

## Assistance Technique à la Décentralisation et à la Déconcentration en République de Guinée (PASDD)

# CAPITALISATION DES ACQUIS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PASDD - DOCUMENT UNIQUE DE BILAN -

10 décembre 2018



# CAPITALISATION DES ACQUIS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PASDD - DOCUMENT UNIQUE DE BILAN -

**Rédaction :**

Jean-Michel Rollot - Chef de mission

Cherif Salah Bah - Consultant

**Supervision :**

Ousmane Sako - Chef d'équipe AT - PASDD

## TABLE DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX.....	4
LISTE DES ABREVIATIONS.....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>1. LE BILAN GLOBAL DE L'INTERVENTION.....</b>	<b>9</b>
1.1. Les objectifs et résultats attendus du PASDD .....	9
1.2. Les liens entre le PASDD et la LPN-DDL .....	9
1.3. La synthèse des activités et des résultats .....	11
<b>2. LES GRANDES AVANCEES PERMISES PAR LE PASDD.....</b>	<b>14</b>
2.1. La vision globale.....	14
2.2. La Convention de financement initiale du PASDD .....	15
2.2.1. Les éléments essentiels inscrits dans la Convention de Financement du PASDD .....	15
2.2.2. Le bilan des activités et des engagements du Gouvernement Guinéen .....	16
<b>3. CAPITALISATION DU PASDD ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS .....</b>	<b>19</b>
3.1. La méthodologie du Programme.....	19
3.1.1. L'organisation de l'assistance technique .....	19
3.1.2. L'engagement de la DUE.....	20
3.1.3. Le transfert de savoirs .....	20
3.2. La réalisation des attentes initiales .....	21
3.3. Le PASDD en chiffres.....	27
3.4. Les évolutions du cadre juridique et institutionnel.....	27
3.5. L'approfondissement de la Déconcentration-Décentralisation .....	31
3.5.1. La construction des bases de la Déconcentration .....	31
3.5.2. La transmission des méthodes de travail.....	31
3.5.3. La dimension interministérielle.....	32
3.6. Le PASDD et son environnement .....	33
3.6.1. Les liens avec d'autres Projets ou Programmes.....	33
3.6.2. Le soutien à l'ANCG .....	34
3.6.3. Partenariat avec l'UNICEF.....	35
3.6.4. La génération de liens nouveaux.....	35
3.7. Les préconisations formulées au long de l'exécution du PASDD .....	36
3.8. Les outils de vulgarisation .....	44
3.9. La visibilité du PASDD.....	45

4.	BANQUE D'ETUDES A DISPOSITION DES BENEFICIAIRES ET DES PTF .....	46
5.	PRECONISATIONS .....	98
5.1.	Compréhension et portage politique des thématiques de la 2D.....	98
5.2.	Renforcement du CIP/LPN-DDL .....	98
5.3.	Renforcement du processus « 2D » .....	99
5.4.	Amélioration du cadre institutionnel et juridique.....	99
5.5.	Consolidation de la réorganisation de l'administration territoriale .....	99
5.6.	Généralisation et renforcement des Conseils Préfectoraux de Développement (CPD) .....	99
5.7.	Poursuite de l'opérationnalisation de l'ANAFIC .....	100
5.8.	Développement des capacités d'intervention du CNFPCE .....	100
5.9.	Opérationnalisation de l'ANASP .....	100
5.10.	Institutionnalisation du rôle de l'ANCG .....	100
5.11.	Finalisation de la réforme de la fiscalité locale.....	101
	CONCLUSIONS .....	102
	ANNEXES .....	103
	Annexe 1 - La capitalisation de projet.....	103
	Annexe 2 - Les objectifs et résultats attendus de la mission .....	106
	Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées au cours de la mission de capitalisation .....	108

## **LISTE DES TABLEAUX**

<i>Tableau 1 - Liste des abréviations et acronymes.....</i>	<i>5</i>
<i>Tableau 2 - Synthèse des activités et des résultats.....</i>	<i>11</i>
<i>Tableau 3 - Les activités du PASDD et les engagements du Gouvernement (Convention de financement).....</i>	<i>16</i>
<i>Tableau 4 - Réalisation des attentes initiales .....</i>	<i>22</i>
<i>Tableau 8 - Les chiffres clés du PASDD.....</i>	<i>27</i>
<i>Tableau 5 - Textes élaborés dans le cadre du PASDD .....</i>	<i>28</i>
<i>Tableau 6 - Complémentarité PACV / PASDD .....</i>	<i>33</i>
<i>Tableau 7 - Préconisations formulées dans les rapports d'activités du PASDD .....</i>	<i>37</i>
<i>Tableau 9 - Résumés des principales études réalisées dans le cadre du PASDD .....</i>	<i>46</i>

## LISTE DES ABREVIATIONS

Tableau 1 - Liste des abréviations et acronymes

<b>2D</b>	Décentralisation - Déconcentration
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AIMF</b>	Association Internationale des Maires Francophones
<b>ANAFIC</b>	Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales
<b>ANCG</b>	Association Nationale des Communes de Guinée
<b>AT</b>	Assistance Technique
<b>BAD</b>	Banque Africaine pour le Développement
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>BSD</b>	Bureau Stratégie et Développement
<b>CENI</b>	Commission Electorale Nationale Indépendante
<b>CGFED</b>	Cellule de Gestion du FED
<b>CIP</b>	Commission Interministérielle de Pilotage
<b>CL</b>	Collectivité locale
<b>CCFL</b>	Comités communaux des Finances locales
<b>CNFL</b>	Commission Nationale des Finances Locales
<b>CNFPCE</b>	Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et des Elus
<b>CR</b>	Commune Rurale
<b>CRD</b>	Communautés Rurales de Développement
<b>CU</b>	Commune Urbaine
<b>DAO</b>	Dossier d'Appel d'Offres
<b>DD</b>	Déconcentration/Décentralisation
<b>DNAT</b>	Direction Nationale de l'Administration du Territoire
<b>DND</b>	Direction Nationale de la Décentralisation
<b>DNDL</b>	Direction Nationale du Développement Local
<b>DNI</b>	Direction Nationale des Impôts
<b>DP</b>	Devis Programme
<b>DUE</b>	Délégation de l'Union Européenne
<b>ENA</b>	Ecole Nationale d'Administration
<b>EPA</b>	Etablissement Public à caractère Administratif
<b>FNDL</b>	Fonds National de Développement Local
<b>FDR</b>	Fonds de Développement Régional
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FENU</b>	Fonds d'Equipement des Nations Unies
<b>FPL / FPT</b>	Fonction Publique Locale / Territoriale

<b>GNF</b>	Franc Guinéen
<b>GT/DDL</b>	Groupe Thématique Décentralisation et Développement Local
<b>IGATD</b>	Inspection Générale de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
<b>LPNDDL</b>	Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement local
<b>MATD</b>	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
<b>MB</b>	Ministère du Budget
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MFPREMA</b>	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration
<b>MMG</b>	Ministère des Mines et de la Géologie
<b>MVAT</b>	Ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire
<b>ON</b>	Ordonnateur National
<b>PA</b>	Plan d'Actions
<b>PACPD</b>	Programme d'Appui à la consolidation du processus de décentralisation
<b>PACV</b>	Programme d'Appui aux Communautés Villageoises
<b>PARFIP</b>	Programme d'Appui à la Réforme des Finances Publiques
<b>PASDD</b>	Programme d'Appui Sectoriel à la Décentralisation et à la déconcentration
<b>PASA</b>	Programme d'Appui à la Santé
<b>PASOC</b>	Programme d'Appui à la Société Civile
<b>PDL</b>	Plan de Développement local
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PNACC</b>	Programme National d'Appui aux Communes de Convergence
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PREFIP</b>	Plan stratégique de Réforme des Finances Publiques
<b>PREMA</b>	Programme de Réforme de l'Etat et de Modernisation de l'Administration
<b>PTA</b>	Plan de Travail Annuel
<b>PTAB</b>	Plan de Travail Annuel Budgétisé
<b>PTF</b>	Partenaire Technique Financier
<b>RC</b>	Receveur Communal
<b>RTH</b>	Réunion de Travail Hebdomadaire
<b>SERACCO</b>	Service Régional d'Appui aux Collectivités et de Coordination des ONG
<b>SPD</b>	Services Préfectoraux de Développement
<b>SSE</b>	Système de Suivi Evaluation
<b>TDR</b>	Termes de référence
<b>UE</b>	Union Européenne

---

## INTRODUCTION

---

L'exercice de capitalisation d'un programme d'aide au développement est un acte relativement rare et il convient de noter la volonté de la Délégation de l'Union Européenne en République de Guinée de finaliser le PASDD avec un « *Document unique de bilan* » et de le mettre à la libre disposition des autorités nationales, comme des partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le champ de la Décentralisation et de la Déconcentration. La volonté est de centraliser les « savoirs » acquis à travers le programme afin que les autorités et les PTF puissent porter les réformes plus loin et se concentrer sur ce qui n'a pas encore été mis en œuvre...

La capitalisation, traditionnellement, c'est la dernière phase du projet. Il est indispensable de capitaliser les savoir-faire techniques développés au cours d'un programme, mais aussi l'expérience acquise en matière de conduite de projet. Les avantages potentiels d'une telle démarche sont l'apprentissage sur les savoir-faire, la responsabilisation des acteurs, la prévisibilité et la gestion des risques pour les prochains projets et la transparence.

Ce document se veut le plus complet possible mais tente d'éviter la longue litanie des éléments de bilan en laissant de côté une vision par trop technocratique afin de privilégier une approche concrète directement utilisable par qui voudra s'en saisir.

Ainsi, le chapitre consacré au bilan proprement dit présente les objectifs et les résultats attendus du PASDD, ses liens avec la « *Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local* » (ou LPN-DDL) et la synthèse des activités et résultats, dans une approche à la fois concise et détaillée. Il permet de conclure sur le taux brut d'activités réalisées qui présente un résultat de 83% !

L'expertise a souhaité mettre en avant, conformément aux souhaits de l'Union Européenne, les grandes avancées permises par le PASDD et qui consacrent la 2D guinéenne comme une réalité dont il convient aujourd'hui d'envisager et d'aborder la phase d'approfondissement. Ces avancées se constatent notamment relativement aux objectifs et résultats attendus de la Convention de financement initiale dans une vision équilibrée qui prend en compte également les engagements de la partie nationale.

La capitalisation à proprement dite du PASDD est centrée sur sept éléments essentiels :

- l'approche méthodologique suivie par l'assistance technique : sans conteste, par une immersion réelle au sein de l'administration, consacrée par tous les interlocuteurs de la mission d'expertise, le sentiment d'appropriation, le renforcement des compétences et la prise en charge de responsabilités nouvelles sont des acquis qui perdureront au-delà de la clôture du Programme ;
- la satisfaction des attentes initiales qui permet de conclure à une réelle pertinence du PASDD au regard des besoins réels des autorités et des responsables publics ;
- un apport considérable pour l'évolution du cadre juridique de la thématique (une cinquantaine de textes ont été élaborés et mis à disposition des bénéficiaires) dont une majeure partie est déjà entrée dans le champ du quotidien par une adoption formelle ;
- une priorisation des actions sur un appui détaillé à la mise en œuvre de la Déconcentration, considérée comme le corollaire essentiel (voire consubstantiel) à la Décentralisation, qui a permis des avancées remarquable en matière d'organisation des services de l'Etat dans une vision territorialisée plus efficace ;
- la reconnaissance d'un déploiement des activités en phase avec l'environnement du PASDD, parallèlement ou en partenariat, qui identifie des partenaires et des bénéficiaires dans une optique de durabilité des activités ;
- l'appropriation des apports délivrés par le PASDD relativement à l'absorption des préconisations et recommandations formulées tout au long des sept semestres d'exécution ;

- la mise à disposition d'instruments de vulgarisation adaptés et ciblés sur les priorités du Programme et les attentes de la partie nationale et des bénéficiaires.

Une dernière dimension de cette approche de capitalisation du PASDD est déclinée dans ce document sous la forme d'une véritable « *Banque de données* » constituée de plusieurs dizaines d'études réalisées dans la période sur des sujets ponctuels, techniques, d'orientation ou plus large. Ces documents sont aujourd'hui à la disposition de tout acteur concerné, national ou PTF, qui souhaitera y recourir dans le cadre d'un approfondissement de la Décentralisation et/ou de la Déconcentration de la République de Guinée.

Enfin, bien entendu, un certain nombre de préconisations sont présentées à l'attention de la partie nationale et de ses partenaires techniques et financiers. Celles-ci sont directement issues des conclusions des activités du PASDD ou sont le fruit de l'analyse de l'expertise à l'occasion de ses travaux de capitalisation du Programme.

Sans anticiper sur une quelconque approche évaluative du PASDD, les remarques formulées par les différents interlocuteurs de cette mission de capitalisation sont partagées par les auteurs de ce document ; elles peuvent se résumer par les sept affirmations suivantes :

- le PASDD a développé une méthode de mise en œuvre originale et positive qui est la base des acquis aujourd'hui incontestés ;
- le PASDD a contribué à une mise en œuvre adaptée et concrète de la vision institutionnelle de la 2D en Guinée ;
- le PASDD a réussi à prendre en compte la priorité à accorder à la définition et à l'accomplissement des réformes de Déconcentration dans le cadre d'une administration territorialisée à développer ;
- le PASDD a amplifié les conditions d'appropriation des différents éléments de la Décentralisation par l'ensemble des acteurs ;
- le PASDD a permis des avancées notables dans la matérialisation des évolutions indispensables du cadre juridique de la 2D et, plus généralement, de l'administration publique ;
- le PASDD a su prendre en compte les attentes et leurs évolutions pour élaborer des réponses adaptées aux besoins des différents acteurs ;
- le PASDD a participé à la volonté de pérennisation des acquis de la 2D par la mise à disposition ouverte de multiples contributions (des projets de textes aux manuels de procédures) à l'approfondissement de la Décentralisation-Déconcentration.

Sans conteste, le PASDD a accompagné l'évolution de la réforme institutionnelle de la Décentralisation et de la Déconcentration guinéennes jusqu'à un stade d'institutionnalisation qui forge le socle des avancées à venir en matière de coproduction de l'action publique et de développement de la démocratie locale.

Bien entendu, il reste beaucoup à faire mais les fondations sont désormais solides et dessinent un cap pour l'avenir. Elles traduisent la volonté des autorités de faire vivre les réformes engagées et là où il y a une volonté, il y a un chemin !



## 1. LE BILAN GLOBAL DE L'INTERVENTION

### 1.1. Les objectifs et résultats attendus du PASDD

La mise en œuvre du Programme d'Appui Sectoriel à la Décentralisation et à la Déconcentration (PASDD), financé par l'Union européenne (UE), dans le cadre du financement du 10<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement (FED) a été accompagnée, entre février 2015 et décembre 2018, par un Consortium dirigé par B&S Europe. Le PASDD a constitué une suite du Programme d'Appui à la Consolidation du Processus de Décentralisation (PACPD) de l'Union Européenne, exécuté sur la période de mars 2009 à janvier 2015. En effet, l'objectif général du PASDD a été formulé comme suit : « *Appuyer les efforts du Gouvernement en matière de consolidation de l'Etat de droit, de gouvernance, de promotion des principes démocratiques et de protection des droits humains, et en particulier, d'accompagner la consolidation du processus de décentralisation et déconcentration en République de Guinée.* »

Tandis que l'objectif spécifique a consisté à : « *Fournir une assistance technique, un appui à tous les aspects relatifs à la mise en œuvre de la LPN-DDL et à son plan d'actions ainsi que la promotion de la démocratie locale par les collectivités locales.* »

Au titre des résultats attendus, cinq (5) ont été retenus :

- Le pilotage politique et technique du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré (Résultat 1).
- Le financement de la décentralisation répond aux besoins des collectivités locales ainsi qu'aux concepts d'équité et de transparence (Résultat 2).
- Le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés est assuré (Résultat 3).
- L'exercice d'approfondissement des transferts de compétences est accompagné (Résultat 4).
- La démocratie locale est soutenue par les collectivités locales (Résultat 5).

→ Dans le cadre du X<sup>ème</sup> FED, 10.000.000 euros sont attribués à la Guinée par l'Union Européenne pour « *Fournir une assistance technique, un appui à tous les aspects relatifs à la mise en œuvre de la LPN-DDL ainsi que la promotion de la démocratie locale par les collectivités locales.* ».

### 1.2. Les liens entre le PASDD et la LPN-DDL

L'objectif spécifique du PASDD traduit les liens étroits qui le relie à la LPN-DDL. Ainsi, à la suite du PACPD, le PASDD apparaît comme un véritable instrument de mise en œuvre de la politique publique de Décentralisation-Déconcentration, dont l'adoption en mars 2012, aura permis à la Guinée de franchir une étape capitale en matière de décentralisation. D'ailleurs, l'élaboration de cette importante Lettre et le début de la mise en œuvre de son plan d'actions sont à l'actif du PACPD, le précurseur du PASDD.

Il convient de rappeler que le plan d'actions de la LPN-DDL est structuré autour de six volets opérationnels : (i) la création des Régions, en tant que collectivités locales ; (ii) la mise en place d'une administration

territoriale de développement ; (iii) la dotation des collectivités locales de capacités suffisantes pour exercer leurs fonctions ; (iv) le financement de la décentralisation; (v) la mise en œuvre d'une stratégie de déconcentration et de décentralisation intégrée dans les secteurs et (vi) le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration.

Le plan d'actions de la LPN-DDL est le principal outil de pilotage de la politique et sa mise en œuvre contribue à la mise en place d'un cadre cohérent de développement local participatif, de décentralisation, de mobilisation et de transfert des ressources aux collectivités locales pour la fourniture de services essentiels aux populations.

Au regard des résultats attendus du PASDD et des volets opérationnels du plan d'actions de la LPN-DDL, il se dégage une forte articulation. Ainsi, comme on peut s'en rendre compte à la lecture des paragraphes suivants, les activités liées aux résultats du PASDD s'inscrivent bien dans le plan d'actions de la LPN-DDL et contribuent à l'atteinte de ses résultats.

En effet, le pilotage politique et technique du processus de décentralisation et de déconcentration qui constitue le premier résultat du PASDD s'insère dans le volet 6 du plan d'action de la LPN-DDL relatif au « *pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration* ». La mise en place d'un système de suivi de la décentralisation et la formulation de propositions concrètes et pertinentes pour le redécoupage de Conakry représentent d'importants résultats obtenus dans ce domaine.

De même, le second résultat du PASDD axé sur le financement approprié et transparent de la décentralisation pour répondre aux besoins des collectivités locales correspond parfaitement au quatrième volet du plan d'actions de la LPN-DDL, à savoir « *le financement de la décentralisation est assuré* ». L'appui du PASDD à la mise en place du FNDL et de son agence d'exécution, ainsi que la réforme de la fiscalité locale s'inscrivent directement dans ce volet considéré comme un axe majeur de la LPN-DDL.

Aussi, le troisième résultat du PASDD portant sur le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés a un lien étroit avec le deuxième volet et le troisième volet du plan d'action de la LPN-DDL axée respectivement sur « *une administration territoriale de développement est opérationnelle* » et « *la dotation des collectivités locales de capacités suffisantes pour exercer leurs fonctions* ». Cette articulation apparaît de manière éloquent à travers quelques résultats du PASDD, notamment le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles du CNFPCE, l'élaboration du cadre juridique de la fonction publique locale, l'élaboration de la charte de la déconcentration, la révision des décrets d'organisation et de fonctionnement des circonscriptions territoriales (région, préfecture et sous-préfecture) et la mise à disposition d'un manuel de gestion des ressources humaines.

En outre, le quatrième résultat du PASDD relatif à l'accompagnement de l'exercice d'approfondissement des transferts de compétences est en articulation avec le cinquième volet du plan d'actions, à savoir « *la mise en œuvre d'une stratégie de déconcentration et de décentralisation intégrée dans les secteurs* ». A ce niveau, l'élaboration des plans de déconcentration/décentralisation au niveau des secteurs prioritaires comme la santé et l'éducation constitue un résultat qui le traduit à suffisance.

Enfin, le soutien à la démocratie locale par les collectivités locales est en adéquation avec le troisième volet du plan d'actions de la LPN-DDL orienté vers « *la dotation des Collectivités locales de capacités suffisantes pour exercer leurs fonctions* ».

→ A la suite du PACPD, le PASDD constitue un véritable instrument de mise en œuvre de la politique publique, calé sur les volets opérationnels de la LPN-DDL, dont l'adoption aura permis à la Guinée de franchir une étape capitale en matière de décentralisation.

### 1.3. La synthèse des activités et des résultats

Au regard du volume d'activités réalisées et de la portée significative des résultats obtenus en lien avec le cadre logique du PASDD, il se dégage un bilan global très positif. Le nombre d'activités non réalisées est faible comme on peut le constater dans le tableau ci-après et il doit être mis en perspective avec les activités relevant de la rubrique « *En cours* ».

Enfin, quantitativement, le taux d'activités réalisées brut présente un résultat de 83% !

Au-delà de ce chiffre de résultat, quelques précisions doivent être apportées.

L'activité relative à la mise en place des Comités Locaux de Finances Locales a été supprimée suite à l'examen du Manuel de procédures des Conseils Préfectoraux de Développement (CPD) ; il a été estimé que les CPD couvrent les aspects de gouvernance financière des collectivités locales et des circonscriptions administratives que devrait régler la mise en place des instances de concertation sur la gestion des finances publiques locales (cela également afin d'éviter la superposition d'instances de concertation au niveau préfectoral et communal et limiter les contraintes relatives à leur opérationnalisation).

S'agissant des activités liées au soutien de la démocratie locale par les collectivités locales, il a été souligné que l'intégration d'un volet démocratie locale dans la LPN-DDL ne semble pas être une priorité à court-terme pour le bénéficiaire.

L'appui aux nouvelles autorités locales dans l'exercice de leurs fonctions est subordonné à la mise en place de nouvelles autorités exécutives communales.

Tableau 2 - Synthèse des activités et des résultats

<b>Résultat 1. Le pilotage politique et technique du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré</b>				
Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
1.1	Appui à l'actualisation régulière du plan d'Actions de la LPN-DDL	X		
1.2	Appui au pilotage politique et opérationnel auprès du CIP, CNFL et du Groupe Thématique de Décentralisation et développement Local du plan d'actions de la LPN-DDL	X		
1.3	Appui à la mise en œuvre et actualisation du plan de travail du MATD et des Directions nationales	X		
1.4	Appui à la revue annuelle sectorielle de Décentralisation et de réforme de l'Etat	X		
1.5	Appui à l'opérationnalisation du système de Suivi et Evaluation	X		
<b>Résultat 2. Le financement de la décentralisation répond aux besoins des collectivités locales ainsi qu'aux concepts d'équité et de transparence</b>				
Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
2.1.1	Appui à la mise en place d'un mécanisme pour le financement du développement régional et local abondé et alloué aux CL	X		
2.1.2	Aide à l'augmentation progressive des dotations de fonctionnement, appui technique et de compensation des compétences transférées	X		
2.2.1	Appui à la rationalisation et optimalisation des Ressources Propres des CL	X		

2.2.2	Soutien à l'appropriation du dispositif de fiscalité locale par les acteurs concernés et à l'adoption de nouveaux impôts dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, notamment dans le domaine du foncier.	X		
2.2.3	Appui à la mise à jour du code des impôts	X		
2.2.4	Adoption des décrets de création et fonctionnement du Comité National des Finances Locales et des Comité Locaux de Finances Locales			X
2.3.1	Appui à l'opérationnalisation des instances de concertation locales et centrales sur la gestion des finances publiques locales	X		
2.3.2	Assurer la tutelle financière des CL et du contrôle financier des dépenses locales et publications des budgets et des résultats du contrôle budgétaire.	X		

**Résultat 3 : Le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés est assuré**

Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
3.1.1	Appuyer l'adoption du PREMA, en particulier pour les axes stratégiques de la GRH et de la déconcentration	X		
3.1.2	Adoption, application et vulgarisation d'une politique de la Fonction Publique Territoriale (FPT) au niveau central et local	X		
3.1.3	Adoption et application d'une politique de déconcentration administrative et des personnels	X		
3.1.4	Adoption et vulgarisation d'un statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, création de plateformes de concertation dans les départements ministériels afin de favoriser l'adoption et la mise en application des plans de décentralisation et déconcentration	X		
3.1.5	Elaboration d'une charte de la déconcentration	X		
3.1.6	Elaboration des cadres organiques de l'administration locale y compris ceux des sectoriels	X		
3.2.1	Restructuration et redéploiement du personnel de l'administration territoriale suite à l'audit organisationnel et fonctionnel du MATD (avec redéfinition des missions, attributions, méthodes de travail, responsabilités et obligations au niveau central et déconcentré)	X		
3.2.2	Amélioration de la Gestion des Ressources Humaines de l'administration territoriale au niveau central, régional, préfectoral et sous-préfectoral	X		
3.2.3	Accompagnement des administrateurs territoriaux dans l'exercice de leurs attributions de représentants de l'Etat, de contrôle de légalité des actes des CL et de coordination des services techniques déconcentrés	X		
3.3.1	Accompagner la mise en place progressive de la Fonction Publique Territoriale dans les collectivités locales	X		
3.3.2	Appuyer l'encadrement et la Gestion Ressources Humaines des Collectivités Locales	X		
3.4.1	Appui à l'institutionnalisation du CNFPCE et clarification de ces missions avec les autres structures de formation	X		
3.4.2	Amélioration des compétences des acteurs déconcentrés et décentralisés par la formation et par l'appui conseil	X		

**Résultat 4 : L'exercice d'approfondissement des transferts de compétences est accompagné**

Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
4.1.1	Appui à l'adoption et mise en application de façon graduelle par secteur des textes d'application des transferts de compétences	X		

4.1.2	Appuyer la relecture des textes régissant le fonctionnement de l'état civil	X		
4.2.1	Appuyer la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la convention de contribution avec l'UNICEF relative au projet pilote, développement de mécanismes et des outils de gestion soutenant la gestion de l'état civil et mise en œuvre du nouveau système de gestion de l'état civil en Guinée Forestière	X		
4.2.2	Redynamiser et opérationnaliser l'état civil dans l'intégralité et de par ses liens intersectoriels	X		
4.2.3	Responsabiliser les différents acteurs de la chaîne de l'état civil du niveau central et au niveau local	X		
4.2.4	Appuyer la formalisation de l'expérimentation proposée dans le domaine de l'état civil avec un suivi important des structures concernées	X		
4.3.1	Appui à la réalisation des plans 2D dans les secteurs prioritaires	X		
4.3.2	Accompagner les acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage des investissements	X		

### Résultat 5 : La démocratie locale est soutenue par les collectivités locales

Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
5.1.1	Appuyer l'actualisation de la LPN DDL et de son plan d'action par un volet en faveur de la démocratie locale			X
5.1.2	Promouvoir la concertation locale pour une meilleure participation à la vie locale et un meilleur contrôle citoyen des populations aux niveaux national et régional	X		
5.1.3	Appuyer l'implication des associations d'usagers dans le bon fonctionnement des services publics locaux			X
5.1.4	Appuyer l'adoption de décrets de création des plateformes de concertation avec la société civile et les représentants des syndicats dans les Ministères prioritaires devant mettre en œuvre les plans 2D	X		
5.2.1	Réalisation de modules de formation au bénéfice des nouveaux élus des élections locales sur leurs rôles et le fonctionnement des CL	X		
5.2.2	Elaboration et mise à disposition des CL de guides et manuels	X		
5.3.1	Renforcer les capacités et la gouvernance de l'ANCG à travers un partenariat avec une association internationale de pouvoir local		X	
5.3.2	Appuyer l'ANCG à la mise en œuvre des actions auprès des CL en faveur de la communication, de la redevabilité, de la coopération décentralisée de l'intercommunalité		X	
5.3.3	Aider l'ANCG à s'impliquer et s'approprier des démarches expérimentales menées en Guinée Forestière dans le domaine de l'Etat Civil		X	

### Activités transversales

Activités		Réalisé	En cours	Non réalisé
6.1	Appuyer la préparation et la mise en œuvre des DP du PASDD	X		
6.2	Appuyer la mise en œuvre d'un système de suivi technique, contractuel, financier et comptable du PASDD	X		
6.3	Appui à la tenue du comité de Pilotage du PASDD	X		
6.4	Elaboration et mise en œuvre d'un plan de communication et visibilité		X	

→ Au regard du volume des réalisations et de la portée des résultats obtenus, il se dégage un bilan global très positif.

## 2. LES GRANDES AVANCEES PERMISES PAR LE PASDD

### 2.1. La vision globale

Plus globalement et dans le cadre d'une approche large des thématiques du PASDD, on peut résumer les éléments essentiels qui ont objectivement permis à la République de Guinée de connaître des avancées décisives dans le domaine de sa réforme institutionnelle de Décentralisation et de Déconcentration.

Ainsi, aujourd'hui, dans le domaine de la Déconcentration :

- la Guinée bénéficie d'une Charte de la Déconcentration ;
- les projets des décrets sur la restructuration de l'administration territoriale sont disponibles ;
- l'état civil guinéen est modernisé (registres sécurisés)<sup>1</sup> ;
- l'organisation générale de l'administration publique est modernisée ;
- les conditions de la mise en œuvre du redéploiement des personnels d'Etat dans les collectivités locales sont réunies ;
- les Plans de travail du MATD et du MFPREMA sont opérationnels.

Dans celui de la Décentralisation, on peut affirmer que :

- le cadre juridique de la Décentralisation est complet et opérationnel ;
- la Guinée est dotée d'un système de financement complet à destination des collectivités locales ;
- la Décentralisation guinéenne bénéficie d'un cadre juridique ad hoc pour le personnel des collectivités locales ;
- la définition d'une fiscalité propre des collectivités locales a progressé ;
- le statut général des fonctionnaires des collectivités locales est élaboré et validé ;
- des référentiels des métiers et emploi-types des collectivités locales sont définis.

Enfin, pour ce qui est du « couple » 2D, chacun peut confirmer que :

- la Guinée dispose d'un Centre national de formation reconnu ;
- les nécessaires actions de vulgarisation peuvent maintenant être menées ;
- des plans 2D dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'urbanisme, des travaux publics, de l'hydraulique sont disponibles.

De plus, dans le domaine de la réforme de la fonction publique, on doit noter la révision du cadre statutaire de la fonction publique. Dès lors, rien ne s'oppose à l'approfondissement de la Décentralisation et de la Déconcentration guinéennes. C'était d'ailleurs, en substance, ce que la Convention de financement du PASDD portait en exergue : *Permettre à la Guinée de consolider sa réforme institutionnelle de Décentralisation – Déconcentration...*

→ La mise en œuvre du PASDD a permis de réelles avancées qui sont autant d'étapes de concrétisation de la politique nationale de Décentralisation-Déconcentration que de potentialités d'approfondissement de cette vision institutionnelle.

<sup>1</sup> L'Etat Guinéen est désormais doté d'une stratégie nationale de réforme et de modernisation assortie d'un plan d'action budgétisé, élaborée dans le cadre du PASDD ; des registres sécurisés et de nouvelles procédures ont été expérimentés en Guinée forestière et l'expérimentation s'étend avec l'appui d'autres PTF.

## 2.2. La Convention de financement initiale du PASDD

### 2.2.1. Les éléments essentiels inscrits dans la Convention de Financement du PASDD

Le PASDD, d'un montant indicatif de 10 000 000 EUR, vise à contribuer à la réduction de la pauvreté à travers la consolidation du processus de décentralisation et de déconcentration en Guinée.

L'objectif général est d'appuyer les efforts du Gouvernement en matière de consolidation de l'Etat de droit, de gouvernance, de promotion des principes démocratiques et de protection des droits humains, et en particulier, d'accompagner la consolidation du processus de décentralisation et de déconcentration en République de Guinée. L'objectif spécifique est d'appuyer la mise en œuvre de la LPNDDL et de son plan d'action ainsi que la promotion de la démocratie locale par les CL.

Les résultats attendus se déclinent ainsi :

1. Le pilotage politique et technique du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré.
2. Le financement de la décentralisation répond aux besoins des CL ainsi qu'aux concepts d'équité et de transparence.
3. Le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés est assuré.
4. L'exercice d'approfondissement des transferts de compétences est accompagné.
5. La démocratie locale est soutenue par les CL.

#### Questions transversales

Le PASDD traitera les questions transversales comme des éléments cruciaux pour assurer la durabilité de l'assistance technique fournie :

- au début et à la fin du projet, une étude sera menée sur la prise en compte du genre dans le processus de décentralisation et dans tous les aspects ;
- les questions relatives à la salubrité et à l'hygiène publique, à la protection de l'environnement et à la lutte contre les incendies, relèvent des domaines de compétences propres des CL et sont prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de développement locaux (PDL) ;
- les droits de l'homme sont pris en compte par l'importance qui est donnée à la mise en place d'un état civil « complet » et de l'amélioration des services sociaux de base de la santé répondant ainsi aux principes des droits fondamentaux des enfants qui se traduisent par le droit à l'identité et le droit à la santé ;
- la société civile sera fortement impliquée dans le cadre du programme au travers de la composante relative à la promotion de la démocratie locale et son ancrage institutionnel.

#### Résultats escomptés

- un pilotage politique et technique de la LPNDDL et de son Plan d'action à mettre en place ;
- un suivi évaluation de la décentralisation à construire ;
- un mécanisme de financement de la décentralisation et de contrôle des finances locales à définir, à encadrer et à mettre en application ;
- une fiscalité locale foncière à appliquer pour améliorer les ressources propres des CL ;
- un processus de création des Régions collectivités locales à finaliser ;
- des missions des représentants de l'Etat à redéfinir pour accompagner les processus de décentralisation et de déconcentration sur toute l'étendue du territoire guinéen ;
- un dispositif de formation à institutionnaliser et à pérenniser ;

- un transfert graduel des compétences par secteur à accompagner ;
- une démocratie locale à consolider par une meilleure implication des CL.

**Activités programmées**

Un audit organisationnel du MATD ainsi que son plan de décentralisation et de déconcentration seront réalisés. Par ailleurs, un dialogue politique sera mené par la Délégation de l'Union européenne (UE) tout au long de la mise en œuvre du PASDD, en particulier lors du « bilan annuel de la LPNDDL » qui constitue une véritable revue annuelle sectorielle conjointe de la décentralisation et du développement local.

**2.2.2. Le bilan des activités et des engagements du Gouvernement Guinéen**

L'analyse des éléments annexés à la Convention de financement du PASDD permet (voir tableau ci-après) de constater les taux bruts de réalisation des activités inscrites suivants :

- réalisé : 68,75 % ;
- appui délivré : 18,75 % ;
- non réalisé (du fait de l'organisation retardée des élections locales) : 12,50 % ;
- taux global de réalisation : 87,50 %.

Quant aux engagements du Gouvernement, on note :

- réalisé : 41,18 % ;
- engagé ou réalisé partiellement : 52,94 % ;
- non réalisé : 5,88 % ;
- taux global de réalisation : 94,12 %.

Ces résultats cumulés sont exceptionnels à plus d'un titre sur une période aussi longue et une thématique aussi large, même s'il conviendrait que les engagements réalisés partiellement ou juste engagés soient rapidement concrétisés.

*Tableau 3 - Les activités du PASDD et les engagements du Gouvernement (Convention de financement)*

<b>RESULTAT 1 - LE PILOTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION EST ASSURE</b>				
<u>Activités inscrites au titre du PASDD</u>			<u>Engagements du Gouvernement</u>	
A1	Fournir un appui institutionnel aux instances et structures en charge du pilotage, politique et opérationnel, afin qu'elles exercent leurs missions en faveur des processus de décentralisation et de déconcentration.	Réalisé	Adoption du Programme de Réforme de l'Etat et de Modernisation de l'Administration (PREMA), en particulier pour les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines et de la déconcentration.	Réalisé
			Tenue régulière des rencontres du Comité de Pilotage interministériel de la LPNDDL.	Réalisé
A2	Accompagner la mise en œuvre des plans de décentralisation et déconcentration (P2D) dans les secteurs prioritaires.	Réalisé	Tenue de la revue annuelle sectorielle de la LPNDDL	Réalisé
			Tenue régulière des réunions du groupe thématique décentralisation et développement local visant à aligner les différentes interventions dans le secteur.	Réalisé (Irrégulièrement)
A3	Appuyer la territorialisation des politiques sectorielles et leur articulation avec les PDL.	Réalisé	Rencontres semestrielles du Comité de Pilotage du PASDD	Réalisé (Partiellement)

<b>RESULTAT 2 - LE FINANCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION REpond AUX BESOINS DES COLLECTIVITES LOCALES AINSI QU' AUX CONCEPTS D'ÉQUITE ET DE TRANSPARENCE</b>				
<u>Activités inscrites au titre du PASDD</u>			<u>Engagements du Gouvernement</u>	
A4	Soutenir la mise en place d'un mécanisme de financement de la décentralisation permettant de financer le fonctionnement, l'investissement et l'appui technique des CL	Réalisé	Adoption de décrets de création et le fonctionnement effectif du Comité National des Finances Locales et des Comités Locaux des Finances Locales	Réalisé (Partiellement)
A5	Reformer la fiscalité locale et améliorer les ressources propres afin de contribuer au financement des CL	Appui délivré	Inscription et exécution des crédits de fonctionnement, d'appui technique et de compensation des compétences transférées de façon graduelle aux CL ainsi que les crédits déconcentrés (fonctionnement et investissement) en faveur des représentants de l'Etat et des services techniques déconcentrés.	Engagé
			Adoption du texte fixant le mécanisme de financement du développement régional et local ainsi que son Manuel de procédures	Réalisé
A6	Mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation permettant d'assurer le suivi de la chaîne budgétaire locale, tant en recettes qu'en dépenses, et la gouvernance des finances locales	Réalisé	Mise à jour du Code des impôts sur la fiscalité locale	Engagé
<b>RESULTAT 3 - LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS DECONCENTRES ET DECENTRALISES EST ASSURE</b>				
A7	Appuyer la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique	Réalisé	Adoption et mise en application de façon graduelle par secteur des textes relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des procédures y afférentes	Engagé
A8	Restructurer l'administration territoriale déconcentrée	Appui délivré	Institutionnalisation du CNFPCE et clarification de ses missions avec les autres structures de formation	Engagé
A9	Rendre opérationnelle la fonction publique territoriale dans les CL	Non réalisé <sup>2</sup>		
A10	Développer l'ingénierie de la formation afin de contribuer à la formation de tous les acteurs déconcentrés et décentralisés conformément à leurs missions	Réalisé	Relecture du décret N° 081/PRG/SGG/87 déterminant les conditions de nomination et les attributions des préfets, secrétaires généraux de préfecture, des sous-préfets et sous-préfets adjoints	Réalisé
<b>RESULTAT 4 - L'EXERCICE D'APPROFONDISSEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES EST ACCOMPAGNE</b>				
A11	Expérimenter une opération pilote en Guinée forestière pour une gestion de l'état civil approfondie et professionnalisée	Réalisé	Adoption et mise en application de façon graduelle par secteur des textes d'application des transferts de compétences.	Engagé
A12	Assurer l'interface et le suivi des expérimentations menées en Guinée forestière dans le cadre des programmes d'appui aux services déconcentrés	Réalisé	Relecture de textes régissant le fonctionnement de l'état civil.	Réalisé
			Formalisation de l'expérimentation proposée dans le domaine de l'état civil avec un suivi important des structures concernées.	Engagé

<sup>2</sup> Du fait de l'organisation retardée des élections locales, cette activité n'a pu être achevée...

<b>RÉSULTAT 5 - LA DEMOCRATIE LOCALE EST SOUTENUE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES</b>				
A13	Compléter la LPNDDL et son plan d'action par un volet en faveur de la démocratie locale	Appui délivré	Adoption d'un nouvel axe de la démocratie locale dans la LPNDDL et son plan d'action	Non réalisé
A14	Accompagner les nouvelles autorités locales issues des élections communales dans l'exercice de leurs fonctions	Non réalisé <sup>3</sup>		
A15	Mettre en place des plateformes de concertation au niveau local	Réalisé	Adoption des décrets de création des plateformes de concertation avec la société civile et les représentants des syndicats dans les Ministères prioritaires devant mettre en œuvre les plans de décentralisation et de déconcentration.	Réalisé (Partiellement)
A16	Accompagner l'ANCG dans son triple rôle de défenseur des communes, de relais de l'action gouvernementale et de circulation de l'information entre l'Etat, les collectivités et les populations	Réalisé		

→ Les activités du PASDD menées, dans le cadre de la « Convention de financement Union Européenne - République de Guinée », en partenariat étroit avec les autorités nationales (MATD et MFPREMA) et sous leur impulsion, ont permis d'élaborer des fondations solides à la vision institutionnelle de la Décentralisation et de la Déconcentration.

C'est sur ces bases que les développements à venir pourront se déployer pour mieux répondre aux besoins des populations.

<sup>3</sup> Du fait de l'organisation retardée des élections locales, cette activité n'a pu être achevée...

## 3. CAPITALISATION DU PASDD ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

### 3.1. La méthodologie du Programme

L'approche s'est basée sur une gestion partiellement décentralisée en régie publique, à l'exception de la convention de contribution avec l'UNICEF en gestion conjointe ainsi que la subvention en faveur de l'ANCG et certaines études spécifiques en gestion centralisée. Ainsi, l'Assistance Technique<sup>4</sup> du PASDD a élaboré et exécuté, au plus près des administrations concernées, un Plan d'Actions Global des trois années, extrait du cadre logique du PASDD. La gestion décentralisée a été faite à travers l'élaboration et l'exécution de Devis Programmes (DP).

La flexibilité de l'approche a favorisé la préparation et l'approbation d'avenants aux devis programmes du MATD et du MFPREMA en vue de financer de nouvelles activités planifiées dans les PTBA des deux ministères et de compléter et/ou renforcer des activités existantes dans les DP initiaux.

Un autre élément de l'approche a porté sur l'ancrage des experts au sein des ministères et structures bénéficiaires du PASDD dans l'optique d'assurer une gestion de proximité qui facilite l'implication des acteurs en charge de l'application des réformes initiées par le MATD, le MFPREMA, le MB et le MEF en faveur des collectivités locales. En dépit de l'insuffisance de bureaux dans les institutions bénéficiaires du PASDD, notamment le MATD, le MEF et le CNFPCE qui n'a pas facilité cette installation, l'AT a réussi à apporter l'appui-conseil nécessaire.

Au plan institutionnel, chaque DP a été doté d'une Unité de Gestion de Projet (UGP). Aussi, l'organisation de réunions tripartites (DUE, CGFED, AT) a été initiée pour un meilleur partage de l'information et de suivi de l'avancement des dossiers du Programme. De plus, l'organisation en relation avec les UGP, des réunions préparatoires de l'exécution des activités auprès des différentes directions et structures des Ministères a permis de réunir tous les cadres des directions nationales qui ont bien apprécié la démarche. Enfin, les réunions bimensuelles, les réunions techniques hebdomadaires et les rencontres mensuelles du Comité technique de suivi des DP ont largement favorisé les échanges, le partage d'informations et la concertation.

Plus globalement, l'ensemble des acteurs signalent une réelle proximité et des facilités d'échanges permanentes entre les bénéficiaires et l'assistance technique du PASDD ; cette posture a visiblement facilité les conditions de réponses du Projet aux attentes des interlocuteurs de la partie nationale. Si cette approche repose d'abord sur « *les hommes et les femmes concernés* » (plutôt que sur les procédures...), il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit là d'une dimension essentielle, difficile à calibrer dans les appels d'offres des PTF pour la mise en œuvre d'un projet, mais qui doit compter dans le choix des Bureaux d'Etudes et des équipes concernées. En l'occurrence, cette volonté permanente d'être à la disposition des bénéficiaires doit pouvoir se retrouver dans la méthodologie de mise en œuvre proposée au bailleur de fond et à la partie nationale.

#### 3.1.1. L'organisation de l'assistance technique

L'assistance technique du PASDD, en rythme de croisière, a fonctionné sur la base d'une équipe d'une dizaine de permanents (toutes fonctions confondues, à Bruxelles et à Conakry).

<sup>4</sup> Dans le présent document, l'expression « Assistance technique » désigne à la fois le mode d'expression de l'aide européenne et l'équipe d'expertise, de long ou de court terme.

Cette organisation a perduré jusqu'à la dernière période durant laquelle les besoins ont diminué pour se concentrer sur les opérations de clôture du PASDD. Elle a permis une réelle responsabilisation de l'équipe permanente en fonction des spécialités de chacun et des Résultats et Activités formant le cadre logique du Programme. Cette formation est vraisemblablement à l'origine des liens qui se sont tissés et de la qualité des réponses délivrées face aux différentes attentes.

### 3.1.2. L'engagement de la DUE

Tout au long de la période de mise en œuvre du PASDD, il y a lieu de souligner l'engagement des responsables de la Délégation de l'Union Européenne en République de Guinée. Chef de délégation, Chef de coopération, Chargés de programmes qui ont toujours veillé à la bonne exécution des activités inscrites au Programme.

Avec une particulière attention et une grande capacité d'écoute et d'intervention, ils ont réussi à faciliter les actions, imaginer des solutions à des difficultés parfois complexes, maîtriser les agendas, y compris dans des périodes difficiles du Programme, etc. Ce positionnement, volontairement réceptif aux difficultés rencontrées, a constitué un réel soutien pour l'accomplissement des activités du Programme.

### 3.1.3. Le transfert de savoirs

Nombreux sont les programmes d'aide au développement qui sont fondés sur la transmission de savoirs et se bornent à transposer des acquis, des situations, des évolutions sans prendre en compte les contextes, les histoires ou les aspirations. A l'évidence, le PASDD s'est positionné à l'encontre de cette attitude...

Développer des savoirs d'expérience et faciliter leur transmission, cela a consisté à la fois à agir sur les dynamiques collectives favorables à une réelle coopération, sur l'organisation des travaux à mener par une approche collaborative et à intégrer des processus d'information et de formations basés sur les échanges.

Sur le plan des dynamiques collectives, l'AT a toujours réussi à veiller aux conditions de mobilisation des acteurs. Sur le registre de l'organisation du travail, il s'est agi de mettre en place des modalités d'organisation et des pratiques de management propices à des dynamiques d'apprentissages collectifs. Sur le registre de la formation, il s'est agi de mettre en place des dispositifs dédiés, dans et par le travail, en lien avec les situations de travail complexes où la mobilisation de savoirs d'expérience est essentielle.

Si l'on note une réelle et forte appropriation des acquis par les différents interlocuteurs du Programme, c'est parce que tout au long du processus de transmission, l'élaboration des préconisations, des réflexions, des propositions, s'est faite avec les bénéficiaires eux-mêmes qui ont réellement participé à ces stades préalables aux étapes de mise en œuvre des réformes.

Chacun a pu participer, faire part de ses doutes ou de ses questionnements et contribuer ainsi à la définition des méthodes de résolution des problèmes. Jamais les interlocuteurs ne se sont sentis positionnés dans un simple rôle « d'apprenant » mais bien dans celui de participant. Et la prise en compte des problématiques quotidiennes rencontrées par les différents acteurs a constitué une recherche permanente de l'assistance technique qui a permis cette dynamisation collective. Une telle attitude est d'ailleurs également signalée par des partenaires du programme (d'autres bailleurs de fonds, par exemple) qui ont pu observer les évolutions positives qui ont marqué l'atteinte des objectifs du PASDD.

→ Nul doute que la méthodologie de mise en œuvre du Programme et de transfert de savoirs a été un gage de la bonne appropriation des acquis.

### 3.2. La réalisation des attentes initiales

Le PASDD, dès son démarrage, avait listé des attentes (imaginées comme autant de résultats à atteindre) susceptibles de mesurer les avancées du Programme (et plus largement) dans sa contribution à la concrétisation de la politique publique de Décentralisation-Déconcentration.

Quarante-deux (42) éléments constituaient cette liste qu'il convient aujourd'hui de présenter par sous-thèmes :

- le pilotage de la Décentralisation-Déconcentration ;
- la Décentralisation ;
- la 2D ;
- la Déconcentration ;
- les missions du MATD ;
- la gestion du Programme.

La lecture attentive du tableau ci-après permet d'illustrer à quel point les activités du PASDD, menées en collaboration avec les équipes de la partie nationale ont permis de notables avancés qui sont autant de socles pour fonder, si ce n'est les contours d'une nouvelle politique publique de Décentralisation-Déconcentration, des pistes sérieuses de poursuite d'une action de soutien à la 2D guinéenne.

On note ainsi que :

- 78,6 % de ces attentes ont été réalisées en tout ou partie ;
- près de 60 % doivent ou méritent d'être poursuivies ;
- la moitié des « non réalisés » est, en réalité, reprise par un autre bailleur de fonds ou enclenchée partiellement ;
- une bonne partie (près de la moitié) de cette catégorie est liée au retard pris pour l'installation des nouveaux exécutifs communaux ou en attente d'une décision d'ordre politique.

Les observations portées sur ce tableau permettent de mieux cerner les conditions de réalisation ou donnent des précisions sur des situations de non réalisation (notamment lorsque des PTF ont appuyé l'initiative, illustrant ainsi de bonnes conditions de coordination de l'aide internationale aux profits de la Décentralisation guinéenne).

Le partage du présent document de capitalisation vise à renforcer et améliorer cette coordination, notamment avec les PTF qui commencent à se positionner sur ces thématiques (Décentralisation, Déconcentration, Bonne gouvernance).

A titre d'exemple, l'engagement de l'Agence française de Développement et de la Banque Mondiale auprès de l'ANAFIC démontre comment un outil dont la conception a été fortement soutenue par l'Union Européenne peut être opérationnalisé et pérennisé grâce à l'intervention d'autres bailleurs de fonds, en parfaite coordination.

Tableau 4 - Réalisation des attentes initiales

LES ATTENTES ANNONCÉES AU DEMARRAGE DU PROGRAMME (cf. cadre logique d'intervention)	ETAT DE MISE EN ŒUVRE				OBSERVATIONS
	Réalisé	En cours ou réalisé en partie	A poursuivre	Non réalisé	
<b>PILOTAGE DE LA DÉCENTRALISATION-DECONCENTRATION</b>					
Appuyer l'actualisation régulière du plan d'action de la LPNDDL	X		X		Trois ateliers consacrés à cette activité à Kindia (2015), Conakry (2016) et à Coyah (2018)
Appuyer le pilotage politique et opérationnel auprès du CIP de la LPNDDL, CNFL et du groupe thématique de décentralisation et développement local	X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus d'une dizaine de sessions de CIP organisées, la CIP équipée en matériel informatique et en voiture</li> <li>- Participation à deux réunions du groupe thématique décentralisation et développement local (ce groupe a changé d'appellation)</li> </ul>
Appuyer l'opérationnalisation du système de Suivi et Evaluation	X		X		Les bases de données du MATD administrées par le Bureau stratégie et Développement et la DND ont été enrichies, des indicateurs de performance et de résultats ont été définis. Des moyens ont été donnés aux SERACCO pour alimenter de façon régulière ces bases de données
<b>DÉCENTRALISATION</b>					
Appuyer la revue annuelle sectorielle de la Décentralisation et de la réforme de l'Etat	X		X		Une seule fois à Kindia en 2016
Aider à l'augmentation progressive des dotations de fonctionnement, appui technique et de compensation des compétences transférées	X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les dotations de fonctionnement aux CL sont passées de 45 à 75 milliards de GNF en 2018</li> <li>- Projet de Loi de finances 2019 : 518 milliards de GNF pour le FNDL</li> <li>- Mode de virement de ces ressources aux CL amélioré et transparent, grâce aux comptes bancaires ouverts pour chaque CL et au paramétrage de ces comptes dans le système informatisé de la chaîne de dépense</li> </ul>
Appuyer la mise en place d'un mécanisme pour le financement du développement régional et local abondé et alloué aux CL	X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ANAFIC est créée et opérationnelle.</li> <li>- La loi de finances 2019 a budgétisé la principale ressource devant abonder le FNDL (15% taxes sur revenus miniers).</li> <li>- Des PTF -BM et AFD- ont abondé le fonds.</li> <li>- Nomination membres du CA réalisée.</li> </ul>
Appuyer la rationalisation et l'optimisation des ressources propres des CL		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostic du potentiel fiscal fait, guide de fiscalité et manuel de recouvrement élaborés, Missions d'appui conseil visant à optimiser les ressources réalisées dans 81 communes.</li> <li>- Participation aux Etats généraux des Impôts à Fria en 2016 avec des mesures d'amélioration à mettre en œuvre.</li> </ul>

Soutenir l'appropriation du dispositif de fiscalité locale par les acteurs concernés et à l'adoption de nouveaux impôts dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, notamment dans le domaine du foncier.		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien au dispositif de fiscalité locale réalisé à travers le diagnostic fait et les guides élaborés.</li> <li>- Proposition de nouveaux impôts.</li> <li>- Reste à les mettre en œuvre, à travers le code général des impôts et une réforme de la fiscalité locale</li> </ul>
Appuyer l'adoption, l'application et la vulgarisation d'une politique de la Fonction Publique Territoriale (FPT) au niveau central et local		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet de statuts FPT validés par le Conseil interministériel récemment approuvé par le Gouvernement.</li> <li>- En attente du vote à l'AN.</li> </ul>
Accompagner la mise en place progressive de la Fonction Publique Territoriale dans les collectivités locales.				X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le processus est enclenché.</li> <li>- Le PACV s'est engagé pour poursuivre cette réforme avec les bénéficiaires.</li> </ul>
Appui à l'adoption et à la mise en application de façon graduelle par secteur des textes d'application des transferts de compétences				X	Toutefois, diagnostic réalisé, causes du non transfert connues, des recommandations ont été formulées des projets d'arrêtés conjoints en fonction des domaines de compétences concernés sont disponibles.
Proposer des formations au profit des élus locaux et contribuer au renforcement des capacités de l'ANCG, acteur clé de décentralisation en tant qu'organisation de soutien aux CL et interface entre pouvoir central et local.		X	X		Le PASDD a appuyé l'ANCG dans l'élaboration de son plan d'actions et organisé plusieurs formations au profit des anciens élus locaux.
Accompagner les acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage des investissements				X	Cette activité est réalisée par le PACV. Il y a nécessité de reprendre cet exercice avec les nouveaux élus qui viennent d'être installés en Novembre 2018.
Appuyer l'implication des associations d'usagers dans le bon fonctionnement des CL	X		X		A travers leur présence systématique dans les cadres de concertation, les CPD, les séminaires et ateliers organisés et la promotion du budget participatif.
Promouvoir la concertation locale pour une meilleure participation à la vie locale et un meilleur contrôle citoyen des populations aux niveaux national et régional de services publics locaux	X		X		
Renforcer les capacités et la gouvernance de l'ANCG à travers un partenariat avec une association internationale de pouvoir local	X				
Aider l'ANCG à s'impliquer et s'approprier des démarches expérimentales menées en Guinée Forestière dans le domaine de l'Etat Civil.				X	
Appuyer l'ANCG à la mise en œuvre des actions auprès des CL en faveur de la communication, de				X	Retard dans l'organisation des élections locales et l'installation des Maires.

la redevabilité, de la coopération décentralisée de l'intercommunalité.					
Réalisation de modules de formation au bénéfice des nouveaux élus des élections locales sur leurs rôles et le fonctionnement des CL	X		X		Cinq nouveaux modules ont été élaborés, testés et disponibles auprès du CNFPCE.
Elaboration et mise à disposition des CL de guides et manuels édités		X	X		La diffusion du manuel de contrôle a été réalisée dans toutes les régions, les guides de fiscalité et le manuel de recouvrement, en partie, à l'occasion de la formation des formateurs. Pour ce qui concerne le reste des codes édités en instance de distribution, le MATD se chargera de leur mise à disposition des CL et services déconcentrés.
Participer à la création de mécanismes de participation institutionnalisés avec les pouvoirs publics locaux à destination des populations				X	
<b>2D</b>					
Appuyer l'opérationnalisation des instances de concertation locales et centrales sur la gestion des finances publiques locales		X	X		Les bénéficiaires ont opté plutôt pour l'installation des conseils préfectoraux de développement dans toutes les préfectures (instance composée de toutes les couches socio-professionnelles et des responsables des services déconcentrés capables de jouer ce rôle).
Apporter une assistance technique aux organes et acteurs exerçant le contrôle de tutelle financière des CL et le contrôle financier des dépenses locales et aux publications des budgets et des résultats du contrôle budgétaire		X	X		486 responsables en charge du contrôle de tutelle et du contrôle financier ont bénéficié de cette assistance dans les huit régions, les 33 préfectures et 81 communes, à travers la diffusion de manuel d'audit et de contrôle interne, des formations-action sur l'élaboration du budget communal et la reddition de comptes annuels.
Appuyer l'adoption et la vulgarisation d'un statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, création de plateformes de concertation dans les départements ministériels afin de favoriser l'adoption et la mise en application des plans de décentralisation et déconcentration		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet de statuts validé par le conseil interministériel.</li> <li>- Des projets de décrets relatifs aux plateformes de concertation dans les départements sont élaborés.</li> <li>- Début de mise en place du plan 2D dans certains ministères tels que la santé.</li> </ul>
Amélioration de la Gestion des Ressources Humaines de l'administration territoriale au niveau central, régional, préfectoral et sous-préfectoral Appuyer l'encadrement et la Gestion Ressources Humaines des Collectivités Locales.		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostic de gestion des ressources humaines réalisé.</li> <li>- Manuel GRH élaboré, mais insuffisamment diffusé.</li> </ul>
Pérennisation du financement du Centre National de Formation et de Perfectionnement des Collectivités et des Elus de Sérédou en tant qu'institution de référence pour la formation		X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un plan stratégique en vue de la pérennisation du CNFPCE est disponible et peut être actualisé ;</li> <li>- Des PTF ont signé des contrats avec le CNFPCE pour organiser des formations sur le terrain.</li> </ul>

continue et le perfectionnement des cadres des services déconcentrés, des agents des Collectivités Locales, des élus, des organisations de la société civile et du secteur privé.					- Les CL doivent prévoir dans leurs budgets une ligne budgétaire pour soutenir les formations du CNFPCE dans leurs communes.
Appui à l'institutionnalisation du CNFPCE et clarification de ses missions avec les autres structures de formation				X	Le projet de décret est encore en instance au niveau du Secrétariat de la PR.
Appui à la réalisation des plans 2D dans les secteurs prioritaires		X	X		Les plans 2D des ministères de la Santé, de l'urbanisme, des Travaux publics de l'Education sont disponibles.
Appuyer l'adoption de décrets de création des plateformes de concertation avec la société civile et les représentants des syndicats dans les Ministères prioritaires devant mettre en œuvre les plans 2D	X				- Les projets de décrets sont disponibles. - Reste leur signature en vue de leur mise en œuvre.
<b>DECONCENTRATION</b>					
Appui à l'élaboration d'une charte de la déconcentration	X				- Charte de la déconcentration disponible. - Reste sa vulgarisation dans tous les ministères et auprès des services du MATD.
Appuyer l'adoption d'une politique de déconcentration administrative et des personnels et aider à sa mise en œuvre		X	X		Diagnostic réalisé, effectifs non postés connus, référentiel des métiers établis mais déconcentration des personnels non réalisée.
Appuyer l'adoption du PREMA, en particulier pour les axes stratégiques de la GRH et de la déconcentration.	X				
Appui à l'élaboration des cadres organiques de l'administration locale y compris ceux des sectoriels	X		X		Les projets de décrets sont disponibles à cet effet, à la suite de plusieurs séances de travail interministérielles.
Accompagnement des administrateurs territoriaux dans l'exercice de leurs attributions de représentants de l'Etat, de contrôle de légalité des actes des CL et de coordination des services techniques déconcentrés				X	Le PASDD n'a pas réalisé cette activité par contre, le CNFPCE l'a fait dans toutes les régions, avec l'appui financier du PACV (Banque mondiale et AFD) ;
Améliorer des compétences des services déconcentrés préfectoraux pour qu'ils puissent exercer un appui conseil aux Collectivités Locales.	X		X		Plusieurs formations ont été déroulées en leur faveur. Ils sont compétents pour exercer cette fonction de tutelle administrative.
Appuyer la relecture des textes régissant le fonctionnement de l'état civil.		X			La Banque Mondiale va financer une revue documentaire et législative sur cette thématique (ainsi que sur l'identification).

Appuyer la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la convention de contribution avec l'UNICEF relative au projet pilote, développement de mécanismes et des outils de gestion soutenant la gestion de l'état civil et mise en œuvre du nouveau système de gestion de l'état civil en Guinée Forestière Redynamiser et opérationnaliser l'état civil dans l'intégralité et de par ses liens intersectoriels	X		X		L'expérimentation de la modernisation de l'état civil à Nzérékoré a été satisfaisante, son essaimage dans les autres régions a commencé, avec l'appui d'autres bailleurs.
Responsabiliser les différents acteurs de la chaîne de l'état civil du niveau central et au niveau local et appuyer la formalisation de l'expérimentation proposée dans le domaine de l'état civil avec un suivi important des structures concernées	X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie nationale de réforme et modernisation de l'état civil approuvée</li> <li>- Suivi permanent de la mise en œuvre à poursuivre</li> </ul>
<b>MISSIONS DU MATD</b>					
Appuyer la mise en œuvre et l'actualisation du plan de travail du MATD et des directions nationales	X		X		De 2015 à 2018, l'AT a appuyé le MATD dans l'élaboration et la budgétisation de son PTA annuel
Restructuration et redéploiement du personnel de l'administration territoriale suite à l'audit organisationnel et institutionnel du MATD (avec redéfinition des missions, attributions, méthodes de travail, responsabilités et obligations au niveau central et déconcentré)				X	Pourtant déterminante pour l'efficacité et la durabilité des réformes en cours.
<b>GESTION DU PASDD</b>					
Appuyer la préparation et la mise en œuvre des Devis programmes	X				
Appui à la mobilisation de l'expertise court-terme	X				Les Experts non principaux dont le nombre avoisine 20 ont fait l'objet de suivi, d'accompagnements par les experts principaux.

→ Le taux de réalisation des attentes initiales démontre la pertinence du PASDD...

### 3.3. Le PASDD en chiffres

Même si on ne peut mesurer un programme d'aide au développement à l'aune de quelques chiffres, trop réducteurs au regard de l'ampleur des travaux effectués depuis le début de la mise en œuvre du PASDD, cette approche est utile.

Ainsi, le tableau suivant permet de bien mesurer l'ampleur des activités menées, mais aussi les instruments élaborés et l'aide technique et logistique qui a ponctué le développement du Programme auprès des multiples bénéficiaires.

Tableau 5 - Les chiffres clés du PASDD

THEME	INDICATEUR	UNITE DE MESURE	MESURE
ASSISTANCE TECHNIQUE	Assistance juridique	Nombre de projets de texte élaborés	48
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT court terme	Nombre d'experts court terme	25
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT court terme	Nombre de jours	1.323
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT court terme	Nombre de rapports produits	22
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT long terme	Nombre d'experts	5
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT long terme	Nombre d'ateliers de validation	22
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT long terme	Nombre de jours	2.908
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT long terme	Nombre d'experts long terme	5
ASSISTANCE TECHNIQUE	AT long terme	Nombre de membres de l'équipe d'appui	6
BENEFICIAIRES	Communes	Nombre concerné	66
BENEFICIAIRES	Ministères et institutions	Nombre concerné	72
INVESTISSEMENT	Véhicules 2 roues achetés	Nombre	16
INVESTISSEMENT	Véhicules 4 roues achetés	Nombre	20
PROJET	Volume global initial	€	10.000.000
VISIBILITE	Eléments de communication	Nombre distribué	900
VISIBILITE	Spots radio/TV	Nombre de passages	80
VISIBILITE	Tables-Rondes	Nombre de participations	8
VULGARISATION	Guides et manuels distribués	Nombre	1.268
VULGARISATION	Guides et manuels édités	Nombre	22.800
VULGARISATION	Guides et manuels réalisés	Nombre	9

### 3.4. Les évolutions du cadre juridique et institutionnel

→ De 7 à 10.000.000, les chiffres du PASDD illustrent des activités multiples et nombreuses qui ont rythmé le renforcement de la Décentralisation et de la Déconcentration en Guinée.

L'un des apports essentiels du PASDD tout au long de sa mise en œuvre a été, sans conteste, un effort soutenu pour permettre les évolutions nécessaires du cadre juridique et institutionnel guinéen dans les domaines d'action du Programme.

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, ce sont cinquante (50) textes législatifs et réglementaires qui ont bénéficié des expertises réalisées dans le cadre du Programme.

Cela mérite d'être signalé également par la méthode adoptée en vue d'une appropriation la plus grande et la plus rapide possibles. En effet, ces textes ont fait l'objet de principes d'élaboration collectifs et interactifs. On ne compte pas le nombre de versions produites et soumises aux différents comités techniques, de pilotage ou ad hoc. Que ce soit dans le cadre de missions de court terme ou de l'assistance technique permanente, à chaque fois, les acteurs concernés des différents départements ministériels ont été étroitement associés à l'écriture, à l'évaluation et à la procédure de validation de ces textes.

Cette méthode offre également la garantie d'une bonne insertion dans le cadre juridique et institutionnel ante et de possibilités de vulgarisation plus aisées.

Tableau 6 - Textes élaborés dans le cadre du PASDD

CHAMP JURIDIQUE	DENOMINATION	THEMATIQUE PREMIERE	THEMATIQUE SECONDE
LEGISLATIF	Projet de statut général des fonctionnaires des collectivités locales (loi 028)	DECENTRALISATION	FONCTION PUBLIQUE LOCALE
LEGISLATIF	Loi portant statut des fonctionnaires des collectivités locales	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	FONCTION PUBLIQUE LOCALE
LEGISLATIF	Projet de loi portant organisation générale de l'administration publique (Loi 025)	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	
LEGISLATIF	Loi ordinaire L/2017/040/an du 24 février 2017 portant code révisé des collectivités locales de la République de Guinée	2D	ORGANISATION DES REGIONS, PREFECTURES et COMMUNES
LEGISLATIF	Loi L/2016/N° 001/AN portant loi de finances pour l'année 2016 autorisant la création du FNDL et de l'établissement public administratif en charge de sa gestion	2D	FINANCES LOCALES
LEGISLATIF	Projet de loi portant statut général des agents de la fonction publique	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	FONCTION PUBLIQUE
REGLEMENTAIRE	Arrêté conjoint A/2018/5212/MEF/MMG/MB/MATD/SGG du 13/07/2018 portant application de l'article 165 du Code minier, portant modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle des 15 % des taxes minières allouées aux Collectivités locales	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Décret D/2017/298/PRG/SGG du 11 Novembre 2011 portant création de l'Agence nationale de Financement Local (ANAFIC)	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté fixant les critères d'allocation des dotations du BND aux Collectivités locales	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté portant mise en place d'un comité de gestion du FODEL	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté portant modalités d'élaboration de la convention de développement communautaire	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté conjoint fixant la nomenclature budgétaire et comptable des Collectivités locales	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES

REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté conjoint (MATD-MFPREMA) portant mise en place d'une Fonction Publique Locale	DECENTRALISATION	FONCTION PUBLIQUE LOCALE
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant création attribution et organisation du CNFPCE	DECENTRALISATION	FORMATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant mise en œuvre de l'intercommunalité	DECENTRALISATION	INTERCOMMUNALITE
REGLEMENTAIRE	Décret portant principes généraux d'organisation et de fonctionnement des services communaux en République de Guinée	DECENTRALISATION	SERVICE PUBLIC LOCAL
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté portant attributions et organisation des services communaux en République de Guinée	DECENTRALISATION	SERVICE PUBLIC LOCAL
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté interministériel fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales en matière d'éducation	DECENTRALISATION	TRANSFERT DE COMPETENCES
REGLEMENTAIRE	Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales dans le domaine des Travaux Publics	DECENTRALISATION	TRANSFERT DE COMPETENCES
REGLEMENTAIRE	Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et Habitat	DECENTRALISATION	TRANSFERT DE COMPETENCES
REGLEMENTAIRE	Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'hydraulique rurale et semi-urbaine	DECENTRALISATION	TRANSFERT DE COMPETENCES
REGLEMENTAIRE	Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière de santé	DECENTRALISATION	TRANSFERT DE COMPETENCES
REGLEMENTAIRE	Décret D/285/PRG/SGG du 31 Octobre 2017 portant modalités de constitution et de gestion du Fonds de Développement Economique Local	DECENTRALISATION	FINANCES LOCALES
REGLEMENTAIRE	Projet de décret fixant les conditions et modalités de bonification des fonctionnaires suite formation/perfectionnement	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret fixant les modalités de déroulement du stage probatoire	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière d'évaluation des performances	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de cessation définitive de service	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de changement de corps	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de Classification des emplois par hiérarchie, grade et échelon	FONCTION PUBLIQUE	

REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de mesures positives de genre et d'équité dans la fonction publique	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de positions administratives	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de procédure disciplinaire	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de recrutement des fonctionnaires	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Fonction Publique	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret relatif aux modalités d'exercice du droit de grève dans les services publics	FONCTION PUBLIQUE	
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant clarification et répartition des compétences entre les départements ministériels, les services déconcentrés et les collectivistes décentralisés en République de Guinée	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	2D
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant mise en œuvre des plans 2D	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	2D
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant statut particulier de la Ville de Conakry	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	2D
REGLEMENTAIRE	Projets de décrets portant conditions et modalités de mobilisation par les collectivités locales des expertises disponibles dans les services déconcentrés de l'Etat des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'urbanisme/travaux publics	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	2D
REGLEMENTAIRE	Projets de décrets portant création, organisation et fonctionnement de la plateforme multi-acteurs de pilotage du plan de décentralisation et de déconcentration des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'urbanisme/travaux publics	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	2D
REGLEMENTAIRE	Projet d'arrêté portant mise en place de la coordination Intersectorielle de la Réforme et de la Modernisation de l'Etat civil (CIRMEC)	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant Charte de la déconcentration	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Préfectorale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Régionale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Sous-préfectorale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant organisation de l'administration préfectorale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION

REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant organisation de l'administration régionale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant organisation de l'administration sous-préfecturale	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	DECONCENTRATION
REGLEMENTAIRE	Projet de décret portant institution du Numéro d'Identification Nationale Unique	ORGANISATION ADMINISTRATIVE	ETAT CIVIL

### 3.5. L'approfondissement de la Déconcentration-Décentralisation

→ C'est une cinquantaine de textes législatifs et réglementaires qui a bénéficié des expertises du Programme.

#### 3.5.1. La construction des bases de la Déconcentration

Une des particularités du PASDD au regard des autres Projets et Programmes qui entrent dans le champ de la « Gouvernance », c'est l'accent particulier mis sur l'appui à la Déconcentration.

L'ensemble des interlocuteurs soulignent cet aspect particulier qui illustre l'adage selon lequel il n'est de Décentralisation réussie que lorsque la déconcentration territoriale des administrations de l'Etat est elle-même réussie.

En effet, un effort particulier a été mené pour soutenir la mise en œuvre de la Déconcentration en République de Guinée avec un appui continu apporté au Ministère en charge, le MATD. Et cet effort a revêtu des formes multiples :

- sur le cadre juridique avec notamment l'élaboration de la « Charte de la Déconcentration » ;
- les réflexions et l'accompagnement de l'organisation générale des services déconcentrés de l'Etat ;
- la formation des personnels concernés et le renforcement du CNFPCE qui permet un renforcement de la gouvernance territoriale et une focalisation particulière sur les aspects déontologiques ;
- une aide décisive à la vulgarisation des cadres juridiques d'intervention de l'administration territoriale ;
- le suivi des grands dossiers du MATD et l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre de son PTA.

Surtout, les équipes du MATD ont bien le sentiment d'avoir été « prescripteurs » du Programme et ainsi d'avoir pu développer leurs capacités à répondre aux besoins réels. Ils saluent l'initiative d'un partenaire au développement qui appuie visiblement la Déconcentration et souhaiteraient que cette thématique soit davantage soutenue. Ainsi, l'état des lieux de l'administration territoriale mené dans la région de Boké pourrait être généralisé à l'ensemble du pays et lui permettre d'être plus performante et plus en phase avec les attentes des collectivités locales et des populations.

Même si beaucoup de choses restent à faire dans le domaine, les activités réalisées sont perçues comme une réelle avancée qui a permis de forger un socle sur lequel beaucoup d'initiatives pourront être imaginées et menées grâce à une forte appropriation des concepts fondamentaux et des conséquences de la vision institutionnelle du pays que représente la Décentralisation.

#### 3.5.2. La transmission des méthodes de travail

De l'avis général, cet appui a été un « gain de temps » considérable pour l'administration qui s'est accompagné d'une véritable professionnalisation dans la gestion des dossiers.

« Avant le PASDD, on badinait... » dit un haut responsable ministériel... La méthode d'intervention du PASDD a fortement contribué à des évolutions culturelles décisives pour l'administration dans le suivi des études et leur concrétisation, dans le renforcement des capacités, notamment managériales, dans l'appui aux travaux de conception et d'élaboration de projets (au-delà de l'idée initiale), mais aussi dans le respect des calendriers... L'un des meilleurs exemples de cet apport essentiel trouve ses fondements dans le grand chantier des finances et de la fiscalité locales ; ce dossier était à l'état embryonnaire depuis des années et aujourd'hui, la Guinée dispose d'un instrument efficace pour faire vivre les aides financières aux collectivités locales (l'ANAFIC) et de toutes les bases pour lancer une réforme de la fiscalité locale performante.

Ce qui semble avoir été essentiel, grâce à la disponibilité permanente de l'assistance technique, c'est sa capacité à répondre aux besoins et à trouver les technicités indispensables, y compris à l'extérieur avec l'apport d'expertises ad hoc, qui pouvaient faire défaut à l'administration.

Enfin, visiblement, le positionnement de l'expertise du PASDD, véritablement « imbriquée » dans le quotidien des différentes directions, a permis une très bonne compréhension des contraintes et la mise en œuvre de solutions/propositions appropriées.

### 3.5.3. La dimension interministérielle

L'ensemble des cadres des ministères rencontrés par la mission de capitalisation émet un avis très favorable et très positif sur l'accent porté par les experts du PASDD, tout au long du Programme, à la dimension interministérielle de nombre de thématiques.

Certainement, les habitudes de travailler ensemble, entre Directions à l'intérieur d'un même ministère ou entre plusieurs ministères concernés par une même affaire, ont été prises à cause de cette attention. Ces habitudes acquises sont aujourd'hui autant de points forts pour la poursuite de la gestion des politiques publiques, comme pour leur élaboration.

Tout le travail mené avec la coordination du PREMA, depuis la réforme de la Fonction Publique et jusqu'à la définition d'une FPL, l'a été avec une volonté affirmée d'associer tous les départements concernés, depuis la réflexion initiale jusqu'à l'élaboration du cadre juridique et à son adoption. Cela a permis de comprendre la nécessité de visions globales dans l'articulation des politiques publiques tout en ne sacrifiant pas les approches concrètes et pragmatiques.

Cette approche croisée (à la fois verticale pour chaque ministère et horizontale pour tous les ministères concernés par un même thème) est devenue une véritable méthode de travail acceptée et reconnue par tous ; cela d'autant plus qu'elle a été couronnée de succès dans des domaines qui étaient restés longtemps à l'état initial de réflexion préalable.

Ces plateformes de concertation existent et perdureront car les habitudes sont désormais inscrites dans le contexte quotidien des administrations.

→ *Jamais un tel programme n'avait permis de telles avancées en matière d'organisation des services de l'Etat.*

### 3.6. Le PASDD et son environnement

#### 3.6.1. Les liens avec d'autres Projets ou Programmes

Une des caractéristiques de la mise en œuvre du PASDD a consisté en une ouverture permanente du Programme et de ses activités sur le contexte guinéen.

A ce titre, des liens étroits se sont tissés avec des activités menées par d'autres programmes, y compris soutenus par d'autres bailleurs de fonds que l'Union Européenne au titre desquels on peut citer notamment le PACV (Programme d'Appui aux Collectivités Villageoises soutenu par le Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement).

Ces relations étroites trouvent leur illustration dans l'opérationnalisation de l'ANAFIC dont la création (de la réflexion préalable à la définition de son architecture juridique et à son opérationnalisation) a été accompagnée par des initiatives du PASDD et dont la poursuite et la concrétisation s'effectuent et s'effectueront avec d'autres PTF (Banque Mondiale, AFD, etc.).

Le tableau ci-après illustre cette articulation complémentaire.

Tableau 7 - Complémentarité PACV / PASDD

PROGRAMMES		PACV	PASDD
Sources de financement		IDA - AFD	FED
<b>COMPOSANTE 2 : Renforcement des institutions et des capacités</b>			
Un Fonds national de développement local (FNDL) est créé et opérationnel			<b>Résultat 2</b> - Etude opérationnalisation du FNDCL et création EPA
Un établissement public à caractère administratif (EPA) fournit l'assistance technique aux CR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'ateliers de vulgarisation du code des impôts auprès des élus et cadres décentralisés et déconcentrés</li> <li>- Organisation des séances de plaidoyers auprès des ministères des finances et du budget</li> <li>- Organisation d'ateliers nationaux d'appropriation des enjeux de la décentralisation, la gouvernance et le développement local</li> <li>- Elaboration de la structure de fonction de l'EPA</li> <li>- Formation des acteurs sur le fonctionnement de l'EPA</li> </ul>		<b>Résultat 2</b> - Mobiliser un ENP pour déterminer les dotations des ministères sectoriels en faveur des élus  - Appui au ST de la CIP  <b>Résultat 1</b> - Organiser un séminaire gouvernemental
Pourcentage de maires élus et personnel clé formés (remis à niveau) dans les administrations locales et l'utilisation d'outils fiduciaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation des élus et personnel clé des CR aux aspects juridiques de fonctionnement des collectivités locales</li> <li>- Formation au leadership et à l'équité</li> <li>- Formation en gestion administrative, financière et comptable et la passation des marchés à l'usage des collectivités</li> </ul>		<b>Résultat 3</b> - Formations prévues dans les 7 RA dans le cadre du DP de croisière

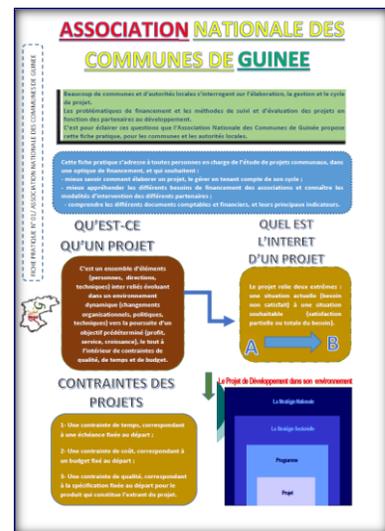
<p>Nombre de CR sélectionnées dont le personnel technique de la sous-préfecture est détaché auprès du Maire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plaidoyer auprès des autorités administratives sur la mise en place de la fonction publique locale</li> <li>- Organisation de cadres de concertation sur la complémentarité entre décentralisation et déconcentration dans un esprit de développement local participatif</li> <li>- Etude sur les appuis institutionnels aux CR pilotes</li> </ul>	<p><b>Résultat 4</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appuyer le choix des CL pilotes en vue de la mise en place de la FPL</li> <li>- mise en place de trois plate formes de concertation dans le cadre des 2D</li> <li>- Atelier de capitalisation sur la démarche 2D</li> </ul>
<p>L'État transfère annuellement 15 % des revenus miniers aux communautés locales comme prévu à l'article 165 du Code minier</p>	<p>Organisation des séances de plaidoyers auprès du Ministère des finances, Budget et des mines</p>	<p><b>Résultat 2</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobiliser un ENP sur les dotations ministérielles à transférer aux CL</li> </ul>
<p>Pourcentage de CR qui ont augmenté les recettes locales d'au moins 10 % par rapport à l'année précédente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation des élus, cadres SPD/STD et cadres techniques détachés auprès des CR sur la fiscalité locale et la gestion budgétaire</li> <li>- Appui à la budgétisation participative et au SEP</li> <li>- Organisation de cadres de concertation des acteurs sur la mobilisation et la gestion des recettes locales</li> </ul>	<p><b>Résultat 3</b> <b>Résultat 2</b> <b>Résultat 5</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formations prévues dans le DP de croisière</li> <li>- CNFIL au niveau local</li> <li>- Installation et formation des CPD</li> </ul>
<p>Un système de S&amp;E informatisé est opérationnel à tous les niveaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internalisation du manuel de suivi-évaluation</li> <li>- Appui à l'organisation de cadres locaux de concertation sur le suivi-évaluation (SEP)</li> <li>- Formation des cadres des ERA, SPD sur la gestion de la base de données</li> </ul>	<p><b>Résultat 1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation des SERACCO sur la gestion de bases de données</li> </ul>

### 3.6.2. Le soutien à l'ANCG



Dans le cadre d'un partenariat avec l'AIMF (Association Internationale des Maires Francophones), l'ANCG (Association Nationale des Communes de Guinée) a été l'un des bénéficiaires de l'action du PASDD. Cet appui a consisté en un soutien au recrutement d'une direction administrative (Secrétaire permanent et staff) et à la réflexion sur les missions et l'organisation de cette structure de représentation des communes ainsi que sur son fonctionnement interne ; une aide à l'équipement a aussi été apportée.

Plusieurs documents ont été produits, qui sont en attente de validation dès lors que l'association pourra se doter de ses instances politiques de direction (après un Congrès national qui



pourra être réuni dès lors que les 342 communes guinéennes disposeront d'un exécutif validé après les élections communales du 4 février 2018). Parmi ceux-ci, on notera :

- un manuel des procédures de gestion administrative et financière du Secrétariat exécutif permanent ;
- de premières fiches pratiques thématiques à l'attention des nouveaux maires ;
- une stratégie de communication ;

qui sont autant d'instruments indispensables à la vie de l'ANCG et qui pourront être mis à la disposition des nouveaux responsables dès leur entrée en fonctions.

Les permanents de l'ANCG insistent sur le soutien apporté par l'AT du PASDD dans cet effort de préparation de l'entrée en fonction des futurs responsables et la qualité de l'aide méthodologique délivrée comme de la considération développée.

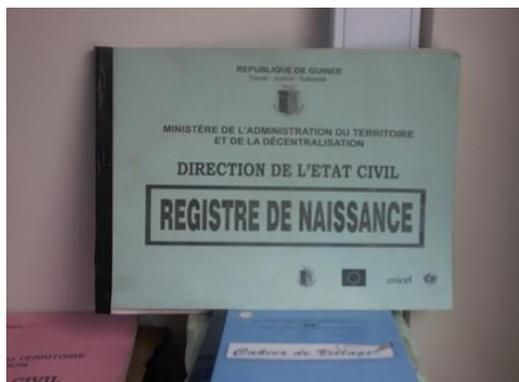
### 3.6.3. Partenariat avec l'UNICEF

Le projet était d'organiser de façon concertée le système d'état civil guinéen après une évaluation et dans le but de définir une stratégie nationale.

Avec le PASDD, il a été conçu une approche consultative la plus large possible de façon à intégrer tous les acteurs (y compris certains participants de la chaîne d'état civil qui n'avaient jamais eu l'occasion de se rencontrer, comme ceux venant des secteurs de la santé, de la justice et des collectivités locales).

Sans conteste, cela a facilité l'appropriation par tous du nouveau système (notamment grâce à des sessions de formation rassemblant pour la première fois toutes les personnes concernées).

Grâce à cette méthode, pour la responsable de l'UNICEF, « *ce n'était plus un Projet mais bien davantage un programme national de réforme* » qui a pu envisager les évolutions de façon globale (élaboration d'une stratégie, sécurisation des registres, uniformisation des pratiques, tests localisés – région de N'Zérékoré – dont les enseignements peuvent être généralisés, etc.) et mieux cerner l'exercice d'une compétence communale (il est en cours de démultiplication sur les régions de Labé et Conakry).



### 3.6.4. La génération de liens nouveaux

Ce lien avec les actions menées parallèlement à la mise en œuvre du PASDD trouve également une particulière illustration dans le soutien apporté au CNFPCE, au-delà d'une aide logistique très traditionnelle.

En effet, indirectement, le Programme a permis de définir des partenariats nouveaux. C'est parce qu'un ensemble d'activités destinées à renforcer le Centre ont pu être menées que ce dernier, sur ces bases, a pu réfléchir à son développement et engager des actions nouvelles.

Ainsi, le Directeur explique aisément comment les activités du Programme concernant le Centre National de Formation (élaboration d'un « Plan stratégique », analyse des formations dispensées, définition de nouveaux modules, participation à l'élaboration de fiches actions, étude sur un financement pérenne, etc.) ont permis de trouver et de mettre en œuvre des partenariats nouveaux qui engagent l'avenir (avec le PACV ou l'UNICEF, par exemple) et assurent au Centre une visibilité et une promotion indispensables à son développement.

→ *Le PASDD s'est développé en développant des liens durables avec son environnement qui assurent la durabilité des acquis.*

### 3.7. Les préconisations formulées au long de l'exécution du PASDD

Il a semblé utile à l'expertise, dans le cadre de cet exercice de capitalisation, de porter un regard particulier sur les conditions de mise en œuvre du PASDD et, plus particulièrement sur le dialogue permanent entre les autorités nationales et leurs administrations d'une part et l'AT du Programme par ailleurs. Ainsi, au travers de l'ensemble des rapports produits par le Programme et remis à la partie nationale, on peut, tout au long des quatre années mesurer l'excellence de ces relations au travers des préconisations émises et de leur mise en œuvre.

Le tableau ci-après reprend cent préconisations formulées depuis le début du PASDD, leur date de première formulation, le document de référence (rapport semestriel concerné) et le niveau de traduction dans la réalité.

On note ainsi, en données brutes et sans hiérarchisation, que 20 % de ces préconisations sont concrétisées, 55 % sont en cours de l'être et que, pour le quart restant, les causes principales sont liées à des choix politiques en cours de réflexion (généralisation du recours au circuit bancaire, par exemple), à un cadre juridique à parfaire (inter-collectivité) ou à un agenda à arrêter (actions de vulgarisation, notamment). Nul doute que ce constat devrait évoluer positivement encore dans les prochains mois.

Cette approche démontre à l'envi l'adéquation entre la réflexion réformatrice de la partie nationale et les réponses proposées dans le cadre du PASDD au regard des besoins réels (comme l'ont évoqué la plupart des personnes rencontrées par l'expertise).

Ce phénomène est à signaler car il n'est pas très fréquent dans le cadre de programmes d'appui et qu'il constitue un acquis essentiel pour la mise en œuvre de futurs partenariats.

Par ailleurs, il démontre l'excellente capacité des différents interlocuteurs à engager des dialogues institutionnels constructifs, inscrits dans la durée et permettant des avancées réformatrices certainement bien plus rapides et plus facilement « appropriables » par les administrations concernées (ne serait-ce que parce qu'elles ont participé aux processus d'élaboration et de validation).

Il s'agit là d'une illustration supplémentaire de l'efficacité de la méthode de mise en œuvre pour l'exécution du Programme qui constitue un élément important du contenu de la capitalisation des acquis du PASDD.

Tableau 8 - Préconisations formulées dans les rapports d'activités du PASDD

DATE	RAPPORT	PRECONISATION	THEMATIQUE	SITUATION 2018
Mars 2017	RS4	Préparer un Séminaire gouvernemental sur la décentralisation et la déconcentration	2D	
Septembre 2017	RS5	Assainir le fichier des ONG et le mouvement associatif	2D	
Septembre 2017	RS5	Elaboration d'une politique et d'un programme de lutte contre la corruption dans l'Administration Publique	2D	
Mars 2018	RS6	Faire un plaidoyer pour la création au niveau du parlement d'un groupe chargé d'accompagner le processus de Décentralisation et de Déconcentration	2D	
Mars 2018	RS6	Rendre exécutoire d'ici 2021, la volonté de l'Etat guinéen de territorialiser le budget général de l'Etat à hauteur de 60% au profit de la déconcentration et de la décentralisation et de 40% au niveau central dans les secteurs de l'Éducation, de la Santé et de l'Urbanisme	2D BUDGET	
Septembre 2016	RS3	Mise en place des commissions techniques des travaux pour l'élaboration et la modification de certaines dispositions de la Constitution	2D CADRE JURIDIQUE	
Septembre 2017	RS5	Editer et vulgariser les lois portant code des collectivités locales et code électoral	2D CADRE JURIDIQUE	
Septembre 2017	RS6	Création d'un Groupement de Coopération Intercommunale à l'initiative des cinq communes de Conakry	2D CONAKRY	
Septembre 2017	RS5	Poursuivre l'étude portant sur le redécoupage de la ville de Conakry et sa périphérie	2D CONAKRY	
Mars 2018	RS6	Définir la stratégie territoriale de Conakry	2D CONAKRY	
Mars 2017	RS4	Prévoir dans le budget du MATD au titre de l'exercice 2017, une prime de déplacement et des indemnités de session des membres des CPD et, à cet effet, prendre un Arrêté conjoint du MATD et du Ministère des Finances	2D DECONCENTRATION	
Mars 2017	RS4	Réviser l'Arrêté portant mise en place des CPD afin d'inclure des Directions Préfectorales non négligeables telles que celles de la Pêche, de l'Elevage et des Travaux Publics et aussi des services transversaux de proximité comme les radios rurales et communautaires	2D DECONCENTRATION	
Septembre 2017	RS5	Prévoir des sanctions positives ou négatives, pour encourager les performances et décourager les mauvaises pratiques	2D DECONCENTRATION	

Mars 2018	RS6	Instituer un Manuel de procédures administratives et financières des Administrations territoriales spécifiant (i) les limites de compétences et de pouvoirs entre le Gouverneur et les Directeurs régionaux, (ii) les Préfets et les Directeurs préfectoraux	2D DECONCENTRATION	
Septembre 2017	RS5	Réviser et adapter les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'éligibilité des conseils communaux, au nouveau CCL actualisé	2D ELECTIONS	
Mars 2017	RS4	Faciliter le contrôle des dépenses par les CL grâce à une nomenclature des pièces justificatives appropriée	2D FINANCES LOCALES	
Mars 2017	RS4	Prendre un arrêté ministériel pour responsabiliser les assistants affectés dans les SERACCO dans la collecte et la gestion de la base de données au niveau régional	2D FINANCES LOCALES	
Mars 2017	RS4	Privilégier le circuit bancaire aussi bien pour l'encaissement des recettes que pour le paiement	2D FINANCES LOCALES	
Mars 2017	RS4	Respecter le délai de production des comptes administratif et de gestion annuels (Receveur, Secrétaire Général et Chef Service Financier)	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Accélérer l'envoi des dotations de fonctionnement aux collectivités locales	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Accélérer le processus de mise en place du fonds national de développement local	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Actualiser la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Opérationnaliser l'octroi des subventions d'équipement des collectivités	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Poursuivre le suivi et le renforcement des capacités des membres des conseils communaux et des SPD en gestion administrative et financière	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Prévoir des primes de fonction ou de responsabilité et de risque aux receveurs communaux	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Prise en charge dans le fonctionnement des points focaux de l'ANAFIC, des agents de développement local actuels du PACV, pour appuyer les collectivités locales	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Procéder à une décentralisation du service des impôts dans les communes à l'image de la stratégie appliquée pour les receveurs communaux	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Revoir le redéploiement des Receveurs communaux afin d'éviter la couverture de plus de trois CR par un seul receveur	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Revoir systématiquement les procédures de perception et de répartition des droits et redevances sur les mines au niveau des Communes	2D FINANCES LOCALES	

Mars 2018	RS6	Faire adopter l'ensemble des textes règlementaires, individuels et/ou conjoints régissant l'ANAFIC	2D FINANCES LOCALES	
Mars 2018	RS6	Mettre en place un Contrôleur de Gestion de Zone (CGZ) en position de détachement auprès des dites communes pour 2 à 3 communes afin de renforcer la qualité de la gouvernance locale	2D FINANCES LOCALES	
Mars 2018	RS6	Procéder au toilettage du chronogramme relatif à l'opérationnalisation de l'ANAFIC	2D FINANCES LOCALES	
Septembre 2016	RS3	Implication effective des élus locaux dans toutes les phases de la gestion des impôts conformément au code des collectivités locales	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2017	RS5	Accélérer la signature de tous les arrêtés conjoints relatifs à l'application du code minier	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2017	RS5	Associer le MATD aux réformes en cours en matière de recouvrement de certains impôts et taxes	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2017	RS5	Clarifier la question de la légalité de l'appropriation de certains impôts et taxes partagées, telles que les redevances du cadastre et de la topographie entre la préfecture/la ville de Conakry et les collectivités	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2017	RS5	Doter les collectivités locales des titres et valeurs nécessaires pour la perception de certains droits et taxes, en particulier sur les infrastructures marchandes	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2017	RS5	Réviser les textes de lois relatifs à la fiscalité locale et accélérer l'élaboration du guide de fiscalité locale et du manuel de recouvrement des CL	2D FISCALITE LOCALE	
Mars 2018	RS6	Instituer une procédure prescrivant l'implication de la commune dans l'établissement des rôles par le service des impôts	2D FISCALITE LOCALE	
Septembre 2016	RS3	Rendre opérationnelle la Commission Technique de concertation sectorielle du projet de mise en place progressive de la Fonction publique locale	2D FPL	
Mars 2017	RS4	Finaliser et faire signer par le MATD et le MFPREMA des projets d'arrêtés conjoints relatifs à la mise en place progressive de la Fonction publique locale	2D FPL	
Septembre 2017	RS5	Accélérer le processus de mise en place de la fonction publique locale	2D FPL	
Mars 2017	RS4	Affecter des secrétaires généraux dans les collectivités locales où les postes sont restés vacants	2D GRH	
Septembre 2017	RS5	Accélérer le processus de « meublement » du cadre organique dans les collectivités locales, par la mutation des Secrétaires Généraux ainsi que la nomination des Chargés de l'Organisation des Collectivités (COC) afin de pourvoir les postes vacants	2D GRH	

Septembre 2017	RS5	Adoption de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) comme dorsale de la refondation et de la modernisation de la GRH dans la Fonction Publique	2D GRH	
Septembre 2017	RS5	Elaboration d'une Politique Nationale de formation et de perfectionnement des agents publics et responsabilisation d'une structure spécifique pour le leadership en la matière	2D GRH	
Septembre 2017	RS5	Reconvertir, en cas de besoin, les Agents de Développement Local (A.D.L.) en Secrétaires Généraux des communes, afin de couvrir les postes vacants	2D GRH	
Septembre 2017	RS5	Régulariser les nominations de receveurs communaux	2D GRH	
Septembre 2017	RS5	Revoir la périodicité de mutation des cadres techniques des communes, afin d'éviter leur sédentarisation	2D GRH	
Mars 2018	RS6	Comblent tous les postes vacants de Secrétaires généraux et de Receveurs dans toutes les Communes	2D GRH	
Mars 2018	RS6	Créer un corps de contrôle financier et des marchés publics dans chaque préfecture pour créer un environnement sécurisé pour les ressources et les dépenses publiques	2D GRH	
Mars 2018	RS6	Elaborer un Plan Stratégique du CNFPCE	2D GRH	
Mars 2018	RS6	Engagement d'une rénovation du modèle de formation professionnelle en élaborant dès maintenant les 3 parcours de formation (« Nouveaux cadres, nouveaux élus » ; « Nouveau poste, nouvelle fonction » et « Approfondissement à la prise de poste »)	2D GRH	
Mars 2018	RS6	Expérimentation d'une décentralisation plus avancée dans quelques communes avec l'autonomie d'organisations des services et des emplois	2D GRH	
Septembre 2016	RS3	Organiser le séminaire gouvernemental sur la LPN-DDL avant la fin de l'année 2016	2D LPN-DDL	
Septembre 2016	RS3	Procéder à la compilation de l'ensemble des études réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions de la LPN/DDL	2D LPN-DDL	
Mars 2017	RS4	Préparer une note de synthèse sur le bilan de mise en œuvre de la LPN	2D LPN-DDL	
Septembre 2016	RS3	Donner plus de visibilité au Secrétariat Technique de la CIP à travers la mise à sa disposition de moyens logistiques et d'un budget approprié de fonctionnement et rendre plus disponibles les représentants des Ministères en charge des finances et de la fonction publique au sein du ST	2D PILOTAGE	
Septembre 2016	RS3	Doter le MATD de moyens budgétaires suffisants pour une mise en œuvre effective de son plan de travail qui comprend d'importantes activités liées au pilotage technique du processus de décentralisation	2D PILOTAGE	

Septembre 2016	RS3	Mettre en place un sous-groupe « décentralisation, Déconcentration et Développement Local » (2DL) au sein du Groupe Thématique Justice et Gouvernance	2D PILOTAGE	
Septembre 2016	RS3	Mutation du Secrétariat Technique vers un Secrétariat Opérationnel avec une équipe dédiée exclusivement aux activités de la CIP	2D PILOTAGE	
Mars 2017	RS4	Institutionnaliser un Secrétariat Opérationnel ou Exécutif en lieu et place du Secrétariat Technique	2D PILOTAGE	
Mars 2017	RS4	Renforcer les capacités du Secrétariat Technique de la CIP à travers la mise à sa disposition d'un local, de moyens logistiques et d'un budget approprié pour son fonctionnement	2D PILOTAGE	
Septembre 2017	RS5	Elaborer un règlement intérieur pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de la CTS-PREMA	2D PILOTAGE	
Septembre 2017	RS5	Renforcer les capacités opérationnelles du ST/CIP	2D PILOTAGE	
Mars 2017	RS4	Expérimenter le plan 2D dans le secteur des travaux publics, en lien avec le Ministère en charge de ce secteur	2D PLANS 2D	
Septembre 2017	RS5	Mettre à l'échelle l'expérience 2D dans les secteurs des travaux publics, eau, hygiène et assainissement, aménagement du territoire	2D PLANS 2D	
Mars 2018	RS6	Mettre en place une plateforme de pilotage pour l'animation de chaque Plan 2D dotée de moyens propres de fonctionnement	2D PLANS 2D	
Septembre 2016	RS3	Capitaliser les acquis des Projets/Programmes de la décentralisation	2D PTF	
Mars 2017	RS4	Favoriser une mise en cohérence des appuis apportés par les PTF pour : i) améliorer les performances du MATD dans la mise œuvre de son PTA et ii) capitaliser les acquis des projets et programmes en mettant en place un mécanisme de concertation et de coordination	2D PTF	
Mars 2018	RS6	Indexer le financement des Régions sur leurs documents de planification pluriannuelle et annuelle assorti d'indicateurs de performance	2D REGIONS	
Mars 2017	RS4	Diligenter la mise à disposition des moyens matériels et des équipements informatiques destinés aux SERACCO	2D SERRACCO	
Mars 2017	RS4	Préparer un acte administratif pour l'affectation, dans chaque SERACCO, d'un cadre dédié à la gestion de la base et du système de SE	2D SERRACCO	
Septembre 2017	RS5	Nomination, par arrêté ministériel, des assistants en service dans les SERACCO et des points focaux du BSD au niveau des directions nationales	2D SERRACCO	

Septembre 2017	RS5	Procéder à une large vulgarisation de tous les textes de lois et codes (code des collectivités locales, code général des impôts, code minier, code de l'environnement)	2D VULGARISATION	
Septembre 2017	RS5	Procéder à une large vulgarisation du code des collectivités révisé	2D VULGARISATION	
Septembre 2016	RS3	Revisiter l'étude sur l'état des lieux des collectivités locales en vue d'actualiser la base de données	DECENTRALISATION	
Septembre 2017	RS5	Accélérer l'organisation des élections communales afin de restaurer et renforcer la légitimité et l'autorité exécutive locale	DECENTRALISATION ELECTIONS	
Mars 2017	RS4	Tenir une comptabilité matières et identifier tous les équipements et biens appartenant aux collectivités	DECENTRALISATION FINANCES LOCALES	
Septembre 2017	RS5	Définir les règles et prérogatives des comités villageois de veille au niveau des collectivités minières	DECENTRALISATION FISCALITE LOCALE	
Septembre 2016	RS3	Adoption d'une charte de la déconcentration	DECONCENTRATION	
Mars 2018	RS6	Prendre un Décret pour rendre effective la délégation de pouvoir de décisions aux Gouverneurs, avec une clarification des actes sujets à cette délégation et les domaines de décision ne relevant plus des prérogatives des Ministres	DECONCENTRATION	
Mars 2018	RS6	Sortir les Sous-préfets de la co-territorialité avec les maires avec mise en place de sous-préfets de zone (2 à 3 communes par Sous-préfet)	DECONCENTRATION	
Septembre 2016	RS3	Création de services des Impôts au niveau de chaque sous-préfecture, voire de chaque commune, en harmonie avec le code des Collectivités Locales	DECONCENTRATION FISCALITE LOCALE	
Septembre 2016	RS3	Diffusion des droits du contribuable pour encourager les réclamations fiscales	DECONCENTRATION FISCALITE LOCALE	
Septembre 2016	RS3	Redéploiement des agents des impôts dans les communes, la liquidation et le recouvrement par les services préfectoraux des impôts, des impôts locaux dus par les sociétés en raison des installations situées dans leurs localités	DECONCENTRATION FISCALITE LOCALE	
Mars 2017	RS4	Exploiter les situations des rétrocessions de CFU et TUV que la DNI envoie aux CL pour effectuer des états de rapprochement des données de recettes (Receveur, chef service financier, Chef de section des impôts)	DECONCENTRATION FISCALITE LOCALE	
Mars 2018	RS6	Instituer par Décret la participation des Administrations déconcentrées au processus de préparation du budget général de l'Etat	DECONCENTRATION BUDGET	
Septembre 2017	RS5	Elaborer un programme de formation et de recyclage et organiser des sessions de formation pour une mise à niveau de tous les receveurs communaux	DECONCENTRATION FINANCES LOCALES	

Mars 2017	RS4	Elaborer le statut particulier du personnel de l'Administration Territoriale	DECONCENTRATION GRH	
Septembre 2017	RS5	Redéfinition du rôle du Ministère en charge de la Fonction Publique, avec en perspective une mutation vers un Département ministériel axé davantage sur le rôle de régulateur, de contrôleur, d'arbitre et d'encadreur de la gestion des ressources humaines	DECONCENTRATION GRH	
Mars 2018	RS6	Former les Préfets sur la Gestion Axée sur les Résultats dans le management public de territoire	DECONCENTRATION GRH	
Mars 2017	RS4	Mettre à la disposition des cadres en mission de moyens de déplacements adéquats	DECONCENTRATION PILOTAGE	
Mars 2017	RS4	Mettre en place un dispositif d'accompagnement et procéder au suivi régulier des CPD sur le terrain	DECONCENTRATION PILOTAGE	
Septembre 2016	RS3	Organiser un atelier de partage des résultats de l'expérience pilote de Kindia sur le couplage (2D) Education/Santé et expérimenter le plan 2D dans le secteur des travaux publics, en lien avec le Ministère des Travaux Publics	DECONCENTRATION PLANS 2D	
Mars 2018	RS6	Enrôler d'ici 2020 les délégations sous-préfectorales suivantes dans la fonction publique locale : (i) Education, (ii) Elevage, (iii) Développement rural, (iv) santé	DECONCENTRATION FPL	
Mars 2016	RS2	Informatiser les registres fiscaux et les rendre accessibles à toute personne imposable	FISCALITE LOCALE REDEVABILITE	
Mars 2016	RS2	Vulgariser la réglementation fiscale par la publication de brochures imagées sur les impôts (imposables, procédures, modalités de paiement, etc.)	FISCALITE LOCALE VULGARISATION	
Septembre 2016	RS3	Lutte contre la sédentarisation du personnel chargé du recensement et du recouvrement	GRH FISCALITE LOCALE	

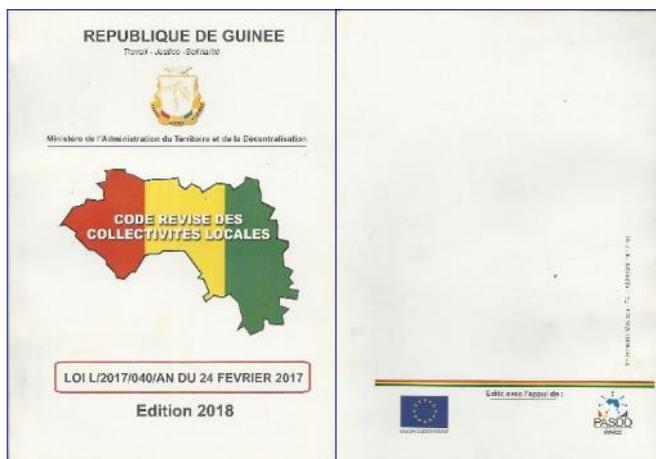
LEGENDE	
Réalisé	
En cours	
Non réalisé	

→ Le dialogue permanent entre le PASDD et les bénéficiaires a permis une réelle adéquation entre la réflexion réformatrice de la partie nationale et les réponses proposées par l'assistance technique au regard des besoins réels.

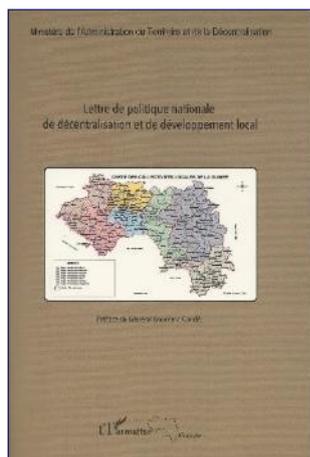
### 3.8. Les outils de vulgarisation

L'appropriation des évolutions mises en œuvre ou accompagnées par un Programme tel que le PASDD passe par des efforts de vulgarisation importants qui permettent de transmettre l'information au plus près des bénéficiaires et de fournir des supports fiables aux sessions de formation des acteurs ou des documents de références aux praticiens concernés qui peuvent y recourir régulièrement dans l'accomplissement de leurs missions.

A ce titre, le PASDD s'est engagé de façon notable, aussi bien dans la préparation des documents ou dans l'édition des ouvrages que dans leur diffusion concrète ; ces opérations concernent près de vingt-deux mille (22.000) ouvrages...



Ainsi, la liste des guides et manuels édités dans le cadre du PASDD est la suivante :



- le Code de déontologie de la fonction d'autorité administrative (4.000 exemplaires) ;
- la lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement local (4.000 exemplaires) ;
- le manuel de procédure d'audit et de contrôle interne des services centraux, déconcentrés et décentralisés du MATD et Annexes (500 exemplaires) ;
- le code révisé des Collectivités locales (2.000 exemplaires) ;
- le guide de fiscalité locale du Manuel de recouvrement des impôts et taxes locaux (1.000 exemplaires) ;
- le code électoral (10.000 exemplaires) ;
- le Manuel GRH (300 exemplaires).

L'ANCG va également, dans le cadre du PASDD, assurer la reproduction de textes législatifs et réglementaires, organisés en deux livres (édités à 500 exemplaires) :

Livre 1 : les marchés publics (85 pages) : LOI L/2012/PRG DU 03 Décembre fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régularisation des marchés publics et délégation de service - Décret D/2012/128/PRG/SGG du 03 Décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de services publics - Décret D/2014/168/PRG/SGG du 22/07/2014, portant dispositions générales régissant les seuils de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics - Arrêté A/2025/067/MEF/SGG du 28 Janvier 2015 portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés.

Livre 2 : l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (38 pages) : Décret ANAFIC, 06 pages - Loi 056 sur la gouvernance des EPA - Décret FODEL - Arrêté conjoint 15 % FNDL.

→ L'un des acquis du PASDD s'illustre par l'élaboration, la production, l'édition et la mise à disposition de plus de 22.000 ouvrages de référence à destination des bénéficiaires, acteurs de la Décentralisation.

### 3.9. La visibilité du PASDD

La visibilité du Programme a été assurée de manière modeste et morcelée, mais néanmoins tout au long de sa mise en œuvre avec :

- l'organisation d'ateliers en lien direct avec les activités du PASDD pour faciliter les élaborations collectives et l'appropriation ;
- la participation régulière à des initiatives engagées par d'autres Projets ou Programmes ;
- l'édition et la large diffusion d'outils de vulgarisation (manuels et guides) ;
- le recours régulier à des stations de radio locales ;
- la présence auprès des grandes chaînes de télévision lors de manifestations propres au PASDD.

La mise en œuvre d'un Plan de communication, dans la dernière année d'exécution, a permis de communiquer de manière plus concertée et exhaustive sur l'ensemble du programme (conférence de presse sur les acquis du PASDD, diffusion de spots, participation à des émissions Radio/TV, etc.) et par là-même de présenter la cohérence d'ensemble entre ses différentes composantes en favorisant une meilleure compréhension des enjeux.

Ainsi, la dernière période a été marquée par l'installation de panneaux d'information publique axés sur la thématique « *Une administration qualifiée et performante* ».



→ Les actions de visibilité du PASDD ont constitué autant d'activités de vulgarisation en direction d'un large public pour asseoir la 2D dans le quotidien.

## 4. BANQUE D'ETUDES A DISPOSITION DES BENEFICIAIRES ET DES PTF

L'une des originalités du PASDD est d'avoir réalisé de multiples études en fonction des besoins de la partie nationale. Aujourd'hui, elles sont à la disposition de chacun sous la forme d'une véritable « Banque de données ». Il appartiendra donc pour toutes les parties intéressées de capitaliser sur ces résultats et recommandations en fonctions des priorités des agendas et des thématiques abordées. Dans le présent chapitre, sont présentées vingt études considérées comme les plus significatives et importantes :

Tableau 9 - Résumés des principales études réalisées dans le cadre du PASDD

TITRE DE L'ETUDE	DATE	PAGES
<b>Résultat 1 : Le pilotage politique et technique du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré</b>		
<i>Etude sur le redécoupage de la capitale et sa périphérie et sur le statut particulier de Conakry</i>	Novembre 2017	115
<i>Mission d'appui en suivi évaluation</i>	Décembre 2017	80
<i>Finalisation et mise en cohérence des projets de textes législatifs et réglementaires élaborés dans le cadre du PASDD</i>	Octobre 2018	232
<b>Résultat 2 : Le financement de la décentralisation répond aux besoins des Collectivités locales ainsi qu'aux concepts d'équité et de transparence</b>		
<i>Elaboration du manuel de procédures d'audit et de contrôle interne des services centraux, déconcentrés et décentralisés du MATD</i>	Octobre 2016	23
<i>Etude sur l'opérationnalisation de l'ANAFIC en charge de la gestion du FNDCL</i>	Mai 2017	25
<i>Formation de formateurs sur le Guide de fiscalité locale et le Manuel de recouvrement des taxes et impôts locaux</i>	Mars 2018	28
<i>Détermination des enveloppes budgétaires à transférer aux collectivités locales en compensation des compétences transférées</i>	Avril 2018	98
<i>Analyse diagnostique du système de fiscalité locale et du potentiel fiscal des communes urbaines de Conakry et Dubréka</i>	Avril 2018	89
<i>Actualisation de la nomenclature budgétaire et comptable des Collectivités Locales</i>	Octobre 2018	124
<b>Résultat 3 : Le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés est assuré</b>		
<i>Etude technique et financière relative au projet de réhabilitation, d'extension et d'équipement du CNFPCE</i>	Septembre 2016	62
<i>Evaluation des formations réalisées de 2011 à 2015 par le CNFPCE</i>	Novembre 2016	78
<i>Elaboration d'un Manuel de Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction Publique Guinéenne</i>	Septembre 2017	85
<i>Elaboration d'une politique salariale et des Ressources Humaines dans la Fonction Publique</i>	Octobre 2017	85
<i>Elaboration des modules de formation portant sur : i) les acteurs de la décentralisation (rôles et responsabilités) et ii) sur la gestion du service public dans les secteurs de la Santé, de l'Education, de l'Eau, de la Sécurité et des Déchets ménagers</i>	Décembre 2017	14
<i>Elaboration d'un référentiel des métiers, des textes organiques et d'un plan de formation pour les collectivités locales en Guinée</i>	Mars 2018	107
<i>Etude pour la mise en œuvre de la Politique Genre et Equité dans l'Administration Publique</i>	Novembre 2018	130
<b>Résultat 4 : L'exercice d'approfondissement des transferts de compétences est accompagné</b>		
<i>Etude de faisabilité de l'informatisation du système d'état civil en République de Guinée</i>	Novembre 2017	41
<i>Elaboration des Plans 2D dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'urbanisme travaux public <sup>5</sup></i>	Décembre 2017	33
<b>Résultat 5 : La démocratie locale est soutenue par les collectivités locales</b>		
<i>Opérationnalisation de l'Agence Nationale de l'Assainissement et de la Salubrité Publique (ANASP) - Rapport de démarrage <sup>6</sup></i>	Avril & Juillet 2017	29
<b>Activités transversales</b>		
<i>Expertise en procédures FED</i>	Juin 2016	12
<i>Appuis aux UGP dans la gestion des DP (trois phases)</i>	Février 2017	15

<sup>5</sup> Par la suite, chaque secteur concerné bénéficie d'une étude ad'hoc.

<sup>6</sup> Ce rapport est accompagné de Manuels de procédures (deux tomes)

**RESULTAT 1 : LE PILOTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION EST ASSURÉ**

DOCUMENT	<b>Etude sur le redécoupage de la capitale et sa périphérie et sur le statut particulier de Conakry</b>	DATE	PAGES
<b>AUTEUR(S)</b>	Jean-Michel Rollot - Chef de mission Maximien Kpakpo - Consultant Alpha Amadou Barry - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif général de l'étude a visé non seulement la redéfinition du territoire de la ville de Conakry et ses excroissances, en prenant en compte son évolution, notamment démographique et géographique, mais aussi la révision du statut particulier de la capitale. Pour ce faire, quelques objectifs spécifiques ont été formulés, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- identifier les nouvelles limites administratives de la ville de Conakry, dans un souci de cohérence et d'équilibre du territoire couvert et définir le nouveau statut institutionnel de Conakry ;</li> <li>- faire l'état des lieux des communes, quartiers, districts et secteurs sur le plan des moyens humains, techniques et financiers dont disposent les communes existantes ;</li> <li>- proposer un nouveau découpage équilibré des communes de la ville de Conakry ;</li> <li>- définir les nouvelles compétences des instances décentralisées ainsi que leurs besoins financiers, humains et techniques ;</li> <li>- élaborer des mécanismes de financement autonomes et de gestion transparente, sur la base des services publics rendus ;</li> <li>- permettre la révision des textes qui régissent les missions et l'organisation administrative, politique et institutionnelle du Gouvernorat ;</li> <li>- élaborer, en lien avec l'étude Grand Conakry, Vision 2040, un Programme de Développement Territorial à l'échelle de la nouvelle agglomération et qui pourra favoriser la continuité urbaine de ce futur territoire constitué par les localités intégrées de Coyah, de Dubréka et des Iles de Loos</li> </ul> <p>Les résultats attendus de l'étude sont : (i) les nouvelles limites administratives de Conakry sont identifiées et connues ; (ii) le diagnostic sur les moyens financiers humains et techniques des communes, quartiers, districts et secteurs est réalisé ; (iii) un nouveau projet de découpage des communes de la ville de Conakry est élaboré et disponible ; (iv) les responsabilités et compétences des communes sont définies, les besoins humains financiers et techniques, ainsi que les mécanismes de financement et gestion sont établis ; (v) un calendrier de mise en œuvre et un éventuel phasage sont proposés ; (vi) une coordination avec les différents ministères, notamment le MVAT est assurée ; (vii) un atelier de validation de l'étude est organisé ; (viii) un exposé des motifs et des projets de textes législatifs et réglementaires sur le redécoupage de Conakry sont élaborés et (ix) un exposé des motifs et des projets de textes législatifs et réglementaires sur le nouveau statut particulier de la Ville de Conakry sont élaborés.</p>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>L'existence d'un statut particulier pour la capitale ne constitue ni une nouveauté historique (Conakry bénéficie d'un tel dispositif depuis 1989), ni géographique dans la mesure où de nombreux pays ont adopté la même orientation (le plus souvent par voie législative) pour leur capitale ou leurs grandes agglomérations.</p> <p>On assiste à la forte présence, voire la domination de l'Etat dans le dispositif de gestion de la capitale, en dépit de l'existence d'un « Conseil de ville », une émanation des communes qui offre l'illusion d'une gestion territoriale décentralisée. L'absence d'autorité communale dans la gestion des missions de proximité qui devraient être les leurs se manifeste notamment par : i) la réalité de la puissance financière des services de l'Etat (le gouvernorat capte plus de la moitié des recettes fiscales légalement destinées aux communes) ; ii) la coexistence d'administrations communales embryonnaires et de services déconcentrés de l'Etat ; iii) la nécessité pour les communes de solliciter à chaque instant et pour chacune de leurs compétences les moyens techniques et humains des services déconcentrés des ministères sectoriels ou du Gouvernorat (cas de la récente « police verte » qui relève de la compétence communale mais recrutée et administrée par le Gouvernorat). Cependant, le Code des Collectivités Locales définit parfaitement l'organisation territoriale décentralisée en République de Guinée. Les principes contenus dans ce code doivent s'appliquer sur le territoire de la capitale (même si celle-ci dispose d'un statut particulier) comme sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, il s'avère que les affaires locales doivent désormais être prises en charge par des collectivités locales en ayant reçu missions et compétences de par la loi. En outre et au regard du diagnostic les difficultés de la vie quotidienne à Conakry sont excessivement liées aux insuffisances du système actuel à permettre un accomplissement harmonieux, durable et compréhensible des grandes missions de service public et non à une seule problématique de territoire.</p>			

Par ailleurs, la fiscalité locale constitue la principale source de financement des Communes en Guinée, (en moyenne plus de 80% des recettes budgétaires totales). Mais, le recouvrement des ressources fiscales locales est confronté à diverses difficultés qui sont d'ordre technique, économique, social et/ou culturel. Mais la plus grande de ces difficultés est la fraude fiscale et l'organisation de l'administration fiscale.

Au plan territorial et spatial, Conakry fait face à une urbanisation galopante, difficilement contrôlée par les pouvoirs publics et présente aujourd'hui des configurations foncières très différentes. Selon les zones, le paysage urbain peut être clairsemé ou, au contraire, enchevêtré et, plus on se dirige vers le Nord-Est de la ville, moins le bâti est regroupé et maîtrisé. Le découpage administratif actuel de Conakry montre son caractère hétéroclite qui se manifeste par l'immensité de la surface occupée par les deux seules communes de Ratoma et de Matoto. La superficie de la commune de Ratoma est 3,5 fois plus grande que celle des trois communes réunies de Kaloum, Dixinn et Matam ; celle de Matoto dans la proportion de 2,5 fois.

Au regard des constats, des préalables indispensables à la mise en œuvre des préconisations générales de l'étude ont été définis, notamment : i) le respect des dispositions légales et réglementaires régissant la décentralisation et la déconcentration ; ii) la clarification de l'exercice de l'action de l'Etat (ses services centraux comme déconcentrés) auprès des collectivités locales dans le cadre de ses missions d'assistance et de contrôle de légalité ; iii) l'instauration de la transparence dans la collecte et la redistribution des ressources fiscales partagées avec la possibilité pour les collectivités locales d'évaluer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre ; iv) la couverture totale du territoire des cinq communes de Conakry par un système cadastral fiable et moderne et v) la réorganisation du Gouvernorat de Conakry pour le conformer à sa mission de service déconcentré de l'Etat en charge de l'appui-conseil aux communes et du contrôle de légalité.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

#### Préconisations institutionnelles

- Constitution d'un bloc institutionnel communal « Groupements de Coopération Intercommunale » (ou GCI) conformément aux dispositions légales en vigueur pour mieux gérer les systèmes structurants de la ville notamment les lignes de transports publics, l'adduction d'eau, l'assainissement liquide, la collecte ultime et le traitement des déchets (plus généralement, l'ensemble des services dits « en réseau »)
- Agrandissement de Conakry par le découpage des communes
- Fusion par la voie législative des deux institutions, à savoir la Région (collectivité locale) et la Ville de Conakry (établissement de coopération intercommunale) pour que la Capitale de la République de Guinée soit à la fois « Ville » et « Région » et en tirer les conséquences institutionnelles afin d'éviter les coûts et difficultés engendrés par la coexistence de deux administrations territoriales complémentaires mais agissant sur un même territoire. Ainsi, les élus de Conakry seraient à la fois conseillers de la Ville et de la Région
- Création d'une « Agence Urbaine de Conakry » (ou A.U.C.) pour : i) créer les conditions d'une gouvernance partagée entre l'Etat, la capitale et les autres collectivités locales sur les politiques publiques structurantes de l'aire urbaine ; ii) accompagner le développement de l'agglomération par la mise en place d'observatoires, le lancement de réflexions prospectives et pluridisciplinaires à différentes échelles ainsi que la fabrication des documents de planification urbaine sur le territoire de la capitale ; iii) déterminer les conditions optimales pour une harmonisation des politiques publiques menées sur le territoire de Conakry ; iv) assurer une régulation et un suivi-évaluation des grandes thématiques de la gestion urbaine, particulièrement dans l'articulation entre planification et réalisations et permettre une prise en charge (voire une gestion) efficiente des grands services publics locaux structurants ou des financements spécifiques strictement fléchés sur des grands projets urbains.

#### Préconisations financières

- Création d'un Service Régional des Impôts de Conakry » (ou SRIC), service polyvalent ayant sous sa juridiction des Centres des Impôts territorialisés
- Création dans tous les Centres des impôts des « Bureaux d'Accueil » afin d'offrir aux citoyens un contact personnalisé avec les services aussi bien pour s'informer que pour leurs démarches administratives
- Amélioration de la collecte des impôts à Conakry : mise en place d'un fichier des contribuables de la commune, l'adressage dans la ville comme base de toute identification, la confection systématique des états des restes à recouvrer à la fin de l'année fiscale aux fins de mise en œuvre de poursuites et le renforcement des recettes des impôts en agents de poursuite en nombre suffisant et dotés de moyens de déplacement
- Implication des populations et des élus locaux dans l'acte fiscal
- Répartition plus efficiente des produits de la fiscalité
- Mise en place dans les communes d'un système de gestion financière informatisé conforme aux règles financières.
- Instauration d'un système de péréquation entre les CL et la nouvelle agence intercommunale
- Renforcement des capacités de l'administration communale en matière de fiscalité
- Allègement de la paperasserie en réduisant ou en facilitant les formalités administratives et en simplifiant les procédures
- Définition d'un cadre formel pour la contribution des communes au fonctionnement des services de la DNI en matière de bureaux, mobilier et de personnel compétent ; ce cadre pourrait être le budget de la commune

#### Préconisations territoriales et spatiales

- Répondre à l'hétérogénéité des communes actuelles de Conakry à travers une opération de redécoupage des deux communes les plus grandes en superficie - Ratoma et Matoto - en deux ou trois
- Procéder à l'agrandissement de Conakry en intégrant Dubréka et Manéah
- Eriger les Iles de Loos en commune de plein exercice

Instruments de mise en œuvre des préconisations

- Définition d'un instrument ad hoc : le *Plan de Développement Territorial de Conakry*
- Mise en place de la Mission Publique pour Conakry Autrement « MPCAs » comme acteur de mise en œuvre et sous forme d'une cellule d'appui logée au cabinet du Ministre en charge de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

DOCUMENT	Mission d'appui en suivi évaluation	DATE	PAGES
		Décembre 2017	80
AUTEUR(S)	Aliou KANDJI - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p>Les objectifs de la mission ont visé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'appui au renforcement des acquis du système de suivi-évaluation à travers son opérationnalisation ;</li> <li>- la contribution à la mise en place d'équipements adéquats</li> <li>- l'amélioration des capacités des cadres pour la gestion de la base de données et le fonctionnement du système national de suivi-évaluation du MATD.</li> </ul> <p>Les résultats attendus ont été articulés comme suit : i) un état des lieux du système existant est réalisé ; ii) des modalités de migration des données d'Excel vers Access sont proposées ; iii) des modules de formation des cadres, chargés du suivi évaluation, de la création et de la gestion d'une base de données en Access sont proposés ; iv) la fonctionnalité du système de suivi-évaluation du Département est appuyée ; v) les équipements les mieux adaptés au suivi-évaluation du BSD sont proposés (ordinateurs portables, photocopieuse, vidéo projecteur et Internet) ; vi) les modalités de mise en place d'une base de données des services déconcentrés sont définies aux niveaux régional, préfectoral et sous-préfectoral et vii) un schéma d'harmonisation de la base de données des projets et programmes avec les outils utilisés par le Ministère du Plan est proposé.</p>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p>Au niveau réglementaire et organisationnel, les principales constatations portent sur la disponibilité d'une revue documentaire importante sur les textes régissant le cadre d'orientation et de programmation de la politique du secteur de la décentralisation et du développement local.</p> <p>Pour les outils de programmation, il existe, au regard du Plan d'action sectoriel du MATD (PAS-MATD) 2015, 63 indicateurs d'exécution avec un chronogramme trimestriel détaillé, des activités budgétisées et des responsabilités désignées. Cependant, quelques faiblesses ont été identifiées : i) l'instabilité du cadre analytique au niveau du MATD ; ii) l'insuffisance de ressources financières ; iii) une confusion entretenue sur les notions d'indicateurs d'exécution, d'indicateurs de résultats ou d'effets et d'indicateurs d'impact</p> <p>Concernant le dispositif technique local, la revue documentaire au niveau communal révèle un manque de visibilité pluriannuelle sur l'évolution des finances (évolution des recettes, des dépenses) et de la situation socio-économique (scolarisation, santé, ...). Le suivi de l'exécution des documents de planification et d'investissements annuels des communes n'est pas achevé. Les dispositifs de suivi-évaluation ne sont pas opérationnels et les indicateurs retenus ne sont pas renseignés. Aussi, le circuit de remontée des données des SPD aux SERACCO n'est pas toujours respecté. Au niveau du dispositif technique central, les limites notées sont relatives à la saisie, au traitement et à l'analyse des données collectées.</p> <p>S'agissant des outils de suivi, les tableaux de programmation trimestrielle et semestrielle ainsi que les tableaux de suivi sont globalement articulés autour de la prise en charge des directives de la Primature. Dans les tableaux de programmation, on note l'absence de paramètres tels que les résultats, les indicateurs, les coûts et les sources de financement. Par contre, le tableau de suivi est structuré de la façon suivante pour assurer un bon rapportage périodique. Au niveau des bases de données existantes au MATD, près de la moitié des structures visitées ont des problèmes de conservation et d'accès aux données.</p> <p>Les principales forces du système national de suivi-évaluation notées au niveau du cadrage stratégique sont relatives aux enseignements positifs tirés des différents textes ci-dessus et qui s'articulent autour de : i) l'importance accordée au Département par les Autorités avec un cadrage d'orientation renforcé de la politique du secteur, ii) l'approbation de la Lettre de mission du MATD qui règle la question relative au document de référence du système national de SE du Département et iii) de la position stratégique et centrale actuelle du BSD dans le système de SE.</p> <p>En termes de faiblesses du système, la synthèse du diagnostic a révélé que les SERACCO sont peu opérationnels dus à leur faible niveau de maîtrise de l'application informatique. La disponibilité d'une base de données est quasi inexistante et le</p>			

minimum d'équipements requis pour gérer un système de SE est aussi quasi inexistant (ordinateur fixe ou portable et accessoires, accès à l'internet, etc.).

Enfin, quelques constats spécifiques ont été identifiés, notamment : i) la Lettre de Mission du MATD est devenue la référence en matière de planification, suivi-évaluation du Département sur l'horizon 2016-2020 avec l'arrivée à terme de la LPN-DDL et du PA-LPN/DDL ; ii) le manque d'organe pour accompagner le Directeur général du BSD dans le pilotage du Système de SE du MATD dans la mesure où la Commission Interministérielle de Pilotage et son Secrétariat Technique sont des organes dédiés exclusivement au pilotage de la LPN-DDL ; iii) le manque d'organisation interne pour la sécurisation des données collectées et saisies dans la base du BSD ; iv) la base de données non répertoriée au niveau des SERACCO et le manque d'assistants spécialisés en gestion de données alors que l'essentiel des indicateurs sont renseignés à partir du niveau local et v) le tableau de suivi des performances des collectivités incomplet pour 2010 sur les indicateurs qualitatifs retenus et stabilisés à partir de l'état des lieux des collectivités et disponibles à la DSE/BSO.

L'évaluation de la nouvelle grille a montré qu'elle a conduit : i) au dédoublement de la catégorie B en 2 et de la catégorie A en 3 ; ii) à l'adjonction de 5 grades supplémentaires aux 7 grades de chaque catégorie ; iii) l'intégration des anciens échelonnements indiciaires dans la nouvelle grille après une majoration de 40% et un prolongement des indices sur les catégories et grades non couverts selon les mêmes pas.

Ainsi, il est apparu que la décomposition des catégories A et B respectivement en A1, A2 et A3 et en B1 et B2, a permis le démarquage par des catégories selon les différents niveaux de formation de l'enseignement supérieur, et l'ouverture vers le haut de la carrière d'agents « plafonnés » dans leur catégorie. En plus, la démultiplication des grades a permis d'ouvrir vers le haut la carrière d'agents plafonnés dans leur grade (pour autant que ceux-ci ne passaient pas automatiquement au grade supérieur).

Par contre, la nouvelle grille indiciaire a accentué certaines insuffisances de la grille de 1988, à savoir : i) le nombre important de positions avec des pas de progression de salaires faibles et un poids lourd sur la gestion administrative et de solde et ii) une structure de grades empilés les uns sur les autres dans chaque catégorie avec une progression continue des indices de grade à grade. Aussi, l'avancement d'échelon annuel au rythme de 2 échelons par an instauré par la grille ne respecte pas le Statut général des fonctionnaires qui stipule un avancement annuel d'échelon en fonction de la note obtenue et un avancement au grade subordonné à l'inscription au tableau d'avancement. Ensuite, la nouvelle grille a donné l'illusion d'une augmentation de salaire alors qu'en réalité les 40% majorés sur les nombres de points d'indice ont été repris sur la valeur monétaire du point d'indice.

Un autre constat a montré que la masse salariale a presque doublé en 6 ans avec une envolée en 2017. L'effectif de la fonction publique qui a été stabilisé de 2011 à 2016, a connu une forte augmentation en 2017. Le départ à la retraite est estimé à 3.000 agents par an et l'effet positif dépend des catégories les plus concernées. En plus, il a été observé que dans la même période, les recettes fiscales progressent de manière sensible alors que la masse salariale s'envole (effet d'effectif). Enfin, une forte détérioration des ratios par rapport au PIB et aux recettes fiscales a été notée : le ratio de la masse salariale sur le PIB de 2011 à 2017 est passé de 1,6% à 4,12% et celui rapporté aux recettes fiscales de 22,07% à 29,35%.

Enfin, il a été retenu que la nouvelle grille a réglé la question de la prise en compte des diplômes et du plafonnement. De même, la transposition des agents de l'Etat a été correctement effectuée. Mais, la grille n'obéit pas aux dispositions de la loi 028 portant Statut général des fonctionnaires.

S'agissant de la politique salariale, la nouvelle grille indiciaire et le système de classification qui la sous-tend ne correspondent pas aux standards internationaux (ne serait-ce que dans la plupart des pays francophones). En outre, le diplôme critère fondamental pour les différentes catégories est au cœur de la fonction publique guinéenne. Cette fonction publique, à l'image des fonctions publiques de carrière, ne prend pas ou très peu en compte la fonction ou l'emploi exercé.

## PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

### A court terme :

- Conserver la grille tout en actualisant la valeur monétaire du point d'indice pour tenir compte de l'évolution des prix depuis le début de 2016 et en régularisant les échelons pour 2017
- Ajuster les dispositions légales en apportant les modifications utiles au Statut général des fonctionnaires en vue de préciser les dispositions d'évaluation du personnel (notation) et d'avancement d'échelon ou de grade
- Revaloriser les primes liées à l'emploi à savoir la prime de fonction et la prime de technicité, dont les barèmes actuels remontent aux années 80 et 90
- Revoir le système des indemnités de zone en tenant compte des fortes disparités entre les grandes villes et les autres localités surtout rurales et en procédant d'abord l'harmonisation du découpage de zone et à l'instauration de la hiérarchisation des indemnités
- Maîtriser les effectifs à travers le contrôle strict et rigoureux des recrutements et le redéploiement des agents non postés.

### A moyen terme :

- Réaligner le système de classification des fonctionnaires et la grille indiciaire sur les dispositions du Statut en donnant tout leur sens à chacune des composantes du salaire, notamment le salaire indiciaire, le système de primes et le système
- Introduire de manière progressive le système de la fonction publique d'emploi basé sur le poste occupé et sur le mérite ; la construction de la grille des emplois exige un travail préalable de description (par des fiches de poste), de qualification (détermination des profils), d'évaluation (positionnement des emplois sur une échelle) et de classification des emplois

- Procéder à une cohabitation entre un système de carrière et un système d'emplois pour permettre au fonctionnaire nommé dans un emploi/fonction relevant du système d'emploi d'endosser le salaire de l'emploi et perdre son salaire indiciaire et ses compléments d'une part et de retrouver son salaire indiciaire avec ses compléments lorsqu'il est démis et dans l'attente d'une nouvelle responsabilité relevant du système d'emploi
- Remplir les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la réforme :
  - o Mettre en place un système d'appréciation des compétences
  - o Mettre en place un système d'évaluation des performances
  - o Mettre en place une gestion budgétaire des effectifs
  - o Renforcer le dispositif institutionnel à travers la mise en œuvre de la déconcentration de la gestion de la Fonction Publique et de la solde, l'institution d'un comité de rémunération de la Fonction publique et la mise en place d'une agence indépendante pour le contrôle des processus de sélection de la fonction publique (recrutement, promotion ou nomination)

DOCUMENT	Finalisation et mise en cohérence des projets de textes législatifs et réglementaires élaborés dans le cadre du PASDD	DATE	PAGES
		Octobre 2018	232
AUTEUR(S)	Jean-Pierre Condé - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p><u>OBJECTIF GENERAL</u> L'objectif général est la finalisation et la mise en cohérence des différents projets de lois et décrets élaborés dans le cadre du PASDD.</p> <p><u>OBJECTIFS SPECIFIQUES</u> Les objectifs spécifiques de la mission sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procéder à un toilettage des dits textes en faisant une mise en forme juridique</li> <li>- Examiner les projets de textes et proposer des améliorations</li> <li>- Proposer et/ou amender des exposés de motifs pour les différents projets de textes</li> <li>- Procéder à une mise en cohérence des dispositions des textes avec les autres textes en vigueur dans le respect de la hiérarchie des normes</li> <li>- Aider à la préparation des communications du Ministre sur les projets de texte au Conseil des Ministres</li> <li>- Apporter un appui aux structures impliquées dans l'examen et la validation des textes</li> <li>- Analyser et faire des propositions d'amélioration, dans le cas échéant, de procédures et circuit d'examen des projets de textes et Cadres Organiques au niveau du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration</li> <li>- Appuyer l'introduction des différents projets de textes dans leurs circuits d'adoption</li> <li>- Concevoir et transférer au MFPREMA une approche méthodologique d'examen et d'élaboration des textes juridiques</li> </ul> <p><u>RESULTATS ATTENDUS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les projets des textes améliorés sont disponibles</li> <li>- Les exposés de motifs pour les différents projets de textes sont disponibles</li> <li>- Les différents projets de textes sont mis en cohérence</li> <li>- Les projets de communication de Monsieur Ministre au Conseil des Ministres sur les projets textes sont disponibles</li> <li>- Les propositions d'amélioration éventuelles des procédures et circuit d'examen des projets de textes et Cadres Organiques au niveau du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration sont disponibles</li> </ul>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p>L'examen des textes dans le cadre de la présente étude s'est opéré sur plusieurs textes législatifs et réglementaires dans les domaines suivants :</p> <p><u>REFONTE DES TEXTES FONDATEURS DE L'ADMINISTRATION ET DE DE LA FONCTION PUBLIQUE</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Projet de loi portant organisation générale de l'administration publique</li> <li>2) Projet de loi portant statut général des agents de la fonction publique</li> <li>3) Projet de décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Fonction Publique</li> <li>4) Projet de décret portant attributions, organisation et fonctionnement des conseils de discipline</li> <li>5) Projet de décret fixant les conditions et modalités de bonification des fonctionnaires suite formation/perfectionnement</li> </ol>			

- 6) Projet de décret portant dispositions d'application du statut général des fonctionnaires en matière de formation et de perfectionnement des agents de la Fonction Publique
- 7) Projet de décret portant conditions et modalités d'exercice du droit de grève
- 8) Projet de décret portant dispositions d'application du statut général des agents de la Fonction publique en matière de sanctions disciplinaires
- 9) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de recrutement des fonctionnaires
- 10) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de positions administratives
- 11) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de cessation définitive de service
- 12) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de changement de corps
- 13) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière de Classification des emplois par hiérarchie, grade et échelon
- 14) Projet de décret fixant les modalités de déroulement du stage probatoire
- 15) Projet de décret portant application du statut général des agents de la Fonction Publique en matière d'évaluation des performances

#### REFORME DE LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE ET DE TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- 16) Projet de décret portant Charte de la déconcentration
- 17) Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Sous-préfectorale
- 18) Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Préfectorale
- 19) Projet de décret portant mission, organisation et fonctionnement de l'administration Régionale
- 20) Projet de décret portant statut particulier de la Ville de Conakry

#### APPUI A LA MISE EN PLACE D'UN CADRE FAVORABLE AUX TRANSFERTS DE COMPETENCES

- 21) Projet de décret portant clarification et répartition des compétences entre les départements ministériels, les services déconcentrés et les collectivités décentralisées en République de Guinée
- 22) Projets de décrets portant création, organisation et fonctionnement de la plateforme multi-acteurs de pilotage du plan de décentralisation et de déconcentration des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'urbanisme/travaux publics
- 23) Projet décret fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités locales (commune urbaines et communes rurales) en matière de Santé
- 24) Projets de décrets portant conditions et modalités de mobilisation par les collectivités locales des expertises disponibles dans les services déconcentrés de l'Etat des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'urbanisme/travaux publics

#### TRANSFERT DES RESSOURCES FINANCIERES CORRESPONDANT AUX COMPETENCES TRANSFEREES

- 25) Projet d'arrêté interministériel fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales en matière d'éducation
- 26) Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière de santé
- 27) Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'hydraulique rurale et semi-urbaine
- 28) Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales dans le domaine des Travaux Publics
- 29) Projet d'Arrêté interministériel portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et Habitat

#### APPUI A LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

- 30) Loi portant statut des fonctionnaires des collectivités locales
- 31) Décret portant principes généraux d'organisation et de fonctionnement des services communaux en République

### **PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)**

Il ressort de l'analyse de l'ensemble de ce dispositif que : (i) les textes dans leur ensemble ont été bien rédigés ; (ii) les termes et expressions utilisés sont claires et permettent en général une bonne compréhension des réformes proposées. Cependant dans la perspective de les améliorer d'avantage quelques mesures des propositions basées sur des mesures légistiques et des principes de droit administratif pourraient apporter plus de cohérence et de clarté au dispositif d'ensemble. Le rapport propose donc plusieurs évolutions des textes produits en proposant (i) un effort de cohérence (en établissant des liens entre tous les textes, le dispositif général semble désormais plus cohérent ; par exemple un article a été ainsi inséré dans la charte de la déconcentration qui annonce les textes relatifs aux transferts de compétence) ; (ii) une limitation des duplications (des textes jugés être des duplications dans leurs contenus ont été supprimés comme le projet de Décret portant conditions et modalités de mobilisation par les collectivités locales de l'appui conseil et des expertises disponibles dans les services déconcentrés l'Etat du secteur de l'éducation nationale) ; (iii) une nouvelle hiérarchisation des textes juridiques et

règlementaires (certains textes règlementaires ont été quelque fois amenés au niveau d'un Décret pendant que leurs contenus relevant d'attributions sectorielles auraient plus d'accessibilités et de souplesses dans un arrêté simple ou conjoint) et (iv) des propositions d'amendement consensuel (à chaque étape de cette revue juridique, le Consultant a pu rencontrer des échantillons de cadres ayant participé à la rédaction de tous ces textes avec lesquels un consensus a été trouvé sur le bienfondé des corrections proposées).

### OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES

➔ Les textes sont donc repris un par un et proposés dans une nouvelle version bien plus cohérente et conforme aux principes généraux du droit, revue sur la forme comme sur le fond.

## RESULTAT 2 : LE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION REpond AUX BESOINS DES COLLECTIVITES LOCALES AINSI QU'AUX CONCEPTS D'EQUITE ET DE TRANSPARENCE

DOCUMENT	Elaboration du manuel de procédures d'audit et de contrôle interne des services centraux, déconcentrés et décentralisés du MATD	DATE	PAGES
		Octobre 2016	23
AUTEUR(S)	Mohamed Diaby - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif principal de la mission a visé le renforcement de la gouvernance financière, à travers le renforcement des capacités des organes de contrôle du MATD. Tandis que les objectifs spécifiques ont été axés sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'évaluation du système de contrôle existant ;</li> <li>- l'évaluation du nombre et de l'efficacité des contrôles réalisés dans les services centraux, les préfectures et les communes au cours des années 2013-2015 ;</li> <li>- l'évaluation des suites réservées aux recommandations faites par les organes de contrôle administratif en général et l'IGATD, en particulier ;</li> <li>- l'élaboration d'un manuel de procédures de vérification;</li> <li>- la formation des inspecteurs à l'usage de manuel de procédures de vérification élaboré.</li> </ul> <p>Les résultats attendus ont été formulés comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'analyse diagnostique globale du système de contrôle interne et des suites réservées aux conclusions des organes de vérifications du MATD est réalisée ;</li> <li>- des propositions concrètes de mesures d'améliorations sont formulées ;</li> <li>- un manuel de procédures de vérification conforme aux normes internationales est rédigé ;</li> <li>- une formation des inspecteurs à l'usage du manuel de procédures est organisée avant la restitution du rapport de fin de mission.</li> </ul>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>Malgré la présence d'un cadre juridique adéquat et l'existence d'un cadre de coordination des organes de contrôle budgétaire, il ressort des différents rapports de missions de contrôle et de vérification des organismes publics que l'efficacité des organes de contrôle est confrontée non seulement à une insuffisance de formation spécialisée, de matériel et de moyens de travail, mais aussi à une absence de manuel de procédures de vérifications approprié et conforme aux normes internationales. Aussi, le cadre organique des structures de contrôle (Cour des comptes, Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation) n'est pas entièrement meublé à cause du non recrutement du personnel complémentaire.</p> <p>L'inefficacité des contrôles résulte de dysfonctionnements, notamment : i) la faible maîtrise du processus d'exécution budgétaire, avec des écarts significatifs dans la composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé ; ii) l'absence de système de reddition des comptes (comptes de gestion notamment), et de reporting financier et iii) la réduction de la discipline budgétaire et du respect des règles et procédures de gestion telles que prévues dans les textes. Il est également noté que ces faiblesses dans la gestion des finances publiques contribuent, la plupart du temps, à la prévalence de la corruption.</p> <p>Au niveau du MATD, l'exercice de contrôle des services centraux, déconcentrés et des communes revient à l'Inspection Générale de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (IGATD), placée sous l'autorité directe du Ministre. L'IGATD exerce ce contrôle interne sur les agents du MATD, conformément à l'article 73 de la loi organique relative aux lois de finances</p>			

adoptée le 27 Juillet 2012 et promulguée le 6 Août 2012. Ses missions d'inspections, de vérification ou d'audit concernent les questions administratives, financières, budgétaires et comptables.

D'autres constats spécifiques ont été identifiés. Il s'agit notamment du faible niveau d'exécution du volet recette du budget qui découle de la non implication des collectivités dans les opérations de recensement et de recouvrement des impôts partagés. Le service des impôts ne se préoccupe que de l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés par la Direction nationale des impôts au titre du budget national. Du coup, il ne respecte pas les clés de répartition.

Il s'agit aussi des constats suivants : i) l'exécution partielle des recommandations ; ii) la faiblesse du niveau d'instruction et de formation de certains conseillers ; iii) la faible fréquence des missions des autorités centrales (Ministères de tutelle) ; iv) le non-respect des textes légaux et réglementaires ; v) l'usage d'une comptabilité communale non appropriée (comptabilité à partie simple et manque de règlement général sur la comptabilité publique des Collectivités) ; vi) l'insuffisance des outils de gestion et vii) le manque de textes relatif au contrôle interne des communes de l'intérieur

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

- Recruter ou nommer le personnel complémentaire du cadre organique de contrôle
- Vérifier que les mesures d'améliorations des précédentes missions sont mises en application : toute nouvelle mission de contrôle demandée par le MATD doit se préoccuper de l'exécution totale des recommandations précédentes, en impliquant les autorités sous-préfectorales, préfectorales, régionales et ministérielles.
- Procéder à la relecture et veiller à la cohérence du code de collectivités, du code général des impôts, du code minier,...
- Faire réviser le code électoral si possible et y inclure l'inéligibilité des conseillers ne sachant ni lire ni écrire en français
- Renforcer les compétences des conseillers et agents communaux, par l'organisation des séminaires et ateliers
- Accorder plus de dotation budgétaire aux structures de contrôle et les mettre à leur disposition sous forme d'avance à justifier et multiplier les missions de contrôle dans toutes les collectivités en les incluant chaque fois dans un programme annuel de contrôle approuvé par la hiérarchie
- Vulgariser les textes aux conseillers en vue de s'en approprier
- Respecter tous les textes légaux et réglementaires relatifs aux régimes fiscal et financier des collectivités locales
- Rendre public le budget communal et les PDL et PAI.
- Instituer la comptabilité à partie double et produire des états de synthèse à soumettre au contrôle de la Cour des Comptes
- Vérifier que les livres journaux de caisse et de banque sont tenus au jour le jour
- Mettre en place le règlement général sur la comptabilité publique des Collectivités
- Actualiser le Règlement financier des CL inclus dans le CCL, ainsi que la nomenclature budgétaire et comptable des CL
- Diffuser les textes législatifs et réglementaires aux CL et aux services centraux et déconcentrés du MATD, principalement aux CL

### COMMENTAIRE(S) ET OBSERVATION(S)

→ Un manuel de procédures d'audit et de contrôle a été élaboré

DOCUMENT	Etude sur l'opérationnalisation de l'ANAFIC en charge de la gestion du FNDCL	DATE	PAGES
		Mai 2017	25
AUTEUR(S)	Robert Z. TOSSOU - Consultant Mory MAGASSOUBA - Consultant Moussiliou MAMADOU - Consultant Jean Pierre CONDE - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
L'objectif global de l'étude a visé l'établissement des conditions d'opérationnalisation de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC) en charge de la gestion du Fonds National du Développement des Collectivités Locales (FNDL), et les modalités d'abondement de ce Fonds. Pour ce faire, les objectifs majeurs ont porté sur : i) l'analyse et la définition, au regard des objectifs et caractéristiques du mécanisme de financement retenu, ainsi que le contexte et l'environnement juridique et institutionnel national à mettre en place (gouvernance, relations entre les acteurs, tutelle, mandat de l'établissement, accompagnement techniques, etc.) ; ii) les modalités d'abondement du fonds et les critères de péréquation (critères de répartition des dotations entre les collectivités locales : répartition des dotations en fonction de la catégorie de collectivités locales (Régions administratives, communes rurales et communes urbaines, coopération inter-collectivité). En termes de résultats attendus, ils ont été axés sur les conditions d'opérationnalisation et les modalités d'abondement du fonds qui ont été définies à travers des projets de textes et des instruments de gestion.			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			

Le processus de décentralisation et de développement local a connu des avancées notables, au plan politique et en matière de gouvernance locale, en dépit de contraintes multiples notamment : i) la faiblesse de la fiscalité locale et des appuis du Budget national bien en deçà des besoins des collectivités locales ; ii) l'absence d'harmonisation des interventions des partenaires techniques et financiers qui appuient le développement local et iii) la dispersion des efforts de développement du fait de l'existence de plusieurs mécanismes de financement soumis à la logique d'intervention de chaque bailleur de fonds. L'analyse des textes existants (projets de textes pour la mise en place du FNDL et de l'ANAFIC, Loi L/2016/075/AN portant gouvernance financière des sociétés et établissements publics en République de Guinée, projets d'arrêtés déjà pré-validés par la Commission interministérielle de Pilotage de la LPNDDL) a permis de dégager les constats suivants.

Au regard du cadre juridique il apparaît que la loi de finances a procédé à la création séparée d'un Fonds National de Développement Local (FNDL) et d'une Agence chargée de le gérer. Cette loi préconise deux projets de décrets séparés comme si le Fonds était une structure à part entière alors que le fonds n'est qu'un compte spécial qui sera ouvert au Trésor public et dont l'abondement fera l'objet de passation d'écritures comptables. Ce qui crée une situation complètement atypique au regard des précédents fonds de même nature qui existaient en Guinée. En effet il est de pratique constante que les Fonds mis en place soient assimilés aux Établissements publics chargés de les gérer (cas du Fonds d'Entretien Routier, du Fonds Forestier). Aussi, deux projets de décret ont été proposés, à savoir : un projet de décret portant attributions et organisation de l'ANAFIC et un projet de décret portant principes généraux et modalités d'abondement du Fonds.

Par rapport au cadre législatif, le FNDL n'est pas en soi une structure comme l'est l'ANAFIC, mais il a été conçu dans une approche structure et il représente une "ligne budgétaire" créée par la Loi de Finances. Son alimentation est assurée par le Budget National et son fonctionnement fera l'objet d'une codification dans un manuel de procédures. Ainsi, il a été proposé en lieu et place de Décret Portant Attribution Organisation et Fonctionnement du Fonds National de Développement des Collectivités Locales, un Décret « Portant Principes Généraux et modalités d'abondement du Fonds National de Développement Local ».

S'agissant du cadre réglementaire, l'ANAFIC aussi constitue un dispositif juridique atypique ; ce qui rappelle le découple de la création séparée dans la loi d'un Fonds et d'une Agence spécialement créée pour le gérer. Néanmoins, le projet de Décret proposé est jugé cohérent dans son ensemble. Il doit cependant être réactualisé et doit être rendu conforme aux dispositions de la Loi L/2016/075/AN portant gouvernance financière des sociétés et établissements publics en République de Guinée. Cette Loi exige que le Décret de création d'un Etablissement Public ne contienne que les missions et les arrangements financiers.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

L'opérationnalisation de l'ANAFIC signifie de manière concrète sa mise en œuvre, c'est-à-dire i) l'alimentation du FNDL et les modalités de sa gestion et ii) la mise en place de l'ANAFIC, des structures chargées de sa gestion et des procédures administratives et financières. Ainsi, les préconisations sont axées sur les dispositions réglementaires, financières et institutionnelles suivantes :

- la signature des Décrets relatifs au FNDL et à l'ANAFIC, si possible, avant le 31/12/2017
- la mise à disposition des premières ressources du FNDL, si possible avant le 31/12/2017
- l'adoption par les Ministères de tutelle des manuels de procédures de gestion du FNDL (avant le 31/12/2017) et sa vulgarisation
- la nomination du Directeur Général de l'ANAFIC et de son Adjoint, si possible, avant le 31/12/2017 dès la signature des Décrets relatifs au FNDL et à l'ANAFIC ;
- la nomination de l'Agent Comptable avant le 31/12/2017, dont l'une des missions est la prise en charge des ressources d'abondement et la mise en œuvre du processus de transfert aux Collectivités Locales des dotations ;
- la nomination du Président du Conseil d'Administration, si possible avant le 31/12/2017 dont la mission est d'assurer la supervision de la gestion de l'ANAFIC et de la mise en place des critères de péréquation ;
- la désignation des membres du Conseil d'Administration après la signature des textes d'application relatifs à l'ANAFIC et au FNDL ; ceux-ci devant siéger et prendre, entre autres, des décisions relatives aux critères de péréquation ;
- la prise de dispositions pour rendre effectifs les transferts de compétences et pour permettre aux Collectivités locales de bénéficier du FNDL sectoriel déconcentré ;
- la mise en place, à moyen terme, de la Fonction Publique Locale pour permettre aux Collectivités locales de disposer de ressources humaines gérées directement par elles ;
- l'actualisation des divers modules et manuels existants du PACV, en vue de leur adaptation au nouveau contexte de mise en place de l'ANAFIC, unique gestionnaire du Fonds National de développement des CL et de leur utilisation, en cas de besoin

DOCUMENT	Formation de formateurs sur le Guide de fiscalité locale et le Manuel de	DATE	PAGES
		Mars 2018	28

	<b>recouvrement des taxes et impôts locaux</b>		
<b>AUTEUR(S)</b>	Aïssatou GUEYE - Consultant-Formateur en Finances et Fiscalité Locales		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>Dans le cadre du renforcement des capacités aux niveaux local et déconcentré, il a été prévu un financement destiné à aider les élus, agents municipaux et agents des services déconcentrés de l'Etat à mieux assumer leurs responsabilités dans le cadre de leurs missions.</p> <p>À cet effet, plusieurs ateliers itinérants de formation sont prévus. Les thématiques sont articulées autour des problématiques liées à « <u>la fiscalité localité locale, aux procédures d'assiette et de recouvrement des taxes et impôts locaux</u> ».</p> <p>L'objectif principal est de mettre à la disposition des communes et de leurs acteurs, des outils de gestion pour renforcer sensiblement les capacités des agents communaux et des fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat dans le domaine de la gestion et de la mobilisation des ressources financières locales.</p> <p>Ces formations seront ainsi l'occasion de diffuser et de partager avec les acteurs, le guide de fiscalité locale et le manuel de recouvrement des impôts et taxes locaux.</p> <p>La durée globale de chaque session sera de trois (3) jours. Deux sous-modules seront traités chaque jour.</p>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>Le module est décliné en 6 principaux chapitres qui sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Repères du processus de décentralisation et environnement institutionnel</li> <li>- Typologie des ressources financières locales</li> <li>- Rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans la gestion de la fiscalité locale</li> <li>- Procédures d'assiette et d'émission des impôts et taxes locaux</li> <li>- Revue des procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux</li> <li>- Procédures spécifiques aux ressources partagées</li> </ul> <p>En plus du guide de fiscalité locale et du manuel de recouvrement des impôts et taxes locaux, une boîte à outils a été fournie aux formateurs. Il s'agit essentiellement :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Le module de formation qui retrace tout le parcours de formation qui doit se dérouler sur 3 jours, avec la progression pédagogique séquence par séquence</li> <li>2) Un guide du formateur qui est le document de référence du formateur, qui retrace toutes les séquences depuis la mise en route et qui à chaque fois rappelle les procédures, démarches et outils nécessaires à l'animation de la séquence</li> <li>3) Une présentation PowerPoint qui comporte le contenu de certaines séquences que le formateur doit présenter en plénière en faisant des commentaires</li> <li>4) Le format chronologique des outils Padex pPré-remplis avec les titres qui contiennent tous les outils de présentation, d'animation et de productions en PADEX</li> <li>5) L'agenda décliné sur les 3 jours qui présente l'articulation des contenus déclinés au jour le jour pour plus de cohérence. Cela permet au formateur de rappeler l'agenda du jour après la mise en route et le démarrage de chaque journée</li> </ol>			
<b>PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vu l'importance des sujets traités et la consistance du module, prévoir trois (3) jours de formation au lieu de deux (2) jours pour assurer la couverture complète des différentes thématiques par les formateurs</li> <li>- Définir les profils des participants qui participeront aux ateliers régionaux, les identifier et stabiliser la liste bien avant les dates prévues pour les sessions</li> <li>- Organiser une réunion de partage et mise en commun de la démarche et des outils avant de lancer les opérations sur le terrain, cette séance garantira une meilleure appropriation de l'approche et des outils par les formateurs</li> <li>- Le Centre de formation devra prendre les dispositions nécessaires pour produire les exemplaires nécessaires du guide de fiscalité locale et du manuel de recouvrement des impôts et taxes. Ces documents sont destinés aux participants qui seront invités aux ateliers régionaux</li> <li>- Le Centre devra aussi, produire un guide de démultiplication de la formation qui facilitera le travail aux formateurs qui vont opérer au niveau des CL</li> <li>- Mettre à la disposition des formateurs tous les outils et fournitures nécessaires à la conduite des différentes sessions de formation (Padex, règle, marqueurs, scotch crêpé, feuilles blanches, feuilles de couleurs)</li> <li>- Avant le départ vers les sites de formations, les formateurs devront préparer au préalable tous les outils d'animation, pré-formater tous les PADEX servant de supports à l'animation des plénières, les PADEX pour les travaux de groupes à multiplier par le nombre de groupes (4 à 5) et veiller à ce que les présentations sous format Power Point soient bien positionnées dans leur ordinateur</li> </ul>			

- Il faudra aussi veiller à ce que le nombre d'exemplaires nécessaires concernant le guide de la fiscalité locale et le manuel de recouvrement destiné aux participants, soient bien mis à leur disposition
- En d'autres termes, tous les outils et fournitures nécessaires au bon déroulement des sessions de formation doivent faire l'objet d'une revue minutieuse avant le départ vers les régions ciblées

DOCUMENT	Détermination des enveloppes budgétaires à transférer aux collectivités locales en compensation des compétences transférées	DATE	PAGES
		Avril 2018	98
AUTEUR(S)	Ahmédou TALL - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p><u>Objectif général</u> L'objectif principal de la mission est l'évaluation du processus de transfert des ressources liées au transfert des compétences, et la définition, puis la détermination et la répartition, pour chaque secteur et par rubrique budgétaire, des enveloppes à transférer par les ministères sectoriels aux collectivités locales, ainsi que la proposition de projets d'arrêtés d'application des lois et règlements si nécessaires.</p> <p><u>Objectifs spécifiques</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluer, avec chaque ministère sectoriel concerné, l'importance qualitative et quantitative des compétences transférées et leur effectivité sur le terrain ;</li> <li>- Proposer un plan de transfert des ressources liées aux compétences transférées (humaines, matérielles et financières) aux CL ;</li> <li>- Déterminer, avec le MEF, le MB et le Ministère en charge des Collectivités locales, le nombre de ministères à prendre en compte, avec en priorités le Ministère des Travaux Publics, le Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation, le Ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique ;</li> <li>- Identifier les montants totaux prévus dans les lois de finances annuelles et exécutés de 2014 à 2016, par ministère sectoriel concerné par le transfert de compétences ;</li> <li>- Faire des propositions concrètes, faciles à mettre en œuvre et rédiger un avant-projet d'arrêté ou des projets d'arrêtés interministériels, si nécessaires.</li> </ul> <p><u>Résultats attendus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une note de cadrage sur la méthodologie et le chronogramme à suivre sur le terrain par l'expert est élaborée</li> <li>- Une évaluation du processus de transfert des ressources liées au transfert de compétences est faite</li> <li>- Un plan de transfert des dotations financières liées aux compétences transférées est établi pour les ministères sectoriels prioritairement retenus dans le cadre de la présente étude</li> <li>- Les dotations budgétaires à transférer sont évaluées de manière participative, par ministère sectoriel</li> <li>- Un atelier de restitution/validation des propositions faites par l'expert et de ses livrables est organisé, suivi de la rédaction du rapport d'atelier</li> <li>- Des projets d'arrêtés et/ou d'arrêtés interministériels sont rédigés si nécessaire</li> </ul>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p><u>Diagnostic des transferts de compétences et de ressources</u> Ministère de la Santé</p> <p>Le MS fait partie des départements sectoriels qui ont intégré très tôt le processus de décentralisation dans leurs interventions au niveau des collectivités locales ; le MS n'ignore pas les dispositions de l'article 29 du Code des Collectivités Locales, qui confère aux communes des compétences dans le domaine la santé.</p> <p>Le constat est que, dans ses documents de stratégie, le MS annonce son engagement à concevoir et mettre en œuvre sa politique de santé, en se basant sur les principes de la décentralisation. Mais, dans la pratique, la démarche est en déphasage avec les stratégies annoncées.</p> <p>Les agents de la santé prennent part à l'élaboration du Plan de Développement Local (PDL) de la commune. Ils donnent souvent leurs avis sur les activités liées à la santé et planifiées dans le PDL. Mais lors de l'élaboration du Plan de Développement Local Sanitaire (PDLS), dont la responsabilité incombe au chef de centre, le Conseil Communal n'est pas impliqué.</p> <p>L'appropriation des centres de santé par les Communes reste un défi majeur pour l'efficacité des soins de santé primaire. Elle implique la fidélisation des agents locaux de santé sur plusieurs années. Pour y parvenir, le MS mise sur le « pipeline rural » la Fonction publique locale, avec le recrutement des agents de santé communautaire par la commune ainsi que le</p>			

renforcement des capacités managériales des maires, en vue d'offrir aux populations rurales, un paquet de services intégrés (Santé, nutrition, eau, hygiène, assainissement, éducation, protection, etc.) pour un développement territorial intégré durable. Concrètement, le centre de santé, les équipements, matériels et les ressources humaines du centre relèvent toujours, pour le moment, du portefeuille du MS, à travers la Direction Préfectorale de Santé (DPS). Ceci étant contraire à l'esprit de l'article 41 du Code des CL.

A date, le MS n'a transféré aucune ressource aux collectivités locales. Les seules ressources mises à la disposition des communes sont constituées de la dotation en médicaments essentiels, qui était affectée à chaque centre de santé dans les années 90 et dont la gestion ne relevait pas des compétences du Conseil Communal.

Les dépenses effectuées au titre des compétences transférées sur financement des différents PTF ne sont comptabilisées, ni en recettes ni en dépenses et ne sont pas mentionnées dans le compte administratif.

Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation

Selon les points 6 et 7 de l'article 29 du Code des Collectivités Locales, l'enseignement préscolaire, élémentaire et secondaire général, ainsi que l'alphabétisation et l'éducation civique, sont des domaines de compétences propres aux collectivités locales. De ce fait, les immeubles et meubles, ainsi que les équipements qui servent à la mise en œuvre de ces compétences, doivent être désormais transférés aux collectivités locales. Dans la réalité, ces infrastructures nécessaires pour la réalisation de ces compétences et les ressources humaines attachées demeurent dans le patrimoine du ministère et ne relèvent pas de la responsabilité des collectivités locales.

L'appropriation du processus de la décentralisation au niveau du MENA s'est limitée à la création des directions communales pour la zone de Conakry et des Délégations Scolaires de l'Enseignement Élémentaire (DSEE) qui ont été renommées : Direction Sous-préfectorale de l'Enseignement Fondamental (DSEF). Les directions préfectorales à l'intérieur du pays, relèvent directement de l'Inspection Régionale de l'Education (IRE).

Pour assurer une gestion participative de l'école, il a été créé par l'arrêté N° 2660/MEPUTP-EC/CAB/09, un Comité de Développement de l'École (CDE) qui a la responsabilité de : i) planifier le développement de l'école à court et moyen terme, ii) suivre et mettre en œuvre les activités de développement, et iii) impliquer toute la communauté dans les actions de développement de l'école. Selon l'article 13 du même arrêté, les CDE sont sous la responsabilité de la commune et du DSEF. Le constat global révèle que ces structures ne sont pas opérationnelles.

De ce fait, le niveau de transfert de compétences dans le domaine de l'Education est très faible.

Les ressources financières transférées par le MENA par délégations de crédits ne concernent que ses structures déconcentrées (IRE, DPE et DSEF). Elles sont destinées à financer leur fonctionnement (entretien des bâtiments administratifs, carburant, fournitures de bureau, etc.).

Dans le secteur de l'Education, en dehors des ressources des PTF, les communes guinéennes investissent leurs propres ressources pour financer la réhabilitation et la construction d'écoles. Des montants assez importants sont aussi affectés à la prise en charge des enseignants communautaires dans des zones comme Télimélé et certaines zones de la Moyenne Guinée, où le déficit d'enseignants constitue un problème sociétal que les autorités communales ne peuvent pas ignorer.

Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique

Selon les dispositions de l'article 35 du Code des Collectivités Locales, les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, les conduites d'adduction d'eau, ainsi que les cours d'eau, lacs, étangs et nappes souterraines font partie du domaine public de la commune. Ce qui implique que ces infrastructures et domaines naturels relèvent du patrimoine de la commune. En conséquence, la maîtrise d'ouvrage de tout investissement et la gestion de ces infrastructures doivent relever de la compétence de la commune. Ceci n'est pas le cas, dans la réalité et dans chacun des deux domaines. L'Etat a créé des sociétés nationales (EDG dans le domaine de l'énergie électrique) et la SEG (dans celui de la distribution de l'eau en zone urbaine). Ce n'est que dans le domaine de l'hydraulique villageoise qu'il existe un processus de transfert de compétences aux communes, à travers le Projet d'Appui au Service Public de l'Eau en Milieu Rural et Semi-urbain (PASPEMRS) qui est soutenu par l'Union Européenne.

Pour financer cette stratégie, l'Etat a créé le Fonds de l'hydraulique, dont les ressources devraient provenir i) des utilisateurs astreints au paiement des redevances par le biais des entreprises de distribution d'eau potable, et ii) le paiement de la redevance de 3 GNF par m<sup>3</sup>, pour le prélèvement d'eaux souterraines par les propriétaires de forages. En définitive, ce fonds n'arrive pas à mobiliser les ressources, en raison des difficultés liées à la collecte de ces redevances. Pour le moment, les fonds qui financent cette stratégie proviennent généralement des bailleurs de fonds, comme l'Union Européenne et la Banque Africaine pour le Développement (BAD).

Ministère des Travaux Publics

Par l'arrêté D/2017/331/PRG/SGG du 07 décembre 2017 portant classification des routes et attributions des maîtrises d'ouvrage, l'Etat a décidé un nouveau classement des routes qui porte sur 6 types de routes : i) les autoroutes (AR) et Voies Express (VE), ii) les Routes Nationales (RN), iii) les Routes Préfectorales (RP), iv) les Voies Urbaines (VU), v) les routes de désenclavement des communes rurales et des zones de production agricole, et vi) les routes et voies stratégiques et sécuritaires. Conformément à l'article 16, la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux sur les réseaux de voies Urbaines (VU) secondaires et tertiaires à l'exception des voies stratégiques et sécuritaires relèvent de la compétence des communes urbaines et des villes de l'intérieur.

En raison de la complexité des dossiers d'appels d'offres et des procédures de passation de marchés pour la réalisation des infrastructures routières, il est prévu dans le même arrêté, à l'article 22, que les communes urbaines délèguent leur fonction

de maîtrise d'ouvrage des études et des travaux sur les voies urbaines au ministère en charge des TP, sur une période transitoire n'excédant pas dix ans. Selon le même article, la maîtrise d'ouvrage pour les études et les travaux sur les routes de désenclavement des communes rurales et des zones de production agricoles est aussi déléguée au ministère en charge de l'agriculture, sur une période transitoire n'excédant pas aussi dix ans. Durant cette période transitoire, les ministères délégués vont prendre les mesures nécessaires, en rapport avec le ministère en charge des collectivités locales, pour assurer le renforcement des capacités des services communaux concernés. En plus, il est envisagé dans cette même période transitoire une évaluation indépendante des capacités des communes pour décider de la suspension définitive de la délégation de maîtrise d'ouvrage. Ce processus semble assez intéressant et conforme à l'esprit de la décentralisation.

A ce jour, le Ministère des travaux Publics n'a jamais transféré des ressources (ressources humaines et ressources financières) aux collectivités locales.

Ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire

Selon l'alinéa 5 de l'article 2 du Code des Collectivités Locales, celles-ci concourent avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. De ce fait, la loi permet aux collectivités locales d'être un acteur en charge de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat au même titre que l'Etat. En plus, selon l'article 29 du Code, « la planification, le développement local, l'aménagement du territoire, l'habitat et l'urbanisme, font partie des domaines de compétence des collectivités locales ». De ce fait la commune, conformément au code, doit assurer, la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux liés à l'aménagement de son territoire, l'urbanisme et l'habitat. Elle doit aussi assurer le suivi des travaux et la gestion des infrastructures.

Présentement, aucune compétence n'est transférée aux collectivités locales. Force est d'admettre que, même s'il n'existe pas de textes d'application du Code, les communes réalisent des activités liées à l'aménagement du territoire et à l'habitat sur fonds propres. Elles utilisent les ressources humaines de la direction préfectorale contre rémunération.

Sur le plan financier, les ressources transférées par délégations de crédits, du Ministère de la Ville et de l'aménagement du Territoire sont destinées à assurer le fonctionnement de ses structures déconcentrées au niveau régional et préfectoral. Le constat est que le Ministère ne transfère ni de ressources humaines ni de ressources financières aux communes.

Mécanisme de transfert des ressources et mesures d'accompagnement des CL

Conformément à l'article 2 de la loi de finances de 2016, il a été créé l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales par décret D/2017/298/PRG/SGG. Sa mission est de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de financement du développement local. De ce fait, elle est chargée de mobiliser toutes les ressources destinées aux collectivités pour finaliser des activités liées au développement local. Les ressources transférées par les ministères sectoriels, en contrepartie des compétences transférées, font partie des ressources du FNDL.

Mesures d'accompagnement des collectivités locales

Pour faciliter le transfert de compétences et de ressources aux collectivités locales, il est nécessaire que l'Etat, par le biais du ministère en charge des Collectivités locales, mette en œuvre certaines mesures d'accompagnement.

des dispositions réglementaires : (i) clarifier le traitement et les indemnités des titulaires de mandats communaux ; (ii) clarifier les indemnités des membres du Conseil Régional et du bureau ; (iii) clarifier la gestion des services publics locaux et notamment, les catégories de services publics ; (iv) réglementer les modalités de suppression d'un service public local ; (v) déterminer la gestion des biens et droits des collectivités locales et (vi) préciser la gestion de l'occupation des sols et de l'aménagement du territoire.

Élaboration des Plans 2D (outil de programmation et de gouvernance territoriale permettant à chaque ministère sectoriel de réaliser une bonne articulation des stratégies et objectifs de son secteur avec la décentralisation, en tenant compte des autres secteurs). Ceux-ci pourraient être soutenus par le FNDL.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

Il est fondamentalement que l'Etat et les PTF puissent entreprendre certaines actions qui vont renforcer la dynamique en cours. Il s'agit : i) finaliser les textes d'application du Code des Collectivités Locales, ii) réformer la fiscalité locale, iii) renforcer les capacités des nouveaux élus et des agents mis à la disposition des communes, et iv) transférer les compétences et ressources aux collectivités locales, de façon progressive.

Finalisation des textes d'application du Code des Collectivités Locales

En dehors des arrêtés élaborés et qui portent sur le transfert de compétences et de ressources des ministères sectoriels aux collectivités locales, il existe d'autres textes prévus dans le code qu'il est nécessaire de concevoir pour mieux clarifier et éviter les fausses interprétations, souvent à l'origine des conflits entre l'Etat et les collectivités.

Ces textes à concevoir vont porter sur :

- Le traitement et les indemnités des titulaires de mandats communaux
- Les conditions d'octroi et le taux des indemnités des membres du Conseil Régional et du bureau
- Les modalités de vérification et de contrôle des régies de services publics
- Les modalités de suppression d'un service public local
- La gestion des biens et droits des collectivités locales
- La gestion de l'occupation des sols et de l'aménagement du territoire

Engager un processus de réforme de la fiscalité locale

Avec le démarrage du FNDL et la mise en œuvre de son mécanisme de péréquation, chaque collectivité locale va bénéficier d'un minimum de ressources financières. Mais, compte tenu des immenses besoins des collectivités locales en termes d'infrastructures sociales, de routes, de ponts, etc., il reste évident que ces ressources ne seront pas suffisantes. Il existe dans la plupart des collectivités locales un potentiel fiscal assez important. Le problème réside dans le fait que la fiscalité locale n'est pas de nature à permettre aux CL de l'exploiter de façon optimale. Il existe de multiples contraintes, (notamment dans le cadre des relations communes et services préfectoraux des impôts et domaines) qui bloquent la capacité des communes à mobiliser les ressources. De ce fait, il paraît urgent de lever toutes ces contraintes, en réformant en profondeur la fiscalité locale.

Renforcer les capacités des nouveaux élus et des agents mis à la disposition des communes

Les élections communales se sont déroulées au début du mois de février 2018. Dans la plupart des 342 communes, il a été constaté un renouvellement des conseillers communaux. Compte tenu des attentes des populations et des enjeux (création du FNDL), il devient impérieux pour l'Etat et les PTF, de mettre en place un important programme de renforcement de capacités des élus locaux et des cadres qui les appuient, dans les domaines de l'administration et de la gestion communale. Ce programme leur permettra de mieux cerner leur mission et leurs rôles.

**OBSERVATIONS**

- ➔ Les annexes présentent cinq projets d'arrêtés portant transfert de compétences aux collectivités locales.
- ➔ Une note de cadrage « Appui aux ministères sectoriels dans la détermination des enveloppes budgétaires à transférer aux collectivités locales, en compensation des compétences transférées » a également été élaborée.

<b>DOCUMENT</b>	<b>Analyse diagnostique du système de fiscalité locale et du potentiel fiscal des communes urbaines de Conakry et Dubréka</b>	<b>DATE</b>	<b>PAGES</b>
		Avril 2018	89
<b>AUTEUR(S)</b>	Aïssatou GUEYE, Chef de mission Hamidou MANET		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif général de la mission est de disposer d'une mise à jour de l'analyse diagnostique du système fiscal local actuel en vue d'élaborer un guide de fiscalité locale et un manuel de recouvrement des impôts et taxes dévolus aux communes en s'inspirant du guide des impôts produit par la Direction Nationale des Impôts et du guide de fiscalité locale élaboré à l'aide du financement du PACV en 2010.</p> <p>Il s'agira également de proposer une refonte des règles de répartition des impôts et taxes partagés entre l'Etat et les CL, en définissant les types de ressources propres à réserver à chaque entité.</p> <p>Les résultats attendus sont notamment les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'analyse diagnostique globale du système de fiscalité locale et de recouvrement des impôts et taxes est actualisée ;</li> <li>- la refonte des règles de répartition des impôts et taxes partagés entre les Régions, les Préfectures et les communes rurales et urbaines, est proposée ;</li> <li>- Un guide de fiscalité locale et un manuel de recouvrement des impôts et taxes locaux, conformes aux lois et textes en vigueur en République de Guinée, sont rédigés.</li> </ul>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>Au niveau du Gouvernorat, on retrouve pratiquement les mêmes acteurs qui interviennent, en plus de la Direction des Services Propres qui a un rôle extrêmement important dans la gestion de la fiscalité locale au sein du gouvernorat.</p> <p>Les principaux services et acteurs communaux impliqués dans la gestion des finances et de la fiscalité locale sont principalement les suivants : Maire ou Gouverneur, Secrétaire Général, Receveur communal, Chef service Financier, Direction des Services Propres (gouvernorat), Service communal des recettes, Service de l'Etat civil, Régisseurs, Administrateurs des marchés, Chefs de quartiers et Syndicat des transporteurs.</p> <p>Les services fiscaux déconcentrés chargés de la fiscalité locale sont essentiellement composés de la Section communale des impôts, le Services financiers du cadastre et de façon plus indirecte les Services Préfectoraux de Développement dans les communes</p> <p>Les autres services déconcentrés sectoriels s'occupent, chacun en ce qui le concerne, de la gestion de la taxe ou de la redevance liée à l'exploitation ou à la conduite des activités du service concerné.</p> <p>La particularité des communes de Conakry, c'est la superposition des compétences et des attributions entre les communes urbaines de Kaloum, Dixinn, Ratoma, Matam, et Matoto d'une part et le Gouvernorat d'autre part.</p> <p>Cette situation de confusion au plan de l'articulation institutionnelle entre les deux niveaux de collectivités, a des répercussions négatives sur la situation fiscale des cinq communes de Conakry : dans toutes les communes, <b>les recettes fiscales</b></p>			

représentent plus de 60% des budgets et la Contribution Foncière Unique (CFU) est de loin le premier impôt pourvoyeur de ressources. Dans la répartition de cette fiscalité, le Gouvernorat s'attribue la plus grande part et les recettes des communes de Conakry sont passées globalement de 38 à 51 milliards GNF en quatre ans, entre 2013 et 2016. Cette progression impacte surtout le budget du Gouvernorat et, de la commune de Ratoma de façon moins sensible.

La commune urbaine de Dubreka est en pleine croissance, car elle dispose d'un potentiel fiscal considérable encore inexploité, dû principalement à une absence de structuration des services chargés de gérer la fiscalité locale et d'un déficit de ressources humaines. Malgré ces contraintes, la situation des recouvrements des principales sources de revenus potentiellement importants enregistre une évolution constante.

#### MATOTO

Les sources potentielles de ressources les plus importantes sont constituées par **la CFU, les Patentes, les droits de marchés, la TPU et la taxe d'état civil** ; ces ressources représentent environ près de 80% du budget global de la commune.

La Contribution Foncière Unique, malgré une baisse sensible en 2014, enregistre une amélioration relativement constante d'année en année et peut être largement optimisée si des opérations de recensement des contribuables sont organisées avec à l'appui des stratégies de communication et de sensibilisation des populations appropriées. La contribution des patentes est largement sous exploitée, si on tient compte du volume d'unités industrielles implantées dans la commune. Le potentiel de recettes provenant de l'état civil est considérable si on le rapporte à la population totale de la commune estimée à près d'un million d'habitants.

Les sources de recettes qui sont les moins rentables et qui pourraient potentiellement produire des recettes substantielles à la commune sont les suivantes : Taxe d'abattage, Taxe sur la Publicité, Redevance d'Occupation Privative du Domaine Public, Droits de stationnement du bétail, Droits de stationnement des véhicules à moteur, Taxe sur la pêche artisanale et traditionnelle, Taxe d'hygiène et de salubrité.

Compte tenu de l'étendue du territoire de la commune, de sa densité et du nombre important d'unités industrielles, le potentiel de ressources provenant de la CFU et de la Patente est extrêmement important. Par ailleurs, la commune urbaine de Matoto dispose d'un potentiel important de ressources au niveau des équipements marchands.

#### MATAM

Il y a une prédominance des ressources fiscales par rapport aux autres catégories de revenus. Le produit de la CFU, après une hausse significative entre 2014 et 2015 (plus de 100%), a enregistré une baisse vertigineuse en 2016. C'est le cas également de la Contribution des patentes qui était stable en 2014 et en 2015, mais a chuté sérieusement en 2016. Il en est de même pour la Taxe Professionnelle Unique, très rentable pour la commune, mais qui a enregistré une baisse significative entre 2014 et 2015 dont le résultat n'a pas évolué en 2016.

Les parcs et aires de stationnement sont très présents sur le territoire à cause des activités économiques et commerciales ainsi que des transactions financières qui sont très intenses dans la zone. L'émergence des activités économiques marchandes provenant du secteur informel et l'existence d'équipements marchands en forte croissance, doit favoriser une meilleure exploitation des ressources non fiscales payées généralement par les contribuables du secteur informel qui exercent dans les marchés, centres commerciaux, gares routières et parcs de stationnement, sur la voie publique... Certaines sources de revenus pourraient ainsi s'avérer très rentables pour la commune, si elles sont bien exploitées comme les Droits de place dans les marchés, les Produits de la location de kiosques et stands, la Taxe Professionnelle Unique ou la Redevance pour Occupation Privative du Domaine Public.

#### RATOMA

On note une tendance relativement favorable dans le comportement des principales catégories de sources de revenus qui alimentent le budget communal. Cependant les résultats sont largement en deçà des possibilités et du potentiel de croissance des activités économiques locales.

Les recettes moins rentables et à fort potentiels identifiés sont : la Taxe sur la Publicité, les droits de place sur marchés, les produits de location de kiosques et cantines, le produit des droits de stationnement de véhicules, la taxe de conditionnement et de contrôle qualité.

Cependant d'autres sources de revenus actuellement très importantes peuvent être sensiblement améliorées : CFU avec l'évolution exponentielle des constructions d'immeubles, la Contribution des Patentes et la Taxe Professionnelle Unique avec l'implantation d'infrastructures socio-économiques de grande envergure, et les recettes provenant des équipements marchands compte tenu du nombre et la dimension des marchés existants.

#### DIXINN

La CFU qui est la ressource la plus importante de la commune a enregistré une baisse spectaculaire de 100% entre 2015 et 2016. Le produit de la Contribution des Patentes, après avoir connu une baisse sensible entre 2014 et 2015, opère un redressement encourageant en 2016. Quant à la Taxe Professionnelle Unique, elle ne suit pas la courbe de la patente et enregistre plutôt une baisse drastique entre 2014 et 2015.

D'autres sources de revenus pourraient, si elles étaient exploitées et optimisées, alimenter davantage le budget : la taxe de publicité, des produits de l'exploitation du tourisme de l'élevage ou de la pêche, des licences, de l'état civil et surtout des redevances d'Occupation Privative du Domaine Public qui ont un fort potentiel de ressources mais qui sont souvent recouvrées au profit du gouvernorat.

#### KALOUM

Concernant la CFU, premier impôt local de la commune, elle a enregistré une nette hausse en 2015, enregistrant une évolution de plus de 80%, avant de dégringoler en 2016 avec des réalisations atteignant moins d'un tiers du résultat de 2015. La Contribution des patentes enregistre une évolution constante d'année en année sans atteindre les résultats en lien avec le potentiel de cette ressource sur ce territoire. Pour ce qui concerne la Taxe Unique sur les Véhicules et la Taxe Professionnelle Unique, les réalisations enregistrent des baisses constantes depuis 2015.

KALOOM doit disposer de ressources financières plus importantes pour faire face à ses défis. Il est vrai que le Gouvernorat qui recouvre les recettes les plus importantes, supplante la Commune dans la prise en charge de certaines infrastructures de base indispensables au rayonnement d'une capitale.

Au niveau des équipements marchands, KALOOM abrite sur son territoire le marché de Nyenguema, quelques gares et aires de stationnement et des zones de stationnement payant. Sur la voie publique, il y a beaucoup de kiosques et stands, de panneaux publicitaires et de toilettes publiques dont la gestion a été confiée à un privé. La commune dispose également de 3 débarcadères. Certains impôts et taxes qui aujourd'hui ne sont pas rentables pour la commune, pourraient apporter beaucoup de compléments de revenus si un minimum d'organisation était mise en place.

#### GOUVERNORAT

Le principal produit qui alimente le Budget du Gouvernorat reste de très loin la contribution des patentes. Elle est suivie naturellement par les recettes provenant des infrastructures marchandes. Les produits de la CFU et de la redevance d'occupation privative du domaine public ne cessent de décroître, compte tenu du manque de maîtrise de leur assiette dû essentiellement à l'étendue du territoire de l'agglomération. L'organisation actuelle des services propres du gouvernorat et les ressources humaines disponibles ne permettent pas de prendre en charge tous les processus relatifs à l'évaluation de l'assiette des différents impôts et taxes locales sur l'étendue du territoire.

On constate que la redevance d'occupation privative du domaine public, le produit des droits de stationnement des véhicules à moteur, la taxe professionnelle unique, la taxe d'hygiène et de salubrité sont des ressources qui disposent de potentiel important sur le territoire, mais dont l'exploitation reste très limitée. Par ailleurs, le gouvernorat ne bénéficie pas suffisamment du potentiel de ressources provenant des équipements marchands alors que les marchés et centres commerciaux les plus animés de la capitale relèvent de sa responsabilité.

#### DUBREKA

La situation financière relative aux principales catégories de revenus fait apparaître une évolution croissante des recouvrements de 2014 à 2017. Seule la CFU a enregistré une baisse significative en 2015 avant de connaître un redressement en 2016. La redevance d'exploitation des substances de carrières enregistre une amélioration d'année en année ; cependant, les produits collectés sont largement en deçà du potentiel sans limite disponible au niveau de la commune urbaine. Les recettes provenant des équipements marchands sont également en constante évolution, mais là aussi, au vu du nombre de marchés et de la dimension des équipements, le potentiel reste largement sous exploité.

Au niveau de la Commune urbaine de Dubreka, la redevance d'exploitation des substances de carrières est sans nul doute la ressource potentielle la plus importante.

La commune urbaine dispose également d'un nombre important d'équipements marchands générateurs de revenus. Concernant les ressources provenant des équipements marchands, la commune s'est engagée dans un vaste programme de construction de marchés qui va certainement induire des ressources supplémentaires substantielles. Dubreka dispose de potentiel de ressources importantes à mobiliser dans l'exploitation des produits suivants : la taxe d'abattage, le produit des licences, les licences de pêche artisanale et traditionnelle, la taxe sur les spectacles et réjouissances populaires, la redevance topographique.

#### PROBLEMES ET CONTRAINTES

L'analyse diagnostique de la fiscalité locale dans les communes urbaines de Conakry et de Dubreka a révélé de multiples problèmes et contraintes qui sont souvent similaires à ceux identifiés dans la plupart des collectivités locales du pays.

Cependant, la particularité de la zone de Conakry reste la proximité et la coexistence des deux niveaux de collectivités que sont d'une part les 5 communes urbaines et d'autre part le gouvernorat.

Cette situation singulière pose en effet beaucoup de problèmes liés notamment à la non détermination du périmètre fiscal du Gouvernorat et des communes de Matam, Dixinn et Kaloum, à la superposition des attributions et de la fiscalité entre les communes urbaines et le Gouvernorat, ce qui a comme conséquence des conflits de compétences répétés et des difficultés liées une absence de clarté dans la répartition des produits de la fiscalité.

Par ailleurs, dans un contexte où 128 délégations spéciales ont administré des collectivités locales, ces régimes d'exception ont constitué une contrainte qui a freiné des initiatives ou des décisions liées au processus de mobilisation des ressources financières.

Cette situation contribue en effet à limiter l'autorité et la légitimité des conseils communaux et des organes exécutifs des collectivités locales.

Les principales faiblesses et contraintes notées sont notamment les suivantes :

- méconnaissance par les acteurs communaux, des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la fiscalité locale et la gestion des ressources financières ;
- non-respect des dispositions législatives et réglementaires surtout au niveau des structures déconcentrées ;

- absence de lien fonctionnel entre les services centraux et les services déconcentrés d'une part et les services communaux d'autre part ;
- insuffisance de moyens humains, matériels et logistiques affectés à la gestion de la fiscalité locale
- confusion au niveau de la répartition des responsabilités entre les différentes structures communales et certains services déconcentrés ;
- les redevances perçues au profit de certaines recettes sectorielles comme celles gérées par le Ministère de la pêche à travers l'ANAM ne font pas l'objet de répartition transparente. Le mode de répartition est laissé à la discrétion des autorités centrales ou déconcentrés, sans que les responsables des collectivités locales ne soient pas impliqués ;
- absence d'implication des autorités communales dans les processus d'émission et de recouvrement des recettes sur leur propre territoire ;
- non maîtrise de la matière imposable, recensement fiscal irrégulier et non exhaustif, difficultés d'identification des contribuables ;
- absence de structures chargées de la gestion des recettes communales ou non fonctionnalité de ces dernières si elles existent ;
- traitement manuel des données financières et fiscales au niveau de la plupart des collectivités locales...

### **PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)**

#### **PROPOSITIONS DE REFORME DU DISPOSITIF RELATIF A LA FISCALITÉ LOCALE**

Le nouveau dispositif relatif à la fiscalité locale en Guinée devrait être repensé dans une perspective de renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales. Il convient d'élaborer, dans les meilleurs délais, les textes d'application du CCL. Cette mutation doit s'orienter vers un renforcement du pouvoir fiscal des CL, en leur attribuant progressivement toutes les recettes locales de proximité, ce qui leur permettra de jouer un rôle central dans le processus de déroulement de la chaîne de traitement de la fiscalité locale.

- Pour les impôts locaux (Patente, CFU, TPU notamment) les autorités communales pourraient ainsi participer pleinement au processus d'évaluation de l'assiette (identification des contribuables de la CFU, recensement de la matière imposable, fixation des taux par délibération, à la prise en charge des opérations d'information et de sensibilisation des contribuables, et à la supervision des opérations de recouvrement avec un rôle central joué par le receveur communal.
- Concernant les taxes et redevances locales, les CL devraient se voir conférer des responsabilités accrues dans la chaîne de traitement de cette fiscalité de proximité depuis l'identification des redevables, en passant par la fixation des tarifs et le vote de délibérations, jusqu'aux opérations de prise en charge et de suivi du recouvrement. Dans ce domaine, les services financiers municipaux et le receveur communal doivent être au centre du dispositif, avec comme responsable principal, le Maire de la commune qui verrait ses pouvoirs renforcés en matière de gestion de la fiscalité locale :
  - mettre en œuvre un système d'adressage de la voirie et du cadastre pour permettre une meilleure localisation et l'identification des contribuables en dehors des espaces des marchés
  - mettre à l'échelle au niveau des communes de Conakry le projet de parking de stationnement payant, à l'image de l'expérience pilote de la Commune de Kaloum
  - organiser un panel d'échanges autour de la problématique de la perception de la taxe de publicité, entre les responsables du MATD et ceux de l'OGP
  - responsabilisation effective des autorités locales dans le processus de recouvrement des recettes

Au-delà de ces mutations nécessaires pour une meilleure prise en charge de la fiscalité locale par les autorités communales, il convient également de procéder à une refonte des textes législatifs et réglementaires, pour asseoir une meilleure redistribution de la fiscalité entre les différentes entités publiques qui coexistent et gèrent en commun, les affaires publiques (Etat, Préfectures et collectivités locales).

#### **PROPOSITIONS DE REFORME DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

Pour arriver à une meilleure redistribution de la fiscalité locale et garantir un rééquilibrage des compétences et des interventions au niveau des services déconcentrés et des collectivités locales, il est proposé de procéder à des réformes permettant une meilleure répartition des produits de la fiscalité locales entre les différents acteurs institutionnels :

1. Affecter l'intégralité du produit de la **CFU** aux collectivités locales ; cet impôt de proximité, qui symbolise le lien entre un citoyen et sa collectivité et qui favorise un sentiment d'appartenance à l'égard de sa communauté mériterait d'être considéré comme le premier impôt local entièrement dédié à la collectivité locale.
2. Répartir le produit de la TUV entre l'État et les préfectures, et ces dernières bénéficiant de leur part initiale en plus de celle anciennement dévolue aux communes, afin de compenser la perte de leur part initiale de CFU (hors zone de Conakry : allouer à la future entité intercommunale la part de la TUV anciennement dévolue aux communes de Conakry en plus de celle attribuée à l'actuel gouvernement).
3. Réattribuer l'intégralité du produit de la Taxe de Publicité aux communes, car les installations et autres supports de publicité implantés sur leur territoire ont des impacts directs sur leur propre environnement. L'Office Guinéen de Publicité (OGP) ne peut jouer à ce titre qu'un rôle de régulateur.
4. Affecter l'intégralité de la redevance d'occupation privative du domaine public à la commune.

5. Prévoir la réforme du Budget préfectoral dans la perspective de la nouvelle fiscalité locale qui suggère l'affectation des taxes et impôts spécifiquement aux collectivités locales.
6. Concernant la taxe sur les embarcations à moteur et les licences de pêche artisanale et traditionnelle, il convient de mettre en place un dispositif permettant aux collectivités locales d'être impliqué par l'ANAM, dans la répartition du produit.
7. Prévoir la réforme du Budget préfectoral dans la perspective de la nouvelle fiscalité locale qui suggère l'affectation des taxes et impôts spécifiquement aux collectivités locales.
8. Instituer la taxe dite « Pollueur payeur », pour aider les communes à participer au financement des opérations d'assainissement.
9. Participation des collectivités locales dans le recouvrement des recettes liées à la pêche et à l'économie maritime.

**MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

- Il est préconisé de décentraliser les opérations de recouvrement en rendant le receveur communal qui est aussi agent de l'État, responsable du recouvrement de la CFU, comme c'est le cas pour les autres sources de revenus qui reviennent intégralement à la collectivité locale.
- Dans le même esprit, envisager une extension des missions des collectivités locales qui devraient exercer leur autorité sur les tâches d'assiette et de recouvrement des recettes qui leur sont propres.
- Déterminer la répartition de la fiscalité locale et la nature des impôts et taxes à recouvrer entre les communes et les régions, à travers une loi de finances.
- Interdire formellement aux départements sectoriels d'élaborer de façon unilatérale, des textes législatifs et réglementaires, sans l'avis du comité de concertation sur la fonction publique locale.
- Redimensionner les services déconcentrés et décentralisés en fonction des compétences dévolues aux collectivités locales.
- Réattribuer certaines compétences dévolues à des services déconcentrés aux services communaux (services financiers communaux et receveur communal) et renforcer davantage les attributions du receveur communal en matière de recouvrement des recettes provenant des services sectoriels ; il faudrait aussi prévoir dans le dispositif l'implication des receveurs communaux dans les opérations de rétrocession des impôts et taxes partagés.
- Vulgariser et diffuser auprès de tous les acteurs, la loi n° L/2017/040/AN du 26 Mai 2017 portant Code des Collectivités Locales et tous les textes de base liés à la fiscalité locale et à la gestion des ressources financière des collectivités locales.
- Encadrer la mise en place de dispositifs de collaboration permanente entre les services fiscaux, les services déconcentrés et les services des Collectivités locales car, une stratégie de mobilisation des ressources propres n'est pas envisageable sans une collaboration active entre les services fiscaux et les services communaux.
- Envisager la création d'un Service Régional des Impôts polyvalent, ayant sous sa juridiction les Centres des Impôts, Conakry étant à la fois une agglomération et une région ; il s'agira d'une réforme institutionnelle importante qui facilitera la déconcentration et le redéploiement de la Direction Nationale des Impôts.

<b>DOCUMENT</b>	<b>Actualisation de la nomenclature budgétaire et comptable des Collectivités Locales</b>	<b>DATE</b>	<b>PAGES</b>
		Octobre 2018	124
<b>AUTEUR(S)</b>	M. Mohamed DIABY - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif de la mission est d'actualiser la nomenclature budgétaire et comptable des Collectivités locales en vigueur. A cet effet, les objectifs spécifiques visent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rendre la nomenclature budgétaire et comptable actuelle, conforme aux normes régionales et, de façon spécifique, aux lois et règlements en vigueur en République de Guinée et compréhensible par tous les usagers;</li> <li>- rappeler les normes et standards du Système comptable OHADA, ainsi que les règles de fonctionnement de la nomenclature budgétaire et comptable des CL dans un guide de fonctionnement ;</li> <li>- élaborer un tableau de comparaison de l'ancienne nomenclature budgétaire et de la nouvelle et faire apparaître les innovations ;</li> <li>- proposer un plan de formation des utilisateurs (élus et cadres) en vue d'une appropriation.</li> </ul> <p>Pour ce faire, les résultats attendus sont les suivants : i) une nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales conforme aux textes et normes internationales est élaborée ; ii) un guide de fonctionnement de ladite nomenclature est rédigé ; iii) les livrables sont présentés au cours d'un atelier de validation à l'issue duquel ils sont approuvés et iv) un plan de formation des utilisateurs est proposé.</p>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			

L'exploitation de ces documents et textes de lois et leur comparaison avec la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur a abouti aux principaux constats suivants :

- i) la non subdivision de certains comptes dans la nomenclature actuelle ;
- ii) l'existence de comptes aux intitulés identiques à ceux du SYSCOHADA, mais avec des numéros différents ;
- iii) des recettes prévues par diverses lois, Codes et Décrets, mais non incorporées dans la nomenclature actuelle (Recettes du Code des collectivités Locales, Recettes du Code Général des impôts et Recettes contenues dans les lois de finances annuelles) et
- iv) l'inadaptation de la comptabilité des collectivités locales à certaines normes internationales et à certaines dispositions du code des collectivités locales révisé.

S'agissant de l'insuffisance de la subdivision de certains comptes dans la nomenclature actuelle, les comptes suivants ont été identifiés :

- 10 DOTATIONS DE L'ETAT
- 15 PRODUITS DES DONS ET LEGS
- 18 VALEURS EN PORTEFEUILLE ET DE PATRIMOINE
- 52 BANQUES
- 57 CAISSE
- 58 REGIES D'AVANCES ET VIREMENTS INTERNES
- 64 DOTATIONS, INTERVENTIONS A CARACTERE ECONOMIQUE ET SOCIAL
- 67 FRAIS FINANCIERS ET CHARGES ASSIMILEES

Pour l'inadaptation de la comptabilité des collectivités locales aux normes internationales en matière de comptabilité, il est noté que :

- la comptabilité générale (comptabilité du receveur) n'est pas adaptée aux normes internationales et aux normes du SYSCOHADA
- la comptabilité budgétaire (comptabilité de l'ordonnateur) n'est pas adaptée aux normes du code révisé des collectivités locales

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

- Mise à jour de la nomenclature comptable
- Mise à jour de la nomenclature budgétaire
- Adaptation de la *nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales aux normes internationales en matière de comptabilité et aux dispositions du code des collectivités locales révisé* ; il s'agit de prendre en compte les normes régissant l'organisation, la tenue et le fonctionnement de la comptabilité générale ou comptabilité du receveur et celles de la comptabilité budgétaire ou comptabilité de l'ordonnateur.

Lors de l'atelier de validation du projet de nomenclature budgétaire et comptable, de nombreuses propositions ont été formulées par les participants, notamment :

- Subdiviser le compte 7100 « Contributions des patentes » en deux, pour distinguer les patentes sur personnes morales des patentes sur personnes privées ;
- Remplacer dans la liste des comptes, ANAFIC par FNDL.
- Prévoir absolument un guide de fonctionnement détaillé des comptes, en annexe, pour rendre aisée l'utilisation par les utilisateurs de la nomenclature ;
- Retirer le mot péréquation de l'intitulé du compte 16 « Fonds de concours d'aide, de péréquation reçus, ou accordés »
- Intégrer au projet de nomenclature les charges liées à la prise en charge par les communes des personnels qui relèveront bientôt de la Fonction publique territoriale, ainsi que les indemnités du personnel de l'Etat mis à la disposition de la commune (SG, SF, Sous-Préfet, etc.) ;
- Organiser très vite, en collaboration avec la composante B du PACV 3 (qui l'a déjà planifiée), une formation de 4 jours des cadres ciblés dans chacune des régions administratives de la Guinée.

En outre, de nouvelles taxes et redevances ont été proposées, qui pourraient compléter la NBC, dès que ces taxes auraient été, soit adoptées par une loi, soit, selon les cas, par délibération des conseils communaux. Il s'agit de :

- Taxe sur la pollution (en vue d'assurer le reboisement et de préserver l'environnement) ;
- Taxe sur abattage de bois de chauffe ;
- Taxe sur l'exploitation lucrative des déchets et ferrailles jetés ;
- Taxe sur les tricycles, les pousse-pousse et autres engins non identifiés dans l'actuelle NBC ;
- Taxe de circulation ou de traversée de la ville de Conakry ;
- Taxe sur les images télévisuelles ;
- Taxe sur les prestations des étrangers ;
- Taxe de 0,5% sur les marchés de fournitures et de travaux

- Taxes sur les frais engagés dans le cadre des actes contentieux.

### RESULTAT 3 : LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS DECONCENTRES ET DECENTRALISES EST ASSURE

<b>DOCUMENT</b>	<b>Etude technique et financière relative au projet de réhabilitation, d'extension et d'équipement du CNFPCE</b>	<b>DATE</b>	<b>PAGES</b>
		Septembre 2016	62
<b>AUTEUR(S)</b>	Noel NDOJDJE - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
L'étude a pour objectif final d'évaluer le coût global pour la réhabilitation, l'extension et l'équipement du CNFPCE. De façon spécifique il s'agit de faire : i) un diagnostic détaillé des besoins en travaux et en équipement pour la rénovation du centre de formation et ii) de réaliser les études d'exécution technique et financière des infrastructures et équipements à mettre en place.			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>Dans le cadre du Devis programme de croisière (DP1) du MATD, il est prévu la réhabilitation des infrastructures, l'extension et l'équipement du CNFPCE en vue d'augmenter sa capacité d'accueil et d'améliorer sa fonctionnalité. Ce qui lui permettra de remplir pleinement sa nouvelle mission nationale de formation.</p> <p>Mais avant d'engager ces importants investissements, il est nécessaire de faire l'évaluation du coût des travaux et des équipements à réaliser. A cet effet, un expert non principal (ENP) en « génie civil » est mobilisé dans le cadre de l'assistance technique du PASDD pour mener une étude technique et financière relative aux travaux de réhabilitation et d'extension du centre de Sérédou.</p> <p>Au plan méthodologique, l'expert a procédé à une revue documentaire large, effectué une mission à Sérédou pour faire le diagnostic physique et fonctionnel du centre de formation. Les informations et données collectées lors la revue documentaire et à l'issue de la mission de terrain ont permis de faire une évaluation technique et financière du cout de réhabilitation, d'équipement et d'extension du CNFPCE.</p> <p>L'évaluation technique a consisté en la définition quantitative des besoins en travaux de réhabilitation et d'extension d'une part et d'équipement d'autre part pour la rénovation globale du Centre. Les quantitatifs des travaux ont été définis selon les différents corps de métiers : Maçonnerie, Electricité, Plomberie, Carrelage, Menuiserie et Peinture.</p> <p>De même la nature et la quantité des équipements à acquérir sont identifiées pour chaque type de local (Bureau, Salle de cours, Restaurant, Dortoir etc.) ; il s'agit essentiellement d'équipements mobiliers, pédagogiques, informatiques et électroménagers.</p>			
<b>PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)</b>			
<p>Sur la base des couts unitaires en vigueur sur le marché, le cout global pour la réhabilitons, l'extension et l'équipement du CNFPCE s'élève à Quatorze milliards sept cent trente-trois millions neuf cent quarante et un mille (14 733 941 000) GNF ainsi réparti :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4,212 441 000 GNF pour la réhabilitation (travaux et équipement) dont 3 072 390 208 GNF pour le Coût des travaux de réhabilitation et 1 140 510 000 GNF pour le Coût du rééquipement du Centre ;</li> <li>- 10 521 500 000 GNF pour l'extension (travaux et équipements) dont 10 013 130 000 GNF pour le Coût des travaux de construction et 508 370 000 GNF pour l'équipement des nouvelles constructions du Centre.</li> </ul> <p>La provision faite dans le DP1 pour financer la réhabilitation, l'extension et l'équipement du centre s'élève à 1 597 000 000 GNF. Ce montant couvre à peine les besoins en financement pour la rénovation totale du centre de formation. Aussi pour rester dans l'enveloppe disponible du DP, il a été procédé à une priorisation des actions à financer dans le cadre du DP MATD. Ainsi Il a été retenu d'abord de privilégier les actions de réhabilitation de l'existant sur celles d'extension de nouvelles constructions et ensuite de définir un programme d'actions prioritaires de réhabilitation à hauteur du montant budgétisé dans le DP1 MATD.</p> <p>Les actions prioritaires de réhabilitation retenues dans ce cadre sont :</p> <p><b>TRAVAUX DE REHABILITATION</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la pose d'un dispositif de filtrage/traitement sur le système d'alimentation en eau du centre pour améliorer la qualité de l'eau de rivière distribué au centre</li> <li>- l'élimination des fuites d'eau et les suintements au niveau des murs et des plafonds des différents bâtiments</li> <li>- le traitement des fissures sur les murs et les dalles</li> <li>- le crépissage et la peinture de la façade principale du mur de la clôture du centre</li> </ul>			

- la remise en état et le renouvellement du circuit électrique alimenté par le groupe électrogène
- l'aménagement de l'aire assainie autour des bâtiments pour stopper le déchaussement des fondations
- la peinture sur tous les murs extérieurs déjà bien salis par les eaux de pluies
- la pose des nouveaux équipements sanitaires
- le remplacement des faux plafonds en contreplaquées sur les débordements de la toiture du bâtiment D par les feuilles de tôles lisses
- la couverture des bandeaux en bois par les feuilles de tôles lisses

Le cout de ces actions prioritaires ci-dessus listées a été évalué à 856 641 551 GNF.

#### REEQUIPEMENT

L'installation d'un système d'alimentation en énergie solaire qui permettra d'assurer une fourniture minimale continue d'électricité et suppléer le groupe électrogène qui serait mise en service de façon ponctuelle en cas de besoin. Ceci va aussi réduire les coûts de consommation en carburant, d'entretien et de maintenance du groupe.

L'installation de nouveaux équipements sanitaires, bureautiques, pédagogiques et électroménagers en vue de rendre le Centre plus fonctionnel et opérationnel.

Le coût des équipements prioritaires est évalué à 625 130 000GNF

POUR LA MAITRISE D'ŒUVRE un montant 59 964 100 GNF correspondant à 7% du cout des travaux sera dégagé.

AU TOTAL le cout global des travaux et équipements prioritaires dans le cadre de la réhabilitation du Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et Eus de Sérédou s'élève à un milliard cinq cent quarante-un millions sept cent vingt-quatre mille cent (1 541 724 100) GNF dont : (i) 856 630 000 GNF pour les travaux ; (ii) 625 130 000.GNF pour le rééquipement et (iii) 59 964 100 GNF pour la maitrise d'œuvre.

Le solde d'un montant 55 400 250 GNF sur l'enveloppe prévue constitue la provision pour les imprévus.

Les marchés des travaux et d'équipement du programme prioritaires feront l'objet de DAO qui seront lancés dans le cadre de la mise en œuvre du DP1 du MATD.

#### OBSERVATIONS

→ Les annexes présentent le détail de tous les coûts...

DOCUMENT	Evaluation des formations réalisées de 2011 à 2015 par le CNFPCE	DATE	PAGES
		Novembre 2016	78
AUTEUR(S)	Chérif Salah BAH - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p>L'objectif global de l'évaluation a été d'apprécier sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables les effets ou impacts de ces cinq (5) années de formation sur les niveaux de performance des agents de l'administration du territoire formés. Au plan spécifique il s'est agi de faire : i) l'analyse de la pertinence des modules par rapport aux besoins de formation des administrateurs territoriaux ; ii) l'évaluation du dispositif pédagogique d'acquisition des compétences (approche pédagogique, outils d'animation, supports pédagogiques, formateurs et organisation de la formation) et iii) l'évaluation du transfert/application des compétences acquises au niveau du poste de travail.</p> <p>Quant aux résultats attendus de l'évaluation, ils ont porté sur : i) l'évaluation de la pertinence des modules dispensés par rapport aux besoins professionnels des Administrateurs territoriaux ; ii) l'appréciation de l'efficacité pédagogique de la formation pour l'acquisition des compétences et iii) la connaissance du niveau de transfert des compétences acquises sur le poste de travail.</p>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p>L'évaluation a touché 202 cadres de l'administration territoriale dont une faible représentation des femmes avec moins de 5%. Ce qui montre la persistance des disparités de genre au niveau de l'administration territoriale. En outre, les administrateurs territoriaux sont relativement âgés. L'âge moyen est de 54 ans avec un minimum de 30 et un maximum de 65 ans. Le niveau d'adéquation entre la profession (diplôme obtenu) et le poste occupé est jugé satisfaisant pour la quasi-totalité des administrateurs enquêtés.</p> <p>Par ailleurs, le niveau de consultation des bénéficiaires lors de l'analyse des besoins a été faible, mais les modules dispensés lors des multiples sessions de formation aux différents administrateurs territoriaux</p>			

ont été de façon générale jugés pertinents. Sur le plan de l'efficacité pédagogique, l'organisation matérielle a été trouvée insuffisante et la durée des sessions de formation, assez courte.

Sur la base de l'étude documentaire, il est apparu que sur 29 modules ou thèmes de formation consultés, seuls 5 contiennent les objectifs de la formation. La durée de formation du module n'est pas précisée. Aussi, les objectifs d'apprentissage, les supports et les méthodes pédagogiques n'ont pas été définis dans la quasi-totalité des manuels de formation. Les manuels ou thèmes développés sont souvent réduits à la présentation du contenu de textes légaux et réglementaires. Parfois, il a été noté une confusion entre guide du formateur et manuel du participant.

Cependant, les formateurs ont été bien appréciés.

Mais, le suivi accompagnement des formations au poste de travail a été rarement organisé. Par contre, le niveau d'acquisition des compétences a été dans l'ensemble jugé élevé. Pour l'évaluation du transfert des compétences, toutes les personnes enquêtées ont affirmé que les manuels sont utilisés lors de l'exercice de la profession. Le niveau de mise en œuvre des compétences a été également bien apprécié par les personnes enquêtées.

Au regard de la bonne appréciation de la pertinence des modules, de l'efficacité mitigée du dispositif pédagogique et du niveau satisfaisant de transfert des acquis sur le poste de travail, il a été dans l'ensemble conclu que la formation offerte par le CNFPCE a eu un impact relativement élevé. Aussi, la qualité des services rendus par les cadres formés a été bien appréciée par les représentants des collectivités locales et de la société civile, en tant que bénéficiaires des services publics.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

#### Renforcement des capacités des formateurs

- Mettre en place un pool de spécialistes en ingénierie de formation pour l'amélioration des connaissances des formateurs sur la préparation pédagogique (élaboration et contenu d'un guide du formateur et manuel du participant) et pour la validation de ces documents avant les sessions de formation
- Réévaluer et actualiser le pool de formateurs sur la base des compétences et expériences en matière de formation

#### Pertinence des modules de formation

- Institutionnaliser la consultation des bénéficiaires lors de l'identification et de l'analyse des besoins de formation
- Revoir les modules de formation afin que chaque module puisse contenir des séquences à l'intérieur desquelles figurent des séances d'apprentissage
- Prendre en compte les besoins de formation exprimés par les administrateurs territoriaux lors des enquêtes

#### Organisation des sessions de formation

- Organiser des formations de proximité à travers la régionalisation des sessions (réduction du temps/frais de voyage et augmentation de la durée des sessions)
- Améliorer la participation des femmes et des jeunes administrateurs territoriaux aux sessions de formation
- Améliorer les conditions matérielles (invitation à temps, hébergement, restauration, dispositif sanitaire) et logistiques (ordinateurs) et financières (prime de participation) liées à l'organisation des sessions de formation
- Institutionnaliser la présentation des résultats de l'évaluation après chaque formation

#### Organisation du suivi accompagnement de la formation

- Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de suivi accompagnement au poste de travail après la formation

DOCUMENT

DATE

PAGES

	<b>Elaboration d'un Manuel de Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction Publique Guinéenne</b>	Septembre 2017	85
<b>AUTEUR(S)</b>	Gilbert E. OLOKO - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif général de la mission est l'amélioration et la modernisation de la Gestion des Ressources Humaines dans la fonction publique guinéenne, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un manuel en Gestion des Ressources Humaines (GRH).</p> <p><u>Objectifs spécifiques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire un diagnostic organisationnel et fonctionnel des directions et services en charge de recrutement et de gestion des personnels (Direction Nationale de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois, et des Compétences ; Service National des Concours et Examens Professionnels, Direction Nationale de la Gestion des Carrières.)</li> <li>- Analyser des différents outils, procédures, méthodes ou pratique de GRH</li> <li>- Analyser et compléter le manuel élaboré par la commission technique lors de sa retraite à Kindia en intégrant les autres composantes de la GRH</li> <li>- Présenter le Manuel complété à un atelier de validation</li> <li>- Prendre en compte des observations et recommandations formulées par l'atelier de validation manuel complété ;</li> <li>- Elaborer un support de formation sur la base du manuel</li> <li>- Former quinze (15) cadres du MFPREMA à l'usage du manuel de GRH élaboré</li> </ul> <p><u>Résultats attendus et livrables</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une évaluation du système de GRH dans la fonction publique est disponible</li> <li>- Un diagnostic organisationnel et fonctionnel des directions et services en charge de recrutement et de la gestion des personnels est disponible</li> <li>- Un manuel prenant en compte différentes composantes de la GRH est disponible</li> <li>- Un support de formation du manuel de GRH est disponible</li> <li>- Quinze cadres du MFPREMA sont formés à l'usage du manuel de GRH validé</li> </ul>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<u>SUR LE MANUEL DE GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE</u>			
<p>A l'issue de la mission, un Manuel (de 175 pages) de GRH dans la Fonction Publique guinéenne a été soumis après un atelier de validation du document placé sous l'égide du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration (MFPREMA). Le Manuel est structuré en trois grandes parties :</p> <p>La première partie porte sur l'environnement institutionnel et organisationnel général, l'environnement éthique et l'environnement des politiques publiques. La deuxième partie traite de procédures de GRH. La troisième partie est un recueil d'une quarantaine de modèles-types d'agencement du contenu des actes les plus courants.</p>			
<u>SUR LES CONSTATS DE L'EVALUATION DU SYSTEME DE GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE</u>			
<p>A. Sur les intervenants clés de l'écosystème de la GRH</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une claire démarcation des attributions institutionnelles parmi les intervenants, avec le MFPREMA comme leader naturel</li> <li>- Une distribution des attributions institutionnelles entre les principaux intervenants qui ne fait pas l'unanimité parmi les parties prenante et qui gagnerait à être repensée</li> <li>- Des départements ministériels en voie d'autonomisation dans la gestion de leurs ressources humaine</li> <li>- Existence d'un maillage territorial national de correspondants GRH du MFPREMA</li> <li>- Un réseau de DRH qui fait face à des difficultés pour la réalisation de leurs missions</li> <li>- Existence d'une démarche-projet visant le renforcement des capacités de GRH dans la Fonction Publique par le biais du recrutement et de la formation de 800 nouveaux gestionnaires et assistants gestionnaires des ressources humaines</li> <li>- Urgence de la formation d'une relève des gestionnaires des ressources humaines</li> <li>- Des organes consultatifs prévus depuis plus d'une quinzaine d'années, mais qui peinent à entrer en fonction</li> </ul> <p>B. Sur le développement des ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence d'une Politique Nationale de Formation et de Perfectionnement des Agents Publics</li> <li>- Existence d'un Programme-Pays Multisectoriel de Renforcement des Capacités, y compris en matière de GRH</li> <li>- Un Centre de Perfectionnement Administratif doté d'une « subvention symbolique » et donc limité au niveau de ses ambitions, malgré une intense activité</li> <li>- Une Ecole Nationale d'Administration créée, mais toujours au stade de projet</li> <li>- Existence d'une structure en charge de la formation et du perfectionnement dans l'Administration territoriale</li> </ul> <p>C. Sur le cadre réglementaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un paysage juridique et réglementaire qui manque de lisibilité et qui est peu propice à l'efficacité dans l'action : existence de textes fondamentaux (Lois 028 et 029) dont la révision traîne depuis de nombreux mois</li> </ul>			

- Un cadre juridique et réglementaire articulé, mais caractérisé par un manque de textes d'application
  - Existence d'une douzaine de nouveaux projets de textes d'application relatifs à la Loi 028
  - Existence de statuts particuliers et spéciaux
  - Perception récurrente que les statuts particuliers et spéciaux accordent des privilèges indus
- D. Sur l'environnement éthique et déontologique
- Un environnement éthique et déontologique miné par une culture d'antivaleurs : corruption, concussion, recherche du gain facile et non-respect des textes en vigueur
  - Une administration consciente de l'importance de mettre en avant les principes et valeurs du service public et qui de ce fait a adhéré à la Charte Africaine sur les Valeurs et les Principes du Service Public
- E. Sur le système de Classification des emplois
- Existence d'un système de classification des emplois clair et précis
- F. Sur le système de gestion des effectifs
- Existence d'une structure en charge de la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences) dont les attributions et l'organisation sont clairement définies
  - Une DNGPEEC (Direction Nationale de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences) non outillée et au stade de balbutiement d'une mise en œuvre de la GPEEC
  - Existence d'une démarche en cours visant à renforcer les capacités de la DNGPEEC par le biais de la formation
- G. Sur le recrutement et les avancements
- Existence de conditions claires et précises en matière de recrutement
  - D'importantes insuffisances dans le système de recrutement, avec pour corollaire néfastes
  - Une surreprésentation de la hiérarchie A
  - Une ultra concentration des effectifs à Conakry
  - Un phénomène d'amples sureffectifs et d'inadéquation des compétences pour les unités administratives
  - Absence d'une vision claire de la masse salariale et de son évolution
  - Existence de quelques milliers d'agents publics recrutés, non postés, mais régulièrement payés par l'Etat
- H. Sur le dispositif de concours et examens professionnels
- Un questionnement sur le fait d'avoir un SNCEP chargé de la mission de gérer les contractuels de l'Etat et les contrats y afférents
  - Existence d'une plateforme informatisée de gestion des concours et examens professionnels que le Service ne peut exploiter par manque de formation de ses agents sur son utilisation
  - Existence d'une plateforme informatisée de gestion des concours et examens professionnels dont le premier test ne s'est pas avéré très concluant et dont l'on n'a pas dressé de bilan
  - Une implication d'une diversité d'intervenants au stade de la réception des dossiers de candidatures, sans que ces intervenants ne disposent nécessairement de la technicité requise pour un traitement rigoureux de cette opération
  - Des capacités limitées de mener des opérations d'envergure en situation d'urgence
- I. Sur le dispositif de gestion des carrières
- Une Direction axée sur la « dimension carrière » et qui n'intègre pas suffisamment d'autres composantes de la GRH
  - Des difficultés au niveau de l'intégration et de l'interprétation des particularités des statuts particuliers et spéciaux dans le traitement des informations sur la carrière
  - Existence d'un Manuel de Procédures de Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction Publique
  - Des plans d'action annuels qui ne sont pas exécutés faute de moyens financiers et techniques
  - Inexistence de plans de carrière dans la Fonction Publique
- J. Sur le système d'information relatif à la GRH
- Concernant le système informatique
- Existence d'un dispositif applicatif sur la gestion de l'information sur les ressources humaines qui s'articule sur une dizaine de modules
  - Limites dans l'opérationnalisation de l'applicatif : tous les modules ont été développés et mis en exploitation, donc à la portée de toutes les directions utilisatrices. Mais leur utilisation est quasi nulle dans les services
  - Existence d'une interface (dispositif d'échange et d'interaction) entre quatre fichiers majeurs de l'Administration Publique
  - Manque d'interconnexion entre les quatre fichiers majeurs
  - Difficultés dans la remontée des informations des administrations déconcentrées vers l'administration centrale du MFPREMA
  - Conscience de l'importance de la sauvegarde de données hors site et dispositions activement prises dans ce sens
- Concernant la gestion des dossiers individuels des fonctionnaires
- Existence d'une démarche-projet visant à améliorer la gestion du capital documentaire de l'Etat en matière de personnels de la Fonction Publique Civile et dénommé « Projet de Réhabilitation et d'Opérationnalisation du Fichier Central et des Fichiers Périphériques de la Fonction Publique (PROFP)

- A ce jour : 92 878 dossiers individuels numérisés, archivés et dématérialisés
- Des limitations sérieuses sur le plan de l'espace physique consacré au dispositif
- L'insuffisance des locaux alloués au projet en vue du traitement des 53 253 dossiers issus du recensement de 1985

Concernant le contenu du dossier individuel normalisé

- Aucun dossier individuel du personnel n'est à jour dans la Salle des Archives
- Une nette amélioration dans la conception de l'architecture du dossier professionnel individuel
- Existence de dispositions règlementaires sur la protection de la vie privée

K. Sur le dispositif de contrôle

- Existence d'une structure fonctionnelle en charge du contrôle : l'Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP)
- Existence d'Inspections Régionales de l'Administration Publique (IRAP) en voie d'opérationnalisation

L. L'absentéisme au travail, un problème majeur

- La chronicité de l'absentéisme au travail est observable dans une très grande majorité des administrations publiques
  - Une culture d'antivaleurs et d'irresponsabilité individuelle s'étant installée comme « modèle de service public »
  - Un faible recours au levier de la sanction qui favorise le sentiment d'impunité
  - La pratique de ne point vouloir servir en dehors de Conakry et d'autres grands centres urbains
  - La tendance à la faible poigne dans l'exercice de l'autorité au niveau des responsables des services
  - Le manque de lien entre la rémunération automatique et le service rendu
  - La démotivation du personnel parfois due aux faiblesses systémiques en ce qui a trait à la capacité des services de planifier le travail et donc d'occuper les travailleurs même en situation de présence continue
  - Le faible rapport direct entre les avancements et la notation (elle-même irrégulière dans bien des cas) dans laquelle la présence au poste de travail est un critère d'appréciation

M. Du lien avec le Ministère en charge des Finances et du Budget en matière de contrôle relatif à la GRH

- Existence de dispositions prévoyant un regard croisé du Ministère en charge de la Fonction Publique et du Ministère en charge des Finances et du Budget en matière de contrôle
- Introduction par la Loi Organique Relative Aux Lois de Finances (LORLF) de la notion de reddition des comptes (par le biais de la « constatation du service fait » dans le traitement de la rémunération des Agents de la Fonction Publique

N. Sur la rémunération

- Existence d'une nouvelle grille pouvant être considérées comme constituant une avancée importante permettant notamment, la mise en place d'une nouvelle politique de valorisation des ressources humaines plus motivante et améliorant aussi la gestion administrative des indices salariaux des fonctionnaires
- Existence d'un processus visant à élaborer une Politique Salariale devant favoriser le développement de la carrière professionnelle des Agents de l'Etat
- La bancarisation des salaires ; un levier important sur le plan du suivi et du contrôle, mais un système aux effets pervers dans les zones reculées et enclavées

O. Sur le système de protection sociale

- Retard dans l'opérationnalisation du système de protection sociale au profit des agents de la Fonction Publique

P. Sur la Santé et la Sécurité au Travail

- Inexistence d'une politique nationale, d'un système national et d'un programme national de sécurité et de santé au travail tel que prescrit par la Convention internationale en la matière, mais signature tout de même de ladite Convention par la Guinée en décembre 2016
- Existence d'un accord conclu en février 2016 entre le Gouvernement et les Syndicats sur la mise en place et l'opérationnalisation des Comités d'Hygiène, Santé, Sécurité et Environnement sur les lieux du Travail ; la matérialisation des dits Comités n'est à ce jour pas effective

Q. Sur le genre et l'équité

- Existence d'une Politique Nationale Genre qui sert de socle à la problématique
- Introduction d'une notion dite de « mesures positives » dans le projet de Loi révisant loi028 portant Statut Général du Fonctionnaire pour la promotion de l'équité hommes-femmes
- Existence d'un dispositif organisationnel de mise en œuvre de la Politique du gouvernement en matière de Genre et d'Equité
- Lenteur dans l'opérationnalisation des Services Genre et Equité dans les départements ministériels
- Des premiers pas en direction de l'élaboration d'une Stratégie d'intégration du Genre et de la parité Hommes-femmes dans la GRH de la Fonction Publique Guinéenne

R. Sur les politiques cadres

- Inexistence d'une Politique Nationale de GRH.

- Existence d'une démarche pilote de politique sectorielle intitulée « Politique commune de gestion des ressources humaines dans les ministères du secteur de la sécurité en République de Guinée » et ayant vocation potentielle à être étendue à l'ensemble de la Fonction Publique.
  - Pas de structure spécifiquement responsabilisée comme chef de fil de l'élaboration de la Politique Nationale de Formation et de Perfectionnement.
- S. Sur la gestion de la performance
- Existence d'un système de notation des personnels de la Fonction Publique, mais absence d'exercice de notation dans de nombreuses administrations depuis de très nombreuses années, y compris au MFPREMA.
- T. Sur l'organisation du travail
- Existence de structures créées, dotées d'attributions et de missions, dans certains cas de cadres organiques, mais sans description des postes y relatifs.
  - La définition des organigrammes dans les administrations publiques guinéennes n'est pas une pratique courante
  - Existence de dispositions précises en matière de gestion du temps de travail dans les secteurs de l'Education et de la Santé.
- U. Sur la GRH dans les collectivités locales
- Lacunes marquées dans la GRH au niveau des Collectivités Locales (CL)
    - Le manque de qualification et de valorisation des ressources humaines
    - L'insuffisance de clarté et de transparence dans les processus de recrutement, d'affectation des agents aux différents postes
    - L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
    - L'absence d'outils d'évaluation des performances des agents
    - L'absence de cadres d'emploi, de fiche des postes et de répertoire des métiers
    - L'inadaptation de la chaîne hiérarchique
    - La confusion des fonctions et des missions
    - L'absence des plans de formations des agents
  - Existence d'une démarche de mise en place d'une fonction publique locale, dans le cadre d'une initiative dénommée « P Fonction Publique Locale »
  - Existence d'une démarche visant à élaborer un Répertoire des Métiers, des textes organiques et un plan de formation pour les Collectivités Locales

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

**RECOMMANDATION CENTRALE :** Adopter la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) comme dorsale de la refondation et de la modernisation de la GRH dans la Fonction Publique

Il s'agit ici de veiller à ce que le principe du Service Public axé sur la performance, soit la référence de base de la refondation de la gestion des personnels de l'Etat. Opter ainsi pour la GAR comme levier de transformation du Service Public c'est poser la nécessité :

- de procéder à l'introduction, à la promotion, au développement et à l'ancrage des valeurs, principes, techniques et méthodes de la GAR dans les pratiques de l'Administration Publique Guinéenne ;
- de développer, asseoir et entretenir les capacités essentielles en matière :
  - o de planification, de programmation, et de suivi-évaluation des unités et des postes de travail ;
  - o de leadership des responsables en charge de gérer le capital humain placé sous leur gouverne ;
  - o de gestion de la performance individuelle et organisationnelle ;
  - o de reddition des comptes par les services et les agents publics ;
  - o de gestion innovante des connaissances organisationnelles et institutionnelles.

#### RECOMMANDATION SUR LES INTERVENANTS CLES DE L'ECOSYSTEME DE LA GRH

- 1.1 Engager, animer et conclure une réflexion participative sur la redéfinition du rôle du Ministère en charge de la Fonction Publique, avec en perspective une mutation vers un Département ministériel axé davantage sur le rôle de régulateur, de contrôleur, d'arbitre et d'encadreur de la gestion des ressources humaines de l'Etat ; Dans cette optique, veiller à suivre méticuleusement et à capitaliser au maximum l'expérience acquise dans le cadre des ministères récemment autorisés à se doter de Directions de Ressources Humaines. A l'instar du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile, ces ministères ont une plus grande latitude dans la gestion stratégique et opérationnelle de leurs effectifs ;
- 1.2 Doter les Divisions de Ressources Humaines (DRH) d'un budget de fonctionnement ;
- 1.3 Equiper les DRH en mobiliers de rangement et de sécurisation des dossiers des personnels ;
- 1.4 Renouveler le pool des responsables de GRH en opérationnalisant de manière prioritaire le Projet de renforcement des capacités de Gestion des Ressources Humaines de la Fonction Publique ;
- 1.5 Accélérer le processus d'opérationnalisation des organes consultatifs.

#### RECOMMANDATION SUR LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

- 2.1 Elaborer une Politique Nationale de formation et de perfectionnement des agents publics et responsabiliser une structure spécifique pour le leadership en la matière ;
- 2.2 Renforcer la capacité du CPA de densifier son offre de perfectionnement par le biais d'une subvention plus conséquente ;
- 2.3 Accélérer le processus d'opérationnalisation de l'Ecole Nationale d'Administration.

#### RECOMMANDATION SUR LE CADRE REGLEMENTAIRE

- 3.1 Finaliser urgemment le processus de révision des Lois 028 et 029 ;
- 3.2 Veiller à élaborer les textes d'application nécessaires et propres à préciser et à mieux circonscrire le cadre réglementaire de la Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction Publique.

#### RECOMMANDATION SUR L'ENVIRONNEMENT ETHIQUE ET DEONTOLOGIQUE

- 4.1 Elaborer une politique et un programme de lutte contre la corruption dans l'Administration Publique avec emphase sur la responsabilisation, la motivation des agents, la participation et le contrôle citoyens, l'éducation civique et la sensibilisation des usagers du service public.

#### RECOMMANDATION SUR LE SYSTEME DE GESTION DES EFFECTIFS

- 5.1 Renforcer les capacités fonctionnelles et opérationnelles de la DNGPEEC par le biais de la formation et de la dotation en expertise et en outils.

#### RECOMMANDATION SUR LE RECRUTEMENT ET LES AVANCEMENTS

- 6.1 Mettre sur pied un dispositif de systématisation de l'obligation des agents de l'Etat à servir impérativement dans leurs zones d'affectations et assortir cette démarche d'une stricte application des sanctions relatives à l'accès à la rémunération.
- 6.2 Eradiquer la possibilité d'une existence d'agents publics recrutés, non postés et pris en charge par le Budget de l'Etat par le biais d'un programme de rationalisation à court et moyen terme des effectifs.

#### RECOMMANDATION SUR LE DISPOSITIF DE CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS

- 7.1 Dissocier le système de gestion du processus de concours et examens professionnels et les attributions de gestion des personnels recrutés à titre contractuel.
- 7.2 Renforcer la dynamique collaborative entre les structures impliquées dans la gestion des concours et examens professionnels, notamment entre le SNCEP et la DNMSIGRH (Direction Nationale de la Modernisation des Systèmes d'Information et de la Gestion des Ressources Humaines) ;
- 7.3 S'assurer que seul le SNCEP, doté de la technicité en la matière, soit responsable de la réception des dossiers de candidatures aux concours et examens professionnels.

#### RECOMMANDATION SUR LE DISPOSITIF DE GESTION DES CARRIERES

- 8.1 Créer et animer un espace collaboratif dynamique entre la DNGC et les structures respectives concernées par des statuts particuliers et spéciaux en vue de s'assurer des alignements adéquats sur le plan de la gestion administrative des situations des personnels ;
- 8.2 Mettre sur pied un dispositif de plans de carrière des agents de la Fonction Publique.

#### RECOMMANDATION SUR LE SYSTEME D'INFORMATION RELATIF A LA GRH

##### Concernant le système informatique

- 9.1 Elaborer et exécuter un programme de formation systématique et soutenue des services du MFPREMA en matière d'utilisation de la plateforme d'information du Département ;
- 9.2 Accélérer et finaliser l'interconnexion des fichiers majeurs relatifs à la GRH dans la Fonction Publique ;
- 9.3 Mettre prioritairement en place des hubs régionaux de traitement informatisé des actes de GRH, dans le cadre d'un réseau de traitement et de transmission électronique des données de la périphérie vers le centre.

##### Concernant la gestion des dossiers individuels des fonctionnaires

- 9.4 Poursuivre et finaliser le traitement des 53 253 dossiers issus du recensement de 1985. Pour ce faire, envisager de mettre à contribution quelques-uns des milliers d'agents publics recrutés, non postés et pris en charge par les Budget de l'Etat ; dans cette perspective, veiller à mettre en place des espaces conséquents pour une bonne gestion de la masse de supports et de données y afférents ;
- 9.5 Doter le service en charge des archives et de la documentation d'outils modernes de traitement numérique et informatique du capital documentaire de la Fonction Publique.
- 9.6 Mettre à jour et à niveau les dossiers professionnels des agents publics. Ici aussi, envisager de mettre à contribution quelques-uns des milliers d'agents publics recrutés, non postés et pris en charge par les Budget de l'Etat.

#### RECOMMANDATION SUR LE DISPOSITIF DE CONTROLE

- 10.1 Insuffler davantage de rigueur et de sens de la continuité dans la démarche relative au contrôle biométrique des présences et s'assurer de son extension à terme ; encourager l'application conséquente de sanctions et y associer des incitatifs d'intéressement pour les responsables des services ;
- 10.2 En relation avec le Ministère en charge des Finances et du Budget : encourager et généraliser les initiatives et bonnes pratiques visant à juguler le phénomène de l'absentéisme dans les services publics ;
- 10.3 Rendre opérationnelle la notion introduite par la Loi Organique Relative Aux Lois de Finances (LORLF), relative à la reddition des comptes par le biais de la « constatation du service fait » dans le traitement de la rémunération des Agents de la Fonction Publique.

**RECOMMANDATION SUR LA REMUNERATION**

11.1 Elaborer une Politique salariale de la Fonction Publique et veiller à sa mise en application sur une base rigoureuse et soutenue ;

11.2 Inciter et encourager les institutions bancaires à innover sur le plan de la mobilité visant à rapprocher les services bancaires des agents publics/usagers des zones reculées et enclavées.

**RECOMMANDATION SUR LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE**

12.1 Accélérer l'opérationnalisation des structures en charge du système de protection sociale des agents de la Fonction Publique.

**RECOMMANDATION SUR LA SANTE ET LA SECURITE AU TRAVAIL**

13.1 Elaborer une politique nationale, un système national et un programme national de sécurité et de santé au travail tel que prescrit par la Convention internationale en la matière ;

13.2 Mettre en place et assurer la fonctionnalité des Comités d'Hygiène, Santé, Sécurité et Environnement sur les lieux du Travail tel que convenu dans l'accord conclu en février 2016 entre le Gouvernement et les Syndicats.

**RECOMMANDATION SUR LE GENRE ET L'EQUITE**

14.1 Faciliter l'opérationnalisation des Services Genre et Equité dans les départements ministériels ;

14.2 Promouvoir et encourager la prise en compte des « mesures positives » - prescrites par la Loi 028 révisée - dans les pratiques décisionnelles au sein de l'Administration Publique.

**RECOMMANDATION SUR LA POLITIQUE NATIONALE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

15.1 S'assurer de la capitalisation des acquis et des expériences de la « Politique commune de gestion des ressources humaines dans les ministères du secteur de la sécurité en République de Guinée » dans le cadre de la maturation et de l'institutionnalisation d'une Politique nationale de GRH dans la Fonction Publique.

**RECOMMANDATION SUR LA GESTION DE LA PERFORMANCE**

16.1 Donner une nouvelle impulsion à la procédure de notation annuelle des agents publics ; la dynamiser et en assurer un suivi étroit.

**RECOMMANDATION SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL**

17.1 Procéder à une description de tous les postes de la Fonction Publique ;

17.2 Définir les organigrammes des administrations publiques guinéennes.

**RECOMMANDATION SUR LA GRH DANS LES COLLECTIVITES LOCALES**

18.1 S'assurer de la durabilité de la démarche-projet visant la mise en place d'une Fonction Publique Locale en Guinée.

18.2 Renforcer les capacités des Collectivités Locales par le biais, notamment et entre autres, de la formation et d'un développer des compétences et des aptitudes s'appuyant sur une approche s'articulant autour d'un Répertoire des Métiers clair et précis.

DOCUMENT	Elaboration d'une politique salariale et des Ressources Humaines dans la Fonction Publique	DATE	PAGES
		Octobre 2017	85
AUTEUR(S)	Thierry BECHERET – Chef de mission Cherif Salah BAH – Consultant Ibrahima FOFANA - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p>Deux objectifs majeurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuer au bon aboutissement de la négociation salariale en cours, en éclairant les parties prenantes par un diagnostic et une évaluation technique de la nouvelle grille indiciaire (analyse des points forts et points faibles de la nouvelle grille et identification de corrections susceptibles de l'améliorer en prenant en compte leurs attentes et leurs contraintes).</li> <li>- Proposer une politique salariale, qui soit un véritable instrument de motivation et gestion de la carrière des fonctionnaires et contractuels permanents, et un véritable référentiel pour les concertations futures bien planifiées et organisées entre le Gouvernement et les syndicats.</li> </ul> <p>Les résultats attendus ont porté sur : i) l'éclairage sur la nouvelle grille apporté au Gouvernement et au Syndicat (Inter central CNTG/USTG) dans le cadre d'une négociation salariale engagée et actée par un protocole d'accord et ii) des propositions techniques formulées pour servir de supports à l'élaboration de la politique salariale.</p>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p>L'évaluation de la nouvelle grille a montré qu'elle a conduit : i) au dédoublement de la catégorie B en 2 et de la catégorie A en 3 ; ii) à l'adjonction de 5 grades supplémentaires aux 7 grades de chaque catégorie ; iii) l'intégration des anciens échelonnements indiciaires dans la nouvelle grille après une majoration de 40% et un prolongement des indices sur les catégories et grades non couverts selon les mêmes pas.</p>			

Ainsi, il est apparu que la décomposition des catégories A et B respectivement en A1, A2 et A3 et en B1 et B2, a permis le démarquage par des catégories selon les différents niveaux de formation de l'enseignement supérieur, et l'ouverture vers le haut de la carrière d'agents « plafonnés » dans leur catégorie. En plus, la démultiplication des grades a permis d'ouvrir vers le haut la carrière d'agents plafonnés dans leur grade (pour autant que ceux-ci ne passaient pas automatiquement au grade supérieur).

Par contre, la nouvelle grille indiciaire a accentué certaines insuffisances de la grille de 1988, à savoir : i) le nombre important de positions avec des pas de progression de salaires faibles et un poids lourd sur la gestion administrative et de solde et ii) une structure de grades empilés les uns sur les autres dans chaque catégorie avec une progression continue des indices de grade à grade. Aussi, l'avancement d'échelon annuel au rythme de 2 échelons par an instauré par la grille ne respecte pas le Statut général des fonctionnaires qui stipule un avancement annuel d'échelon en fonction de la note obtenue et un avancement au grade subordonné à l'inscription au tableau d'avancement. Ensuite, la nouvelle grille a donné l'illusion d'une augmentation de salaire alors qu'en réalité les 40% majorés sur les nombres de points d'indice ont été repris sur la valeur monétaire du point d'indice.

Un autre constat a montré que la masse salariale a presque doublé en 6 ans avec une envolée en 2017. L'effectif de la fonction publique qui a été stabilisé de 2011 à 2016, a connu une forte augmentation en 2017. Le départ à la retraite est estimé à 3.000 agents par an et l'effet positif dépend des catégories les plus concernées. En plus, il a été observé que dans la même période, les recettes fiscales progressent de manière sensible alors que la masse salariale s'envole (effet d'effectif). Enfin, une forte détérioration des ratios par rapport au PIB et aux recettes fiscales a été notée : le ratio de la masse salariale sur le PIB de 2011 à 2017 est passé de 1,6% à 4,12% et celui rapporté aux recettes fiscales de 22,07% à 29,35%.

Enfin, il a été retenu que la nouvelle grille a réglé la question de la prise en compte des diplômes et du plafonnement. De même, la transposition des agents de l'Etat a été correctement effectuée. Mais, la grille n'obéit pas aux dispositions de la loi 028 portant Statut général des fonctionnaires.

S'agissant de la politique salariale, la nouvelle grille indiciaire et le système de classification qui la sous-tend ne correspondent pas aux standards internationaux (ne serait-ce que dans la plupart des pays francophones). En outre, le diplôme critère fondamental pour les différentes catégories est au cœur de la fonction publique guinéenne. Cette fonction publique, à l'image des fonctions publiques de carrière, ne prend pas ou très peu en compte la fonction ou l'emploi exercé.

## PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

### A court terme :

- Conserver la grille tout en actualisant la valeur monétaire du point d'indice pour tenir compte de l'évolution des prix depuis le début de 2016 et en régularisant les échelons pour 2017
- Ajuster les dispositions légales en apportant les modifications utiles au Statut général des fonctionnaires en vue de préciser les dispositions d'évaluation du personnel (notation) et d'avancement d'échelon ou de grade
- Revaloriser les primes liées à l'emploi à savoir la prime de fonction et la prime de technicité, dont les barèmes actuels remontent aux années 80 et 90
- Revoir le système des indemnités de zone en tenant compte des fortes disparités entre les grandes villes et les autres localités surtout rurales et en procédant d'abord l'harmonisation du découpage de zone et à l'instauration de la hiérarchisation des indemnités
- Maîtriser les effectifs à travers le contrôle strict et rigoureux des recrutements et le redéploiement des agents non postés.

### A moyen terme :

- Réaligner le système de classification des fonctionnaires et la grille indiciaire sur les dispositions du Statut en donnant tout leur sens à chacune des composantes du salaire, notamment le salaire indiciaire, le système de primes et le système
- Introduire de manière progressive le système de la fonction publique d'emploi basé sur le poste occupé et sur le mérite ; la construction de la grille des emplois exige un travail préalable de description (par des fiches de poste), de qualification (détermination des profils), d'évaluation (positionnement des emplois sur une échelle) et de classification des emplois
- Procéder à une cohabitation entre un système de carrière et un système d'emplois pour permettre au fonctionnaire nommé dans un emploi/fonction relevant du système d'emploi d'endosser le salaire de l'emploi et perdre son salaire indiciaire et ses compléments d'une part et de retrouver son salaire indiciaire avec ses compléments lorsqu'il est démis et dans l'attente d'une nouvelle responsabilité relevant du système d'emploi
- Remplir les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la réforme :
  - o Mettre en place un système d'appréciation des compétences
  - o Mettre en place un système d'évaluation des performances
  - o Mettre en place une gestion budgétaire des effectifs
  - o Renforcer le dispositif institutionnel à travers la mise en œuvre de la déconcentration de la gestion de la Fonction Publique et de la solde, l'institution d'un comité de rémunération de la Fonction publique et la mise en place d'une agence indépendante pour le contrôle des processus de sélection de la fonction publique (recrutement, promotion ou nomination)

DOCUMENT	<b>Elaboration des modules de formation portant sur : i) les acteurs de la décentralisation (rôles et responsabilités) et ii) sur la gestion du service public dans les secteurs de la Santé, de l'Éducation, de l'Eau, de la Sécurité et des Déchets ménagers</b>	DATE	PAGES
		Décembre 2017	14
AUTEUR(S)	Oumou Koultoumy Barry - Consultante		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif général de la mission est d'élaborer des modules de formation portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les acteurs de la décentralisation : rôles, responsabilités et relations.</li> <li>- la gestion du service public local dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau, de la sécurité et de la gestion déchets ménagers</li> </ul> <p>De manière spécifique, il s'agit de produire pour chaque module <b>un manuel du participant et un guide du formateur.</b></p> <p>Au titre des résultats attendus, six (6) modules de formation sont élaborés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Module 1</u> : Les acteurs de la décentralisation : rôles, responsabilités et relation</li> <li>▪ <u>Module 2</u> : Gestion du service public local d'Education</li> <li>▪ <u>Module 3</u> : Gestion du service public local de Santé</li> <li>▪ <u>Module 4</u> : Gestion du service public local de l'Eau</li> <li>▪ <u>Module 5</u> : Gestion du service public local de Sécurité</li> <li>▪ <u>Module 6</u> : Gestion locale des déchets ménagers</li> </ul> <p>En plus, un rapport de final de mission est élaboré après validation des modules.</p>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>La lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (LPNDDL) adoptée en mars 2012 met un accent particulier sur le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. A ce titre, le Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et Elus (CNFPCE) a bénéficié d'un appui pour le développement d'une ingénierie de formation afin que le centre soit la référence en matière de formation continue et de perfectionnement des cadres de l'administration du territoire, des élus locaux, du personnel communal et des représentants des organisations de la société civile. Pour répondre au besoin de formation de ces différents groupes cibles, plusieurs modules de formation ont été élaborés, validés et disponibles.</p> <p>C'est dans la dynamique d'enrichir son offre de formation en lien avec l'évolution du processus de Décentralisation, que s'inscrit l'élaboration de nouveaux modules de formation axés non seulement sur les rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation pour répondre au besoin de renforcement des capacités des élus des prochaines élections, mais aussi en direction des acteurs impliqués dans la gestion des services publics prioritaires.</p> <p>Un autre constat non moins important a trait à l'inexistence de textes d'application du code des collectivités relatifs aux compétences transférées aux collectivités locales dans les différents secteurs. C'est pourquoi, le sujet a été abordé en termes de gestion du service public local plutôt que de compétences transférées pour contourner les difficultés liées à l'inexistence de décrets d'application du CCL. D'ailleurs cette approche est en parfaite cohérence avec la vision de la LPNDDL qui prévoit la révision des modes opératoires dans la gestion des services publics locaux et leur mise en œuvre (cogestion du service public) et leur capitalisation sous forme de guides à vulgariser.</p> <p>Cependant, l'existence et la mise à disposition d'une multitude de documents pertinents a contribué à l'élaboration des modules de formation. Parmi ces documents il convient de noter: i) les textes légaux comme le code des Collectivités Locales, le Code de l'eau, le Code de l'environnement, le Code de la santé publique ; ii) la Politique nationale de la santé communautaire ; iii) les stratégies et programmes, comme la Stratégie nationale de gestion des déchets biomédicaux en Guinée, la stratégie nationale de mise en place et de suivi du service public de l'eau en milieu rural, programme sectoriel de l'éducation (2015-2017), le Cadre général du partenariat et de l'intervention des APEAE dans les établissements scolaires et au sein du système éducatif ; iv) le module de formation des membres des COSAH des centres de santé et le projet de restructuration de la garde communale.</p>			
<b>PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)</b>			
<p>La présente mission contribue à la construction d'un programme de formation des acteurs locaux en vue d'une meilleure connaissance de leurs rôles et responsabilités d'une part et d'autre part d'une bonne gestion des services publics prioritaires à travers une synergie d'action entre les Elus locaux, les services techniques de l'Etat et les structures de la Société civile.</p> <p>Les modules élaborés doivent être utilisés pour servir à informer et sensibiliser globalement les acteurs sur la gestion des services publics locaux.</p>			

Aussi, ces formations sensibilisantes méritent d'être suivies par des formations qualifiantes avec des modules plus spécifiques à chaque acteur pour chaque secteur.

C'est pourquoi, la poursuite de l'enrichissement de l'offre de formation du CNFPCE doit s'inscrire dans la dynamique de l'évolution des besoins de formation à satisfaire à travers la mise en œuvre d'un programme cohérent de renforcement des capacités des acteurs. Enfin, l'élaboration et la vulgarisation des textes d'application du Code des Collectivités Locales contribuent à la concrétisation et à l'opérationnalisation du transfert des compétences et à l'effectivité de l'exercice par les collectivités.

### COMMENTAIRES

→ Un tableau récapitulatif du contenu des six modules de formation est annexé au Rapport.

<b>DOCUMENT</b>	<b>Elaboration d'un référentiel des métiers, des textes organiques et d'un plan de formation pour les collectivités locales en Guinée</b>	<b>DATE</b>	<b>PAGES</b>
		Mars 2018	107
<b>AUTEUR(S)</b>	Guy Morvan - Chef de mission Oumou Koultoumy Barry - Consultante		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<u>OBJECTIF GENERAL :</u> L'objectif principal de la mission est l'amélioration de la Gestion des Ressources Humaines, à travers l'élaboration d'un référentiel des métiers, des textes organiques et d'un plan de formation pour les collectivités locales.			
<u>OBJECTIFS SPECIFIQUES :</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- permettre l'identification des emplois et des métiers et profils correspondants aux compétences et missions des collectivités locales</li> <li>- favoriser le regroupement et organisation des emplois (ou professions) par famille d'emplois ou filières professionnelles</li> <li>- permettre de disposer d'un référentiel des métiers et des profils de postes pour les collectivités locales</li> <li>- proposer des textes organiques et des organigrammes types pour les collectivités locales</li> <li>- permettre de disposer d'un plan de formation en adéquation avec le référentiel des métiers et des profils de postes des collectivités locales</li> </ul>			
<u>RESULTATS ATTENDUS</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- les cadres d'emploi ou corps de métier de la fonction publique locale sont disponibles</li> <li>- les filières de la fonction publique locale sont disponibles</li> <li>- un référentiel des métiers avec les fiches de postes dans les collectivités locales est disponible</li> <li>- des propositions des textes organiques et des organigrammes types pour les collectivités locales sont disponibles</li> <li>- un plan de formation en adéquation avec le référentiel des métiers et des profils de postes des collectivités locales est disponible</li> </ul>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<p>Pour la mise en œuvre effective de la décentralisation, la mise en place d'une fonction publique locale en Guinée est préconisée depuis 2011 (LPN-DDL). Des études ont été réalisées fin 2014, avec un financement de l'Union européenne, portant respectivement sur la création et l'opérationnalisation d'une fonction publique locale et sur la définition d'une stratégie nationale de renforcement de capacités et de formations des agents des CL et de l'administration territoriale. Plusieurs recommandations ont été proposées selon les axes d'interventions suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Installation des instances de concertation pour la mise en place de la FPL ;</li> <li>- Identification des CL pilotes pour l'expérimentation du concept de la FPL ;</li> <li>- Identification des emplois correspondants aux compétences des CL et leur organisation ;</li> <li>- Elaboration du statut de la fonction publique organisant des carrières des personnels des collectivités locales et définissant leurs droits et obligations ;</li> <li>- Elaboration d'un référentiel des métiers et des profils de poste pour les collectivités locales ;</li> <li>- Elaboration d'un plan de formation adapté aux besoins spécifiques de chaque catégorie d'agents des CL ;</li> <li>- Mise en place des organes de gouvernance de la fonction publique locale ;</li> <li>- Renforcement en GRH des CL ;</li> <li>- Déploiement de la FPL et Intégration des agents en place dans le nouveau statut.</li> </ul> <p>Les axes 1, 2, 4 et 7 sont bien engagés et la présente mission devait traiter des axes 3, 5 et indirectement 8. Le PASDD s'est engagé à apporter un appui au MFPREMA pour l'élaboration d'un répertoire des métiers de la Fonction publique Locale qui</p>			

constitue un outil de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des Effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et d'un plan de formation qui servira de référence en matière de renforcement des capacités des agents des collectivités locales.

Soulignons l'élément majeur que constitue la tenue des élections communales intervenue après la mission, le 4 février dernier ; elles étaient attendues depuis longtemps. Cette « relégitimation » des autorités locales devrait donner un nouvel élan au mouvement de décentralisation alors que globalement les représentants du monde local pèsent peu dans l'élaboration des réformes qui les concernent et que cette décentralisation peine à se concrétiser pour le citoyen usager.

Il semblait irréaliste et même injuste de passer de l'observation aux préconisations sans évoquer le grand déficit de moyens constaté un peu partout, à tous les niveaux de territoire et d'administration : l'Etat n'est pas beaucoup mieux loti que les CL ; certes Conakry a plus d'agents publics que les autres communes, mais à quoi servent les fonctionnaires non-postés des ministères ? Les problèmes créés par des concentrations urbaines mal contrôlés démultiplient les besoins de services publics. Beaucoup d'espoir sont placés dans le nouveau Fond de développement des collectivités locales. Au titre de la responsabilité sociale des entreprises, les industries, minières en l'occurrence, vont être mises à contribution, au service du bien commun, par une plus juste taxation de leurs plus-values.

Sans attendre, des solutions se sont inventées dans les villages et quartiers, probablement favorisées par les solidarités anciennes de la vie communautaire. En de nombreux lieux, les habitants, par nécessité ou conviction entendent agir directement pour améliorer leur cadre de vie, pour disposer d'eau potable, pour l'éducation de leurs enfants, pour leur santé, l'entretien des pistes etc. Des groupements agricoles et d'élevage ont un rôle exemplaire. Plus tard, même quand les moyens de l'action publique s'accroîtront, ces interventions citoyennes demeureront nécessaires.

Après analyse des organigrammes existants, une proposition indicative d'organigramme a été élaborée, à la fois flexible, exhaustive et hiérarchisée. Flexible, parce que, si les compétences à transférer sont connues depuis longtemps, leur effectivité rencontre des zones d'incertitude ; toutes les CL ne peuvent avancer au même rythme sans doute et des expérimentations vont suivre avant toute généralisation. Exhaustive, parce que l'horizon est fixé et il faut se préparer à cette montée en puissance progressive des communes. Hiérarchisée, parce qu'il y a des priorités, que nous retrouverons aussi dans le choix des premiers référentiels métiers ou emplois-type à construire.

Il convient de rappeler les conséquences de la libre administration des CL ; les communes ont maintenant plus d'autonomie pour définir leurs emplois et organisations et les textes organiques doivent davantage passer du prescriptif à l'incitatif et au conseil.

Parallèlement au travail sur les organigrammes et dans le même esprit (flexible, exhaustif et hiérarchisé), ont été élaborés des emplois-types dont ont ou vont avoir besoin les administrations communales (répertoire de 11 familles professionnelles et 70 emplois-types).

D'autres outils RH sont présentés, dont l'efficacité dépend en grande partie de la compréhension et du déploiement de la démarche activités - emplois - compétences : fiche de poste, profil de poste en proposant pour ces deux derniers, comme pour le référentiel emploi, des maquettes communes réutilisables.

A partir d'une fiche de poste, acte de base de toute GRH, on explique l'organigramme, on objective l'entretien d'évaluation et bien d'autres usages sont possibles, par exemple pour l'élaboration du plan de formation de la CL.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

La présente mission tente de mettre en évidence un ensemble de réflexions et propositions pour renforcer les capacités des administrations communales et l'efficacité de leurs actions pour faire vivre la démocratie locale, améliorer la qualité des services publics, mettre en œuvre des politiques publiques et des projets divers d'éducation, santé, élevage, transport, eau etc..

Pour que les communes puissent être à la hauteur de leurs anciennes et nouvelles missions, elles ont besoin de personnels compétents et de services structurés. Tout cela est lié à l'effectivité du transfert de nouvelles ressources humaines et financières et déjà à la qualité de la gestion actuelle des collectivités.

#### FAVORISER DANS LES TEXTES ET SURTOUT LES PRATIQUES UN CHANGEMENT PROGRESSIF DU MODELE DE GESTION DE L'EMPLOI ET DES MOYENS PUBLICS

- Expérimenter une décentralisation plus avancée dans quelques communes avec plus d'autonomie guidée d'organisation des services et des emplois
- Accompagner par un renforcement RH, la production des outils de base de la gestion du personnel (fiches de postes, entretiens d'évaluation) et par l'élaboration d'un plan de formation

#### METTRE EN ŒUVRE UN PLAN D'ACTIONS ET DIFFUSION AUPRES DES ACTEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE GUINEENNE

- En priorité auprès des DRH et responsables RH à installer dans les CL, SG, chefs de services, en préalable une communication spécifique aux maires
- Partant du principe que c'est en faisant qu'on s'approprié, poursuivre la production de référentiels avec des agents en poste, après sélection des emplois type prioritaires ; ceci peut se faire par formation-action

#### PRECISER LE CHAMP D'APPLICATION ET LES IMPACTS DE LA CLASSIFICATION PAR FAMILLES PROFESSIONNELLES ET EMPLOIS-TYPE DANS LA REDACTION DES TEXTES REGLEMENTAIRES EN GESTATION : FPL, FP NATIONALE, SANS OUBLIER LES AGENTS CONTRACTUELS ET NON-TITULAIRES

- FPL : des cadres d'emplois reprenant la classification par famille
- Fonction publique nationale : des correspondances à rechercher entre corps, familles et emplois-type
- Agents contractuels : contrats type calqués sur les emplois-type

**ENGAGER UNE RENOVATION DU MODELE DE FORMATION PROFESSIONNELLE NATIONALEMENT AVEC LES MINISTERES, LA CTC-FPL, L'ANCG ET LE CNFPCE ET LOCALEMENT AVEC LES SPD, LES SERACCO**

- Avec le système de formation initiale (écoles, universités...) pour une réelle prise en compte des besoins des CL et l'élaboration de diplômes de préprofessionnalisation adaptés
- En répondant dès maintenant aux besoins les plus urgents par une mise en concurrence des organismes de formation pour créer les 3 parcours de formation suivants, alternant pratique et théorie : nouveaux cadres, nouveaux élus ; nouveau poste, nouvelle fonction et approfondissement à la prise de poste

**COMMENTAIRES**

- Un projet de décret portant principes généraux d'organisation et de fonctionnement des services communaux est annexé au Rapport.
- Un référentiel métier est intégré au Rapport.

DOCUMENT	Etude pour la mise en œuvre de la Politique Genre et Equité dans l'Administration Publique	DATE	PAGES
		Novembre 2018	130
AUTEUR(S)	Marie Yvonne CURTIS Experte en Genre		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			
<p>L'objectif général de l'étude est de contribuer à la mise en œuvre de la Politique Genre et Equité dans l'Administration Publique.</p> <p><u>Objectifs spécifiques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire un état des lieux de l'équité homme/femme dans la fonction publique ;</li> <li>- Faire des propositions sur : une stratégie de promotion d'équité homme /femme dans la fonction publique ; des mécanismes d'accès des femmes aux postes de prise de décisions ; un mécanisme de suivi de l'équité homme /femme dans l'Administration publique et un avant-projet de texte d'application sur l'introduction des mesures positives en matière de genre dans la Fonction Publique prévue dans la nouvelle loi 028 révisée.</li> <li>- Réaliser un diagnostic organisationnel et fonctionnel des services genre et équité de trois ministères ;</li> <li>- Proposer des actions concrètes de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des services Genre et Equité des administrations publiques ;</li> <li>- Proposer des textes organiques et des profils de poste au sein des Services Genre</li> <li>- Evaluer les besoins en termes des ressources humaines, matérielles et de budget de fonctionnement des services genre et équité.</li> </ul> <p>Résultats attendus et livrables</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un état des lieux de l'équité Homme/femme dans la fonction publique est disponible</li> <li>- Un diagnostic organisationnel et fonctionnel des services genre et équité de trois ministères est disponible</li> <li>- Des propositions de stratégies de promotion du genre et un avant-projet de texte d'application sur l'introduction des mesures positives en matière de genre dans la Fonction Publique prévue dans la nouvelle loi 028 révisée sont formulées</li> <li>- Des propositions d'actions concrètes de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des services Genre et Equité des administrations publiques sont formulées</li> <li>- Des propositions de textes organiques et des profils de poste au sein des Services Genre sont élaborées</li> <li>- L'évaluation des besoins en termes des ressources humaines, matérielles et de budget de fonctionnement des services genre et équité est disponible</li> </ul>			
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>			
<u>SUR LE CONTEXTE INTERNATIONAL, SOUS REGIONAL ET NATIONAL</u>			
<p>La République de Guinée, dans le souci de promouvoir et de protéger l'égalité entre les femmes et les hommes, a signé et a ratifié divers instruments juridiques internationaux. Sur le plan africain, les efforts dans la lutte contre les inégalités entre les sexes, ont été intensifiés pour œuvrer à la convergence entre les engagements internationaux et les instruments d'institutionnalisation de politiques sexospécifiques au niveau régional et sous-régional.</p> <p>Au niveau national, la mise en œuvre de ces différents instruments par le Gouvernement Guinéen se matérialise avant tout par les dispositions contenues dans l'article 8 de la Constitution qui stipule : « <i>Tous les êtres humains sont égaux devant la Loi. Les hommes et les Femmes ont les mêmes droits. Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son sexe, de sa naissance, de sa race, de son ethnie, de sa langue, de ses croyances et de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses</i> ».</p>			

Aussi, la Guinée a entrepris d'importantes réformes en matière de promotion du Genre sous la tutelle du Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion Féminine et du Genre (MASPFE) qui est le mécanisme national chargé de promouvoir cette dimension. Des études sont entreprises et des actions sont menées pour lutter contre les discriminations à l'égard des femmes tant au niveau national que local. Des lois et codes ont été révisés ou en cours de révision tels : le code civil et le Code de la famille. En outre des stratégies et plans d'actions Genre ont été élaborés pour servir de cadre de référence à tous les départements ministériels. En plus, le Gouvernement guinéen a inscrit dans ses politiques et stratégies nationales les principes de genre et d'égalité entre les sexes.

### **SUR L'ETAT DES LIEUX DE L'EQUITE HOMME/FEMME DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

L'un des premiers constats au niveau de la gouvernance et de la prise de décision a trait à la sous-représentation prononcée des femmes dans l'administration publique. Elles ne représentent que **29 %** (32 787) de l'effectif total des fonctionnaires qui est de 109 484. Au regard des statistiques les femmes sont plus nombreuses dans les emplois subalternes dans les hiérarchies C (49 %) et B (61 % et 81 %), alors que leur représentativité est de plus en plus faible au sommet de la hiérarchie : 33 % pour la HA1 ; 21 % pour la HA2 et 6 % pour la HA3.

Le Gouvernement compte 10% de femmes. Il convient de noter que le nombre de femmes dans chaque Gouvernement n'a jamais dépassé la dizaine et celles-ci ont généralement occupé les domaines qui renvoient à leur rôle social (enseignement, action sociale, santé, etc.). Toutefois il y a lieu de souligner que dans le gouvernement de janvier 2016, les femmes occupaient 7 postes ministériels sur 33 et dans des domaines plus stratégiques et techniques : Economie et Finances, Coopération et Plan international, Affaires étrangères, Agriculture, Travaux publics, Environnement, eaux et forêts. Mais, lors du dernier remaniement de mai 2018, le nombre de ministres femmes était passé à 4 sur 33 membres. Un fait qui démontre l'absence d'engagement ferme dans la désignation des membres féminins au gouvernement.

Au niveau des hautes Institutions républicaines, la présence des femmes est également faible : 21% à l'Assemblée Nationale, 42,8 % au CES, 33,3% à la Cour Suprême et 28% à la CENI.

Il est souligné au regard des statistiques, que le difficile accès des femmes à l'emploi dans la Fonction publique mais également à des postes de responsabilité est flagrant. Les raisons de ces difficultés s'expliquent en grande partie par la sous qualification des femmes guinéennes qui ne poursuivent pas leurs études supérieures et dont les compétences ne correspondent pas aux exigences demandées dans la Fonction publique. D'autres part, des structures ou institutions spécifiques pouvant prendre des mesures appropriées pour renforcer les capacités des femmes n'existent pas. Par ailleurs, il est vrai que l'approche Genre n'est pas prise en compte dans les processus de recrutement, de gestion et de valorisation des ressources humaines.

Au nombre de contraintes affectant l'accès des femmes à l'emploi et aux postes de responsabilités, il a été noté lors des entretiens :

- la difficile conciliation entre le ménage et la vie professionnelle car la responsabilité parentale incombe plus aux femmes qu'aux hommes
- le problème se situe avant tout en amont avec la non scolarisation des jeunes filles, les mariages précoces, les grossesses non désirées, les problèmes de santé, le manque de formation professionnelle et technique
- l'avancement plus lent des femmes dans leur carrière car préférence accordée aux hommes
- le harcèlement moral et sexuel au travail constitue souvent un frein pour l'avancement des femmes dans la carrière. C'est un stress permanent pour beaucoup d'entre elles qui se voient décriées et qui ne reçoivent pas beaucoup d'encouragement de la part de leurs supérieurs
- les difficultés d'accès à des postes politiques (moins de problème pour des postes techniques)
- le manque de formation du personnel à la problématique Genre et Equité
- le manque de niveau, de formation des femmes et d'objectifs de carrière
- la faible mobilité pour travailler à l'intérieur du pays
- le déficit de l'appui de la hiérarchie masculine car il y a une discrimination vis-à-vis des femmes qui ne participent pas aux réunions, ne reçoivent pas d'information, rétention de document. A compétence égale, les femmes sont laissées pour compte

### **SUR LE DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEL DES SERVICES GENRE ET EQUITE**

L'évolution de ces services entre 2000 et 2010 est différente selon les trois départements ciblés par la présente étude :

- Au sein du MFPREMA, un point focal à partir de 2000 ; puis une cellule genre et équité a fonctionné de 2010 à 2014 avec 2 cadres ou agents avant de devenir un service d'appui en 2015 ;
- Au sein du MATD, le point focal nommé en 2000 a été opérationnel jusqu'en 2010. Le service a démarré ses activités en 2011 (arrêté) ;
- Au sein du MESRS, la question de l'équité et du genre a été portée d'abord par une cellule de réflexion (avant 2000), puis par un Comité National Genre et Equité (2008), un Secrétariat Technique Genre et Equité (2009) et pour devenir un Service en 2017.

Les services genre et équité représentent des services d'appui avec rang de Division rattaché au Cabinet du Ministre et possèdent la même organisation avec un Chef de Service et 3 sections ou cellules.

Le cadre organique prévoit un personnel minimum de 11 à 15 cadres : 1 chef de service, 1 à 2 secrétaires, 3 chefs de sections et 6 à 9 chargés d'études (soit 2 à 3 par section). A cela s'ajoute du personnel de soutien : 1 chauffeur et 1 planton. On dénombre 11 cadres au MFPREMA et 15 cadres au MESRS. Toutefois, certains de ces services comme celui du MATD n'ont pas encore meublé le cadre organique. Il ne dispose que de 6 cadres (3 hommes/3 femmes) en raison de son local exigu.

Cependant, à ce jour, seule une vingtaine de Services Genre et Equité ont été mis en place, le reste des départements ayant conservé des cadres comme points focaux ou regroupés en cellule de 2 ou 3 agents.

Les Services Genre et Equité ont pour fonction principale la mise en œuvre de la politique de Genre élaboré par le MASPFE au sein de leur Département ministériel respectif. Toutefois, il y a lieu de noter que chaque Service, malgré la transversalité du Genre, a sa spécificité sectorielle et en conséquence des cibles différentes. Ainsi :

- Le MFPREMA par ses activités vise avant tout à améliorer l'accès des femmes à l'emploi public et des agentes à des postes de décision au sein de l'administration centrale et déconcentrée ;
- Le MATD cherche à favoriser la participation des femmes à toutes les fonctions exécutives locales (élections municipales) et de gestion au sein des structures déconcentrées et décentralisées (régions, préfectures, communes urbaines et rurales, districts, quartiers) ;
- Le MESRS se donne comme objectif majeur de favoriser l'accès des filles aux études supérieures, de contribuer à leurs qualifications pour faciliter leur accès à des postes de décisions.

A l'interne, chaque service Genre et Equité est sous la supervision technique du Cabinet du Département. Pour donner plus d'emphase à leurs actions dans le domaine, les Services Genre et Equité travaillent, mais faiblement, avec d'autres services d'appui, des directions, des divisions et des sections.

Sur le plan interministériel, tous les services Genre et Equité n'interviennent pas dans un cadre de concertation régulier. Ces services sont invités par le MASPFE à des rencontres portant sur des questions de genre à débattre ou sur l'élaboration de politiques et plans d'action Genre. Par ailleurs, Service G&E collaborent avec la DPNF-G pour exécuter des projets en commun comme pour celui intitulé « Rajeunir et féminiser la Fonction Publique », entre le MFPREMA et la Direction Nationale de Promotion Féminine et du Genre (DNPFG).

Le service Genre et Equité du MESRS du fait de la transversalité des questions de l'éducation travaille donc avec le Ministère de l'Education Nationale et Alphabétisation (MEN-A) pour une meilleure éducation des filles au primaire, secondaire et technique. La collaboration entre les 3 départements de l'éducation est fondamentale si l'on veut aboutir à des résultats probants au niveau de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Les Services G&E ne reçoivent pas d'allocation budgétaire malgré une programmation annuelle de ses activités et une demande d'appui financier. L'analyse des résultats de chacun des trois services permet de relever des réalisations communes et spécifiques. Toutefois, la plupart des réalisations demeurent des actions isolées et ponctuelles.

#### **Les principales faiblesses relevées sont les suivantes :**

##### Au niveau institutionnel :

- Le manque de décision politique pour l'adoption d'un budget conséquent tenant compte du Genre permettant à tous les départements ministériels de bien œuvrer pour des actions visant l'équité et l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- La faible concertation entre les SG&E et le Ministère de référence en charge des questions de Genre. Le MASPFE joue son rôle de coordination des questions de Genre au niveau national. Alors que les autres départements doivent jouer leur rôle de mise en œuvre de la Politique nationale de Genre dans leur secteur ;
- L'existence d'une stratégie « neutre » en Genre qui rend invisibles les obstacles freinant la participation des femmes aux instances de décision ainsi que leur avancement dans la carrière publique ;
- Le manque de stratégie sectorielle Genre et Equité dans la Fonction publique visant à améliorer la position des femmes fonctionnaires dans toutes les structures publiques tant au niveau central que déconcentré ;
- La faible prise en compte pour l'intégration de la dimension Genre dans les textes juridiques et réglementaires et, plus particulièrement dans la gestion et la valorisation des ressources humaines et des compétences de la Fonction publique ;
- La faible implication des décideurs et responsables (cadres supérieurs) de la Fonction publique en faveur de la promotion du Genre et de l'Equité, souvent par manque de connaissance réelle des enjeux sur la promotion du Genre dans le domaine politique ;
- La faiblesse des relations avec les partenaires d'exécution (départements sectoriels, société civile, collectivités locales) ;
- L'absence d'un mécanisme sectoriel de convergence et de suivi des actions des Services Genre et Equité au sein de l'Administration publique.

##### Au niveau organisationnel :

- Un budget de fonctionnement et opérationnel limité, ce qui paralyse le service dans ses activités ;
- L'insuffisance des espaces de travail généralement exigus (1 pièce), ainsi que des matériels et des équipements informatiques et logistiques ;
- Les difficultés ou le manque de volonté des départements pour améliorer l'organisation des services dédiés à la promotion du Genre et de l'Equité ;
- L'absence d'objectifs clairement définis et la faiblesse d'organisation du travail, de partage des responsabilités et de compte rendu systématique ;
- La faiblesse des outils et méthodes genre utilisés pour la mise en œuvre des actions retenues ;

- L'absence de gestion axée sur les résultats et d'outils pour réaliser une planification, un suivi et une évaluation selon une perspective de genre ;
- La faiblesse de communication interne et externe sur la situation et l'évolution de la problématique Genre, ce qui explique un manque de visibilité de ce qui est fait dans ce domaine ;
- La faiblesse de la collaboration entre les Services Genre et Équité et les autres directions et divisions (DRH, au niveau central d'une part et les services déconcentrés d'autre part).

Au niveau des capacités, les Services Genre et Équité font face à de nombreux défis et le manque de cadres suffisamment qualifiés et outillés en Genre et Équité semble être une préoccupation pour travailler avec efficacité et faire la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Administration publique. De manière plus spécifique : il s'agit de : i) un cadre organique non meublé par insuffisance de cadres ou manque de place ; ii) l'inexistence de fiches de description de postes ; iii) une offre limitée à la formation en analyse et approche Genre et iv) l'insuffisance d'appui et d'accompagnement des partenaires techniques et financiers pour le renforcement des capacités des SG&E.

**S'agissant des forces des Services Genre et Équité des départements où il en existe, quelques-unes ont été mentionnées :**

Au niveau institutionnel :

- Existence d'une Politique Nationale Genre (PNG) actualisée en 2016 qui sert de cadre de référence à toute structure ministérielle et fixant des axes stratégiques précis sur la gouvernance et la participation des femmes dans le domaine politique ;
- Existence d'un texte juridique portant organisation des Services Genre et Équité dans les départements ministériels (voir Arrêté 1257/MFPREMA/CAB du 16 avril 2015) et proposition d'un cadre organique ;
- Prise en compte actuelle du Genre dans la gestion et la valorisation des ressources humaines dans le cadre de la Réforme de l'Etat et la Modernisation de l'Administration ;
- Existence de centres de formations pour le renforcement des capacités en gestion et administration des cadres de l'Administration publique et l'Administration territoriale.

Au niveau organisationnel :

- Création récente des Services Genre et Équité avec un mandat ;
- Participation des responsables des SG&E au Conseil hebdomadaire du Cabinet, leur permettant ainsi d'être informés des actions du département et de pouvoir fournir des conseils en Genre. L'exemple du Cabinet du Gouvernorat de la ville de Conakry peut servir de bonne pratique à tous les services. En effet, au cours de ce conseil, le Chef de Cabinet invite les femmes et les hommes à exposer leurs points de vue, à présenter les résultats de leurs activités et à les soumettre pour débats. Cette action « formative » a le mérite de donner aux femmes confiance en soi, de renforcer leurs capacités d'organisation et de communication et de se faire entendre ;
- Collaboration parfois effective entre le SG&E et certaines directions, divisions, services d'appui). C'est le cas notamment au MESRS où le SG&E impliqué dans les principales actions réalisées par d'autres directions et instituts rattachés de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;
- Synergie partielle et encore timide entre quelques Services G&E pour répondre à certaines problématiques Genre communes à tous les Départements.

Au niveau des capacités :

- Engagement et motivation des responsables des Services Genre et Équité et leur personnel pour réduire les discriminations et promouvoir l'équité et l'égalité entre les femmes et les hommes employés dans la Fonction publique ;
- Existence de quelques cadres dont les capacités en Genre ont été renforcées et qui peuvent servir de leaders pour la promotion du Genre et de l'Équité ;
- Possibilité de déploiement de la formation, de la communication en Genre dans le département.

Des **opportunités** ont été également identifiées : i) la volonté politique affichée des hautes instances politiques et gouvernementales (Présidence, Primature, Secrétariat Général de Gouvernement) pour faire la promotion du Genre et de l'Équité ; ii) la volonté manifeste du Ministère de soutenir la stratégie Genre et Équité dans la réforme et la modernisation de l'Administration publique ; iii) l'appui et l'accompagnement dans le domaine du Genre et la participation politique des femmes par les partenaires techniques et financiers (PNUD, UE, Banque Mondiale, AFD et autres) ; iv) l'existence d'ONG internationales et nationales œuvrant pour le renforcement des capacités stratégiques des femmes au niveau national et local (NDI, CECI, COFEL, CONAG-DCF, et autres) ; v) le démarrage d'une formation initiale et diplômante sensible au Genre au sein de la fonction publique et vi) la nomination dans tous les départements d'un point focal Genre en activité ou d'un Service G&E plus ou moins opérationnel.

Sur le plan des **menaces**, l'accent a été mis sur : i) l'instabilité institutionnelle ; ii) la faiblesse du budget alloué à la mise en œuvre de la politique Genre dans la fonction publique ; iii) l'absence d'un mécanisme de suivi des services Genre et Équité ; iv) l'insuffisance de personnel qualifié en Genre ; v) la démotivation des agents des Services Genre et Équité par déficit constant de ressources matérielles, logistiques et informatiques ; vi) la mobilité du personnel ; vii) la persistance des préjugés de genre et des stéréotypes et donc la résistance au changement de décideurs directement et indirectement concernés par l'approche Genre ; viii) la non harmonisation des missions des Services Genre et Équité entre d'une part leurs actions au sein

des Départements ministériels et leur travail d'interfaces avec le MASPFE et l'insuffisance de femmes qualifiées et compétentes à s'investir dans la vie professionnelle publique.

## PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

### SUR LES PROPOSITIONS D'UNE STRATEGIE D'INTEGRATION GENRE ET EQUITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'objectif principal de la stratégie est de réduire les discriminations et les inégalités de Genre au sein de l'Administration publique. A cet effet, les objectifs spécifiques visent à :

- Favoriser l'accès des femmes en quantité et en qualité dans la Fonction Publique ;
- Réduire les obstacles au développement du parcours professionnel des femmes ;
- Renforcer les capacités personnelles et professionnelles des fonctionnaires femmes tout au long de leur carrière ;
- Promouvoir la représentation des femmes aux postes de responsabilité ;
- Encourager la participation équitable des femmes et des hommes dans les réunions techniques, conseils d'administration, commissions, jurys et instances de décision.

Pour ce faire, trois (3) axes stratégiques sont retenus pour l'intégration du Genre et l'Équité :

#### Axe 1 – Elaborer et programmer des sessions de sensibilisation, de formation en Genre et de communication au niveau des structures centrales et déconcentrées de la Fonction Publique

Les principales actions recommandées dans ce domaine portent sur :

- Organiser une session spécifique pour le Ministère des finances sur l'élaboration d'un budget sensible au genre. L'examen des dépenses à travers une lunette genre permet d'identifier les manques et les décalages entre l'accès et la distribution des ressources publiques ; et de fournir les outils d'analyse genre des politiques, les outils d'analyses désagrégées des bénéficiaires des programmes du gouvernement.
- Organiser des séances de sensibilisation et de plaidoyer sur les enjeux G&E à l'intention des décideurs (Ministres, Secrétaires Généraux, Chef de Cabinets, Conseillers, Directeurs Nationaux ou Généraux, Chefs Services d'appui et rattachés, Responsables structures déconcentrées, Autorités exécutives locales...) et de la haute hiérarchie.
- Elaborer et programmer un plan de formation de formateurs (cadres des Services G&E, responsables des Centres de Perfectionnement et de formation) sur les concepts et les pratiques du G&E dans l'Administration publique. Puis les outiller afin qu'ils puissent à leur tour former progressivement tous les agents au sein de leur Département.
- Renforcer les capacités du Service Genre et Equité et dans le domaine plus spécifique de l'accompagnement-conseil et du suivi du Genre et Equité dans la gestion des Ressources humaines.
- Elaborer et programmer des sessions de formations en Genre aux divisions et services et assurées par les responsables du Service G&E, en collaboration avec les responsables des centres de formation visant à :
  - Avoir une bonne connaissance et maîtrise des concepts de genre et équité ;
  - Faire la prévention des discriminations et stéréotypes, plus particulièrement à l'ensemble des gestionnaires des ressources humaines, aux cadres en charge des concours, examens, entretiens professionnels d'évaluation ;
  - Réaliser des outils de bonnes pratiques en Genre au sein de la Fonction publique (Guide, manuel, charte de bonnes pratiques à suivre...) ;
  - Elaborer et mettre en œuvre des plans d'actions opérationnels pour améliorer la prise en compte du genre dans les départements ministériels ;
  - Elaborer et utiliser un guide pratique pour l'intégration du Genre et Equité entre femmes et hommes dans tout le processus de GRH qui sera mis à la disposition de tous les cadres de GRH.
- Intégrer par la suite des « modules spécifiques Genre et Equité » dans tous les Blocs de formation et perfectionnement professionnels, que ce soit au CPA du MFREMA ou encore au CNFPCE du MATD.
- Définir une proportion de femmes devant s'inscrire pour la formation et le perfectionnement pour suivre le cursus général ainsi que des sessions de formation en développement du leadership visant un développement personnel.
- Organiser des sessions de sensibilisation en G&E pour les responsables au niveau des régions, préfectures et communes. Ces formations seront assurées par des expertises externes (cadres du MASPFE) et internes (membres du Services Genre et Equité et formateurs locaux).
- Mettre l'accent sur la communication et l'information liée à l'intégration du Genre et Equité dans l'Administration publique guinéenne : plan de communication G&E, canaux et supports d'information et de communication sur la performance des femmes à des postes de responsabilité, prix du meilleur service G&E de l'année, etc.

#### Axe 2 – Mise en place ou Révision du dispositif juridique régissant les ressources humaines : règles, textes, des décrets et autres

Les principales actions préconisées sont les suivantes :

1. Règles et mécanismes G&E à intégrer dans la réforme de l'Administration publique :
  - Enoncer clairement l'élimination de toute discrimination directe ou indirecte entre les fonctionnaires en raison de leur sexe ;
  - Noter expressément sur quel critère se fait le recrutement dans l'emploi public ;
  - Formaliser les critères de nominations à des postes de responsabilité ;

- Réviser l'évaluation des fonctionnaires sur la base de la réalisation des résultats ;
  - Mettre en garde contre tout harcèlement moral ou sexuel sous peine de sanctions ;
  - Enoncer le principe d'une représentation équitable des femmes et des hommes dans les fonctions supérieures selon des proportions et des échéances fixées par décret (voir les mesures positives) ;
  - Assurer une représentation équitable entre les femmes et les hommes dans les organes de prise de décision (commissions administratives, conseil supérieur) compte tenu d'une proportion donnée homme/femme et le fixer par décret ;
  - Garantir une représentation équitable dans les jurys et commissions de sélection (recrutement, nomination, promotion ;
  - Mettre à niveau les capacités des femmes dans tous les secteurs.
2. Décrets d'application tenant compte du Genre et de l'Équité
- Textes à réviser pour apporter des amendements en Genre & Équité comme dans celui portant sur des mesures positives ;
  - Textes réglementaires à réviser portant création, organisation et fonctionnement des services Genre et Équité pour les acheminer vers leur autonomisation en termes de dépenses ;
  - Poursuivre le combat pour l'application de ces textes.
3. Textes relatifs aux situations des fonctionnaires à réviser et adapter selon les exigences G&E :
- Régimes de pensions, de retraite, de congés de maternité, d'allocations familiales qui tiennent compte de la situation familiale des femmes ;
  - Susciter des textes administratifs favorables à la promotion du Genre et de l'Équité ;
  - Loi sur la parité à appuyer pour son adoption à l'Assemblée Nationale.

**Axe 3 – Intégration du principe de l'Équité dans le processus de gestion des ressources humaines (GRH) visant à améliorer la position des femmes**

Les principales actions préconisées dans cet axe sont de :

- Cibler, lors du recrutement, les établissements d'Enseignement de jeunes filles, l'ISSEG et autres structures du même type pouvant servir de vivier pour la Fonction publique ;
- Prendre en compte, dans chacune des compétences, les enjeux d'équité entre les femmes et les hommes (préparation de textes législatifs) et prévoir des dispositions spécifiques si les disparités sont grandes entre les femmes et les hommes ;
- Professionnaliser les concours et examens en se basant sur des critères de compétences, de qualités des candidat(e)s, d'adéquation à l'emploi, la fonction, le corps concernés et en rendant public la présélection et les motifs de l'échec (notes) de manière à mieux saisir les points qui freinent l'accès des femmes à la Fonction publique ;
- Encourager les candidatures des femmes aux postes de responsabilité, concours et examens professionnels, formation continue en mettant en place des :
  - mécanismes de coaching et de mentoring,
  - appels à candidature ciblées, des avis d'organisation des concours et examens,
  - sessions de préparation et de la documentation ;
- Améliorer les procédures de notation et d'entretien d'évaluation ;
- Organiser des formations continues en tenant compte des contraintes familiales (lieux de domicile, temps de formation, rythmes de travail, etc.) ;
- Etablir et présenter devant la haute Entité en charge du suivi de l'équité un état des lieux pour comparer la situation et l'évolution des fonctionnaires femmes et hommes dans tout le processus de gestion et la valorisation des ressources humaines (recrutement, représentation des femmes dans les jurys, aux postes de responsabilité, formation, promotion, mobilité, etc.). Par la suite, partager ces données sous forme de rapport avec le MASPFE ;
- Etendre les mesures proposées dans les autres composantes du secteur public (établissements publics, collectivités locales et autres : les magistrats de la justice, les cadres de la finance, l'inspection, etc.) ;
- Produire un rapport gouvernemental annuel sur le Genre et l'Équité dans la Fonction Publique pour transmission au MASPFE.

**SUR LES PROPOSITIONS POUR RENFORCER L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES GENRE ET EQUITE (SG&E)**

- Mettre en place un « Comité sectoriel de suivi des Services Genre et Équité » dans la Fonction publique, dont la mission sera de :
  - Veiller à l'application des mesures et actions préconisées dans la stratégie Genre et Équité de la Fonction Publique ;
  - Veiller à la diffusion de la stratégie Genre et Équité au sein MFPREMA et des partenaires publics et externes ;
  - Commanditer des enquêtes qualitatives et quantitatives pour combler le déficit de données spécifiques en Genre et en particulier sur la position des femmes au sein de chaque département ministériel ;
  - Soutenir la concertation des services G&E avec le MASPFE ;

- Appuyer les actions de plaidoyer et lobbying visant à promouvoir la participation politique des femmes et leur accès à des postes de décision ;
- Donner son avis sur le rapport de Genre et d'Équité des services avant transmission au MASPFE.
- Renforcer l'organisation des Services Genre et Équité des Départements Ministériels
- Renforcer les capacités humaines, matérielles et financières des Services Genre et Équité

**RESULTAT 4 : L'EXERCICE D'APPROFONDISSEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES EST ACCOMPAGNE**

DOCUMENT	Etude de faisabilité de l'informatisation du système d'état civil en République de Guinée	DATE	PAGES
		Novembre 2017	41
AUTEUR(S)	Sidy Bounama - Consultant Y. Traore - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<p>Dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED, le MATD a bénéficié d'un appui à travers la mise en œuvre d'un projet d'expérimentation pilote en Région Administrative de Nzérékoré. Ce projet est exécuté par le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) dans le cadre du Programme d'Appui Sectoriel à la Décentralisation et à la Déconcentration (PASDD). Le MATD engage ainsi la modernisation de l'état civil en Guinée avec cette étude relative à la faisabilité de l'informatisation et de mise en réseau du système d'état civil.</p> <p>L'informatisation a des implications à plusieurs niveaux de fonctionnement du système de l'état civil. Il s'agit notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'interconnexion des centres d'enregistrement des faits d'état-civil</li> <li>- l'attribution de Numéro d'Identification Unique (NIN) à chaque personne</li> <li>- l'enrôlement et les prélèvements biométriques</li> <li>- la numérisation des antécédents</li> <li>- la conservation de la base de données</li> <li>- la recherche et les mises à jour automatiques</li> <li>- l'édition des copies et l'extraction des listes électorales</li> <li>- la collecte et la diffusion des informations aux utilisateurs</li> </ul> <p>Suivant les TdR de l'étude, deux missions sont confiées au consultant : (i) l'analyse de la situation actuelle du système d'état civil et (ii) l'étude de faisabilité.</p>			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
<p><u>DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE GESTION DU SYSTEME D'ETAT CIVIL</u></p> <p><u>MATD</u></p> <p>Le Ministère assure la tutelle de l'état Civil. Au sein de ce Département, la Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC) est chargée du contrôle de la gestion de l'état civil. Conformément à l'arrêté N°/2017 5301/MATD/CAB/DRH/SGG du 28 septembre 2017, elle a pour mission la conception et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'état civil. A ce titre, elle supervise l'organisation et assure un contrôle administratif des centres d'état civil dont elle est la référente technique. Par ailleurs, ce Ministère est chargé de la tutelle des communes et assure, par conséquent le contrôle des centres principaux d'état civil.</p> <p><u>Ministère de la Justice</u></p> <p>Le Ministère de la Justice, par le biais de la Direction des Affaires civiles et du Sceau, s'occupe des aspects techniques ainsi que de l'élaboration des lois. Les greffes des tribunaux sont responsables de la conservation des deuxièmes volets des registres. Il assure le contrôle juridictionnel de l'état civil par l'intermédiaire des tribunaux qui délivrent le visa préalable (paraphe et numérotation) des registres et sont chargés du contrôle a posteriori. Enfin il prend, par le biais des tribunaux, diverses décisions (jugements supplétifs, jugement de reconnaissance d'enfant, rectification d'actes d'état civil...).</p> <p><u>Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique</u></p> <p>Les établissements hospitaliers qui relèvent de ce Ministère peuvent être assimilés à des centres auxiliaires d'état civil, ils sont tenus de déclarer les naissances et les décès survenus dans leur enceinte.</p> <p><u>Ministère du Plan et de la Coopération Internationale</u></p>			

Au sein de ce Ministère, c'est l'Institut National de la Statistique (INS) qui est chargé d'établir les statistiques de l'état civil. Les données traitées et analysées doivent être publiées à travers un annuaire des statistiques de l'état civil. Il est à noter, à cet égard, que l'INS est doté de services déconcentrés, au niveau des préfectures.

#### Ministère des Affaires Etrangère et des Guinéens de l'étranger

Ce Ministère, à travers les missions diplomatiques et consulaires, recueille les faits d'état civil des guinéens à l'étranger. Il transmet les volets établis au Ministère en charge de l'état civil.

#### Les centres d'état civil

Le centre d'état civil est le lieu d'enregistrement des déclarations, d'établissement et de signature des actes d'état civil, de transcription, des actes et d'apposition des mentions. Dans les centres d'état civil, les actes de naissance, de mariage et de décès sont établis par l'officier d'état civil suivant la déclaration ou le jugement supplétif aux événements des années antérieures. La loi distingue deux types de centres : les centres principaux (dans les communes urbaines) et les centres secondaires. 342 bureaux d'état civil (EC) fonctionnent. Il existe un centre d'état civil dans chaque mission diplomatique ou consulaire à l'étranger.

#### Les registres d'état civil

Il y a principalement trois types de registres d'état civil (naissances, décès et mariages) ouverts le 1er janvier et clos le 31 décembre de chaque année. La législation oblige également les formations sanitaires et hospitalières à tenir un registre spécial où sont inscrits les naissances et les décès qui surviennent dans leurs locaux.

Les visites de terrain ont permis d'apprécier à quel point la sécurité de l'état civil est menacée à travers les vulnérabilités identifiées au niveau des lieux d'archivage des actes d'état civil.

#### Etat des lieux du point de vue informatique dans les arrondissements de Conakry

- Absence de paratonnerre dans certains locaux
- Absence de protection virale
- Aucun parasurtenseur installé
- Absence d'onduleur fonctionnel
- Vétusté de certains équipements
- Accès libre aux postes de travail
- Rares sont les postes de travail protégés par un mot de passe
- Manque d'équipements informatiques
- Manque de mobiliers pour l'équipement informatique

#### Etat des lieux des Infrastructures Réseaux

En dehors de la commune de DIXIN, aucune commune ne dispose d'un réseau informatique. Et même dans cette Commune, la mission a noté que les câblages informatiques sont vétustes et la majeure partie des prises RJ45 ne sont pas fonctionnelles. Les équipements de connexion (panneau de brassage, switches, etc.) sont soit défectueux, soit inadaptés voire inexistantes. Il n'y a pas non plus de connexion internet.

#### Etat des lieux des applications informatiques

A l'heure actuelle, les actes d'état civil sont saisis dans les ordinateurs à partir de registres (naissance, décès, mariage) au niveau des communes urbaines de Conakry grâce à l'élaboration d'un logiciel dans le cadre de l'appui de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF). Cette application est fonctionnelle dans les communes de Kaloum, Dixin, et Matam.

#### L'environnement technologique de la Guinée

L'énergie électrique fournie par EDG est insuffisante et parfois instable et fournie selon un calendrier horaire établi par EDG. Les possibilités d'interconnexion de réseaux locaux disponibles en Guinée sont : (i) les liaisons spécialisées à travers ORANGE et (ii) la fibre optique offre la possibilité d'interconnecter certaines structures étatiques au réseau VPN de l'Etat grâce à des liaisons spécialisées.

#### La pratique de l'état civil dans la région administrative de Nzérékoré

Les registres de naissance, de mariage et de décès que la mission a trouvés et analysés n'auraient pas été remis à la commune par la DNEC. La mission a noté un manque de standardisation dans la confection des registres habituellement fournis par la DNEC et l'UNICEF. Toutefois, elle a pu noter la disponibilité d'un cahier village. Il faut noter par ailleurs, que toutes les archives des naissances survenues de 1991 à 2001 ont été détruites lors des événements survenus dans la région. Dans les communes visitées, la mission a noté la disponibilité d'un bureau spécialement réservé au service de l'état civil. En revanche, ces communes ne disposent pas d'équipements informatiques et les actes sont saisis manuellement. Seuls les copies et les extraits sont dactylographiés grâce aux machines à écrire. Les agents de l'état civil sont obligés de développer des initiatives pour la reproduction des actes de naissance dans les secrétariats publics. La situation matérielle de la quasi-totalité des bureaux d'état civil visités dans la région administrative de Nzérékoré n'est guère reluisante comparativement à celle des communes de Conakry où les conditions de travail sont plus acceptables. Outre la promiscuité ambiante qui y règne et la non disponibilité de l'électricité, de nombreux BEC manquent de mobiliers et de fournitures de bureau. La question de l'archivage des anciens registres se pose également. Ces BEC ne disposent que d'une simple armoire.

D'une manière générale, il y a un manque notoire de personnel dans les services d'état civil des communes visitées.

#### Dispositif de production et publication des statistiques de l'état civil

Pour le calcul des statistiques relatives aux indicateurs démographiques, l'INS distribue annuellement des fiches de retranscription à tous les centres d'enregistrement des faits d'état civil (les municipalités et les délégations). Après la codification de ces fiches de retranscription, il est procédé au calcul du nombre de naissances, de décès, de mort-nés et de contrats de mariage pour chaque collectivité urbaine et rurale.

Après la saisie et l'exploitation de ces fiches de retranscription, le résultat permet d'obtenir le nombre exact de naissances, de décès, de mort-nés et de contrats de mariage. Ainsi, on procède à l'estimation de la population au milieu de l'année qui servira par la suite comme base de calcul pour le reste des indicateurs démographiques tels que les différents taux bruts de natalité, de mortalité, de mortinatalité, de nuptialité, les taux bruts de divorcialité, le taux d'accroissement naturel, l'indice synthétique de fécondité, le taux de mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance.

#### Constats du dispositif de production des statistiques d'état civil

Malgré l'existence d'un dispositif institutionnel pour le traitement et la diffusion des statistiques d'EC à l'INS. Ce dispositif ne fonctionne pas car les volets d'état civil ne sont pas transmis à l'INS.

A cela s'ajoute une faible couverture de l'enregistrement des événements. Le taux d'enregistrement des naissances plus élevé que celui des mariages. Celui des mariages est supérieur à celui des décès. Quant à celui des décès, il est notoirement déficitaire

L'obligation faite aux citoyens d'enregistrer les faits d'état civil reste une force. Toutefois le délai de six mois impartis pour les déclarations reste largement au-delà des normes retenues dans d'autres pays comme le Burkina Faso et le Mali qui retiennent trois mois à cet effet. Ils ne permettent pas de disposer de l'information à bonne date surtout s'il faut y ajouter les délais que l'administration communale prendra pour traiter les actes.

Ces insuffisances et dysfonctionnements peuvent être retenus comme des causes plausibles des conclusions de l'analyse situationnelle du système d'enregistrement des faits et statistiques, réalisée en 2013 conjointement par le MATD, l'UNICEF et l'OMS et qui a révélé que 50 % seulement des enfants disposent d'un acte de naissance dans les délais. Les décès connaissent un taux d'enregistrement plus faible qui est de l'ordre de 5 % tandis que les mariages enregistrent un taux de 8 %.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

#### PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET D'INFORMATISATION DU SYSTEME DE L'ETAT-CIVIL

Le contrôle des actes et des activités de gestion de l'état civil devrait se faire de manière graduelle. Cela veut dire que, i) l'acte pris par un agent est contrôlé par lui-même et par l'acteur de l'échelon supérieur et ii) les informations traitées pour préparer les actes d'état civil sont contrôlables par l'agent.

#### LES CONDITIONNALITES

Des invariants sont à considérer afin que cette informatisation puisse être techniquement réalisée :

- les Infrastructures matérielle et de télécommunication sont suffisamment mises à disposition
- les équipements (data center, serveurs, matériels informatique, etc...) sont fournis
- les intrants (registres et papiers sécurisés) sont fournis
- les ressources humaines sont mobilisées
- l'interconnexion entre les différents acteurs intervenant dans le fonctionnement de l'Etat Civil est promue

#### Scénario 1 « minimum » : consolidation du SI actuel

Quatre aménagements proposés :

- 1) Opérationnalisation Division des systèmes d'informations et faits d'EC de la DNEC
- 2) Etablissement du lien entre l'INS et le MATD pour la prise en compte des registres de représentations diplomatiques
- 3) Etablissement du lien entre le Ministère de la justice et les représentations diplomatiques pour le contrôle des actes et des registres
- 4) Etablissement du lien direct entre le BEC et les structures de santé

Il s'agira entre autres de conforter le Système d'Etat Civil actuel, en centralisant les données d'EC à la DNEC. Selon ce scénario, il importe que la centralisation progressive des responsabilités de développement et de gestion des SI existants agisse comme un facteur d'intégration en un SI unique. On cherchera avant tout avec ce scénario à mettre aux normes l'existant sans bouleverser l'ordre des choses.

Coût de réalisation de cette activité : 3 186 000 €

#### Scénario 2 : en référence aux initiatives du programme CVRS

La mise en œuvre du projet d'informatisation du système de l'état-civil en Guinée suivant le schéma opérationnel CRVS. Lors de la deuxième Conférence des Ministres africains en charge de l'état civil, tenue à Durban, Afrique du Sud, du 3 au 7 Septembre 2012, le Programme pour l'Amélioration Accélérée de l'Enregistrement des Faits d'état Civil et de l'établissement des Statistiques de l'état Civil en Afrique (APAI-CRVS) décidé à Addis-Abeba en 2010 a été conforté et des décisions de mise en œuvre ont été unanimement adoptées.

Ce scénario vise à obtenir un Système d'Etat Civil très intégré et centralisé. C'est-à-dire que l'interconnexion est opérationnelle au niveau de toutes les communes urbaines. La messagerie unifiée est opérationnelle. Toutes les régions administratives

sont interconnectées mais avec bien entendu les niveaux d'habilitations et de sécurité nécessaires. Les informations sont alors gérées en temps réel par les services, de façon sécurisée et transparente. Les régions accèdent également via le réseau aux ressources centralisées.

Le site WEB du MATD échange avec les citoyens des informations et contribue à la mise en œuvre de l'e-gouvernement.

Cette option nécessite l'intervention d'un fournisseur d'accès internet, la mise en place d'antennes radio, la configuration de l'interconnexion entre les serveurs de communication et la souscription à un abonnement mensuel. Elle représente donc un coût de mise en service et un coût de fonctionnement assez important.

Tous les traitements, base de données de production et logiciels sont centralisés. Autrement dit, toutes les informations sont stockées dans les serveurs du centre autonome d'informatique d'EC. Dans ce schéma chaque site délocalisé serait relié en permanence à un site central avec des accès en temps réel. Toutes les informations transiteraient alors par le WAN entre les sites délocalisés et le site central.

Coût de réalisation de cette activité : 2 502 000 €

#### STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET D'INFORMATISATION DU SYSTEME DE L'ETAT-CIVIL EN GUINEE

A long terme, l'objectif de cette stratégie est que l'état civil de la République de la Guinée soit une administration moderne qui offre des services de qualité aux usagers conformément aux valeurs et principes de la fonction publique. Les principales valeurs qui sous-tendent cette vision sont essentiellement celles de la charte africaine des valeurs et principes de la fonction publique que sont les principes d'égalité, de neutralité, de légalité et de continuité.

L'approche globale s'appuie sur la prise en considération de la nature et des objectifs du projet, de l'analyse du contexte et de la situation de référence. Il s'agira, entre autres, de : (i) définir des solutions organisationnelles et fonctionnelles pour l'informatisation de l'état civil ; (ii) planifier le déroulement de la réalisation des applications informatiques, de leur déploiement dans les différents services sur des équipements adaptés à leur utilisation ; (iii) prévoir les formations nécessaires pour une utilisation efficiente de la part de tous les agents du système d'état civil de guinée et (iv) assurer la consolidation du système d'état civil national par une action d'enrôlement biométrique de la population.

Il s'agira dans un premier temps de renforcer la CIRMEC par la mise en place d'un comité de système d'information ayant l'expertise dans le domaine d'informatisation de l'Etat Civil. Dans un deuxième temps, mettre en place le centre national de traitement qui abritera et centralisera les données d'Etat Civil (hébergement et mutualisation de l'infrastructure technique et technologique : serveurs, routeurs, switch, etc...). Dans un troisième temps, renforcer les capacités les capacités de la DNEC en termes de gestion et d'administration des bases de données relationnelles, l'exploitation (tableau de bord, formulaire, reporting, statistique, etc...).

Il faudra aussi mettre à jour les textes existants et d'élaborer les textes complémentaires permettant les échanges des données d'état civil entres les acteurs centraux.

#### Solutions techniques

Au vu de l'état actuel de l'infrastructure-réseau existante :

- Dans un premier temps, opter pour l'amélioration, l'extension, du câblage informatique et électrique des BEC, des formations sanitaires, de la DNEC et des autres structures. Ensuite réaliser leur interconnexion.
- Opter pour une solution décentralisée qui consiste à équiper d'un certain nombre de serveurs les centres d'état civil de Conakry et Nzérékoré, le Ministère de la Justice, la DNEC. L'échange d'informations et la consolidation des données se font suivant des procédures et des périodes prédéfinies, avec utilisation du réseau WIMAX.
- Envisager au besoin l'usage des stations mobiles d'immatriculation des actes de la population.

#### Enrôlement biométrique des personnes physiques à Conakry et dans la région administrative de N'Zérékoré

L'opération de l'enrôlement consiste à collecter les données biographiques (prénom, nom, sexe, date et lieu de naissance, nom de famille, données du père et données de la mère) et les données biométriques (les empreintes, la photo et la signature) pour les candidats à l'enrôlement. Cette opération est obligatoire :

- attribuer à chaque individu enrôlé un Numéro d'Identification à l'Etat Civil (NIC), ce numéro est unique, inintelligible et non répétitif
- organiser des audiences foraines et opérations d'enrôlement à Conakry et Nzérékoré
- renforcer des capacités des agents de l'Etat en charge (dans les sous-préfectures/ préfectures/ commissariats de police/ gendarmerie)

#### Numérisation et indexation des actes d'Etat Civil/saisie des antécédents

La gestion des archives constitue un souci majeur au niveau des BEC. Dans certains BEC, les archives sont éparpillées et jetées dans une pièce. Une bonne gestion des archives n'est possible qu'à condition d'y consacrer des moyens financiers. Il faut investir aussi bien dans l'infrastructure que dans du personnel spécialisé.

#### MISE EN OEUVRE

Les actions de mise en œuvre de la solution retenue pourraient se présenter comme suit :

Action 1 : Elaboration cahier des charges et opérationnalisation du centre de données principale

Action 2 : Elaborer/actualiser le plan d'assistance à la maîtrise d'ouvrage qui tiendra compte notamment des périodes de validation des différentes étapes

Action 3 : Préparer les cahiers des charges pour l'ensemble des actions infrastructure réseau, infrastructure matériel, logiciels de base et logiciels intégrés de gestion de l'EC

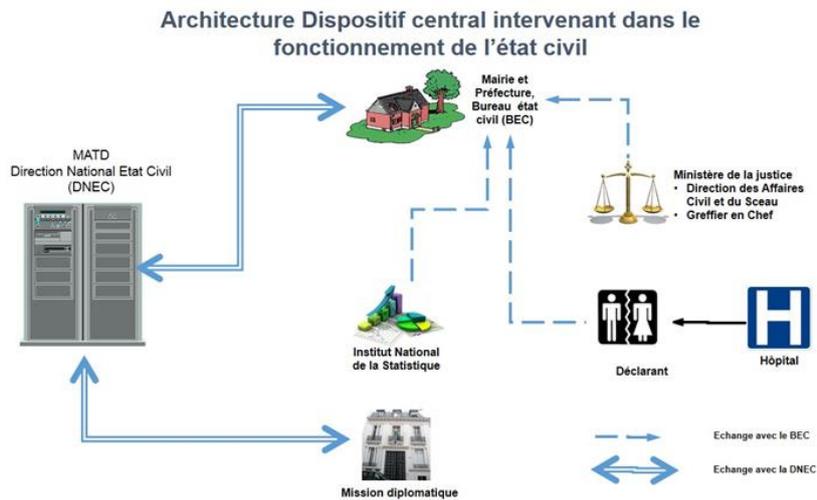
Action 4 : Préparer l'infrastructure réseau informatique énergétique par ses deux composantes de réseau local et réseau étendu au niveau de tous les sites (DNEC, BEC à Conakry, Gouvernorat N'Zérékoré, BEC à N'Zérékoré)

Action 5 : Préparer l'infrastructure en matériel et logiciels de base

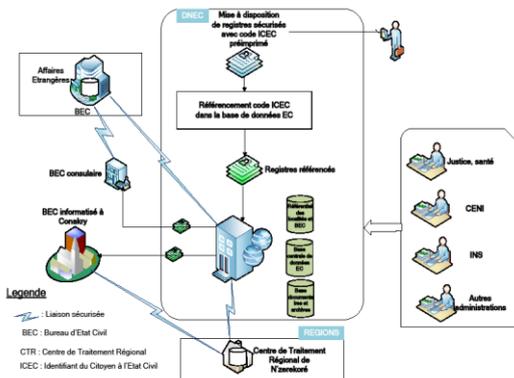
Action 6 : Mettre en œuvre le système intégré de gestion

La planification des différentes actions du processus d'informatisation devrait s'étaler sur trois ans.

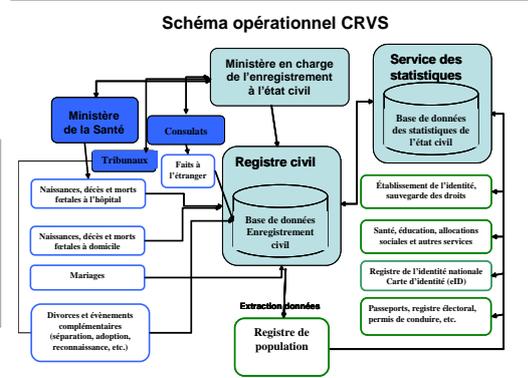
Faisabilité financière du projet d'informatisation de l'EC : 21 610 800 €.



CONFIGURATION DU SI AVEC MISE À JOUR CENTRALISÉE PAR VPN SELON LE SCENARIO 1



ARCHITECTURE DU SCENARIO 2



## COMMENTAIRES

→ Une proposition de scénario de mise en œuvre et d'estimation financière est jointe au rapport.

DOCUMENT	Elaboration des Plans 2D	DATE	PAGES
		Décembre 2017	33
AUTEUR(S)	Simon-Narcisse Tomety - Consultant Mory Magassouba - Consultant		
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>			

Il s'agit de procéder à un exercice de diagnostic-préconisations avec les acteurs territoriaux pour appréhender les dynamiques en cours et les efforts à envisager concernant l'approfondissement et l'accélération de la réforme de l'administration du territoire selon les objectifs suivants :

- Concevoir le Plan 2D dans les secteurs de l'Education nationale et de l'alphabétisation, de la Santé, de l'Urbanisme et des Travaux Publics en tant qu'outil nécessaire au transfert et à la délégation de gestion des compétences dans ce domaine ;
- Appuyer la mise en place des plateformes de concertation des Plans 2D dans les secteurs concernés ;
- Appuyer la finalisation d'une charte de la déconcentration élaborée par une commission technique mise en place par le MFPREMA ;
- Appuyer la finalisation de l'avant-projet de texte déterminant les conditions et les procédures de mise à la disposition des Collectivités Locales des services déconcentrés de l'Etat ;

Sur la base de ces objectifs, les résultats attendus sont : i) un état des lieux des processus de Décentralisation et de Déconcentration ; ii) un état des lieux de la Décentralisation et de la Déconcentration dans les secteurs concernés ; iii) l'élaboration du plan 2D de chaque secteur ainsi que son Plan d'Actions sur quatre ans avec un chronogramme et des budgets détaillés ; vi) les avant-projets de décret de transfert des compétences de l'Etat vers les Collectivités locales dans les secteurs concernés et v) les avant-projets de textes réglementaires.

### **CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)**

Au regard des constats, la Guinée est marquée par une gestion fortement centralisée dans tous les secteurs publics de la vie économique et sociale, mais une gestion essentiellement sectorielle. Il a été noté le manque de tableaux de bord pour le suivi et la mesure des performances au niveau des Gouverneurs et des Préfets, ce qui du coup affecte la qualité du pilotage de l'Administration régionale et préfectorale. Au niveau des Communes, il n'existe pas d'indicateurs de coresponsabilité avec chaque secteur déconcentré : les administrations déconcentrées ne partagent ni leurs Plans de Travail Annuel (PTA), ni leurs rapports d'activités avec les Communes en dépit du Conseil Administratif Préfectoral (CAP) qui les mobilise deux fois l'an et devant jouer un rôle stimulateur des interactions entre les structures.

L'analyse des comptes administratifs des communes affiche une véritable rareté de ressources d'action. Les organigrammes dégaris ou sans adéquation profils/postes affectent la qualité de l'offre de services aux citoyens.

Les communes ont ainsi une efficacité limitée de leurs compétences propres dont le savoir-faire le plus apprécié reste la gestion de l'état civil (qui est une compétence déléguée) dans son mode mécanique. La passation des marchés publics reste un grand défi en raison de la qualité des ressources humaines des collectivités locales.

S'agissant des compétences partagées, la coopération entre les Communes et les SDE reste largement perfectible. Aucun indicateur de coresponsabilité et aucun indicateur de performance de chaque secteur ne sont formalisés pour opérationnaliser les compétences partagées.

Sur les compétences relevant des missions partagées, seulement deux compétences (gestion des points d'eau, gestion des équipements marchands et des carrières) sont assez maîtrisées.

Enfin, on assiste à une forte centralisation des marchés publics ; ce qui ne garantit pas la qualité et l'appropriation des investissements projetés sur le terrain par les structures centrales. En plus, cette centralisation s'avère néfaste aux métiers et emplois locaux, souvent marginalisés dans les dynamiques de développement local impulsées par les ministères et certains projets de développement.

L'élaboration et l'exécution de plan de Décentralisation et de Déconcentration (Plan 2D) s'inscrit en droite ligne de la mise en œuvre de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (LPNDDL) de la République de Guinée. A ce titre, la LPNDDL a prescrit le Plan 2D dans chaque Ministère sectoriel avec les résultats suivants : (i) un outil Plan 2D des secteurs est conçu et testé, (ii) les secteurs prioritaires mettent en œuvre leur Plan 2D, (iii) les agents impliqués dans les services transférés aux Collectivités locales sont progressivement rattachés à celles-ci, notamment les enseignants et les agents de santé.

Le plan 2D représente ainsi un important outil d'opérationnalisation de la Réforme de l'Etat par la territorialisation des politiques et stratégies sectorielles. En outre, il constitue une véritable feuille de route pour l'opérationnalisation des transferts de compétences et de ressources d'une part, et des délégations de pouvoirs et de crédits d'autre part.

C'est dans ce contexte, qu'un guide national pour l'élaboration de plans 2D et un Plan 2D pour le secteur de la Santé ont été réalisés au titre du PACPD en 2013. Aussi, une action expérimentale de l'approche 2D des secteurs de l'éducation et de la santé a été menée dans la préfecture de Kindia. Malheureusement, il ressort des constats qu'il n'y a pas de début de mise en œuvre effective de la démarche. Au nombre des raisons évoquées pour expliquer la non mise en œuvre, figurent : i) une insuffisance de volonté politique ; ii) une connaissance insuffisante de la décentralisation par les ministres ; iii) la résistance des administrations centrales et déconcentrées et iv) la crainte, par certains fonctionnaires locaux, de perdre de l'influence et/ou des avantages plus ou moins légaux.

Dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre des plans 2D, on observe une certaine réticence des ministères sectoriels à procéder aux transferts des compétences et de ressources.

Aujourd'hui, plus qu'hier la concrétisation des plans 2D apparaît comme une nécessité impérieuse pour aboutir aux changements institutionnels indispensables pour le développement local.

### **PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)**

La principale recommandation a trait à la nécessité d'élever la territorialisation des politiques et stratégies sectorielles au rang des priorités et urgences nationales et de renforcer les capacités nationales de territorialisation des politiques publiques et des autorités de tutelle.

**Recommandations générales**

- Renforcer la capacité nationale de territorialisation des politiques et stratégies sectorielles de développement concourant à la réalisation des Objectifs de Développement Durables (ODD) en République de Guinée
- Mettre en œuvre une politique de gouvernance territoriale axée sur les ODD au moyen d'une réelle délégation de pouvoirs et de ressources au profit des Services Déconcentrés de l'Etat
- Améliorer les conditions matérielles de travail des services déconcentrés de l'Etat à travers des bâtiments administratifs aux normes de fonctionnalité optimale avec des équipements professionnels requis pour délivrer une offre de services de qualité
- Renforcer les capacités d'exercice des compétences communales en matière de réalisation de l'ODD 4 « Assurer une éducation inclusive et équitable de qualité et promouvoir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous ».

**Recommandations intersectorielles :**

- Mettre en place une plateforme de pilotage pour l'animation de chaque Plan 2D dotée de moyens propres de fonctionnement ;
- Faire un plaidoyer pour la création au niveau du parlement d'un groupe chargé d'accompagner le processus de Décentralisation et de Déconcentration ;
- Rendre exécutoire d'ici 2021, la volonté de l'Etat guinéen de territorialiser le budget général de l'Etat à hauteur de 60% au profit de la déconcentration et de la décentralisation et de 40% au niveau central dans les secteurs de l'Éducation, de la Santé et de l'Urbanisme.
- Sortir les Sous-préfets de la co-territorialité avec les maires à travers la mise en place de sous-préfets de zone (2 à 3 communes par Sous-préfet) ;
- Combler tous les postes vacants de Secrétaires généraux et de Receveurs dans toutes les Communes ;
- Mettre en place un Contrôleur de Gestion de Zone (CGZ) en position de détachement auprès desdites communes pour 2 à 3 communes afin de renforcer la qualité de la gouvernance locale ;
- Créer un corps de contrôle financier et des marchés publics dans chaque préfecture en vue d'assurer un environnement sécurisé pour les ressources et les dépenses publiques ;
- Instituer un Manuel de procédures administratives et financières des Administrations territoriales spécifiant (i) les limites de compétences et de pouvoirs entre le Gouverneur et les Directeurs régionaux, (ii) les Préfets et les Directeurs préfectoraux ;
- Prendre un Décret pour encadrer la délégation de pouvoir de décisions aux Gouverneurs, avec une clarification des actes sujets à cette délégation et les domaines de décision ne relevant plus des prérogatives des Ministres ;
- Indexer le financement des Régions sur leurs documents de planification pluriannuelle et annuelle assorti d'indicateurs de performance ;
- Instituer par Décret la participation des administrations déconcentrées au processus de préparation du budget général de l'Etat ;
- Instituer une procédure prescrivant l'implication de la commune dans l'établissement des rôles par le service des impôts ;
- Former les Préfets sur la Gestion Axée sur les Résultats dans le management public de territoire ;
- Enrôler d'ici 2020 les délégations sous-préfectorales suivantes dans la fonction publique locale : (i) Education, (ii) Elevage, (iii) Développement rural, (iv) Santé.

**RESULTAT 5 : LA DEMOCRATIE LOCALE EST SOUTENUE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES**

DOCUMENT	Opérationnalisation de l'Agence Nationale de l'Assainissement et de la Salubrité Publique (ANASP) - Rapport de démarrage et Manuel de procédures (deux tomes)	DATE	PAGES
		Avril & Juillet 2017	29

<b>AUTEUR(S)</b>	Papa Abdoulaye FALL - Consultant
<b>OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS</b>	
<p><b>OBJECTIFS DE LA MISSION</b></p> <p>L'objectif général de la mission est de rendre opérationnelle l'Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique dans les délais impartis.</p> <p>Les objectifs spécifiques sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faciliter l'opérationnalisation de l'ANASP ;</li> <li>- mettre à disposition (i) un Manuel des procédures et des outils de gestion, (ii) un document de stratégie et (iii) un plan d'actions opérationnel séquencé à court, moyen et long terme.</li> </ul> <p>Les résultats attendus sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un document de stratégie de l'ANASP 2017-2025 avec indicateurs de performance alignés sur le PNDES est élaboré</li> <li>- un plan d'action opérationnel de l'ANASP séquencé a court moyen et long-terme incluant : un budget, un Plan de financement, un organigramme et une matrice de suivi</li> <li>- le manuel des procédures de gestion administrative et financière est élaboré</li> <li>- la formation du personnel de l'Agence au manuel de procédures est assurée</li> <li>- le processus de recrutement du personnel de l'Agence est achevé et le cadre organique meublé</li> <li>- les profils de postes sont définis et les cahiers des charges du personnel à recruter sont élaboré</li> </ul>	
<b>CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)</b>	
<p>L'Agence Nationale de l'Assainissement et de la Salubrité Publique est un Etablissement Public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Sous la tutelle du Ministère en charge de la Décentralisation, l'ANASP, de niveau hiérarchique équivalent à celui d'une Direction de l'Administration Centrale, a pour mission la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de gestion des déchets solides et d'en assurer le suivi.</p> <p>A ce titre, l'ANASP est chargée de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participer à la conception, l'élaboration de la législation et la réglementation en matière de gestion des déchets solides ;</li> <li>- Elaborer les stratégies, plans, programmes et projets de gestion des déchets solides ;</li> <li>- Veiller à la réalisation des études relatives à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'Agence ;</li> <li>- Apporter des appuis-conseils aux collectivités locales dans la gestion et la valorisation des déchets solides ;</li> <li>- Participer à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des activités de gestion des déchets solides ;</li> <li>- Veiller à la mise en place et à l'utilisation rationnelle des infrastructures et équipements appropriés de gestion des déchets solides ;</li> <li>- Participer au renforcement des capacités techniques des acteurs évoluant dans la gestion des déchets solides ;</li> <li>- Veiller au respect des engagements contractuels ;</li> <li>- Entretien et développer le partenariat dans le domaine de la gestion des déchets solides ;</li> <li>- Participer aux rencontres nationales, sous-régionales et internationales traitant des questions de déchets solides.</li> </ul> <p>L'ANASP assure la planification, la coordination le suivi et l'évaluation de toutes les activités relatives à la gestion des déchets solides ainsi que la mobilisation des ressources nécessaires.</p> <p><u>Le Conseil d'Administration</u> est composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deux personnalités choisies pour leurs compétences dans le domaine de l'Assainissement et de la Salubrité Publique ;</li> <li>- Un représentant du Ministère en charge de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation ;</li> <li>- Deux représentants du Ministère en charge des Finances et du Budget ;</li> <li>- Un représentant du Ministère en charge de la ville et de l'Aménagement du Territoire ;</li> <li>- Un représentant du Ministère en charge des Travaux Publics ;</li> </ul>	

- Un représentant du Ministère en charge du Plan et de la Coopération Internationale ;
- Un représentant de l'Association Nationale des Communes de Guinée ;
- Un représentant de l'Union des gestionnaires des ordures ménagères.

avec :

- Un Président ;
- Un Vice-Président ;
- Un secrétaire.

Le Président du Conseil d'Administration est désigné par le Président de la République.

La Direction Générale de l'ANASP est l'organe d'exécution des décisions du CA. A ce titre, elle assure la gestion quotidienne de l'Agence. Ainsi, elle est chargée :

- de mettre en œuvre les décisions du CA ;
- de préparer des projets de propositions et d'accords qui nécessitent l'approbation et recommandations du CA ;
- de préparer, identifier et assurer la planification, la coordination et le suivi-évaluation des programmes et projets relatifs à la réalisation de la mission de l'Agence ;
- d'assurer le secrétariat du CA ;
- de s'acquitter d'autres fonctions que lui confie le CA.

L'Agence est dirigée par un Directeur Général nommé par décret du Président de la République. Le Directeur Général est assisté d'un Directeur Général Adjoint nommé dans les mêmes conditions que lui, et le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

Les Départements techniques au nombre de trois sont ainsi structurés :

- le Département Etudes et Programmation (DEP), chargé de :
  - superviser les études afférents à la mise en œuvre des activités de l'Agence ;
  - participer à l'élaboration des stratégies de mise en œuvre des activités de l'Agence ;
  - superviser les études relatives à l'élaboration des plans d'actions ;
  - participer à la préparation des contrats et des cahiers de charges relatifs à la réalisation des programmes et projets de l'agence ;
  - s'assurer de la prise en compte de la dimension environnementale dans la mise en œuvre des activités des programmes et projets ;
  - produire des rapports d'activités.
- le Département Suivi Evaluation (DSE), chargé de :
  - préparer les outils de suivi-évaluation ;
  - assurer le suivi de la mise en œuvre des activités de l'Agence ;
  - centraliser et actualiser les données relatives à l'élaboration des indicateurs de performance de l'Agence ;
  - s'assurer de la mise en œuvre des Conventions, Accords, et Contrats concernant l'Agence ;
  - assurer le suivi des opérations de l'Agence ;
  - superviser les études afférents à la mise en œuvre des activités de l'Agence ;
  - s'assurer de la prise en compte de la dimension environnementale dans la mise en œuvre des activités des programmes et projets ;
  - produire des rapports d'activités.
- le Département Opérations (DO), chargé de :
  - participer à l'élaboration des programmes et projets relatifs à la collecte, au transfert et au traitement des déchets solides ;
  - faire des recherches sur les nouvelles technologies de collecte et de gestion des déchets ;
  - s'assurer de la bonne exécution des opérations de collecte, de transfert et de traitement des déchets solides ;
  - s'assurer de la bonne gestion et la maintenance des engins roulants, des équipements et matériels destinés aux opérations de collection et de traitement des déchets solides ;
  - apporter les appuis-conseils aux collectivités locales et aux acteurs évoluant dans le domaine ;
  - réparer les outils de suivi-évaluation ;
  - produire des rapports d'activités.

Les Services d'Appui au nombre de trois comprennent :

- Cellule Communication, Documentation et Archivage chargée de :
  - proposer un plan de communication interne et externe relatif aux activités de l'agence ;

- proposer des innovations pour le développement de la communication au sein de l'agence ;
- assurer la collecte et le traitement des informations relatives aux activités de l'agence ;
- assurer la collecte, le traitement et l'archivage des documents ;
- rechercher des revues spécialisées et proposer les modalités de leur acquisition ;
- fournir les éléments nécessaires à la conception et à l'élaboration des supports de promotion des activités de l'Agence ;
- produire des rapports d'activités.
- Cellule Ressources Humaines chargée de :
  - assurer le traitement des dossiers de gestion courante du personnel de l'agence ;
  - évaluer les besoins de formation et de perfectionnement du personnel de l'agence ;
  - élaborer et exécuter les plans et programmes de formation et de perfectionnement du personnel de l'agence ;
  - participer à l'encadrement des stages au sein de l'agence ;
  - participer à l'élaboration des avant-projets de budget annuel du personnel ;
  - assurer la gestion du fichier du personnel ;
  - participer au suivi de la carrière des fonctionnaires ;
  - participer à la gestion des contractuels de l'agence ;
  - participer au contrôle de l'application de la législation et de la réglementation en matière de gestion des ressources humaines ;
  - participer à la promotion des actions sociales au sein de l'agence ;
  - produire des rapports d'activités.
- Cellule des Affaires Financières chargée de :
  - élaborer et exécuter le budget de l'agence, en collaboration avec le DAF du MATD ;
  - effectuer les opérations financières et comptables, en collaboration avec le DAF du MATD ;
  - assurer le suivi financier des programmes et projets de l'agence ;
  - assurer la gestion des moyens matériels ainsi que l'entretien des locaux et équipements de l'agence, en collaboration avec le DAF du MATD ;
  - veiller à l'approvisionnement et à la gestion des stocks ;
  - élaborer les rapports financiers et comptables de l'agence.

#### La Cellule Technique des Experts

La CTE est un organe consultatif qui a pour tâches d'assister la Direction Générale, notamment dans :

- l'élaboration du plan d'actions et du budget de l'Agence à soumettre à l'approbation du CA ;
- la préparation des sessions du CA et du Comité Interministériel sur les Déchets Solides (CIDS) ;
- l'examen des contrats et accords soumis à l'Agence ;
- l'élaboration de dossiers techniques destinés aux partenaires.

La CTE donne également des avis techniques et scientifiques sur toutes questions qui lui sont soumises par la Direction Générale. Il peut aussi soumettre des propositions à la Direction Générale.

Les Services Déconcentrés : il s'agit des antennes régionales/préfectorales à mettre en place en fonction de l'envergure des projets et activités d'assainissement et de salubrité publique au niveau régional ou préfectoral. Dans le cadre de ses activités, l'antenne régionale/préfectorale :

- propose à l'Agence un plan de travail annuel et le budget y afférent sur la base du Plan d'Action Consolidé adopté par le CA ;
- transmet à l'Agence le rapport annuel d'activités et d'exécution du budget de l'exercice clos ;
- appuie le personnel technique et administratif de l'Agence durant ses missions dans la région ou préfecture concernée.

### **PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)**

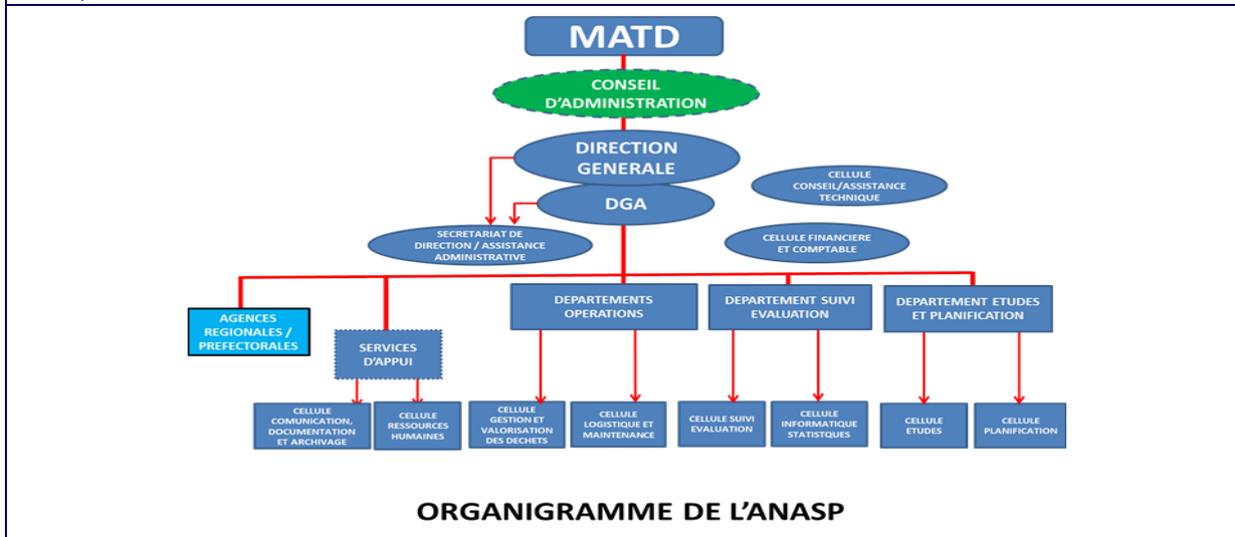
Sont annexés au rapport, les documents suivants :

- ébauche d'organigramme de l'ANASP
- ébauche d'ancrage institutionnel de l'ANASP
- canevas du Manuel de procédures
- ébauche de profils de postes (16)

Le Tome 1 du Manuel de Procédures Administratives, Financières et Comptables de l'ANASP comprend les parties :

- 1) PRESENTATION ET ORGANISATION GENERALE
- 2) GESTION BUDGETAIRE
- 3) GESTION DES ACHATS

- 4) GESTION DES IMMOBILISATIONS ET DES VALEURS  
 Le Tome 2 comprend les parties :  
 5) GESTION DU COURRIER ET DE LA DOCUMENTATION  
 6) GESTION DES SESSIONS, REUNIONS ET MISSIONS  
 7) ORGANISATION FINANCIERE ET COMPTABLE  
 8) GESTION DES RESSOURCES HUMAINES



**ACTIVITES TRANSVERSALES**

DOCUMENT	<b>Expertise en procédures FED</b>	DATES	Jun 2016	PAGES	12
----------	------------------------------------	-------	----------	-------	----

**AUTEUR(S)** Ibrahima Démé - Consultante

**OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS**

Objectif Général  
 L'objectif général de la mission était de favoriser une meilleure connaissance des procédures du FED en matière de préparation, d'élaboration, de mise en œuvre et de clôture des devis-programmes.

Objectif spécifique  
 L'objectif spécifique était d'accompagner les membres de l'assistance technique dans le suivi et l'appui-conseil aux différentes régies du programme d'appui sectoriel à la décentralisation et à la déconcentration (PASDD), à la mise en œuvre de la convention de financement, au travers d'une gestion renforcée des devis-programmes et des budgets de la convention de financement.

Résultats attendus  
 De manière générale, il était attendu de l'expert, un accompagnement aux régies dans l'élaboration des devis-programmes de croisière et la clôture des devis programmes de clôture, ainsi que l'élaboration d'un calendrier d'interventions pour les phases suivantes.

**CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)**

- Les constats suivants peuvent être dressés :
- dispositif organisationnel de gestion des devis-programmes encore faible (absence de comités de suivi fonctionnels)
  - faiblesse du niveau des membres des UGP
  - positionnement assez distant des régisseurs par rapport au niveau opérationnel même si ce positionnement peut constituer un avantage pour la diligence dans la mise en œuvre des activités avec les Directions techniques
  - forte pression des bénéficiaires sur les UGP dans l'exécution des dépenses
  - faiblesse des capacités des UGP dans la planification des activités, le suivi et le rapportage
  - faible capacité des UGP dans la production des pièces justificatives concomitamment aux activités

- faiblesse des UGP dans la production des mémoires de dépenses permettant de réapprovisionner les comptes pour la mise en œuvre des activités.

Ces insuffisances constituent des risques majeurs dans la mise en œuvre des devis-programmes de croisière. C'est pourquoi, il est absolument nécessaire d'assurer un accompagnement des UGP le long de la mise en œuvre de ces devis programme de croisière.

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

La principale recommandation de cette mission porte sur la mise en œuvre d'un accompagnement qui pourrait être pris en charge à travers le plan d'intervention proposé. Aussi, il serait important d'assurer la fonctionnalité des comités de suivi des DP, ce qui permettrait une plus grande implication des régisseurs et garantirait leur réactivité sur toutes les demandes des UGP.

### COMMENTAIRES

- L'accompagnement préconisé a été mis en œuvre.
- Les annexes et productions suite à l'intervention sont : un plan de travail, une note technique sur les procédures de clôture et une note technique sur subvention ANCG.

DOCUMENT	Appuis aux UGP dans la gestion des DP (trois phases)	DATES	PAGES
		Février 2017	15
		Mai 2017	18
		Septembre 2017	25
AUTEUR(S)	O. Kassignin - Consultant		
OBJECTIF(S) ET RESULTAT(S) ATTENDUS			
<u>OBJECTIFS DE LA MISSION</u>			
Favoriser une meilleure connaissance des procédures du FED en matière de préparation d'élaboration et de mise en œuvre et clôture des devis-programmes.			
<u>OBJECTIF SPECIFIQUE</u>			
L'objectif spécifique est d'accompagner les membres de l'assistance technique dans le suivi et l'appui-conseil aux différentes régies du PASDD à la mise en œuvre de la convention de financement, au travers d'une gestion renforcée des devis-programmes et des budgets de la convention de financement.			
<u>RESULTATS DE LA MISSION</u>			
L'expert sera chargé d'accompagner l'équipe d'assistance technique du projet et les régies dans la préparation et mise en œuvre des devis-programmes de croisière ainsi que dans la clôture des DP de croisière.			
L'appui se fera sous forme de coaching / formation, par le biais de missions réalisées en trois phases.			
Les missions porteront sur des thématiques telles que : Passation de marchés, rédaction, lancement et évaluation des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), Elaboration de termes de Référence (TdR), suivi des activités des DP, mémoires de DP, budgétisation, et tout autre besoin exprimé par l'AT et/ou les UGP, formation sur les procédures du FED.			
CONSTAT(S) ET ANALYSE(S)			
Cet appui s'est déroulé en trois phases alimentées par une méthodologie d'enregistrement des situations observées et d'actions de transferts de savoirs relativement aux difficultés à surmonter.			
La note de cadrage rédigée au cours de la première phase ainsi que la revue des dépenses ont relaté les difficultés qu'éprouvent les UGP dans la justification des dépenses. Le Consultant a donc procédé à la rédaction d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières assorti d'outils de gestion (une vingtaine). Sur cette base a ensuite été organisée la formation des membres des UGP à son utilisation.			
Un suivi parallèle des procédures d'appel d'offres a été organisé, accompagné de formations ad hoc.			
Des notes de cadrages et documents méthodologiques sont régulièrement produits pour soutenir l'activité des UGP.			
On note une entière adhésion de tous les membres des UGP au dynamisme de renforcement de leur capacité et une réelle volonté d'améliorer la gestion des DP. Le seul bémol est l'absence des coordonnateurs qui ne s'associent que très peu ou pas aux activités des UGP.			
L'appui a permis aux membres des UGP de mieux comprendre les types de procédures à appliquer suivant les seuils des marchés à passer et a porté sur la rédaction de près d'une dizaine de TDR ou de dossiers de consultation. On note tout de même l'expression verbale d'une prise de conscience et d'un engagement des régisseurs, des comptables ainsi que de leurs assistants respectifs, de veiller au respect des procédures et des règles dans l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses. De la lecture objective des difficultés éprouvées par les UGP du PASDD dans la gestion des DP, on peut			

faire le constat que la plupart d'entre elles sont de sources congénitales au projet (absence d'expert en procédure FED au sein de l'équipe de l'AT, capacités limitées des membres des UGP, faiblesse du dispositif de coordination des activités, limites des DP de démarrage ou limites dans l'utilisation de l'outil SARA pour la production des mémoires).

### PRECONISATION(S) ET RECOMMANDATION(S)

L'expertise a permis de dégager des préconisations dont les principales sont rassemblées en fonction des destinataires :  
AUX UGP

- Le respect des engagements des régisseurs à ne plus tolérer de paiement sans être assurés au préalable que toutes les étapes du processus sont respectées et que toute la documentation est disponible
- Chaque membre respecte son rôle et améliore le partage de l'information
- Le déploiement d'un réseau informatique au niveau de l'UGP MATD pour le partage de l'information et l'imprimante grand tirage afin de réduire les consommations de cartouches des imprimantes couleurs utilisées jusqu'à ce jour
- Veiller à maintenir pour les prochains mémoires de dépenses la même qualité que celui des mémoires n°2 produits ensemble avec le consultant
- Produire et déposer le mémoire 4 par le MFPREMA avant fin septembre, les mémoires 4 et 5 par la MATD avant fin octobre pour rattraper les retards accusés
- Finaliser l'élaboration de la fiche de suivi des indicateurs puis la renseigner pour les activités déjà réalisées et la compléter au fur et à mesure de la réalisation de nouvelles activités
- L'UGP MATD s'inspire de la démarche de l'UGP MFPREMA pour la souscription aux polices d'assurances.

#### A L'ATLT PASDD

- Accompagner les UGP dans la finalisation des rapports intermédiaires de la mise en œuvre des DP
- Appuyer la finalisation des fiches de suivi des indicateurs du cadre logique de chaque DP, au besoin, identifier d'autres indicateurs afin de faciliter les travaux d'évaluation et de capitalisation des acquis du programme
- Aider au suivi des indicateurs ainsi améliorés ou élaborés
- Réfléchir aux possibilités de poursuite de l'appui accompagnement aux UGP pour la gestion comptable et financière des DP surtout dans la phase de clôture.

#### A LA DUE ET LA CGFED

- Prendre des dispositions pour rendre opérationnel le dispositif de coordination des activités ou supprimer ce dispositif
- Faire évaluer l'utilisation de logiciel Sara par les assistants comptables afin d'initier des mesures d'optimisation de l'utilisation de ce logiciel.
- Accompagner davantage la mise en œuvre des acquis de cette mission auprès des UGP notamment dans
- Analyser la possibilité de prolonger la durée de mise en œuvre opérationnelle du DP MATD quitte à réduire la durée de la phase de clôture
- Réfléchir aux possibilités de poursuite de l'appui accompagnement aux UGP pour la gestion comptable et financière des DP surtout dans la phase de clôture.

### COMMENTAIRES

→ L'un des grands intérêts de cette intervention est la production d'annexes qui sont autant de documents de cadrage et d'instruments de gestions qui forment un ensemble de capitalisation méthodologique essentiel.

→ Toutes les études menées durant l'exécution du PASDD forment aujourd'hui une véritable « Banque de données » à disposition du Gouvernement et de ses PTF pour garantir l'approfondissement de la Décentralisation et de la Déconcentration en République de Guinée.

## 5. PRECONISATIONS

---

La mise en œuvre du PASDD a conduit à des résultats significatifs d'une grande portée pour la consolidation de la décentralisation, de la déconcentration et de la gouvernance locale.

La pérennisation des acquis obtenus nécessite des actions d'appui/accompagnement de la part du Gouvernement, en premier lieu, et des partenaires techniques et financiers.

Les préconisations suivantes sont proposées sur base de notre expertise afin de continuer à susciter la réflexion et l'action pour porter la 2D plus loin. Elles n'ont pas fait l'objet de concertation formelle avec les différentes parties-prenantes.

### 5.1. Compréhension et portage politique des thématiques de la 2D

Le soutien au portage du processus politique et technique de la décentralisation et l'accompagnement des départements sectoriels pour assurer l'effectivité du transfert des compétences et des ressources aux collectivités locales, conformément aux dispositions légales, doivent être significativement renforcés.

Pour ce faire, la tenue d'un séminaire gouvernemental sur la déconcentration et la décentralisation s'avère indispensable pour renforcer la compréhension, l'appropriation et la mise en œuvre des concepts et affirmer publiquement la volonté de portage politique. Cela constituerait un réel engagement, à valeur pédagogique, à tous les niveaux des administrations qui sont désormais mieux outillées. Ceci est d'autant important que la LPN-DDL a mis un accent particulier sur la porte d'entrée sectorielle par laquelle les transferts de compétences aux collectivités locales doivent se faire, secteur par secteur. Mais, en réalité l'on assiste encore à l'insuffisante maîtrise, par la plupart des ministères sectoriels, des enjeux et défis majeurs de la 2D.

Ainsi, la faible compréhension du processus Décentralisation/Déconcentration par les décideurs se traduit par la perception de la décentralisation comme une politique sectorielle alors qu'elle constitue une politique transversale au regard de l'article 3 du décret n°042/PRG/SGG/2012 du 28 mars 2012 portant adoption de la LPN-DDL, à savoir : *« La politique de décentralisation est transversale à toutes les politiques sectorielles. Les politiques sectorielles doivent l'intégrer comme un élément déterminant de leurs stratégies. Les prérogatives des collectivités doivent être respectées et les transferts de compétences et de ressources opérés ».*

Cette concertation au niveau gouvernemental pourrait contribuer à la promotion de la libre administration des Communes mise à mal, parfois et par endroits, par des autorités régionales et préfectorales.

Mais cette initiative n'a de sens que si, par la suite, toutes les administrations (les directions techniques du MATD en premier lieu), œuvrant dans le même sens, garantissent la concrétisation du processus décentralisateur à l'aune de la coordination assurée par une institution reconnue et renforcée.

Enfin, les autorités politiques doivent intégrer qu'au-delà d'une politique publique, la Décentralisation, c'est d'abord une vision institutionnelle du fonctionnement démocratique de la République.

### 5.2. Renforcement du CIP/LPN-DDL

Le renforcement des capacités du Secrétariat technique de la CIP/LPN-DDL pour assurer le suivi de l'opérationnalisation des outils élaborés et la mise en œuvre des préconisations formulées dans le cadre de l'exécution du PASDD est indispensable.

Cette action vise à permettre au Secrétariat technique d'être plus opérationnel et plus efficace en matière de suivi de la mise en œuvre de la LPN-DDL. Il s'agira d'abord de s'approprier tous les outils et toutes

les préconisations ; ensuite identifier et d'analyser le niveau de mise en œuvre et de définir de manière participative des mesures concrètes pour la poursuite et/ou l'amélioration de l'exécution des actions.

### **5.3. Renforcement du processus « 2D »**

Dans ce cadre, les priorités portent incontestablement sur les trois éléments suivants :

- opérationnalisation de la Fonction publique locale (Il s'agit d'une réforme majeure qui doit permettre aux collectivités locales de prendre en charge les compétences qui leurs sont dévolues par la loi et de les assumer dans le cadre d'une réelle libre administration.) ;
- mise en œuvre de la Charte de la déconcentration (La concrétisation, voire le développement, des éléments qui composent la Charte est une garantie pour le fonctionnement efficace d'une administration territorialisée de compétence.) ;
- concrétisation des plans 2D (La mise en œuvre effective des plans 2D au niveau des secteurs prioritaires permettra une véritable opérationnalisation des transferts de compétences et apportera des avancées significatives en matière de déconcentration.)

### **5.4. Amélioration du cadre institutionnel et juridique**

L'élaboration et l'adoption des textes d'application sont indispensables pour la concrétisation des dispositions du Code révisé qui a non seulement mis en conformité ses dispositions avec celles de la Constitution, mais aussi apporté des corrections à certains articles, objets de contradictions juridiques et sujets à des interprétations divergentes et même comblé le vide juridique constaté sur certains aspects de la gestion des collectivités locales (Il conviendra également de modifier les quelques incohérences qui subsistent dans le Code révisé).

Aujourd'hui, des aspects comme l'intercommunalité, le cadre réglementaire sur le transfert de compétences et de ressources aux collectivités, l'état civil au titre de compétence transférée et la régionalisation méritent quelques textes de précision, voire d'application. D'ailleurs, l'érection des Régions en Collectivités Locales est une disposition constitutionnelle et cette création constitue à juste raison le premier volet de la LPN-DDL. En outre, des lenteurs observées dans l'adoption de certains textes législatifs et réglementaires, notamment : (i) le Projet de loi portant statut de la Fonction Publique Locale ; (ii) le Projet de Décret portant sur la Charte de la déconcentration ; (iii) le Projet de Décret portant restructuration de l'administration territoriale ; (iv) le Projet de Décret portant statuts du CNFPCE et (v) les Projets de Décrets relatifs à la mise en œuvre des plans 2D, doivent être dépassées.

### **5.5. Consolidation de la réorganisation de l'administration territoriale**

La LPN-DDL a mis l'accent sur le rôle primordial de l'administration du territoire dans le processus de décentralisation et de déconcentration. Il s'agit ici de lui redonner la place qui lui revient, ce qui suppose de lui octroyer des ressources humaines et budgétaires nécessaires à son fonctionnement. Dans ce contexte, il est utile de poursuivre et finaliser l'état des lieux de l'administration territoriale en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités des services déconcentrés et de leurs agents.

### **5.6. Généralisation et renforcement des Conseils Préfectoraux de Développement (CPD)**

Cet appui est nécessaire pour permettre à chaque préfecture de se doter de ce conseil. Au-delà, il s'agira de mettre à la disposition des CPD dès leur installation des moyens nécessaires à leur fonctionnement

conformément à l'arrêté conjoint MATD-MB relatif à la subvention de fonctionnement du budget en référence à l'article 16 de l'arrêté n° MATD /2092/CAB du 17 juin 2016.

### **5.7. Poursuite de l'opérationnalisation de l'ANAFIC**

Il s'agit avant tout de procéder à l'installation du Conseil d'administration de l'agence après la récente nomination de ses membres. Cette installation doit conduire à la validation du projet d'organigramme et la nomination des responsables des services techniques de l'agence, notamment en tenant compte des profils mentionnés dans le manuel de procédures. En plus, il serait utile de prendre des dispositions idoines et pratiques pour éviter la possibilité de confusion de rôles et de survenance de conflits d'intérêts entre les responsables du PACV3 et de l'ANAFIC. Ensuite, l'action devrait porter sur la définition des modalités d'exercice de la tutelle administrative du MATD. En outre, il importerait de définir un pourcentage à prélever sur les 15 % alloués au FNDL, pour le financement des activités de formation des élus locaux et cadres communaux.

### **5.8. Développement des capacités d'intervention du CNFPCE**

Cet appui/accompagnement est nécessaire afin que le CNFPCE puisse garantir sa mission d'ingénierie de formation nationale, se positionner comme un opérateur de formation crédible et devenir le Centre de référence pour la formation des acteurs décentralisés et déconcentrés ; aussi pour contribuer ainsi à la consolidation du processus de décentralisation. La mise en place des conseils et exécutifs communaux issus des dernières élections montre, à plus d'un titre, l'existence de besoins de formation et l'urgence du renforcement des capacités des nouveaux élus. C'est pourquoi, le CNFPCE doit disposer et mettre en œuvre un « Plan National de formation des élus, des cadres communaux, des services déconcentrés et des organisations de la société civile » sur la gouvernance locale (partage et appropriation des dispositions légales contenues dans le Code révisé, missions dévolues à l'ANAFIC, à l'ANASP et au CNFPCE, etc.).

### **5.9. Opérationnalisation de l'ANASP**

Au regard des dispositions contenues dans le Code révisé, l'assainissement représente une compétence transférée aux communes. Il importe par conséquent de préciser les attributions de l'ANASP et d'établir des liens juridiques et institutionnels avec les communes afin que l'agence accomplisse à bon escient sa mission.

### **5.10. Institutionnalisation du rôle de l'ANCG**

Il est indispensable que la place de l'ANCG (et plus tard d'une ANRG pour les régions) soit clairement définie dans le processus institutionnel de mise en œuvre de la Décentralisation. Cela nécessite l'élaboration de dispositions réglementaires précisant les relations entre l'ANCG et l'Etat (le MATD et les ministères sectoriels en charge de compétences transférées aux communes). Il est également indispensable de définir un mode de financement pérenne de l'ANCG (prélèvement de recettes fiscales destinées aux communes, par exemple).

## 5.11. Finalisation de la réforme de la fiscalité locale

L'efficacité de la Décentralisation et de l'exercice des compétences communales passe par la définition de ressources propres, pérennes, pour ces dernières. Il est donc indispensable d'engager une réforme de la fiscalité locale. Les prérequis existent, il s'agit du rapport diagnostic qui mentionne les faiblesses et le potentiel fiscal existant des collectivités locales ; il est complété par des préconisations. Il reste donc à formuler le processus de réforme de la fiscalité locale, sous forme de dispositions législatives et réglementaires et à les faire adopter.

*→ Aujourd'hui, sur la base des enseignements tirés de l'exécution du PASDD, le Gouvernement peut établir une véritable feuille de route des priorités à mettre en œuvre pour dépasser les premiers acquis de la 2D.*

## CONCLUSIONS

La dimension d'apprentissage à partir des acquis est au cœur du processus de capitalisation comme nous avons souhaité le démontrer dans ce document. Il y a une différence essentielle entre l'évaluation et la capitalisation : la première doit produire un jugement de valeur, la seconde n'a d'autre objet qu'offrir ce qui dans l'expérience peut être utile à d'autres.

La capitalisation est un processus d'acquisition, de collecte, d'organisation et d'analyse de l'information relative à une expérience donnée, en vue d'en tirer des leçons et de les partager en utilisant des supports adaptés ; c'est le passage de l'expérience à la connaissance partageable.

Ce document de capitalisation présente l'ensemble des éléments qui, comme le souhaite l'Union Européenne, sont désormais mis à la disposition de tous les acteurs de la Décentralisation et de la Déconcentration en République de Guinée. Il appartiendra donc à chacun de s'en saisir s'il le souhaite afin de poursuivre les réflexions et la concrétisation des actions entreprises par le PASDD au bénéfice des institutions et des populations.

Le développement d'instruments de gestion, de mécanismes de suivi, d'études ponctuelles, de guides et de manuels pédagogiques ou de procédures a répondu à des demandes multiples et nombreuses inscrites dans les prescriptions des autorités guinéennes et dans l'accord bilatéral de coopération « UE - Guinée » que constitue la Convention de financement de ce programme. La « Banque d'études » résumée dans ce document est l'illustration de cet effort d'élaboration d'une véritable *boîte à outils* dans lequel pourront puiser tous les acteurs intéressés.

A cet instant, il convient de saluer l'engagement permanent et attentif de la Délégation de l'Union Européenne qui n'est pas étranger à ces résultats.

Mais le bilan du PASDD, c'est aussi le fruit de la forte implication des cadres et responsables de la partie nationale, au sein des administrations, des ministères, des partenaires (comme l'UNICEF, la Banque Mondiale ou l'AFD) et des bénéficiaires (comme le staff de l'ANCG).

Enfin, il faut saluer l'assistance technique du PASDD qui a su, par son approche méthodologique et ses qualités d'écoute, particulièrement dans la dernière période, animer des réflexions, répondre à des interrogations, développer des propositions de solutions, accompagner des évolutions et, plus globalement, apporter, dans certains cas, un appui concret et utile.

Rien n'est achevé et, si aujourd'hui la Décentralisation et la Déconcentration deviennent chaque jour plus concrètes dans le quotidien des guinéennes et des guinéens, il n'en demeure pas moins que la tâche reste importante.

Cependant, à sa place et relativement aux objectifs qui lui étaient assignés, le Programme a contribué aux avancées constatées. Bien plus, il ouvre la voie à de nouveaux développements qui pourront se déployer en fonction des agendas et des choix politiques. Que cela soit dans le cadre de la concrétisation des « Régions » comme collectivités locales, de l'élaboration d'un nouveau système de ressources propres pour les collectivités locales ou la définition d'un statut particulier pour la Capitale, les différents acteurs disposent de bases de réflexion sur lesquelles fonder leurs propres engagements et définir les orientations à venir.

→ *En matière de Décentralisation-Déconcentration, beaucoup a été fait et beaucoup reste à faire ; le PASDD a réussi à contribuer à ce qui a été fait ; grâce à l'engagement de l'ensemble des acteurs concernés, il aura aussi permis que le futur esquissé puisse devenir un jour le passé réalisé...*

---

## ANNEXES

---

### Annexe 1 - La capitalisation de projet

La capitalisation, traditionnellement, c'est la dernière phase du projet.

Il est indispensable de capitaliser les savoir-faire techniques développés au cours d'un projet mais aussi l'expérience acquise en matière de conduite de projet. La difficulté principale, alors que le projet se termine, est souvent d'obtenir encore une disponibilité des ressources et de maintenir la motivation.

Les avantages potentiels d'une démarche de capitalisation en fin de projet sont : (i) l'apprentissage sur les savoir-faire en gestion de projet, (ii) la responsabilisation des acteurs, (iii) la prévisibilité et la gestion des risques pour les prochains projets et (iv) la transparence dans la gestion du projet.

#### L'apprentissage sur les savoir-faire

La phase de capitalisation et d'analyse post projet n'a de sens que dans une démarche d'amélioration et d'apprentissage. Elle rejoint pour cela les démarches qualité que l'on peut voir dans certaines entreprises. Certains, sceptiques, peuvent affirmer que les erreurs sont inévitables, mais la persévérance dans l'erreur est bien pire ! Et tout l'enjeu de la capitalisation, c'est de tirer des enseignements pour l'avenir qui amoindriront les risques par une appropriation et une « intégration » des savoirs acquis dans la gestion quotidienne post projet.

Aussi, la phase de capitalisation et d'analyse post projet doit être concrète. Elle doit donner des résultats palpables afin de faire évoluer les pratiques et les comportements dans l'organisation des projets à venir. Cette phase doit donc être partagée avec les différents acteurs du projet.

#### La responsabilisation des acteurs

A chacun sa responsabilité dans le projet. Pour l'équipe projet, elle doit analyser ses résultats sur la tenue des délais, le respect des spécifications et de la qualité et enfin le suivi des coûts. Le commanditaire doit analyser le résultat du projet en termes d'activités réalisées et d'efficacité (ce sera le temps de l'évaluation...).

Cette responsabilisation ne peut fonctionner que si les acteurs ont été impliqués dans le projet du lancement jusqu'à son évaluation finale. Mais dans ce domaine, il convient de se garder des conclusions trop hâtives...

Ainsi, un projet qui a de mauvais résultats, n'a pas forcément de « coupable ». Il faut savoir identifier les erreurs commises par des individus et des paramètres extérieurs qui ont entraîné l'échec du projet.

#### La gestion des risques

Un point fort de la phase de capitalisation est d'améliorer les prévisions sur les prochains projets à engager. C'est d'ailleurs l'une des bonnes raisons pour réaliser cette phase. En capitalisant sur les leçons apprises, l'estimation et l'organisation des futurs projets seront plus pointues.

Cette démarche ne supprime pas les risques sur les engagements à venir ; chaque projet ayant ses caractéristiques propres et son côté novateur, il existera toujours un risque de ne pas atteindre les objectifs assignés. Cependant, la capitalisation, si elle est réalisée en bonne intelligence, peut conduire à des gains substantiels sur de prochaines actions.

#### La transparence

La transparence permet la crédibilité, puisque le respect des engagements pris peut être connu du plus grand nombre. Cette démarche montre aussi un professionnalisme fort dans la conduite de projet. Cela permet d'être serein dans les relations entre les commanditaires des différents projets et les bénéficiaires.

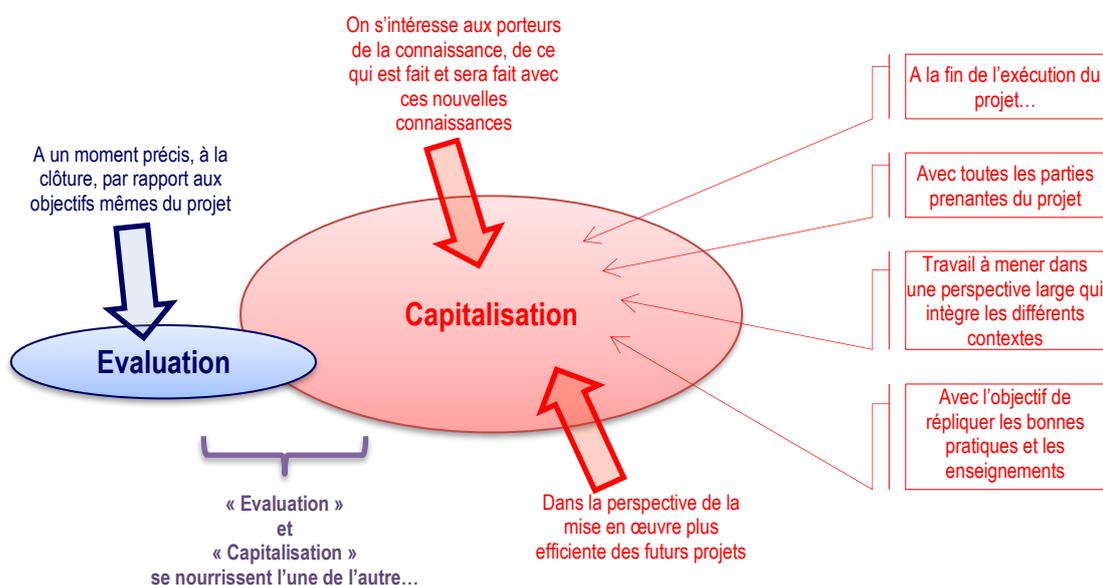
### Les risques

Cependant, la capitalisation comporte certains risques. Il faut donc la réaliser dans les meilleures intentions et avec un esprit constructif. C'est pourquoi, l'étape d'analyse, lors de la capitalisation, reste trop souvent un vœu pieu et n'est pas très usitée ; il convient d'éviter de la confondre avec une approche évaluative. Les principaux risques de cette phase sont :

- une logique de sanction, réelle ou perçue : la phase d'analyse post-projet pourrait servir à « punir les innocents » et à récompenser les personnes qui ne sont pas réellement intervenu dans le projet ;
- la mauvaise foi dans le projet, avec une absence ou une insuffisance d'informations exploitables : par manque d'implication, par manque de temps ou par pratique de la « politique de l'autruche », peu d'informations sont parfois immédiatement disponibles en fin de projet pour en faire un véritable bilan ;
- l'inefficacité de l'analyse qui n'entraîne aucune amélioration dans l'organisation des autres projets : la phase de capitalisation est réalisée par principe, sans impact sur les méthodes et l'organisation des autres projets.

### Les différences entre évaluation et capitalisation

La dimension d'apprentissage à partir des acquis est au cœur du processus de capitalisation comme peut l'expliquer le schéma ci-dessous.



Il y a une différence essentielle entre l'évaluation et la capitalisation : la première doit produire un jugement de valeur, la seconde n'a d'autre objet qu'offrir ce qui dans l'expérience peut être utile à d'autres. Au-delà de cette différence bien des méthodes employées se ressemblent, par exemple dans la révision de la documentation, dans les entretiens avec les acteurs, dans l'observation des résultats de terrain, etc. Mais leur maniement n'est pas nécessairement le même.

En réalité capitalisation et évaluation sont « collègues », mais cela n'est possible qu'une fois bien établies les différences de rôles, donc de subjectifs, donc de formes.

Une capitalisation bien faite peut offrir énormément de matériel et de pistes à l'évaluation. Une bonne évaluation sera une des bases de la capitalisation et pourra même lui indiquer des points à approfondir.

On évalue, c'est-à-dire qu'on émet un jugement de valeur, pour pouvoir prendre un certain nombre de décisions et on agit donc en fonction de l'échelle de valeurs qui guide ce genre de décisions : convient-il de poursuivre telle action ? faut-il la réorienter ? Fut-elle un succès ou un échec ? Si telle expérience apporte bien des connaissances nouvelles, l'évaluateur peut prendre cet élément en considération, mais dans le cadre des objectifs poursuivis. Alors il peut très bien recommander de cesser une activité parce que trop coûteuse ou finalement contraire aux résultats attendus et demander en même temps de la capitaliser afin d'en garder toute la substantifique moëlle...

De même la capitalisation s'intéresse bien sûr aux résultats des évaluations existantes, elle en tient compte, aussi bien pour ce qu'elles disent que pour ce qu'elles supposent. Elle peut même inclure un peu d'évaluation s'il n'y en a pas encore. Car la comparaison entre ce qui fut prévu, ce qui fut fait et ce qui fut obtenu est toujours utile. Mais la capitalisation n'en tirera pas nécessairement des jugements, elle cherchera à voir ce qui peut y être source d'enseignement, ce qui peut y être connaissance à partager.

La capitalisation se préoccupe de présenter au mieux (de manière accessible et avec l'information adéquate pour comprendre, non pour convaincre). Pour être accessible elle cherche à s'adapter à son public. C'est pour cela que souvent elle s'essaie à raconter : pour toucher un public plus large. Et le récit n'est pas enfermé dans une structure logique préétablie. Il peut jouer sur bien des registres suivant les besoins des destinataires, la teneur des acquis à partager, la sensibilité des auteurs, les caractéristiques du support de diffusion.

La capitalisation est un processus d'acquisition, de collecte, d'organisation et d'analyse de l'information relative à une expérience donnée, en vue d'en tirer des leçons et de les partager en utilisant des supports adaptés ; c'est le passage de l'expérience à la connaissance partageable...

## **Annexe 2 - Les objectifs et résultats attendus de la mission**

### L'objectif général

L'objectif général de la mission est de pérenniser les acquis de la mise en œuvre du Programme d'Appui Sectoriel à la Décentralisation et à la Déconcentration (PASDD).

Il s'agit de valoriser les expériences mises en œuvre dans tous les domaines et qui relèvent de la gestion des savoirs. Il faudrait donc partir des hypothèses que toute expérience ou connaissance doit être davantage réfléchie, enrichie, documentée et placée sur des supports adaptés pour être échangés comme des savoirs que d'autres peuvent s'approprier.

### Les objectifs spécifiques

La capitalisation des acquis et d'expériences du PASDD destinée aux parties prenantes, notamment la Délégation de l'Union Européenne (DUE), l'Ordonnateur National (ON), les bénéficiaires, les collectivités locales (CL) et aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF), comme aux Organisations de la Société Civile (OSC), a pour objectifs spécifiques de :

- faire le bilan de la mise en œuvre du PASDD en s'attachant plus particulièrement aux résultats du projet par rapport aux défis auxquels il devait faire face ainsi qu'à la démarche ayant permis d'obtenir ces résultats ;
- indiquer les principaux enseignements de l'intervention et des recommandations afin d'améliorer les mesures en cours et les futures actions.

### Les résultats attendus

Plusieurs résultats sont attendus de cet exercice de capitalisation :

- un bilan avec une appréciation globale du PASDD en s'attachant plus particulièrement aux résultats du programme par rapport à ses objectifs est réalisé ;
- une synthèse des activités réalisées par résultat à partir des rapports semestriels est disponible ;
- une synthèse des constats, analyses et recommandations formulées dans les rapports des missions court-terme du PASDD est disponible ;
- les principaux enseignements de la mise en œuvre du projet et des recommandations afin d'améliorer les mesures en cours et les futures actions sont disponibles ;
- un atelier de présentation des résultats de présentation des résultats de l'étude de capitalisation est organisé ;
- un document bilan unique de capitalisation des principaux acquis de la mise en œuvre du PASDD en version papier et électronique est disponible.

### Les activités spécifiques

Au cours de la mission, des activités spécifiques sont d'ores et déjà ciblées :

- procéder à une appréciation globale du programme par rapport à ses objectifs ;
- réaliser une synthèse des activités réalisées par résultat à partir des rapports semestriels ;
- s'assurer que les connaissances explicites qui sont déjà exprimées et conservées sur un support documentaire, et les connaissances tacites qui sont les savoir-faire non écrits qui se transmettent de bouche à oreille, et qui résident dans la tête des agents sont pris en compte ;
- faire une synthèse des constats, analyses et recommandations formulées dans les rapports des missions court-terme et des rapports d'exécution des DP du PASDD ;
- s'assurer que des mécanismes et procédures sont mis en place pour réunir, organiser, présenter et diffuser l'information à temps aux acteurs et aux partenaires ;
- faire la capitalisation des connaissances en constituant un capital à partir des informations ou connaissances disponibles dans le projet afin de les valoriser par leur mise à disposition auprès d'autres institutions ou acteurs ;

- s'assurer que la préservation et la transmission de l'expérience et des savoirs acquis dans le cadre du PASDD peuvent faciliter la mise en œuvre de nouveaux projets ou la conduite de nouvelles actions ;
- participer à la préparation et à l'animation des résultats de l'étude à l'atelier de capitalisation ;
- produire un document bilan unique de capitalisation des principaux acquis de la mise en œuvre du PASDD.

### La méthodologie de la mission de capitalisation

La méthodologie adoptée par l'expertise est directement tirée de sa conception de l'activité de capitalisation d'un projet (telle que détaillée dans le chapitre suivant). Aussi, plusieurs phases d'approche se sont succédé pour permettre l'élaboration du rapport de capitalisation et l'organisation de l'atelier de restitution.

Une première phase consiste en une appropriation, par l'expertise, de la méthodologie même de mise en œuvre du projet par la lecture des rapports d'exécution bien entendu, mais aussi par la réalisation d'entretiens avec les membres de l'assistance technique centrés sur les éléments du « comment faire ». Il était, en effet, essentiel de comprendre les logiques des démarches de mise en œuvre qui ont pu être observées durant les années d'exécution du programme.

Une seconde phase est consacrée à l'analyse des productions diverses liées au Programme qui, dans le cas du PASDD, sont particulièrement nombreuses lorsque l'on prend en compte les rapports semestriels d'exécution, les rapports des différentes missions de court terme (thématiques ou d'accompagnement), les notes de cadrage, les manuels de procédures et guides pratiques, les comptes-rendus d'ateliers (comme les documents et présentations élaborés à cette occasion), etc. Il était indispensable de pouvoir détailler, dans le cadre de la capitalisation, une présentation de l'ensemble de la matière tangible élaborée pendant l'exécution du PASDD et aujourd'hui à la disposition de la partie nationale bénéficiaire.

Une troisième phase est consacrée à la sélection d'acteurs de la mise en œuvre du Programme et à l'organisation d'entretiens, de « focus group », de rendez-vous qui permettent, sur la base d'échanges libres, de mieux percevoir les éléments d'appropriation et de ressentis des différents partenaires et acteurs du PASDD. Il s'agit de solliciter des avis « extérieurs » sur l'approche de capitalisation.

Une quatrième phase est centrée sur la synthèse des trois premières phases exploratoires afin de constituer à la fois une « base line » de capitalisation et de permettre la réalisation d'une présentation détaillée des fruits de l'exécution.

Enfin, la phase ultime est consacrée à la rédaction de préconisations à destination des différents interlocuteurs qui sont autant d'éléments de cadrage des conditions de mise en œuvre des actions à venir et destinés à l'ensemble des partenaires concernés aux fins de pouvoir concrétiser dans le futur ces différents éléments de capitalisation.

Des approches particulières ont, tout le long de la mission de capitalisation, été la préoccupation de l'expertise parmi lesquelles il convient de signaler :

- la nécessité de cerner les meilleures conditions de mise en œuvre de l'aide (ici, la formule « projet ») ;
- les éléments de visibilité de l'aide apportée à la République de Guinée par l'Union Européenne ;
- la méthodologie de mise en œuvre de l'assistance technique et les choix opérés entre accompagnement et substitution ;
- la réalité de réponse aux attentes réelles de la partie nationale ;
- les conditions d'appropriation des apports et de prolongation dans une démarche de pérennisation.

Ces éléments forment la trame de la conclusion de ce rapport de capitalisation.

### Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées au cours de la mission de capitalisation

NOMS ET PRENOMS	INSTITUTIONS	FONCTIONS
Général CONDE Bouréma	MATD	Ministre
TOURE Alhassane Aminata	ANAFIC	Directeur Général
CAMARA Sory	ANASP	Directeur Général
BARRY Mahy	ANASP	Coordinateur UGP/BID
SASSE Flavien	ANCG	Assistant Technique International
DIAKITE Aboubacar Sidiki	ANCG	Secrétaire Exécutif Permanent
CAMARA M'Mah	ANCG	Secrétaire de direction
CAMARA Mohamed Lamine	ANCG	Responsable Administratif et Financier
BARRY Mariame Oury	CGFED	Chef de section Economie Gouvernance
KOUROUMA Lansana	CGFED	Chargé de programme
SOUARE Tenin	CGFED	Contrôleur de gestion
CAMARA Bakary	CIP/LPN-DDL	Secrétaire Technique
BEAVOGUI Koïkoï	CNFPCE	Directeur
KOUROUMA Fadama	DNAT/MATD	Directeur National
BERETE Laye	DNAT/MATD	Chef de division
BARRY Oumar Baïlo	DNAT/MATD	Chef de section
SOW Alhoussey	DNAT/MATD	Assistant
KABA Abdoulaye	DND/MATD	Directeur national
BENHAMOU Cécile	DUE	Chargée de programme
KEITA Faro Nagnouma	Ministère du Budget	Cheffe de cabinet
CAMARA Amara	PREMA	Coordinateur Général
Mme BAKURAMUTSA Anita Ingabire	UNICEF	Chef de section Protection de l'Enfant
PADONOU Félicienne	PASDD	Expert en finances publiques
SAKO Ousmane	PASDD	