impliqués dans ces services présentant de manière simple et imagée ce partage de responsabilité et l'organisation des rapports de travail.
- Les modalités de gestion des services publics seront précisés ainsi que les organes à mettre ne place ou à faire évoluer.
- Les modes de gestion seront spécifiques à chaque secteur, ils combineront :
 - o Le respect des prérogatives des CL auxquelles les compétences sont transférées,
 - o La place des services de l'Etat au niveau technique (exemple suivi pédagogique pour les écoles) et dans le contrôle du respect des normes,
 - o La prise en compte du principe de subsidiarité dans la gestion du service (exemple : pour la gestion de points d'eau villageois) avec une implication des usagers,
 - o La mise en place dans certains cas d'organes de co-gestion adaptés (exemple pour la gestion d'une école).
- Les modalités de gestion préciseront les règles de financement du service, sachant qu'une marge de manœuvre existe à ce niveau en fonction des négociations entre les acteurs concernés.
- Les modalités de prise en compte des charges récurrentes liées au fonctionnement et à l'entretien seront définies. Pour les nouveaux équipements, ces modalités sont à définir avant de réaliser l'infrastructure.
- La délégation de gestion, la mise en concession, seront recherchées pour des équipements de type marchands (exemple gare routière) ou encore de fourniture d'eau ou d'électricité suivant la taille de l'équipement et la complexité de sa gestion.

Réfléchir aux modalités de gestion post-réalisation des investissements, en d'autres termes, garantir la fourniture effective des services. Cela part de différents constats :

- . *Les CL n'ont pas forcément intérêt à gérer tout le patrimoine de la commune mais sont toutefois dans l'obligation d'en réfléchir les modalités de gestion (gestion en régie, affermage, délégation de gestion).*
- . *Cette définition des modes de gestion adaptés est d'autant plus nécessaire que les CL héritent le plus souvent de modalités de gestion décidées par les Ministères sectoriels tout en ayant à garantir la qualité d'un service qui a été jusque là souvent déficitaire.*

- . Dans nombre de circonstances, le tissu associatif communautaire et les associations d'usagers peuvent assurer la gestion des services par voie délégataire moyennant conventionnement avec les mairies ou CRD.

Ces conventions devraient définir les responsabilités respectives et les modalités de partage, aussi bien des recettes que des frais récurrents, par exemple pour assurer l'entretien et le fonctionnement des services. Ce système présente plusieurs avantages :

- . Il est basé sur le principe de subsidiarité, tirant parti des capacités existantes ;
- . Il alimente le budget de la CL en ressources financières assurant la prise en charge des frais récurrents (du moins pour les services marchands ou les services à caractère économique) ;
- . Il contribue à légitimer l'action et à renforcer la visibilité de la commune tout en fédérant les actions des forces vives de l'entité.

Cela suppose toutefois un accompagnement en ingénierie sociale et organisationnelle qui fait actuellement défaut, par exemple pour :

- . Faire un choix éclairé entre la délégation de gestion (y compris le choix du délégataire) et l'exercice direct de cette gestion ;
- . Formaliser les conventions mentionnant les responsabilités respectives et le cas échéant, les conditions de la reprise de la gestion par la commune s'il advenait que le délégataire n'assure pas efficacement le service attendu (obligation pour une collectivité car conditionnant la satisfaction de l'utilisateur et par la suite, la mobilisation de ses capacités contributives).

Les services déconcentrés des Ministères sectoriels, avec l'appui ponctuel de l'administration territoriale, ont vocation à apporter des appuis dans ce sens, aussi bien lors de la réflexion sur les modes de gestion des services (choix du mode de gestion et du gestionnaire), l'élaboration du contenu des conventions (obligations réciproques, modalités de suivi,...) que par la suite, lors du suivi effectif et l'évaluation de la qualité du service. Ils doivent être préparés à cette nouvelle mission auprès des CL.

B- La cogestion dans le cadre de la santé

Les évolutions proposées :

- les CL, dans les PDL ont défini un volet santé qui tient compte de l'amélioration de la couverture sanitaire de leur territoire en terme d'accès et de qualité. Il va au-delà des aspects de construction et touche les différents aspects liés à la fonctionnalité du service,
- la CL se dote d'une commission santé en charge du suivi de l'exécution de son volet santé, la mise en œuvre du plan de santé s'appuie sur les dispositifs de santé en place (Centre de santé et Postes de santé) et les autres acteurs impliqués,
- les Centre de santé et les postes de santé sont des services de la CL. Ils sont gérés par un COGES, la CL désigne le président du COGES qui est un élu. Chaque COGES dispose d'un plan d'action défini en concertation avec les administrateurs et services déconcentrés de santé. Le responsable technique du Centre de santé (médecin ou ICP) est chargé de la mise en œuvre du plan d'action défini selon normes existantes.
- Le COGES répond devant le conseil de la CL de l'atteinte des objectifs fixés, le budget du COGES est annexé au budget de la CL. Le COGES reste autonome dans sa gestion dans le respect des procédures de gestion des Centres de santé.
- En dehors du personnel fonctionnaire détaché par l'Etat, le nouveau personnel sera recruté par la CL dans le respect des critères défini par le ministère de la santé. Le paiement des salaires passe des agents par la CL selon le principe de mise à disposition par l'Etat de poste budgétaire (Les expérimentations dans le cadre de la PNDS conforte ce choix). Le contrôle de la qualité des prestations médicales des agents relève des services préfectoraux de santé, la CL veille à la présence et l'assiduité des agents, le respect des procédures de gestion.

C- La cogestion des écoles

Les évolutions proposées :

- Les CL, dans les PDL ont défini un volet éducation qui tient compte de l'amélioration de la de l'accès à l'école et de qualité de l'enseignement. Il va au-delà des aspects de construction et touche les différents aspects liés à la fonctionnalité des écoles.
- La CL se dote d'une commission éducation en charge du suivi de l'exécution de son volet éducation, la mise en œuvre du plan de l'éducation s'appuie sur la délégation scolaire, les chefs d'établissement et les APEAE.
- Les écoles sont des services de la CL. Elles sont gérées par un comité de développement de l'école (CDE) présidé par le président de l'APEAE locale, la CL désigne une personne pour la représenter membre du conseil de district concerné. Chaque école dispose d'un projet d'école mis en œuvre par le chef d'établissement avec l'appui du CDE. La délégation scolaire supervise les écoles et accompagne la réalisation des projets d'école.
- La CL inscrit dans son budget un financement qui vient compléter le budget des CDE alimenter par les cotisations de parents d'élèves. Chaque CDE passe une convention avec la CL. Annuellement la CL réunit les représentants des CDE pour tirer le bilan de l'année écoulée et préparer la rentrée prochaine. Le responsable de la délégation scolaire et chargé de la préparation de cette réunion et de l'application des décisions qui seront arrêtées.
- Concernant le personnel fonctionnaire mis à disposition par l'Etat, le Président de la CL signera sa feuille de présence qui servira au niveau du service préfectoral pour établir le bulletin de salaire. Pour le reste du personnel, l'Etat virera sur le compte de la CL les salaires à payer. Sur mandat de l'ordonnateur de la CL, le receveur percepteur paiera ces salaires. Le système évoluera progressivement vers l'intégration des enseignants dans la filière fonction publique locale enseignante et vers la mise à disposition par l'Etat de poste budgétaire.
- Les services préfectoraux de l'éducation veilleront à la qualité de l'enseignement, au respect des normes, et définiront avec les CL des objectifs partagés en matière d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'accès au service.

D- La gestion des points d'eau

La construction et la gestion des infrastructures hydraulique assurant l'approvisionnement en eau potable relèvent dorénavant des collectivités qui doivent en assurer la maîtrise d'ouvrage. Les modes de gestion sont à définir afin de favoriser une délégation de gestion et de mettre en place une politique de recouvrement des coûts permettant d'assurer l'entretien de l'équipement et la fourniture d'un service de qualité. Les modalités de gestion peuvent différer suivant que l'on est au niveau de l'exploitation d'un point d'eau villageois ou d'une borne fontaine (comité de gestion des points d'eau CPE – cf. modèle SNAPE), ou au niveau d'une adduction d'eau plus importante (CPE ou délégation de gestion à prestataire), ou au niveau d'un centre urbain où l'on peut envisager une délégation de service.

3.3 LE RATTACHEMENT PROGRESSIF DES AGENTS IMPLIQUES DANS LA FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX A LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

Objectif : Les services publics locaux (centres de santé, écoles) étant transférés aux CL et afin d'assurer une meilleure redevabilité vis-à-vis des CL des agents affectés par l'Etat, il est retenu de basculer leurs salaires au niveau des CL et de faire assurer les nouveaux recrutements directement par les CL. A moyen terme, pour assurer une gestion rationnelle et simple des agents des services publics locaux, il est retenu que l'Etat définisse des postes budgétaires par rapport à ces emplois et que les transferts financiers suivent. Les solutions retenues auront en outre un impact indéniable dans la lutte contre les emplois fictifs.

A- Basculement des salaires des agents des services publics de base en direction des CL

Le basculement des salaires des agents se fera par étape.

- La première étape permettra aux CL d'être présente dans la chaîne décisionnelle qui déclenche le paiement de l'agent. Sachant que les salaires des agents de ces services sont pour leur immense majorité payé au niveau des préfectures par les services financiers des directions préfectorales concernées, il est retenu que les bulletins de paie ne seront émis qu'après validation d'une fiche de présence par le maire ou le président de la CRD et transmise à la direction préfectorale. Aucun paiement de salaire ne sera déclenché sans ce visa qui attestera de la présence effective de l'agent à son poste.

- Parallèlement, seront étudiés des mécanismes permettant de transférer les salaires au niveau des CL sachant que celles-ci sont maintenant dotées d'un receveur. Le système sera d'abord mis en place au niveau des communes urbaines avant être généralisés dans les CRD.

Expérience de la DPE de Kindia.

La solde est informatisée à la DPE. Avant que les bulletins n'arrivent du niveau central, la DPE sort un état pour le confronter à celui du niveau central. Il pourrait être intégré dans ce processus le visa des présidents et des maires.

B- Mise en place d'un système de postes budgétaires

Sur le moyen terme, la mise en place d'un système de poste budgétaire sera étudiée. L'Etat définira les postes pris en charge. Au lieu que l'Etat paye un salaire pour un individu, il sera mis à disposition de la collectivité locale un « poste budgétaire » correspondant à une enveloppe moyenne pour un poste donné. Ensuite, en fonction de ses moyens, l'Etat définit le nombre de postes ouverts chaque année, et cela donnera lieu à des quotas attribués à chaque région et préfecture qui seront ventilés en lien avec le respect des normes et, par exemple pour l'éducation, des cartes scolaires, dans le cadre d'un arbitrage au niveau des instances préfectorales de concertation.

La collectivité bénéficiaire, tant qu'il n'y a pas suppression du poste budgétaire, est sécurisée sur le financement de ce poste garanti par l'Etat. Elle peut dans le respect des règles recruter et licencier des agents pour ces postes. Elle n'est plus à la merci d'affectation aléatoire de tel ou tel agent par les administrations centrales ou même à la merci de la présence ou non de l'agent à son poste. Ce système évitera qu'un agent change comme il veuille d'affectation entraînant la perte pour la collectivité des ressources afférentes.

Ce système de poste ne remet pas en question la possibilité pour la CL d'ouvrir et de financer elle-même suivant les secteurs des postes budgétaires nécessaires à son développement.

3.4 LE REPOSITIONNEMENT DES SERVICES DECONCENTRES LOCAUX AUPRES DES CU ET CRD

Objectif : A l'instar de ce qui a été initié avec les communes urbaines, les services déconcentrés locaux (implantés dans sur le territoire d'une CL et ayant un champ d'intervention limité à celle-ci) concourant à la mise en œuvre des compétences transférées sont directement considérés comme des services rattachés aux CL.

Cf. Axe « développement territorial », action : « adapter les services de l'Etat aux besoins de la décentralisation ».

3.5 LA FIXATION D'OBJECTIFS PARTAGES ENTRE SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT ET LES CL

Objectif : Il ne s'agit pas de se lancer dans une course aux réalisations mais de mettre l'accent sur la gestion et sur la qualité du service offert. Or cette qualité du service, son développement est tributaire de l'action conjointe des CL et des services déconcentrés mais aussi des usagers impliqués. Pour chaque domaine de compétence effectivement transféré, les CL se concerteront avec les SD pour définir des objectifs réalistes sur lesquels chacun s'engage en lien avec ses responsabilités.

A- Disposer d'un outil facilitant la fixation d'objectifs partagés au niveau CRD et CU

La structuration des rapports entre CL, SD et autres acteurs impliqués dans la co-gestion d'un service tel que défini dans les nouveaux modes opératoires favorisera un apprentissage commun autour de l'exercice des missions partagées tel que l'éducation ou la santé.

Sur la base d'un diagnostic de la situation de chaque service public en particulier (ex. une école) et en général sur le territoire de la CL, la CL avec l'appui des SD analyse les marges de manœuvre dont elle dispose pour améliorer l'accès à ce service et sa qualité. Les SD et les usagers ou autre opérateur apprécient aussi leur contribution possible à cette amélioration. C'est donc sur des objectifs réalistes à atteindre à la portée des moyens humains et financiers mobilisables que chaque acteur s'engage.

Ce travail collectif peut donner jour à **un plan d'amélioration du niveau de services offerts à la population.**

B- Partager et consolider ces objectifs au niveau des programmes préfectoraux

Ce mode de travail donne vie à la dynamique de développement territorial recherchée et à l'articulation de l'action des CL et des SD de l'Etat. Il touche l'aspect essentiel de la territorialisation, à savoir l'amélioration de l'offre de services publics de base. C'est grâce à ce travail au niveau CRD et CU qu'une consolidation et des arbitrages peuvent être opérés au niveau préfectoral et ensuite régional.

L'accent sera mis dans un premier temps sur le niveau préfectoral et alimentera les travaux des commissions sectorielles et des CPD pour aboutir à des objectifs par préfecture et d'un plan consolidé (cf. axe sur le développement territorial). Le suivi de la mise en œuvre de ces plans, les échanges entre CL et SD sur les freins seront opérés au niveau préfectoral dans les cadres de concertation. Ces plans constitueront un véritable outil de travail pour les préfets dans le cadre de la coordination de l'action publique et de l'incitation des SD à accompagner les CL.

Axe : Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation

4.1	DISPOSER D'UNE DEMARCHE HARMONISEE DE RENFORCEMENT DE CAPACITE ET D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS	30
	A- Des principes à respecter.....	30
	B- La démarche préconisée et les outils nécessaires	30
	C- Faire évoluer les dispositifs	32
4.2	RENFORCER LES CAPACITES DES CL	34
	A- Doter les CL d'outils facilitant leur progression et des dynamiques internes.....	34
	B - Les capacités à développer.....	34
	C - Les priorités pour une meilleure fonctionnalité des CL.....	35
	D - Développer le savoir faire des bureaux d'ingénierie et des entreprises intervenant auprès des CL	36
	E – Disposer dans les CL d'un équipement minimum adapté.....	36
4.3	MISER SUR LES INTER-COLLECTIVITES	37
	A- La mutualisation des ressources comme réponse aux faiblesses structurelles des CL.....	37
	B- Développer les inter-collectivités et associations de CL pour assurer des fonctions d'appui et de développement de services commun.....	37
	C- Disposer au niveau national d'une associations des CL forte et indépendante, capable de faire entendre la voix des CL.....	37
4.4	DEVELOPPER LA CAPACITE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES STD POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES CL	38
	A- Faire évoluer le rôle de l'administration territoriale en matière d'appui aux CL.....	38
	B- Conforter les SERACO et les SPD dans leur rôle d'accompagnement et d'animation du développement territorial.....	38
	C- Faire des services des Impôts et du Trésor de véritables partenaires des CL	39
	D- Inscrire l'accompagnement des CL dans les missions des STD et favoriser l'apprentissage commun ...	39
4.5	METTRE EN PLACE UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE, INSTRUMENT POUR CONSTRUIRE UNE VERITABLE ADMINISTRATION DES CL	40
	A- Elaborer un texte portant sur le fonction publique locale, prendre les mesures d'opérationnalisation des textes	40
	B- Procéder par phase et par filière	40
4.6	DISPOSER D'UNE ECOLE DE FORMATION INITIALE ET DE MISE A NIVEAU POUR LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES CL.	41
4.7	GOUVERNANCE LOCALE ET PARTICIPATION CITOYENNE	42

4 STRATEGIE EN MATIERE DE RENFORCEMENT DE CAPACITES DES ACTEURS DE LA DECENTRALISATION

Si le renforcement de capacité (RC) des CL et des STD est un enjeu clé pour le processus de décentralisation et de déconcentration, il doit être bien compris et conçu. Les très faibles résultats obtenus en Guinée mais aussi dans les autres pays de la sous-région, malgré les nombreux programmes ou composantes de renforcement de capacité, plaident pour redéfinir une démarche de RC. Le renforcement de capacité n'est pas la somme de programmes de formation et d'équipements. C'est l'accompagnement d'un processus de changement graduel au niveau d'un groupe d'acteurs dont l'action conjuguée participe à l'atteinte d'objectifs de développement.

Renforcer les capacités implique de prendre en compte trois niveaux interdépendants : le niveau individuel qui concerne les compétences des individus, le niveau organisationnel qui concerne la performance des organisations et le niveau systémique qui touche à la gouvernance (institutions et normes). Vouloir renforcer des capacités, c'est avant tout identifier et réduire les déficits de capacités, déficits qui limitent la possibilité d'un acteur d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues et donc de participer à l'atteinte des objectifs. L'expérience prouve que la levée de ces déficits n'est possible que par un processus endogène, dans lequel les acteurs eux-mêmes sont placés aux commandes du changement. Renforcer des capacités, c'est accompagner ces acteurs dans la conduite de ces changements sous ses différentes formes (acquisition de savoir-faire, définition de nouveaux modes opératoires et de relations inter-acteurs, évolution des règles du jeu, arbitrage dans la gestion des ressources...). C'est aussi s'adapter à chaque acteur et à chaque contexte particulier.

Viser des CL et des STD disposant des capacités minimales suffisantes pour assumer leurs fonctions et participer à l'atteinte des objectifs de développement suppose de mettre en place (i) les outils nécessaires –tant techniques que financiers- à l'exercice des fonctions respectives, (ii) les arrangements institutionnels / inter-acteurs nécessaires au travail collectif dans le respect des prérogatives de chacun, et (iii) un système d'accompagnement souple facilitant les apprentissages et permettant de tirer les leçons et de faire évoluer les actions et modes opératoires. Les différents axes stratégiques de la LPN vont dans le sens des deux premiers points (évolution dans les secteurs, développement territorial, financement de la décentralisation, pilotage).

Cet axe stratégique concerne le dispositif d'accompagnement des acteurs au niveau local et régional et les instruments ou outils non pris en compte dans les autres axes. Il s'agit de s'appuyer sur les acteurs en place et de sortir des logiques non durables des projets, cette logique projet étant justifiée principalement par la mauvaise gouvernance du système.

Cette stratégie est déclinée en six points :

- Mise en place d'une démarche harmonisée de renforcement de capacité et d'accompagnement des acteurs de la décentralisation.
- Mise en œuvre de plans de renforcement de capacités des CL
- Développement de la capacité de l'administration territoriale et des STD pour l'accompagnement des CL
- Mise en place de la fonction publique locale,
- Amélioration des structures pérennes de formation de l'administration territoriale et des cadres des CL
- Développement de la gouvernance locale et la participation citoyenne.

4.1 DISPOSER D'UNE DEMARCHE HARMONISEE DE RENFORCEMENT DE CAPACITE ET D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS

Objectif : le renforcement de capacité est avant tout une question d'accompagnement des acteurs dans l'exercice de leurs fonctions. Une démarche est définie en ce sens s'appuyant sur les expériences en Guinée et dans d'autres pays, en rupture avec les systèmes de formation sans lendemain. Cette démarche s'imposera aux intervenants et une complémentarité des interventions sera recherchée. Les dispositifs en place devront évoluer pour tenir compte de cette démarche, notamment sur par le respect de la maîtrise d'ouvrage des CL.

A- Des principes à respecter

Le renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation s'appuie sur le respect des principes suivants : (i) l'accompagnement des acteurs in situ dans l'exercice de leurs fonctions, (ii) le respect des textes en vigueur, (iii) la non substitution, le respect des prérogatives de chaque acteur et la responsabilisation des structures pérennes de l'Etat et de ses CL, (iv) l'accent sur l'apprentissage collectif dans la mise en œuvre du code des CL.

Les intervenants en appui aux acteurs de la décentralisation devront obligatoirement se conformer à une démarche harmonisée et éviter les chevauchements et la concurrence auprès des mêmes acteurs. Tout projet ou programme, avant d'être validé, devra montrer en quoi il respecte cette démarche, qu'il intervient en synergie et complémentarité des autres intervenants.

Les volets formation dans les interventions ne devront être prévus que s'ils s'intègrent dans une démarche d'accompagnement. La stratégie d'accompagnement des acteurs préconisée par la LPN marque une rupture claire avec les programmes de formation sans suite qui ne se traduisent sur le terrain que comme une course aux per-diem pour les participants et un affichage pour le commanditaire.

B- La démarche préconisée et les outils nécessaires

Une démarche décentralisée et englobante, favorisant l'apprentissage collectif. S'appuyant sur les expériences en cours en Guinée mais aussi dans la sous-région, la démarche préconisée prévoit :

- une démarche régionalisée : les interventions ne pourront concerner qu'un nombre restreint de CL au sein d'une même région mais l'ensemble des CL de cette région afin d'avoir une progression commune et adaptée au contexte régional et un accès équitable des CL à l'accompagnement,
- une démarche systémique : le développement de capacités n'est possible qu'en prenant en compte les différents aspects concourant à ce renforcement de capacités et les différents acteurs impliqués,
- une démarche pilotée par les acteurs concernés : chaque acteur doit pouvoir se prononcer sur ses besoins de RC et ses priorités, les objectifs qu'il se fixe à ce niveau, les rythmes et choisir ses appuis. Il ne s'agit pas de proposer une solution uniforme à un ensemble de collectivités ou un groupe d'acteur mais de partir de leurs besoins spécifiques.
- une démarche valorisant les outils d'apprentissage : les outils opérationnels facilitant la prise de responsabilité sont à privilégier. Il ne s'agit pas d'imposer tel ou tel outil mais de s'assurer que les outils proposés sont cohérents avec les modes opératoires requis par les transferts de compétences. Le partage des outils et la capitalisation des résultats seront de mise.
- une démarche interactive et itérative : le renforcement de capacités est un processus, les acteurs concernés doivent pouvoir régulièrement faire un point d'avancement, analyser les facteurs de blocage et d'avancée, échanger sur leurs expériences et fixer les nouvelles étapes.
- une démarche souple : elle s'adapte au cas par cas à la situation.

Une démarche d'accompagnement centrée sur le développement d'une ingénierie territoriale.

Développer les capacités des CL appelle le développement d'une **ingénierie territoriale** comportant quatre domaines : (i) l'ingénierie institutionnelle, (ii) l'ingénierie sociale, (iii) l'ingénierie budgétaire et financière, enfin (iv) les ingénieries techniques sectorielles ou intersectorielles en rapport aux domaines de compétence des Collectivités locales.

Cette ingénierie territoriale est à construire sachant que (i) il n'est pas possible de disposer en un même lieu de tous les savoir faire nécessaires, (ii) il faut faire intervenir différents acteurs en faisant jouer compétition et synergie, (iii) il faut laisser le choix aux CL de choisir leurs appuis, (iv) l'Etat à travers ses structures se doit d'être proactif.

De manière pragmatique, la mobilisation et la construction de ces ingénieries peuvent se faire suivant différentes formes :

- Mobilisation de prestataires issus du secteur privé ;
- Mobilisation des agents des services techniques déconcentrés, sectoriels et transversaux ;
- Recrutement en interne d'agents communautaires ou municipaux ;
- Création de services inter-collectivités.

La qualification des prestataires publics ou privés, des agents recrutés pour assurer des appuis est déterminante. Une sous qualification de ces intervenants est contreproductive. Le ministère, ses partenaires et les élus devront vérifier le niveau des gens mobilisés et mettre en place un système de formation de formateurs garantissant le niveau minimum requis.

Une démarche qui favorise l'apprentissage par la pratique

L'acquisition des savoirs et des savoirs faire tant collectifs qu'individuels ne passent pas seulement par la formation théorique. C'est par la pratique que les meilleurs apprentissages se font, c'est par la mise en commun des expériences que les acteurs progressent. Aussi il est préconisé :

- de faire des activités financées autant de moment d'apprentissage au moment où elles se déroulent (par exemple lors de la conception des budgets, lors de la réalisation d'une infrastructure). C'est au moment où les acteurs mettent en pratique que l'accompagnement est apporté et non avant ou après.
- de favoriser le travail en commun entre les différents acteurs impliqués afin que chacun comprenne son rôle en lien avec celui de l'autre acteur, comprenne les articulations et apprenne à travailler ensemble,
- d'inciter les apprentissages collectifs en favorisant les échanges d'expérience permettant de valoriser autant les succès que les échecs. La compréhension des raisons et des échecs, des obstacles à lever, des moyens de les éviter se révèle très formatrice. Les espaces de concertation existants peuvent servir de lieux d'échanges d'expérience.

Les outils

Les outils sont nécessaires et utiles aux apprentissages pour peu (i) qu'ils soient conçus et adaptés à l'environnement dans lequel ils vont servir, et (ii) que l'environnement se prête à leur utilisation. Il ne s'agit donc pas de multiplier les outils à tout va mais de cibler ceux qui sont nécessaires à tel moment par rapport à tel public et dont l'appropriation est possible.

Des outils de cohérence :

Le PDL est l'outil de référence. Un guide harmonisé de planification locale existe, c'est sur cette base que les PDL doivent être construits. Il n'existe qu'un seul PDL reconnu : celui élaboré par la CL, la pratique actuelle où chaque programme intervient en imposant « son PDL » est à bannir.

Un plan de renforcement de capacités au niveau région, préfecture est préconisé, non pas pour disposer d'un outil centralisé et relevant du gouverneur ou du préfet mais pour s'assurer d'une mise en cohérence des interventions en lien avec les priorités définies avec les acteurs concernés.

Des outils techniques adaptés à chaque acteur

Concernant les CL, le travail sur le PDL et son actualisation régulière devrait aboutir en lien avec son Programme Annuel d'Investissement, à :

- un plan de développement de capacités et des ressources financières,
- un plan d'amélioration des services.

Il ne s'agit pas de produire des plans théoriques mais de **permettre à chaque CL, à son rythme, de se fixer des objectifs réalistes de progression**. Un outil simple permettant à chaque CL de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de son PDL et des activités liées sera proposé facilitant une **auto-évaluation** régulière.

Rester simple !

Un pas énorme sera franchi si :

- *tout simplement chaque acteur joue son rôle !*
- *l'administration territoriale est en mesure d'expliquer les textes et de veiller à ce qu'ils soient respectés !*
- *les SPD et SERACO organisent des échanges où sont présentés les bilans et les leçons tirées !*
- *les STD acceptent de répondre aux interrogations des CL.....*

Le développement économique est une dimension importante à prendre en compte qui influe directement sur les ressources des collectivités et leur dynamisme. Des outils pourront être proposés à cet effet aux CL.

C- Faire évoluer les dispositifs

La pluralité et la complémentarité des dispositifs d'accompagnement sont recherchées. Ce qui importe est leur efficacité et le respect de la démarche. Différents dispositifs peuvent être mis en place et/ou testés suivant les régions. Ils viseront à responsabiliser les différents acteurs en travaillant de manière concomitante :

- à accompagner l'administration territoriale dans son nouveau rôle, ce qui implique de valoriser les SPD et les SERACO dans l'accompagnement des CL. Ceux-ci joueront un rôle d'animateur du processus de renforcement de capacité et d'animation territoriale.
- à faciliter la mise en œuvre des nouveaux modes opératoires entre services déconcentrés et CL destinés à rendre opérationnels les transferts de compétences.
- à accompagner les CL dans l'identification et la mobilisation de la technicité et des savoirs faire manquants ainsi que dans le développement de leurs propres capacités,
- à faciliter la mutualisation d'expertise entre les CL.

Les dispositifs en place devront évoluer dans ce sens, les nouveaux projets et programmes devront intégrer cette orientation. Le Ministère en charge de la décentralisation veillera à l'adéquation du dispositif prévu avant de valider un document de programme.

Le dispositif commun de suivi des projets et programmes au niveau national permettra de partager et de valoriser les expériences. (Cf. axe sur le pilotage).

Etablissement des espaces de concertation entre les CL et les OSC et STD.

Les dispositifs prendront en compte l'animation des espaces de concertation inter-acteurs. Ces lieux sont clés pour la fixation d'objectifs partagés et pour des échanges réguliers entre les acteurs autour

des problématique de développement de leur territoire et de l'amélioration de l'accès des populations aux services de base.

Il est prévu :

- l'amélioration et la généralisation du cadre de concertation au niveau préfectoral (CPD),
- l'incitation des CL à faire participer les différents acteurs de leur territoire à la vie de la collectivité à travers la participation aux commissions de travail et l'ouverture de débats en conseils communautaires et communaux. (cf. partie sur la participation citoyenne).

Rechercher une synergie avec les programmes connexes : exemple sectoriels et OSC

La synergie sur un territoire donné et la cohérence des interventions seront recherchées. En effet, les différents programmes sectoriels ou appuyant les OSC toucheront inéluctablement des aspects relevant des collectivités locales ou les impliquant. La cohérence des interventions et le respect des prérogatives de chacun sont nécessaires.

Deux voies sont utilisées :

- lors du montage et du pilotage de ces programmes, le ministère en charge de la décentralisation devra veiller avec les ministères concernés à cette cohérence ;
- sur le terrain, les collectivités sur leur territoire respectif mais aussi les autorités préfectorales y veilleront.

Financer l'accompagnement : prévoir des fonds destinés au renforcement de capacité.

Il est recommandé aux programmes en appui aux CL de prévoir dans leur montage un fonds destiné au renforcement de capacités des différents groupes d'acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de déconcentration. Ce fonds devra permettre de mobiliser de manière souple des ressources pour le renforcement des capacités des CL mais aussi des STD en appui aux CL, des bureaux d'études et entreprises dans le cadre de la constitution d'un savoir faire en maîtrise d'œuvre. (cf. axe financement de la décentralisation)

Ces fonds ne doivent pas être conçus comme des fonds destinés à assurer l'atteinte des objectifs d'un projet ou programme particulier mais bien comme des fonds destinés à répondre aux besoins de renforcement de capacités des acteurs pour assumer leurs fonctions.

4.2 RENFORCER LES CAPACITES DES CL

Objectif : le développement des capacités des CL prend en compte la fonctionnalité des organes, l'existence d'un noyau dur pour assurer leur gestion et leur administration, la capacité à assurer la maîtrise d'ouvrage de leur développement principalement en matière d'amélioration des services offerts aux habitants. Les différents domaines d'appui sont intégrés dans une démarche cohérente appropriée par les CL, d'où l'intérêt d'outils adaptés, elle implique la mobilisation de différentes ingénieries.

A- Doter les CL d'outils facilitant leur progression et des dynamiques internes

En lien avec le PDL et dans l'objectif de mieux le préparer et de rompre avec la production de listes d'actions démesurées, deux outils dynamiques sont préconisés¹ :

- Un plan de développement institutionnel –ou de capacités- et des ressources financière,
- Un plan de développement des services offerts aux populations.

Chaque CL sera incitée à analyser ses capacités sur le plan de l'exercice de ses fonctions, de son organisation, de ses moyens et de ses méthodes de travail. L'objectif est de l'amener dans un processus d'auto-analyse à comprendre ce qu'elle peut mieux faire, le « comment » et à se fixer des étapes réalistes de progression. Le plan de développement institutionnel prendra en compte le fonctionnement des organes de la CL (conseil communal ou communautaire, commissions de travail), l'amélioration de l'organisation de son administration, l'amélioration des méthodes de gestion, des actions relatives aux ressources financières... L'organe délibérant de la CL sera impliqué dans la production de ce plan, il fixera les objectifs et les étapes de progression et suivra son application et ses résultats. Ce plan doit être évolutif et régulièrement recadré.

Afin de pousser les CL à s'approprier et assumer les fonctions transférées, de donner un réel contenu au rôle des CL et de produire un effet direct sur le terrain pour les populations, les CL seront incitées à analyser les secteurs de leurs compétences, en lien avec les services déconcentrés, et de **se fixer des objectifs réalistes en termes d'amélioration de l'accès aux services publics et de leur qualité**. Les PDL pourront être actualisés en conséquence. Il s'agit de rompre avec la vision de la CL n'intervenant que sur de la construction.

Il ne s'agit pas de faire ces plans une finalité, mais de proposer aux CL une démarche de travail. Ces outils ne peuvent être imposés, mais les acteurs en appui aux CL les proposeront dans leur accompagnement. **L'intérêt et la qualité de ces plans ne seront pas jugés à leur exhaustivité mais à la dynamique qu'ils engendreront au sein des CL.**

B - Les capacités à développer

Parler de capacités des CL appelle à préciser le contenu de ces capacités. Les capacités que les CL auront à acquérir progressivement touchent plusieurs domaines, sachant que les CL pourront disposer en interne de certaines de ces capacités et recourir à d'autres intervenants pour apporter ponctuellement d'autres capacités. Elles peuvent être ainsi résumées et précisées :

Capacités liées à la gestion et aux finances locales

1. Capacités organisationnelles : organisation des services de la collectivité, gestion des ressources humaines, procédures, gestion administrative, état civil, archives, etc.

¹ Il peut être fait recours à d'autres outils complémentaires, ex. SAFIC, qui permettent d'aboutir à ces « produits ».

2. Capacités financières et budgétaires : mobilisation des ressources locales et externes (Etat, partenaires, diaspora, etc.), élaboration du budget primitif et du compte administratif, etc.

Capacités liées aux politiques publiques locales

3. Capacités de pilotage : connaissance de la situation d'un secteur sur la CL, compréhension des questions clés, disponibilités des indicateurs utiles, dialogue avec les SD et autres acteurs du secteur.

4. Capacités de planification en lien avec le Plan de développement local

Développer la capacité de MO et de gestion des services publics

5. Capacités techniques sectorielles (liées aux compétences transférées) : réalisation d'études techniques, de référentiels des prix, de montage de dossiers d'appel d'offres, sélection de prestataires de services, réalisation physique, entretien, etc.

6. Capacités de gestion des équipements : définition des modes de gestion appropriés, négociation et conventionnement avec les acteurs pour des délégation de gestion, suivi des contrats.

Capacités liées à la démocratie et la gouvernance locale

7. Capacités liées à la démocratie politique locale : amélioration de la fonctionnalité des instances locales, respect des modes de désignation des représentants, la construction des liens avec les districts et quartiers.

8. Capacités liées à la gouvernance locale : respect des droits des citoyens, espace de dialogue et de concertation, mécanismes de participation, transparence, redevabilité, contrôle, etc.

Capacités liées au développement économique et territorial

9. Capacités liées au développement économique local² : élaboration d'une base de connaissance de l'économie locale, identification des acteurs et des ressources disponibles, émergence de coalitions de croissance, développement de partenariats, priorisation des investissements locaux, etc.

10. Capacités liées au développement territorial : identification et mise en valeur de pôles développement, négociation de contrats-plan (Région), les ententes intercommunales / CRD, la coordination intersectorielle.

C - Les priorités pour une meilleure fonctionnalité des CL

Améliorer la fonctionnalité des organes des CL

Une grande partie des dysfonctionnements des CL tient à une faible fonctionnalité de leurs organes délibérants et exécutifs.

L'accent sera mis sur **une régularité et un travail plus approfondi des conseils communautaires et communaux**, en lien avec les avancés ou blocages dans la mise en œuvre des PDL et autres programmes d'activités.

La fonctionnalité des commissions de travail sera déterminante pour une implication des élus dans le développement de leur CL. Ces commissions de travail, tel que prévues dans le Code des CL, pourront être ouvertes aux différents acteurs concernés de la collectivité. La collectivité se dotera d'une capacité interne, via son secrétaire général, d'animation de ces commissions.

² On parle de gouvernance économique locale : ensemble des moyens dont dispose une CL et la façon dont elle va les utiliser pour favoriser le développement de son économie locale et améliorer le bien-être de ses citoyens dans l'optique d'un développement durable équitable et inclusif.

Disposer d'un noyau dur d'agents au sein des CL disposant d'un véritable savoir faire en administration et gestion

Sans une administration minimum et compétente, les CL ne pourront se développer. Il est souhaitable que les CL dispose d'un noyau « dur » composé :

- d'un secrétaire général,
- d'un receveur communautaire ou communal assurant la fonction de comptable,
- d'un agent de développement local,
- d'un agent en charge de l'état civil.

La faiblesse de certaines collectivités locales ne permet pas de disposer de ce noyau dur, une configuration minimum sera à prévoir en fonction de la taille et des ressources des CRD. Concernant les Communes urbaines, de même, la configuration et la mise en place de services spécifiques dépendront de leur taille et de leurs ressources.

Pour pallier les insuffisances actuelles dans la gestion et la disponibilité de agents des CL, deux voies sont recommandées :

- pour les petites CL, la mutualisation de certaines ressources humaines,
- pour l'ensemble des CL, dans un premier temps le basculement des salaires des fonctionnaires détachés sur le budget des CL, dans un deuxième temps leur rattachement à la fonction publique locale. (Ceci en dehors du receveur comptable public qui reste rattaché au Trésor)

D - Développer le savoir faire des bureaux d'ingénierie et des entreprises intervenant auprès des CL

Renforcer les capacités des CL passe aussi par la disponibilité de bureaux d'études en appui à la maîtrise d'ouvrage de ces CL et des entreprises disposant d'un savoir-faire satisfaisant. Des actions de formation seront organisées dans les régions à cet effet.

E – Disposer dans les CL d'un équipement minimum adapté

Les CL doivent disposer d'un minimum d'équipement pour fonctionner. Cet équipement doit être adapté aux conditions d'utilisation. Un appui sera apporté aux CL pour qu'elles disposent de ce minimum, notamment en terme de secrétariat et d'archivage.

4.3 MISER SUR LES INTER-COLLECTIVITES

Objectif : L'inter-collectivité est une opportunité pour la décentralisation en Guinée compte tenu de la faiblesse structurelle de nombreuses CRD. Il s'agit d'amener les CL à partager leurs expériences et problèmes, à réfléchir sur l'intérêt d'une collaboration, à faire jouer les solidarités. Les dispositifs accompagneront les CL dans cette démarche qui pourra se traduire par une mutualisation des ressources et / ou une mise en place de services communs.

A- La mutualisation des ressources comme réponse aux faiblesses structurelles des CL

Face aux difficultés pour les CRD de petite taille et/ou enclavées de disposer de secrétaires communautaires et/ou de receveurs communautaires, il est préconisé une mutualisation des ressources humaines. Ainsi un secrétaire communautaire pourrait suivre 2 à 3 CRD. Un agent d'Etat civil peut tourner avec des permanences fixes dans chaque CRD.

La présence d'un agent de développement territorial s'avère indispensable. En dehors des communes urbaines et de rares CRD riches, aucune CL aujourd'hui ne peut se payer les services d'un cadre qualifié dans ce domaine. Le partage entre les CRD d'un tel agent est possible et permet d'aborder le développement du territoire local dans le cadre des complémentarités et des synergies avec les collectivités voisines.

Bien qu'ils ne relèvent pas directement des CL mais du Trésor, la même logique pourrait concerner les receveurs communautaires. Le Trésor pourrait affecter un receveur communautaire dédié à plusieurs CRD.

B- Développer les inter-collectivités et associations de CL pour assurer des fonctions d'appui et de développement de services commun

Les différentes expériences, tant en Guinée que dans les pays environnants, démontrent l'intérêt du travail conjoint des collectivités au travers des intercommunalités ou inter-collectivités sur des problématiques qui dépassent le territoire d'une collectivité (exemple gestion d'une zone forestière à cheval entre deux collectivités) ou qui permettent de faire jouer une synergie dont chaque collectivité ressort gagnante (exemple partage des charges pour un service commun).

Ainsi peuvent être envisagé :

- la mise en place d'un service commun ou gérer un bien commun (exemple gestion des déchets),
- la mise en place de synergie à caractère économique,
- la gestion commune de GRN ;

....

Les expériences des pôles de développement sont à capitaliser. Elles démontrent à ce jour que ces pôles, mis en place non pas de manière arbitraire et imposée, mais sur la base d'un travail endogène de réflexion des CL concernées, des solidarités naturelles et des potentialités économiques communes sont porteurs de vraies dynamiques de développement.

C- Disposer au niveau national d'une associations des CL forte et indépendante, capable de faire entendre la voix des CL

L'association des élus ou des CL de Guinée sera renforcée afin qu'elle assure la défense des intérêts des CL. Elle doit disposer en son sein de cadres capable de préparer les dossiers techniques et d'accompagner les élus dans leur négociation avec l'Etat et ses partenaires.

4.4 DEVELOPPER LA CAPACITE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES STD POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES CL

Objectif : il s'agit d'amener les évolutions nécessaires de mentalité et dans les modes de travail entre les services déconcentrés de l'Etat et les CL. Les services de l'Etat ont à intégrer la place des CL et leur responsabilité en matière d'appui à ces dernières. Cet appui et la collaboration avec les CL ne sont pas une option mais une fonction obligatoire des services de l'Etat.

A- Faire évoluer le rôle de l'administration territoriale en matière d'appui aux CL

L'administration territoriale est en première ligne en matière d'accompagnement des CL. Elle assure une double fonction à l'égard des CL de contrôle de légalité et conseil. Par ailleurs, en assurant la coordination de l'action de l'Etat, elle va jouer un rôle clé dans le rapprochement des CL et des services déconcentrés de l'Etat.

En lien avec les propositions sur l'axe développement territorial il s'agira de :

Expliciter le nouveau rôle des agents de l'administration du territoire

Une mise à niveau des préfets et des sous-préfets sera opérée. L'accent sera mis l'exercice tant du contrôle de légalité que celle de conseil aux CL. Ils seront formés à l'animation du développement territorial.

Choisir des hommes et des femmes qualifiés en mesure d'intégrer la fonction de développement

Le ministère en charge de l'administration territoriale s'engage à revoir l'affectation des responsables de l'administration territoriale afin de respecter les critères de choix existants. L'administration territoriale doit être dépolitisée pour garder sa neutralité.

Assurer des tournées régulières de suivi des interventions de l'administration territoriale

L'inspection de l'administration du territoire opérera des tournées régulières de suivi de la capacité des agents de l'administration territoriale et du respect des textes.

B- Conforter les SERACO et les SPD dans leur rôle d'accompagnement et d'animation du développement territorial

Faire évoluer les SERACO

Actuellement le rôle des SERACO est essentiellement un rôle technique de contrôle de légalité. Leur rôle sera élargi (i) à l'animation au niveau régional de la dynamique de développement territorial et (ii) au suivi des capacités des CL.

A partir du suivi des capacités des CL et du dialogue avec ces CL sur leurs besoins de renforcement, les SERACO pourront veiller à ce que les programmes en place, ou à venir, répondent à ces besoins et respectent la démarche d'accompagnement définie.

L'outil de suivi des CL sera maintenu et son exploitation améliorée pour faciliter des analyses pertinentes et utiles tant pour l'administration que pour les CL.

Les SERACO pourront aussi, selon les besoins, participer à des rencontres et des appuis directs aux CL. A noter que le niveau de formation des SERACO devra être amélioré pour qu'ils jouent ce rôle d'animateur du développement régional.

Un lien plus étroit et une complémentarité des SERACO avec les SPD sont à construire.

Conforter le rôle des SPD

Au niveau préfectoral, les SPD sont le pivot de l'animation du développement territorial et de l'appui aux CL. Ils sont à cet effet le « bras armé » des préfets. La fonctionnalité des SPD sera améliorée par des moyens spécifiques pour leurs actions et des outils mis à leur disposition. Ils devront notamment maîtriser les outils de renforcement des capacités des CL. Ils seront aussi préparés à un travail d'animation intersectoriel.

C- Faire des services des Impôts et du Trésor de véritables partenaires des CL

En matière de développement des ressources financières, les premiers partenaires des CL sont les services des Impôts et du Trésor. Aujourd'hui ces collaborations sont à améliorer, notamment avec les services des impôts.

Le mode de collaboration entre les services des impôts et les CL sera précisé en matière d'appui aux CL pour l'identification de la masse imposable, l'établissement des rôles et le recouvrement.

Une plus grande transparence par rapport à la collecte des impôts et taxes partagées sera de mise. La présence maintenant d'un receveur communautaire dans les CRD permettra de les impliquer dans le suivi des recouvrements.

Ce partenariat ne sera possible que si les agents des impôts modifient considérablement leur pratique dans l'exécution de leurs tâches. Ce changement de pratique ne seront possibles que si d'une part des contrôles et des sanctions sont prises contre les déviations actuelles et, d'autre part, si les services déconcentrés disposent de moyens de fonctionnement avec un budget propre sans devoir ponctionner sur les ressources des CL et les taxes et impôts partagés.

D- Inscrire l'accompagnement des CL dans les missions des STD et favoriser l'apprentissage commun

Les services techniques déconcentrés (STD) de l'Etat au niveau régional, préfectoral et sous-préfectoral ont dorénavant dans leur mission la fonction d'appui conseil. Cette fonction n'est pas facultative, elle est obligatoire. Lors des sessions des CPD, chaque service déconcentré présentera les appuis apportés aux CL, le conseil administratif préfectoral veillera à ce que ces appuis soient mis en œuvre et que les STD répondent aux besoins qui naîtront inéluctablement entre les sessions des CPD.

L'exploitation des plans de renforcement de capacité ou institutionnel des CL sont les références pour l'identification des besoins d'appui. De même les plans d'amélioration de l'offre de services publics au niveau des CRD et des CU induiront des besoins de renforcement de capacités dont une partie pourra être solutionnée par les STD.

4.5 METTRE EN PLACE UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE, INSTRUMENT POUR CONSTRUIRE UNE VERITABLE ADMINISTRATION DES CL

Objectif : La mise en place d'une fonction publique locale est indispensable pour (i) que les CL se dotent d'agents répondant à un minimum de critères de qualification, (ii) que les cadres puissent être motivés pour faire carrière avec les CL. La préparation de cette fonction publique locale doit se faire avec le plus grand soin pour ne pas retomber dans les travers de la fonction publique nationale et assurer la souplesse de gestion nécessaire aux CL tout en préservant les droits des agents. La mise en place de cette fonction publique locale se fera par étape et par filière (ex. filières administrative, technique, enseignante, santé).

A- Elaborer un texte portant sur le fonction publique locale, prendre les mesures d'opérationnalisation des textes

Le code des CL prévoit la mise en place de la fonction publique locale. A ce jour, les réflexions sont en cours pour produire un texte, mais de nombreux points restent en débat. Il est important que la fonction publique locale ne se limite pas à une reprise des textes de la fonction publique nationale mais donne aux CL la souplesse nécessaire pour leur permettre de recruter, gérer et licencier du personnel dans le respect de règles qui régiront les catégories et les carrières du personnel des CL. Cette fonction publique locale devra être attractive pour attirer des cadres, notamment des jeunes cadres dans les CL.

Deux principes importants :

- un agent des CL n'est pas embauché par la fonction publique locale mais par la CL qui signe son contrat et ce dans le respect des règles de cette fonction publique locale ;
- tous les agents des CL ne seront pas systématiquement intégrés dans la fonction publique locale, ils devront pour ce faire répondre à des critères précis. Cela n'empêchera pas la CL de recruter ou disposer de contractuels hors fonction publique locale.

B- Procéder par phase et par filière

La mise en place de la fonction publique locale se fera par étape.

Etape 1 : définition du statut de la fonction publique locale et des textes de mise en œuvre

- définition du référentiel des métiers et des compétences des CL ;
- définition des filières et des catégories ;
- définition des principes clés qui différencieront la fonction publique locale et la fonction publique nationale ;
- élaboration et adoption des textes relatifs à la FPL,

Etape 2 : intégration progressive et par filière des agents des CL

- les premiers agents à intégrer sont ceux de la filière administration et gestion des CL (hors receveurs qui sont des agents du Trésor) et de la filière développement territorial (si ces filières sont confirmées).
- viendront ensuite progressivement les autres filières de type enseignant, santé, une fois que les modalités et les conditions seront réunies.

4.6 DISPOSER D'UNE ECOLE DE FORMATION INITIALE ET DE MISE A NIVEAU POUR LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES CL.

Objectif : la mise à niveau des cadres de l'administration territoriale appelle à redynamiser une structure de formation (Sérédou) et à améliorer son efficacité. Elle proposera aussi des cycles courts à destination des CL et organisera des sessions de formation dans les régions. Afin que la Guinée se dote de cadres d'administration territoriale qualifiés, une école nationale d'administration sera créée.

A- Une école de perfectionnement pour l'administration territoriale et les CL

L'école de perfectionnement des cadres de l'administration territoriale de Sérédou (Macenta) est destinée à des mises à niveau du personnel de l'administration territoriale. Son positionnement pourra être revu dans un souci d'efficacité. Elle offrira des cycles courts et moyens termes permettant ces mises à niveau et des recyclages réguliers. Cette école doit être dynamisée et un cycle de sessions de formation doit être actualisé en intégrant des éléments précis sur le rôle de l'administration dans sa double fonction de contrôle de légalité et d'appui aux CL.

Cette école intégrera des cycles destinés à la mise à niveau des cadres des CL. Des cycles de formation seront développés avec les curricula afférents, la sélection et formation de formateurs sera opérée.

Cette école pourra **organiser des sessions dans les régions** en s'adaptant aux besoins. Il sera développé une **ingénierie de formation** au sein de cette école.

B- Une école de formation initiale pour les cadres l'administration territoriale et des CL

Parallèlement il sera créé une **école nationale d'administration** destinée à la formation des hauts cadres qui pourront intégrer soit l'administration territoriale soit l'administration des CL.

Cette école offrira des cycles longs et diplômants.

4.7 GOUVERNANCE LOCALE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Objectif : Renforcer les capacités des CL passe par une meilleure gouvernance locale et une participation citoyenne. En Guinée, face à la « mal gouvernance », l'échelon local représente un moyen de reconstruire de nouveaux rapports entre les citoyens et leurs institutions basés sur la confiance, la bonne gestion des fonds publics et la contribution à l'atteinte d'objectifs d'amélioration des services apportés aux populations.

La gouvernance locale concerne plusieurs facettes de la vie publique. En premier lieu il s'agit pour les CL d'assurer une bonne concertation et coordination avec les acteurs de leurs territoires. C'est aussi assurer la participation citoyenne aux différents niveaux de la vie publique, aussi bien dans les organes en place que dans les activités de la CL. C'est montrer l'exemple en terme de bonne gestion, de transparence, d'information et de redevabilité vis-à-vis des citoyens de la CL.

Au-delà de la légalité, la gouvernance locale, au travers des rapports entre les élus et les citoyens et des actions menées, doit devenir légitime. C'est à ce prix que le processus de développement franchira un nouveau pas.

A- Valoriser les possibilités offertes par les textes pour renforcer les liens entre les CL et leurs citoyens

Le premier canal d'information et de consultation sont les conseils de districts, de quartiers et secteurs. Le code des collectivités le prévoit. Les organes de co-gestions de services publics locaux constituent une deuxième source de lien entre la CL et ses citoyens.

Le code des CL ouvre des possibilités dont les CL peuvent se saisir. Les sessions des conseils communautaires ou communaux peuvent être publiques, au moins durant les périodes de débat avant les votes. Des moments peuvent être aménagés durant les sessions où le conseil écoute les demandes de citoyens ou de leur association. Les commissions de travail du conseil communautaire ou communal gagneront aussi à mobiliser des personnes ressources de leur territoire directement impliquées dans le domaine traité par la commission. L'exécutif peut prendre des initiatives pour rencontrer régulièrement les associations socioprofessionnelles de son territoire.

Par ailleurs, un arrêté dans le cadre des textes d'application du code des CL précise les modalités de consultation locale, ouvrant d'autres possibilités.

Promouvoir la gouvernance légitime (extrait site Alliance pour la gouvernance locale)

Notre conception de la gouvernance réfute le caractère exclusif des recettes uniformisées et universelles issues du concept de bonne gouvernance et que tout Etat doit appliquer comme un « kit » fondateur de sa légalité ; la gouvernance est plutôt l'art de gouverner en articulant la gestion de la chose publique à différents échelles de territoires, du local au mondial, l'art de réguler les relations au sein de chaque société.

A la bonne gouvernance nous préférons la gouvernance légitime au sens où la gestion des affaires publiques et l'exercice des pouvoirs doivent être au service du bien commun avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

Contrairement aux démarches actuelles, la définition d'instruments de mesure et de suivi de la gouvernance ne saurait se substituer à l'identification préalable des changements voulus par les protagonistes.

Il revient à l'exécutif de se saisir de ces possibilités et de construire cette concertation. Sans cette concertation régulière, la CL perd le contact avec ses citoyens et donc leur confiance, rendant difficile ensuite le recouvrement des ressources et la réalisation du programme de développement local.

La mise en place d'autres organes parallèles sera bannie, la multiplication des structures ne peut qu'apporter confusion et dispersion des efforts. Elles décrédibilisent les instances officielles qui se voient contournées. Le ministère en charge de la décentralisation veillera à ce que les projets et programmes sur financement public s'inscrivent dans cette logique.

B- Mettre en place des districts et quartiers en tant que sections des CL

Faire vivre les conseils de districts, de quartiers et les secteurs

Les districts, quartiers et secteurs sont les organes consultatifs officiels des CDR et des CU et assurent à cet effet un lien et un relais entre les instances élues des CL, leur administration et les citoyens. Ces organes sont indispensables à la vie de la collectivité pour plusieurs raisons :

- ils permettent d'organiser la participation des citoyens lors des exercices de planification de la CL,
- ils constituent des relais d'information entre les citoyens et la CL, permettant une circulation dans les deux sens de cette information, par ce canal les citoyens peuvent être tenus informés des réalisations de la CL, des problèmes rencontrés et réciproquement,
- ils servent de « bras armés » de la CL pour l'aider dans la mise en œuvre de ses activités, que cela soit en terme de recouvrements des impôts, de mise en œuvre de campagnes de vaccinations, ...

Rappelons enfin qu'à la différence des Conseils communautaires ou communaux qui sont des organes délibérants, les conseils de districts et quartiers ont une vocation consultative et d'appui à la mise en œuvre des activités de la CL. Il serait intéressant que ces conseils de district ou de quartiers suivent la situation de l'accès des populations sur leur zone aux services publics de base et puissent dialoguer avec les instances élues de la CL sur leur amélioration.

Un texte sera produit pour préciser le fonctionnement des conseils de districts, de quartier et secteurs et la nature de leur liens avec leur CL.

Les exécutifs seront incités à s'assurer de la fonctionnalité de ces conseils et à entretenir des liens réguliers d'information. Par exemple suite aux conseils communautaires ou communaux, des élus peuvent être désignés pour faire un compte rendu au sein des conseils de districts ou de quartiers.

Revoir le mode de désignation des responsables de quartiers et de districts

Les responsables de secteurs et des districts ne doivent pas être nommés par l'administration territoriale ou l'exécutif de la CL mais choisis par les populations concernées. Le mode de sélection sera direct par les populations concernées tant au niveau des secteurs qu'au niveau du district ou du quartier. Les populations se retrouveront en AG pour un choix public. Le code électoral précisera et intégrera les dispositions à cet effet.

C- Impliquer les citoyens dans la gestion des affaires publiques

Outre la participation aux conseils de district, de quartier et secteurs, l'implication la plus concrète des citoyens à la vie publique locale s'opère dans la co-gestion des services publics de base. Leur participation aux organes de co-gestion de l'école, des centres de santé, des points d'eau... crée autant d'opportunités à leur implication.

Il revient à l'exécutif d'identifier les leaders des organisations socioprofessionnelles existantes pour les associer aux réflexions et activités de la CL, montrant ainsi que la CL est à leur écoute et, dans la limite de ses compétences et de ses ressources, améliore leur environnement de travail. A cet effet, aux moments opportuns, l'exécutif de la CL doit prendre des initiatives ponctuelles de d'organisation d'un dialogue avec les différentes composantes de la société, notamment sur l'amélioration des services publics fournis et les réponses à apporter de manière conjointe aux attentes des différentes composantes de la société locale.

D- Genre et jeunes

La promotion des femmes dans la vie publique sera soutenue. Lors des élections des campagnes d'information seront faites pour inciter les femmes à se positionner comme candidates. Afin de faciliter l'émergence des femmes à des postes d'élues, une démarche volontaire au niveau des conseils en place sera menée pour les inciter à associer les femmes aux commissions de travail et dans les organes de cogestion de services publics. Dans le cadre du développement économique local, les groupements de femmes seront soutenus.

Concernant les actions de la CL en direction des jeunes, la CL peut, dans la mesure de ses moyens, les aider à valoriser leurs initiatives. Elle peut faciliter l'accès à l'information et, dans le cadre des régions, faciliter la mise en place d'établissements de formation professionnelle permettant de qualifier la jeunesse en rapport avec les secteurs économiques en développement sur son territoire.

Rappelons toutefois qu'il est difficile aux CL de pallier le chômage des jeunes. La CL n'est pas un remède miracle en matière économique. Elle ne peut remplacer une politique économique nationale qui stimulerait l'économie et aiderait à structurer les filières porteuses génératrice d'emplois.

Axe : Financer la décentralisation

5.1	APPORTER DES REPONSES AU FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION	46
	A- Définir les besoins de financement de la décentralisation	46
	B- Définir un pourcentage minimum lié aux besoins de fonctionnement de base et à l'exercice des compétences et les modalités de transfert de ressources	47
	C- Réduire les disparités dans les revenus des CL dues aux inégalités régionales	47
5.2	LA CLARIFICATION ET LA SIMPLIFICATION DE LA FISCALITE LOCALE	47
5.3	L'AMELIORATION DES RECETTES LOCALES DES CL	49
	A- Formation des responsables des CL sur la fiscalité locale et information des citoyens	49
	B- Maîtrise de l'assiette	49
	C- Appui aux CL pour la définition d'une stratégie d'amélioration de leurs ressources	49
	D- Mise en place d'un système de recouvrement spécifique géré par les CL	49
5.4	LA MISE EN PLACE D'UN MECANISME DE FINANCEMENT DES CL	50
	A- Définir le mécanisme opérationnel de financement des CL	50
	C. Faire de cet mécanisme un outil incitatif au développement des inter-collectivités.....	50
	D- Obligation aux différents programmes et partenaires de respecter le mode d'allocation des ressources aux CL	50

5 STRATEGIE EN MATIERE DE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION

Le processus de décentralisation ne progressera pas tant que la question de son financement ne sera pas résolue. La mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation et de développement local accordera à cette question une place prioritaire, s'appuyant sur le présent axe stratégique.

Le point de départ est la connaissance des besoins de financement liés à ce processus. Sur cette base de travail, en lien avec la faiblesse des ressources de l'Etat et des CL mais aussi avec les potentialités existantes, les leviers de croissance de ces ressources seront identifiés et activés.

Des instruments de financements et des outils seront élaborés et rendus fonctionnels permettant à moyen terme aux CL et aux acteurs impliqués dans le processus de décentralisation d'assumer pleinement leur fonction.

Cette stratégie est articulée autour de quatre éléments :

- Adoption du principe de transférer aux CL un pourcentage minimum du budget de l'Etat afin que celles-ci puissent assumer leur fonctionnement de base et la prise en charge des compétences transférées.
- Clarification et simplification de la fiscalité locale afin de faciliter la collecte et le recouvrement des impôts et taxes.
- Amélioration des recettes locales des CL en optimisant le potentiel local et en accompagnant les CL dans ce domaine.
- Mise en place d'un mécanisme de financement des CL facilitant la mobilisation et la redistribution des ressources financières à leur profit dans une logique de péréquation.

5.1 APPORTER DES REPONSES AU FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION

Objectif : il s'agit de connaître les besoins de financement induit par le processus de décentralisation, notamment en termes de transfert de compétences, et de définir les modalités de couverture de ces besoins de manière raisonnée dans le temps.

A- Définir les besoins de financement de la décentralisation

Aujourd'hui personne ne peut répondre à cette question. Un travail prioritaire est nécessaire en préalable. Il s'agit à cet effet de cerner les différents aspects du coût de la décentralisation, dont :

- fonctionnement minimum des CL (administration et exécutif, organe délibérant, commissions...)
- charges induites par le transfert des compétences :
 - o prise en charge des services transférés,
 - o amélioration de l'accès des populations aux services de bases en lien avec les normes fixés par l'Etat et de l'atteinte des objectifs du millénaire de développement (OMD). (La définition d'une plate forme minimale de service à apporter par type de CL servira de base pour estimer ces besoins)
- coûts liés à l'amélioration des services des Impôts et du Trésor,
- renforcement des capacités de la tutelle,
- mise en place de dispositif d'accompagnement des CL,
-

Une attention particulière sera apportée aux coûts de fonctionnement des services de la CL et des services de base rattachés (écoles, Centres de santé...). Il ne s'agit pas de financer des infrastructures mais de financer la fonctionnalité des services qui doivent être apportés aux populations.

Face à l'ensemble de ces charges et aux besoins d'investissements, la maîtrise des ressources mobilisables au niveau local est aussi nécessaire : potentiel fiscal, cotisations des usagers, potentialités économiques... Les besoins de financements non couverts peuvent ainsi être déterminés en tenant compte aussi des disparités de situation.

Une étude approfondie sur les besoins de financement de la décentralisation sera menée.

B- Définir un pourcentage minimum lié aux besoins de fonctionnement de base et à l'exercice des compétences et les modalités de transfert de ressources

L'Etat assure qu'au moins 5 % des recettes fiscales nationales soient alloués aux CL dès 2011 et de porter en cinq ans ce pourcentage à un niveau nécessaire permettant aux CL d'assumer les compétences transférées et le fonctionnement minimum en prenant en compte la mobilisation du potentiel de ressources locales. (cf. point précédent)

L'Etat assure aux CL une prévisibilité dans l'allocation des ressources.

Cet apport de l'Etat s'opérera par :

- des dotations de fonctionnement,
- des transferts sectoriels,
- l'abondement à un fonds d'investissements (hors ressources extérieures),

Cet apport complète la mobilisation des ressources locales par les CL via la fiscalité locale constituée par les ressources propres des CL et les ristournes accordées par l'Etat sur les impôts et taxes prélevées sur les territoires des CL.

Une commission paritaire Etat-CL sera mise en place pour apprécier régulièrement les besoins de financement des CL, leur couverture et statuer sur les critères d'allocation.

C- Réduire les disparités dans les revenus des CL dues aux inégalités régionales

L'Etat compensera les inégalités territoriales à travers les mécanismes d'accès aux fonds publics afin d'assurer une équité des citoyens dans l'accès aux services publics. A cet effet la péréquation des ressources sera assurée, notamment pour les revenus tirés des activités minières.

5.2 LA CLARIFICATION ET LA SIMPLIFICATION DE LA FISCALITE LOCALE

Objectif : le système fiscal est complexe et le recouvrement des taxes et impôts locaux coûteux. La non maîtrise des assiettes, les difficultés de recouvrement et les déviances actuelles plaident pour une évolution du système actuel³.

Amélioration des procédures fiscales prévues par la réglementation. Avant de songer à une revue de l'assiette fiscale, il s'agirait en priorité **d'appliquer de façon rigoureuse les procédures prévues par les textes en vigueur.** A ce sujet :

- « **L'organisation systématique et régulière des opérations de recensement est une condition essentielle pour améliorer la situation des recettes.** Connaître la situation actuelle des contribuables, des nouveaux assujettis permettrait aux services chargés du

³ Ce chapitre s'appuie sur des travaux menés dans le cadre du PACV et de la GTZ-ASRP.

recouvrement (impôts et receveur communautaire) d'avoir des données pouvant permettre de faciliter la projection des recettes budgétaires. Des mesures pratiques pourraient être envisagées : s'assurer de la parfaite connaissance par les agents chargés du recensement (champ d'application, exemptions, exonérations, etc. ; constituer une base de données sur les personnes imposables ; favoriser la mise à disposition des sous préfets et des CRD des moyens nécessaires à la mobilisation des recettes fiscales »

- Un impôt recouvré au niveau de la CL doit être rétrocédé immédiatement sur place quelque soit la part de rétrocession, sans une remontée au niveau préfectoral. Concernant la part des impôts qui relève des grandes entreprises et qui sont versé à Conakry, cette part doit uniquement être versée par virement sur le compte bancaire de la CL concernée.

Prise en charge par les collectivités locales du processus de recensement des impôts. Les impôts non partagés constituent une catégorie de recettes dont la maîtrise pourrait incomber aux responsables des collectivités locales. Leur mobilisation dépend en grande partie du degré d'engagement et de mobilisation des acteurs de la communauté, qu'il s'agisse des élus, des structures sous préfectorales comme des responsables des districts et quartiers

Concernant l'évolution du système fiscal, celui-ci est considéré comme complexe. « La technicité nécessaire pour assurer le recouvrement n'est généralement pas à la portée des administrations communales et communautaires. Un tel système apparaît en conséquence peu pertinent et coûteux quand il s'agit un grand nombre de cotes de petits montants. Ceci explique le nombre élevé d'impôts pour lequel les agents du service d'assiettes et les responsables des CL ne manifestent aucun intérêt. Cette complexité s'étend également au système des impôts partagés dont la rationalité de la clé de répartition n'est pas établie. » Il est proposé :

- **La rétrocession d'un certain nombre de taxes aux collectivités locales :** à titre d'exemple : la taxe unique sur les véhicules collectée dans les collectivités locales, la taxe de promotion touristique, la taxe sur les transactions des produits agricoles et de bétail,
- **Evolution du système des taxes partagées :** ce système correspond à un effort supplémentaire en matière de contribution de l'Etat au financement des CL. Néanmoins il est porteur de nombreux conflits et déviances, aussi : les produits de ces différents impôts seront attribués à 100 % aux CL, ce qui pourrait par ailleurs permettre la mise en place des sections impôts au niveau des communes urbaines.
- **Expérimenter un « système fiscal dual** caractérisé par **une fiscalité indiciaire** pour les cotes de faibles montants dont la gestion simplifiée serait confiée aux administrations communales et communautaires et **une fiscalité plus complexe,** nécessitant l'émission de rôle, pour les cotes élevées dont la gestion serait confiées aux services compétents de l'administration centrale ».

Amélioration du rendement des recettes fiscales : elle sous-tend celle relative à la qualité des procédures et à la quantité des impôts. Du point des aspects qualitatifs, l'amélioration des recettes implique que certaines dispositions soient prises :

- Assurer la formation des agents communautaires et le perfectionnement du personnel des services déconcentrés des impôts et ceux des autres services techniques déconcentrés ;
- A moyen terme, prévoir des structures appropriées de formation des cadres moyens et supérieurs pour constituer progressivement un corps d'agents spécialisés dans la gestion des collectivités locales ;
- Renforcer les moyens logistiques et techniques des services de recouvrement

- Mettre en place un dispositif efficace permettant d'agir sur la base imposable en maîtrisant la matière imposable.

D'autres clarifications et évolutions sont souhaitables dont :

- abolir le système de préfinancement des tickets,
- clarifier la distinction entre domaine de l'Etat et domaine des collectivités locales (cf. problème lié à l'implantation des services de téléphonie mobile),
- corriger certains articles du code des CL amenant des confusions.

A noter, tout aussi important si ce n'est plus :

- la nécessité d'un **changement important de mentalité et de pratiques de la part des agents impliqués dans la chaîne du recouvrement** et leur tutelle afin que la confiance des citoyens se construise envers ceux qui collectent l'impôt.
- La nécessité de meubler les cadres organiques des services des impôts déconcentrés.

5.3 L'AMELIORATION DES RECETTES LOCALES DES CL

Objectif : la faiblesse des recettes des CL est un enjeu déterminant. L'Etat n'aura pas les moyens nécessaires pour répondre seul à leurs besoins de financement. Le travail des CL sur la mobilisation de leurs ressources locales est une partie clé de la solution pérenne à leur financement.

A- Formation des responsables des CL sur la fiscalité locale et information des citoyens

Il est nécessaire d'assurer en premier lieu une base de compréhension du système fiscal par les élus et la connaissance des marges de manœuvre dont ils disposent.

Il s'agit d'assurer l'information et la sensibilisation des citoyens via différents canaux et l'implication de ces citoyens dans la gestion des collectivités locales par l'instauration de la transparence qui leur permette de comprendre à quoi est utilisé l'impôt.

B- Maîtrise de l'assiette

La priorité sera la maîtrise de l'assiette par une application rigoureuse et régulière des procédures de recensement des personnes et des activités imposables. La connaissance de la matière imposable est la première priorité. A cet effet le MDDL lancera avec les CL une campagne de recensement aboutissant à la création ou l'actualisation d'un fichier des assujettis aux différents impôts et taxes. Cette campagne sera menée sous la responsabilité conjointe des CL et de l'administration territoriale avec l'appui des services déconcentrés des Impôts et du Trésor. En fonction des types d'impôts ou de taxe, d'autres acteurs pourront être associés. Le MDDL produira à cet effet une note opérationnelle destinée aux acteurs concernés. Les préfets seront responsabilisés sur la coordination de ces campagnes et le respect des échéances.

C- Appui aux CL pour la définition d'une stratégie d'amélioration de leurs ressources

Sur la base de la connaissance des marges de manoeuvre possibles, d'une analyse de la situation de leur collectivité, un appui est à apporter aux élus pour la définition d'une stratégie d'accroissement de leurs ressources. (cf. plan d'appui institutionnel dans axe « renforcement des capacités »)

D- Mise en place d'un système de recouvrement spécifique géré par les CL

En lien avec l'évolution du système fiscal, un système de recouvrement des impôts et taxes local géré par les CL sera testé dans les CU et grandes CRD avant d'être élargi si les résultats sont probants.

5.4 LA MISE EN PLACE D'UN MECANISME DE FINANCEMENT DES CL

Objectif : le financement des CL passe par un mécanisme permettant à l'Etat et ses partenaires d'abonder leurs budgets pour la réalisation de leur PDL. Ce mécanisme sera mis en place dans un souci de péréquation des ressources destinées aux CL et de simplicité d'accès.

A- Définir le mécanisme opérationnel de financement des CL

Le mécanisme de financement des CL est destiné à faciliter les transferts de ressources aux CL, à mobiliser les fonds, assurer une péréquation.

Ce mécanisme doit être :

- le plus simple possible avec le moins de coûts d'intermédiation,
- un moyen d'élargir la marge de manœuvre des CL dans la mise en œuvre de leur PDL,
- respectueux de la maîtrise d'ouvrage des CL,
- respectueux des principes et procédures budgétaires existants,
- sécurisant l'utilisation des fonds.

Il doit assurer une mise à disposition rapide des fonds aux CL.

Ce mécanisme comportera :

- un fonds destiné à regrouper les ressources de l'Etat et de ses partenaires destinés à appuyer le financement des PDL,
- des critères transparents d'allocation des ressources garantissant une équité entre les CL, (population, enclavement, indice de pauvreté, ...)
- une instance décisionnelle d'affectation à travers une commission paritaire CL – Etat qui travaille sur la base de la pondération des critères retenus,
- des procédures de transferts des fonds sur les comptes des CL,
- un système de contrôle et de suivi s'appuyant sur l'existant (Trésor, tutelle,...).

La bonne utilisation des fonds par les CL sera confortée par les dispositifs d'accompagnement technique mis en place.

Une étude précisera ce mécanisme.

C. Faire de cet mécanisme un outil incitatif au développement des inter-collectivités

Le mécanisme de financement des CL intégrera un guichet, ou une facilité, destiné au financement des actions inter-collectivités. Ce guichet constituera un outil d'incitation au développement des inter-collectivités.

D- Obligation aux différents programmes et partenaires de respecter le mode d'allocation des ressources aux CL.

Afin d'éviter le contournement des CL, de faire respecter l'obligation de passer par le budget des CL et leur maîtrise d'ouvrage, de garantir la péréquation des ressources destinées aux CL, il sera demandé aux partenaires finançant des investissements de compétences des CL de passer par ce fonds.

Axe : Assurer un pilotage du processus de décentralisation et de développement local

<i>A. Un pilotage de la décentralisation et de la déconcentration au niveau de la Primature</i>	<i>52</i>
<i>B. Un cadre de concertation Etat –Collectivités Locales.....</i>	<i>52</i>
<i>C. Un cadre de concertation MATD - Partenaires</i>	<i>52</i>
<i>D. Un système de suivi-évaluation, outil de pilotage</i>	<i>52</i>
<i>E. Une mise à jour régulière des textes.....</i>	<i>52</i>

6 STRATEGIE EN MATIERE DE PILOTAGE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION

A. Un pilotage de la décentralisation et de la déconcentration au niveau de la Primature

Le pilotage de la décentralisation, indissociable de celui de la déconcentration, du fait des enjeux intersectoriels et des incidences directes en matière de réforme de l'Etat, est assuré par la Primature. Les différents départements ministériels sont concernés en premier lieu le ministère en charge des finances, celui en charge de la fonction publique ainsi que les ministères sectoriels impliqués dans les transferts de compétences. Le ministère en charge de l'Administration du territoire et de la décentralisation est chargé de l'animation du processus et de sa conduite.

B. Un cadre de concertation Etat –Collectivités Locales

Un cadre de concertation permanent Etat – Collectivités locales est mis en place afin de suivre la mise en œuvre de cette lettre, de prendre compte le point de vue des CL et de les impliquer de manière étroite dans cette mise en œuvre. Une commission paritaire sur les finances locales, une commission sur les transferts de compétences et une commission sur les questions de législation et de réglementation seront les outils de travail de ce cadre de concertation. Elles apporteront les éléments de décisions utiles sur ces sujets.

C. Un cadre de concertation MATD - Partenaires

Un cadre de concertation unique est mis en place pour une concertation Etat – partenaires techniques et financiers. Ce cadre aura pour objet de faciliter l'intégration des interventions des partenaires dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de développement local du gouvernement. Il favorisera la synergie et la cohérence des actions des différents programmes.

D. Un système de suivi-évaluation, outil de pilotage

Un système de suivi-évaluation, avec des indicateurs clairs et en nombre limité, alimente les travaux des différentes instances. Outre les données à caractère quantitatif sur l'état des collectivités, la situation des ressources financières, niveau de services apportés aux populations, etc., ce système permettra de suivre les différentes étapes de la mise en œuvre de la présente lettre de politique et d'identifier les facteurs de blocage et les responsabilités. Les données issues du système de suivi évaluation seront largement partagées afin de faciliter le dialogue entre les acteurs sur les mesures de correction à prendre pour améliorer l'efficacité et l'efficacé des acteurs de la décentralisation.

E. Une mise à jour régulière des textes

La révision des textes législatifs et réglementaires se poursuivra de manière régulière. Une des priorités sera le toilettage du code des CL, d'autres priorités concernent la révision de la fiscalité locale et les questions foncières.