# **La lettre de Politique Nationale de**

# **Décentralisation et Développement Local - 2010**

# 1/ Historique

## De 1986 à1992

38 CU > 400 Quartiers

304 CRD > 2 600 Districts Ruraux

1ère étape : compromis : acceptation de création de CL sous réserve d’un contrôle strict par les services de l’Etat

## 1992 à 2005

Les instances n’ont pas été renouvelées de 1992 à 2005 pour empêcher l’opposition de prendre les pouvoir dans les CL >> les élus ont perdu en légitimité.

+ âge très élevé des élus avec taux d’analphabétisme élevé

+ révocation systématique des maires et présidents de CRD ayant des velléités d’opposition.

## 2001

La modification de la constitution en 2001 mit fin à la création d’autres échelons selon le principe de solidarité. Les raisons politiques de cette révision étaient connues, elles consistaient à mettre un frein à la libre administration et à la démocratie locale.

## 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 CL 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.

## 2010

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.

# 2/ Etat des lieux

## Faiblesses des moyens et compétences

5 difficultés majeures :

* transfert de compétences : aucun transfert de compétences sectorielles n’est effectif en dehors de l’état civil
* ressources financières : il y a totale inadéquation entre les ressources de la CL et les missions qui leur sont dévolues
* ressources humaines : les CL, notamment les CRD n’ont pas de ressources humaines suffisantes en quantité et qualité
* fonctionnalité des organes : rares sont les CL sont les organes délibérants sont pleinement fonctionnels même si un effort important est constaté ces dernières années pour la tenue régulière de conseils communautaires et municipaux
* gouvernance : la révision du mode de désignation des conseils de districts et quartiers et l’amélioration de leurs rapports avec leur CL sera un 1er pas indispensable

Les CL subissent une tutelle pesante de l’Etat et de services déconcentrés de l’Etat qui n’ont généralement pas compris le statut des CL.

Le constat est, dès que les CL arrivent à mobiliser des ressources, qu’elles les investissent dans la mise en œuvre de leur PDL, dès que des exécutifs jouent la transparence, s’investissent sur le développement de leur territoire, la confiance des populations revient, les levées fiscales s’améliorent.

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 et un accompagnement adéquat, les CL sont en mesure de devenir un moteur de développement sur leur territoire par l’amélioration du niveau des services publics apportés à leur population 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.

## Administration territoriale

* Région (7+1) – Gouverneur : coordonne les Inspections Régionales de chaque ministère, s’appuie sur les services déconcentrés du ministère en charge de la décentralisation, les SERACCO pour travailler avec les CL >> + dédiée au contrôle qu’à l’impulsion pour la mise en œuvre des politiques publiques
* Préfecture (33) – Préfet : à côté de la préfecture sont présentes les directions préfectorales représentant chacun des ministres techniques. L’organisation de ce niveau est globalement satisfaisante et devrait permettre, à l’Etat de faire assurer les missions de son ressort et d’accompagner les CL.
* Sous-Préfecture – Sous-Préfet : le territoire d’une sous-préfecture correspond au territoire d’une collectivité locale. Elles sont totalement démunies et le maillon le plus faible du dispositif.

L’administration territoriale et les services techniques n’ont pas les moyens de fonctionner par absence de déconcentration budgétaire.

Déficit majeur de ressources humaines (quantité et qualité)

L’absence d’application du code des CL 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.

## Décentralisation en Guinée

Aujourd’hui, l’expérience dans d’autres pays le démontre, on ne peut agir efficacement contre la pauvreté sans une implication des CL dans la fourniture de service aux populations et dans l’amélioration de l’environnement nécessaire au développement économique des différentes échelles spatiales.

# Stratégies

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.

La stratégie retenue combine :

* La mise en place d’un nouvel acteur : les régions en tant que collectivités locales
* 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

Cette stratégie de territorialisation prend en compte :

* La Région comme niveau pertinent d’aménagement du territoire et niveau privilégié de la coordination de l’action publique
* La Préfecture comme niveau opérationnel de mise en œuvre des politiques
* La commune et la CRD comme unité de base de la programmation et lieux de fourniture des services de base.

A terme, elle devrait aboutir à des rapports contractuels entre l’Etat et le CTD.

2 des 5 points de cette stratégie pour créer les conditions d’un futur développement territorial :

* 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 rénovée.
* Le développement économique régional, comme levier déterminant pour impulser un véritable développement économique local.

## Mise en place des Régions en tant que Collectivités Locales

**Objectif : Les régions sont érigées en CL 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 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 les Régions.**

L’existence d’un seul niveau de Collectivités (CRD et CU) ne permet pas d’enclencher une véritable politique de décentralisation […].

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.

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.

## Coordination de l’action publique au niveau régional, préfectoral et local

Les gouverneurs et les préfets disposent de deux services qui joueront un rôle essentiel dans l’animation territoriale : les SERACCO et les SPD (<<>>).

Le principe est de disposer à chaque niveau de 2 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 questions de développement autur 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.

## Organiser au niveau préfectoral l’articulation de l’action des SD et des CL et leur mise en cohérence

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.

## L’aménagement du territoire et stratégie de développement urbain

**Un rôle différent pour chaque niveau**

**Le niveau communal / CRD est le niveau de fourniture des services de base aux populations. Les principaux enjeux ont 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

La stratégie en matière de décentralisation et déconcentration est déclinée en 5 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 4 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 des CL ;

## La cogestion des écoles

Les évolutions proposées :

* Les CL, dans les PDL, ont défini un volet éducation qui tient compte de l’amélioration de l’accès à l’école et de la 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 alimenté 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 est chargé de la préparation de cette réunion de l’application des décisions qui seront arrêtées.
* […]
* 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.

## La gestion des points d’eau

La construction des points d’eau et la gestion des infrastructures hydrauliques 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]), 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.

# Axe : Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation et de développement local

## Disposer d’une démarche harmonisée de renforcement de capacité et d’accompagnement des acteurs

### Des principes à respecter

Le renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation s’appuie sur le respect des principes suivants :

* L’accompagnement des acteurs in situ dans l’exercice de leurs fonctions ;
* Le respect des textes en vigueur
* La non substitution, le respect des prérogatives de chaque acteur et la responsabilisation des structures pérennes de l’Etat et de ses CL
* L’accent sur l’apprentissage collectif dans la mise en œuvre du code des CL

## Miser sur les inter-collectivités

**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.**

## Développer la capacité de l’administration territoriale et des STD pour l’accompagnement des CL

### Conforter les SERACCO et les SPD dans leur rôle d’accompagnement et d’animateur du développement territorial

#### Faire évoluer les SERACCO

Actuellement le rôle des SERACCO est essentiellement un rôle technique de contrôle de légalité. Leur rôle sera élargi à l’animation au niveau régional de la dynamique de développement territorial et 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 SERACCO pourront veiller à ce que les programmes mis en place, ou ç venir, répondre 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 SERACCO pouront aussi, selon les besoins, participer à des rencontres et des appuis directs aux CL. A noter que le niveau de formation des SERACCO devra être amélioré pour qu’ils jouent ce rôle d’animateur du développement régional.

Un lien plus étroit et une complémentarité des SERACCO 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.

## Gouvernance locale et participation citoyenne (p42)

**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 de 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 décentralisation franchira un nouveau pas.**