



MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Plan d'Action pour la mise en œuvre de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local

15 juin 2010

Avec l'appui de :



Avertissement

- Ce document est la première version du plan d'action pour la mise en œuvre de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local.
- La version finale prendra en compte les amendements qui seront proposés et inclura le budget en cours de finalisation.
- Les actions prioritaires sont rappelées à la fin du rapport.

Remerciements

- La mission remercie vivement Monsieur le Ministre de la Décentralisation et du Développement Local et Monsieur le Ministre de l'Administration Territoriale et des Affaires Politiques, ainsi que les Secrétaires Généraux de ces deux ministères et les Directeurs et Directrices Nationales et leurs équipes qui ont contribué à la conception de ce plan d'action.
- Les élus rencontrés, les partenaires qui ont appuyé ce processus trouveront ici aussi nos remerciements.

Table des matières

<i>Conception du plan d'action</i>	3
1.1 Objet : opérationnaliser la lettre de politique	3
1.2 Le phasage, deux grandes périodes : préparer les acteurs et les outils, les accompagner dans leur montée en puissance	3
1.3 Les volets opérationnels : 6 volets interdépendants	4
1.4 Financement	4
<i>1- Les Régions, Collectivités Locales, sont fonctionnelles</i>	5
<i>2- Une administration territoriale de développement est opérationnelle</i>	9
<i>3- Les Collectivités locales disposent des capacités pour exercer leurs fonctions</i>	15
3.1 Un état des lieux des collectivités est réalisé et les nouvelles équipes sont en place	15
3.2 : Les mécanismes d'accompagnement des CL et de renforcement de capacités sont fonctionnels	18
3.3 : Les Communes planifient et mettent en œuvre les actions de développement local	23
<i>4- Le financement de la décentralisation est assuré</i>	26
<i>5- Les ministères sectoriels ont mis en œuvre une stratégie de déconcentration et de décentralisation (2D)</i>	30
<i>6- Le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré</i>	33
<i>Les actions prioritaires pour 2010</i>	37

Annexe : récapitulatif budgétaire (en cours)

CONCEPTION DU PLAN D'ACTION

1.1 OBJET : OPERATIONALISER LA LETTRE DE POLITIQUE

Le plan d'actions de la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local vise à opérationnaliser cette dernière. Sa mise en œuvre est pilotée par la Primature du fait du caractère transversal de la décentralisation et de ses incidences notamment en termes de déconcentration et de finances publiques.

Il est destiné à mettre en place les conditions minimales nécessaires pour relancer le processus de décentralisation et permettre à chacun des acteurs de disposer des moyens et des outils nécessaires à la conduite de ses missions. Rappelons que la finalité principale de la décentralisation et du développement local est l'amélioration du niveau de services offerts aux populations et la création d'un environnement propice au développement économique. Ce plan d'action est le point de départ de la mise en place en Guinée d'un véritable développement territorial, il opère les ruptures nécessaires avec un Etat et un mode d'administration trop centralisés qui ont montré leurs limites.

C'est un programme pluri-acteurs, avec au centre les collectivités locales et l'administration territoriale. Suivant les volets, les activités seront exécutées par les ministères en charge de la décentralisation et de l'administration territoriale, par les collectivités ou encore par les ministères sectoriels.

Plusieurs types d'actions sont identifiés : des décisions politiques et techniques, des mesures purement administratives, des actions de renforcement de capacités ou encore la mise en place de dispositifs de financement. Elles forment un tout cohérent et complémentaire. Ces actions s'inscrivent dans un cadre plus global de la réforme de l'Etat, sans laquelle elles auraient peu de sens.

Ce plan d'actions n'est pas un figé. Il permet de relancer une dynamique couplant décentralisation et déconcentration et il devra s'adapter aux difficultés rencontrées ou profiter de nouveaux leviers d'actions. Il est donc évolutif et la qualité de son pilotage sera déterminante pour atteindre les résultats fixés et obliger chaque acteur à respecter les règles du jeu.

1.2 LE PHASAGE, DEUX GRANDES PERIODES : PREPARER LES ACTEURS ET LES OUTILS, LES ACCOMPAGNER DANS LEUR MONTEE EN PUISSANCE

Ce plan d'action s'étale sur 5 ans et demi, de juillet 2010 à décembre 2015. Il est marqué par deux grandes périodes : 2010 à 2012, 2013 à 2015.

La première période s'étendra jusqu'à la fin de 2012. Elle est destinée à créer les conditions minimales pour la réussite du processus de décentralisation et à cette fin elle concernera :

- La prise des décisions préalables conditionnant la mise en œuvre du programme,
- L'élaboration, la révision, l'adoption des textes législatifs et réglementaires nécessaires,
- L'évolution des dispositifs et organisation des services,
- L'évolution et/ou la conception des outils nécessaires,
- La mise en place des bonnes personnes aux bonnes places,
- La mise en œuvre des premières mesures d'accompagnement des acteurs sur le plan technique, financier et matériel.

A noter que la tenue des élections locales prévues en 2011 est un moment décisif dans le phasage des activités. En effet, un grand nombre d'activités seront initiées avec la mise en place des nouvelles équipes communales.

Il est attendu à la fin de cette première période, que chaque acteur soit bien positionné, que les outils et mécanismes de travail et de coordination soient fonctionnels.

La deuxième période, de 2013 à 2015, est destinée à accompagner les acteurs de la décentralisation et de la déconcentration dans la prise en main de leurs fonctions, de développer leurs capacités, et d'améliorer ainsi la fourniture de service aux populations.

Cette deuxième période correspond à un apprentissage des acteurs à travailler dans les règles, avec les bons outils. Il est attendu qu'à l'issue de cette période (i) que les collectivités locales soient en mesure de devenir des moteurs du développement local en Guinée, (ii) que l'administration territoriale joue son rôle de coordination de l'action publique et (iii) que les services techniques déconcentrés soient pleinement opérationnels, en capacité de travailler de manière concertée avec les collectivités et les autres acteurs du développement pour atteindre des objectifs partagés de développement aux différents niveaux territoriaux.

Une nouvelle phase s'ouvrira après ces cinq ans, marquée par une montée en puissance des acteurs déconcentrés et décentralisés comme acteurs majeurs pour l'atteinte des objectifs nationaux de développement.

1.3 LES VOLETS OPERATIONNELS : 6 VOLETS INTERDEPENDANTS

Le plan d'action est bâti autour de six volets opérationnels ainsi formulés :

- 1- Les Régions, Collectivités Locales, sont fonctionnelles.
- 2- Une administration territoriale de développement est opérationnelle.
- 3- Les Collectivités locales disposent des capacités suffisantes pour exercer leurs fonctions.
- 4- Le financement de la décentralisation est assuré.
- 5- L'Etat a mis en œuvre une stratégie de déconcentration et de décentralisation intégrée dans les secteurs.
- 6- Le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration est assuré.

Ces volets sont interdépendants et devront être menés de front, d'où la nécessité d'avancer par étape et sur la durée.

Chaque volet de ce plan d'actions est présenté ainsi :

- Cadrage et résultat attendus.
- Présentation des activités à mener pour atteindre chaque résultat.
- Phasage des activités sur les 5 ans.
- Principaux indicateurs à suivre.
- Récapitulatif des grandes activités à mener et estimation des besoins de financement.

Rappelons qu'il s'agit d'un cadre de travail opérationnel à adapter et faire évoluer au fur et à mesure de son déroulement.

1.4 FINANCEMENT

En cours de dimensionnement

Il s'agira d'une estimation aussi à préciser au fur et à mesure. La concertation régulière avec les partenaires permettra aux autorités nationales de mobiliser les ressources additionnelles pour l'exécution de ce plan.

1- LES REGIONS, COLLECTIVITES LOCALES, SONT FONCTIONNELLES

Cadrage du volet et résultats attendus

La Guinée a confirmé le choix de mettre en place un deuxième niveau de collectivités locales : les Régions. La nouvelle Constitution entérine ce choix. Les régions occuperont une place centrale en matière d'aménagement de leur territoire, de développement économique et de niveau de territorialisation des politiques publiques.

Ce volet de la LPN est destiné à accompagner la mise en place des Régions pour en faire d'ici cinq ans des collectivités locales pleinement fonctionnelles.

Parallèlement, l'Etat se dotera (i) d'une politique d'aménagement du territoire destinée à équiper ces régions des infrastructures structurantes nécessaires à leur développement et permettant leur meilleure insertion dans l'économie nationale et sous-régionale, et (ii) d'une stratégie de développement urbain destinée à poursuivre les efforts entrepris pour faire face à la croissance urbaine et aux besoins d'équipements liés.

Trois résultats sont attendus concernant régions :

R1- Les Régions sont érigées en Collectivités et fonctionnelles,

R2- Les Régions mettent en œuvre leur premier programme de développement,

R3- Le développement économique régional est porté par les Régions et soutenu par l'Etat.

Deux résultats confortent le développement régional :

R4- L'Etat réalise les infrastructures structurantes au profit des régions,

R5- Une stratégie de développement urbain permet de réduire les déficits d'équipement des principaux centres urbains des régions.

Mise en œuvre par résultat

R1- Les Régions sont érigées en Collectivités et fonctionnelles.

La première activité à mener est une étude sur la mise en place des Régions. Aujourd'hui plusieurs options sont ouvertes : les quatre régions naturelles, les sept régions conservant le découpage administratif actuel, ou un autre découpage par exemple celui défini dans les études d'aménagement du territoire en 1992 qui prévoyait 10 régions de développement.

Quels sont les critères à prendre en compte pour faire un choix rationnel concernant cette décision qui sera in fine éminemment politique et reviendra à l'Assemblée Nationale ? Les aspects socioculturels, économiques, démographiques, potentialités sont à prendre en compte, à combiner pour aboutir à des régions qui soient viables économiquement, puissent être un levier de développement, tout en tenant compte de la vision de la Guinée de demain, pays nécessitant une forte unité nationale à laquelle les régions doivent contribuer.

Une étude devra être menée, qui devra rassembler suffisant d'éléments pour exposer à l'Assemblée Nationale les avantages et les inconvénients de chaque option. Cette étude pourrait en même temps, après consultation des différents départements sectoriels et du ministère des Finances, proposer le champ des compétences à transférer aux Régions et les modalités de leur financement. Une fiscalité propre aux Régions devra être également proposée.

Cette étude, à réaliser au cours de ce dernier semestre de 2010, permettra en 2011 à l'Assemblée Nationale de voter la loi organique sur les régions, puis l'adoption des décrets et arrêtés d'application. Au cours de cette même année 2011, un mécanisme de contractualisation Etat-Région sera défini. Ce mécanisme permettra d'emblée au démarrage des Régions de rentrer dans une logique contractuelle engageant l'Etat et ses Régions sur des objectifs de développement partagés.

L'année 2012 verra l'élection des conseils régionaux qui, une fois installés, procéderont au recrutement de leur personnel. Une attention particulière sera à apporter au recrutement de ce personnel, dont le profil aura été défini par ailleurs (cf. Volet sur l'appui aux CL et la production d'un référentiel des métiers). L'Etat affectera un budget de démarrage aux Régions leur permettant de fonctionner et de définir leur premier programme de développement à mettre en œuvre au cours des trois années suivantes. Toujours en 2012, un programme d'accompagnement des régions sera défini et exécuté de 2013 à 2015.

R2- Les régions mettent en œuvre leur premier programme de développement.

Les programmes de développement adoptés par les conseils régionaux en 2012 seront mis en œuvre sur une première période de trois ans (2013 à 2015). Ces programmes devront comporter les actions relevant des compétences des régions. Ils se traduiront par un programme d'investissement pluriannuel, décliné chaque année en plan annuel d'investissement lors du vote du budget. Les régions financeront ces plans au travers : de leurs ressources propres, des financements apportés par l'Etat via les contrats Etat-Région et du fonds d'investissement des CL.

Afin d'appuyer les Régions à exercer leur premier mandat et acquérir les capacités de base en matière d'administration et de gestion de leur collectivité, un ou des programmes d'appui aux régions seront mis en œuvre avec l'appui des partenaires de la Guinée. Ces programmes viseront le développement d'une capacité de maîtrise d'ouvrage des équipes régionales de leur développement.

R3- Le développement économique régional est porté par les Régions et soutenu par l'Etat.

Le développement économique est une des principales compétences reconnues aux Régions. Un accent particulier sera porté sur les actions de développement économique des régions. A cet effet lors de la première année d'exécution de leur programme de développement, chaque région précisera sa stratégie de développement économique et les actions qu'elle entreprendra dans ce domaine. Cette stratégie sera définie en concertation avec les acteurs du secteur privé de son territoire et les communes. La formation professionnelle occupera une place de choix et devra répondre aux besoins des entreprises installées sur leur territoire et tenir compte des filières porteuses et autres potentialités économiques. Un réseau d'établissements de formation professionnelle sera développé entre les régions afin de garantir les complémentarités et les synergies.

R4- L'Etat réalise les infrastructures structurantes au profit des régions.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, les infrastructures structurantes nécessaires au développement équilibré du territoire et répondant aux priorités des régions seront réalisées. Pour ce faire, une actualisation des schémas régionaux sera réalisée avec les régions et permettra de dégager les priorités nationales. L'Etat au niveau central reste garant d'un développement équilibré de son territoire et ses financements permettront de réduire les disparités régionales et infrarégionales.

Il ne s'agit pas ici de refaire de grandes études d'aménagement du territoire sans lendemain, mais de procéder aux arbitrages nécessaires entre les priorités de l'Etat et les priorités des régions. Ces choix se traduiront de manière opérationnelle dans les contrats Etat-Régions pour leur mise en œuvre.

Au niveau pratique, le ministère du plan organisera dans chaque région avec les conseils régionaux une table ronde sur l'aménagement de la région. Les différents ministères sectoriels présenteront l'état de leur secteur sur la région et les perspectives. Un travail préparatoire au niveau régional permettra aux conseils régionaux de présenter leur vision et leur priorité. Les travaux antérieurs seront valorisés et actualisés. Ils constitueront une base de travail. Une vision partagée des priorités pourra être alors dégagée.

La consolidation des produits de ces tables rondes permettra de procéder aux arbitrages au niveau national et l'élaboration des contrats Etat-région. Un programme d'investissement pluriannuel de l'Etat sera dégagé traduisant ces choix nationaux d'aménagement du territoire.

R5- Une stratégie de développement urbain permet de réduire les déficits d'équipement des principaux centres urbains des régions.

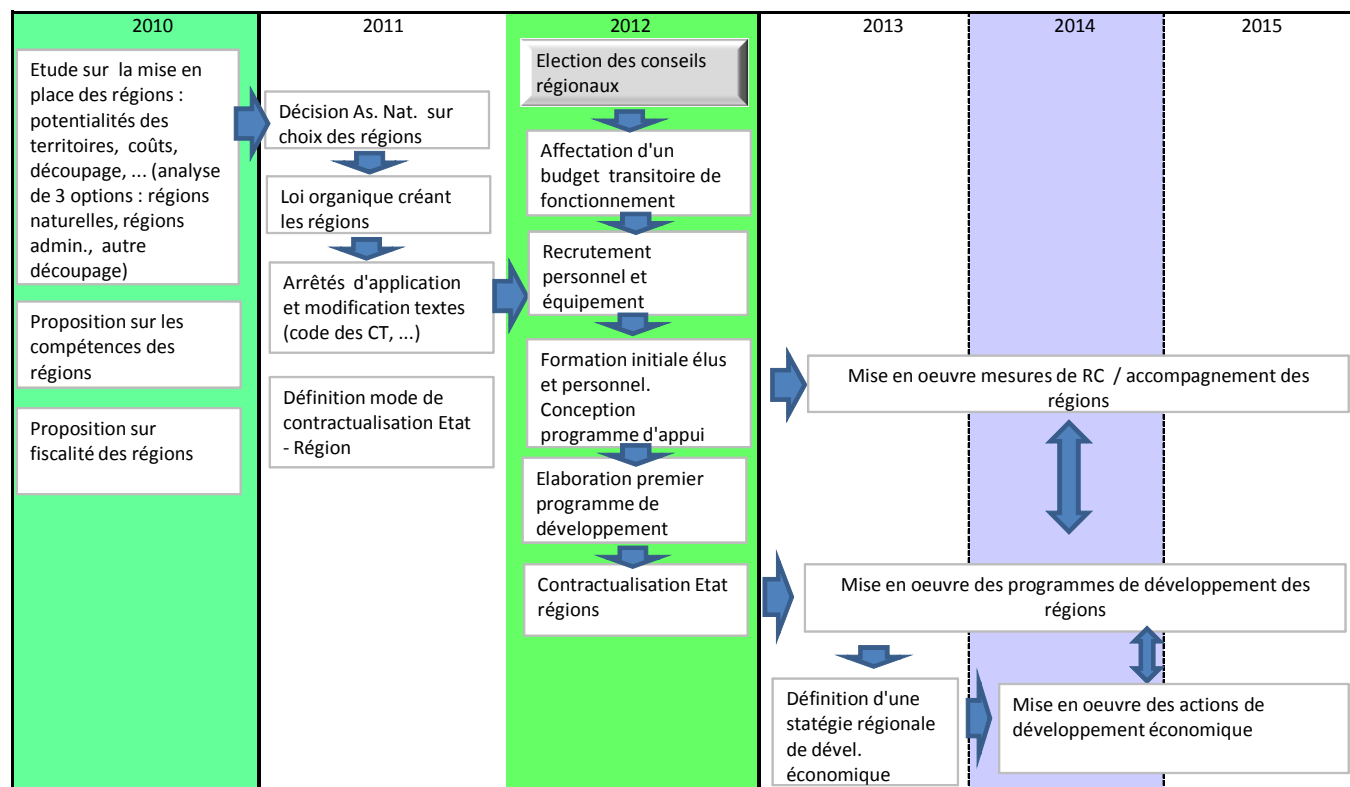
Le développement urbain demande un traitement spécifique. La Guinée et ses partenaires avaient déjà investi dans ce domaine. Treize schémas directeurs de développement urbain existent. Il s'agit aujourd'hui avec les communes urbaines d'actualiser ces schémas urbains et de les compléter pour la vingtaine d'autres centres urbains. Ces travaux permettront aux communes urbaines de rechercher des financements pour la poursuite ou la réalisation de leur plan de développement urbain. La priorité sera donnée à une gestion rationnelle de l'urbanisme, au développement des voiries et réseaux, à l'assainissement et à la gestion des déchets et enfin au développement des équipements scolaires, sanitaires et d'adduction d'eau potable pour corriger les déficits importants créés par l'afflux des populations rurales.

Les activités à financer dans le cadre de ce plan d'actions sont la stratégie de développement urbain, les schémas d'urbanisme. Il reviendra ensuite aux communes urbaines de rechercher des financements adaptés, notamment auprès du fonds d'investissement local et de partenaires ou encore de les faire intégrer dans les contrats plans Etat-Régions.

R6- Un observatoire du développement économique est mis en place.

Cet observatoire sera un outil au service de l'Etat et de ses Régions. Il suivra la situation des régions, leurs potentialités économiques et les obstacles à lever pour valoriser au mieux ces potentialités. Il fera la promotion des régions et de leurs filières économiques à l'extérieur et contribuera à identifier des nouveaux marchés et des collaborations possibles avec d'autres régions. Cet observatoire sera co-financé par l'Etat et les régions et pourra mener des études à la demande de ces dernières.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

- 2010 : Disponibilité des résultats de l'étude avec les facteurs de décision.
- 2011 : Décision de l'Assemblée Nationale pour le choix des Régions ; loi organique et décrets d'application.
- 2012 : Elections et installation des conseils régionaux ; budget de démarrage transféré aux Régions ; adoption du premier plan de développement ; tenue des tables rondes sur l'aménagement des régions ; adoption des plans de développement urbain.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Les Régions sont érigées en CL et sont fonctionnelles

- A1 Réalisation d'une étude sur la mise en place des régions
- A2 Décisions et actes législatifs et réglementaires pour la mise en place des régions
- A3 Inscription du budget N1 des Régions dans loi des finances 2012
- A4 Election des Conseils régionaux
- A5 Recrutement du personnel des Régions CL et mise à niveau
- A6 Conception du programme d'appui aux Régions
- A7 Conception du 1er programme de développement des régions
- A8 Contractualisation Etat - Région

Les Régions mettent en œuvre leur 1er programme de développement

- A1 Mise en œuvre du programme d'appui aux Régions (mesures d'accompagnement)
- A2 Mise en œuvre par les régions de leur programme de développement

Le développement économique régional est porté par les Régions et soutenu par l'Etat

- A1 Définition des stratégies de développement économique
- A2 Mise en œuvre des actions de développement économique
- A3 L'Etat définit avec les Régions les infrastructures structurantes à mettre en place
- A4 Un réseau de centre de formation professionnel lie les régions

Mettre en œuvre des stratégies de développement urbain

- A1 Définir une stratégie de développement urbain pour la période 2010 - 2020
- A2 Actualiser les plans de développement urbains existants et les élaborer pour les autres villes

Un observatoire du développement économique est mis en place

- A1 Mise en place de l'observatoire

Coûts : en cours de dimensionnement

2- UNE ADMINISTRATION TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT EST OPERATIONNELLE

Cadrage du volet et résultats attendus

La lettre de politique met l'accent sur le rôle primordial de l'administration du territoire dans le processus de décentralisation et de déconcentration. Il s'agit ici de redonner à l'administration du territoire la place qui lui revient, ce qui suppose de redéfinir ses missions et ses fonctions, puis de revoir l'affectation du personnel en poste afin de s'assurer que les futures équipes soient composées de personnes sélectionnées sur leur profil et leurs compétences en adéquation aux postes à occuper.

Un redécoupage des sous-préfectures sera opéré, de manière que les sous-préfectures couvrent non plus une CRD ou commune mais plusieurs communes. Les services déconcentrés locaux jusqu'ici rattachés aux actuelles sous-préfectures seront rattachés aux communes comme c'est déjà le cas dans les communes urbaines. Les inspections seront systématisées pour vérifier que chacun est à son poste, assure ses fonctions et respecte les règles du jeu.

Une ingénierie de formation sera créée afin de mettre à niveau et d'assurer une formation continue des cadres de l'administration territoriale et des collectivités locales. Le personnel de l'administration territoriale sera mis à niveau en priorité sur ses fonctions de coordination de l'action publique, de contrôle de légalité et d'appui aux collectivités.

Ce volet touchera aussi une question critique : mettre en œuvre un nouveau mode de travail entre l'administration au niveau préfectoral et les collectivités de sa circonscription. Un conseil préfectoral de développement sera mis en place dans toutes les préfectures et permettra la fixation d'objectifs de développement et un travail incluant les différentes catégories d'acteurs, dans le respect des prérogatives de chacun. Il est prévu, au cours de la deuxième période, de mettre à disposition des gouvernorats et des préfectures un budget d'investissement leur permettant de mieux agir sur leur territoire en synergie avec les collectivités.

Les résultats attendus pour ce volet sont :

- R7 L'administration territoriale requalifiée se dote des RH adéquates avec ses nouvelles missions.
- R8 Les nouvelles sous-préfectures sont fonctionnelles.
- R9 Les services déconcentrés du niveau communal sont rattachés aux Communes (urbaines et rurales).
- R10 Le système d'inspection veille à l'adéquation des procédures et leurs respects ainsi qu'à l'adéquation des RH.
- R11 Une ingénierie pérenne de formation et d'accompagnement est opérationnelle.
- R12 L'administration territoriale est mise à niveau et reçoit une formation continue.
- R13 Un cadre de concertation entre Administration Territoriale, SD et Collectivités est en place dans les préfectures.
- R14 Des objectifs partagés de développement entre SD et Collectivités sont définis et mis en œuvre au niveau préfectoral.
- R15 Les gouvernorats et les préfectures sont dotés de budgets d'investissement.

Mise en œuvre par résultat

R7 L'administration territoriale requalifiée se dote des RH adéquates avec ses nouvelles missions.

La première activité consiste à redéfinir les missions et les fonctions de l'administration territoriale, à revoir la structure organisationnelle des gouvernorats, préfectures, SERACCO et sous préfectures et à redéfinir les profils de postes correspondants. Ce travail sera réalisé par une commission composée de cadres du MATAP, du MDDL, du ministère de la fonction publique et de personnes ressources reconnues, elle pourra être appuyée par un consultant spécialisé en développement institutionnel.

Ce travail sera suivi par une évaluation des ressources humaines de l'administration territoriale et un redéploiement du personnel afin de disposer du personnel adéquat à la bonne place. Les personnes n'ayant pas le profil requis devront être retirées des postes décisionnels, d'encadrement ou techniques. L'efficacité de l'administration territoriale et sa crédibilité passent par cette remise à plat de ses RH. Pour réaliser ce travail, un cabinet indépendant sera mandaté afin de garantir l'indépendance de l'évaluation.

Les ministères concernés procéderont ensuite au redéploiement de leur personnel, voire au recrutement du personnel manquant. L'achèvement de ce résultat devra être considéré comme un indicateur critique pour la poursuite du processus de décentralisation et de déconcentration.

Ce résultat devra être lié à la mise en place de plans de carrière au sein de l'administration territoriale et d'un système transparent de notation et de progression basé sur la performance.

R8 Les nouvelles sous-préfectures sont fonctionnelles

Le redécoupage des sous-préfectures fait partie des actions prioritaires. Le MATAP avec les MDDL mettra en place une commission qui travaillera au niveau de chacune des 7 régions avec les gouvernorats, préfectures et représentants des élus et de la société civile pour proposer un découpage rationnel permettant la mise en place d'une sous-préfecture pour 3 à 4 communes. Cette commission fera parallèlement des propositions en termes de requalification ou d'évolution du découpage des CRD et communes urbaines.

Une fois la proposition de découpage acceptée par les autorités compétentes et les textes afférents publiés, le MATAP procédera à l'affectation du personnel qui sera mis à niveau (cf. résultat spécifique sur mise à niveau). Ces sous-préfectures seront équipées pour permettre aux sous préfets de disposer des moyens nécessaires pour exercer leurs compétences.

R9 Les services déconcentrés du niveau communal sont rattachés aux Communes (urbaines et rurales).

Comme cela a été réalisé pour certains services déconcentrés locaux au niveau des communes urbaines (exemple délégations communales de l'éducation), les services locaux déconcentrés de l'Etat seront rattachés au même titre aux communes rurales. Un texte réglementaire précisera secteur par secteur les modalités de ce rattachement.

Les instructions suivront précisant les modalités de travail entre ces services et les communes. Il est attendu de cette mesure une plus grande redevabilité des agents par rapport à leur travail.

R10 Le système d'inspection du MATAP veille à l'adéquation des procédures et leurs respects ainsi qu'à l'adéquation des RH

Il est prévu l'organisation systématique de tournées d'inspections semestrielles afin de vérifier que chaque agent, notamment les chefs de services, assume correctement ses tâches et qu'aucun acte contraire aux textes et à l'éthique de la nouvelle administration territoriale ne sera commis sans être sanctionné.

Ces inspections devront se traduire par des suites en terme de sanctions en cas de faute, voire se traduire par des poursuites judiciaires dans des cas de détournement ou d'abus de pouvoir. Ces

inspections auront aussi pour objet de faire ressortir les lacunes en termes de formation, compréhension des démarches ou procédures. Elles se traduiront alors par la mise en œuvre de mesures d'accompagnement et, quand nécessaire, de révision de procédures et textes inadaptés. Lors de ces inspections, une attention particulière sera apportée au suivi de la tenue de l'état civil dans les collectivités.

R11 Une ingénierie pérenne de formation et d'accompagnement est opérationnelle.

La première activité consistera à réaliser un audit institutionnel de l'école de Sérédou afin de déterminer son adéquation par rapport aux nouveaux besoins de mise à niveau et de formation continue de l'administration territoriale et des agents des collectivités locales. L'étude déterminera les conditions et les moyens nécessaires pour créer non pas une école mais une véritable ingénierie de formation capable de développer les modules adaptés, de créer et de mettre en œuvre des programmes de formation à la carte dans les régions, de sélectionner et d'encadrer les formateurs qualifiés. L'étude précisera outre la nouvelle configuration de l'école, les modules à développer, le profil de l'équipe nécessaire et les critères de sélection des formateurs.

Une fois le décret de création édicté, la sélection du noyau de formateurs sera opérée, les modules de base seront produits en veillant à mobiliser à cet effet des personnes compétentes et à mettre en place un système de validation rigoureux.

Les formateurs associés seront ensuite sélectionnés et mis à niveau afin de pouvoir être rapidement mobilisés pour les formations à réaliser auprès du personnel redéployé de l'administration territoriale.

R12 L'administration territoriale est mise à niveau et reçoit une formation continue.

En continuité avec le résultat précédent, une série de formations de mise à niveau des agents et des cadres de l'administration territoriale est opérée en commençant par les postes les plus critiques. Les formations sont effectuées dans les régions, des regroupements seront établis pour les catégories d'agents ou de cadres peu nombreuses. La formation prioritaire concernera (i) la compréhension des attributions de l'administration territoriale et des textes afférents et (ii) l'exercice du contrôle de légalité.

Ensuite, annuellement, en lien avec le résultat des inspections mais aussi les demandes des gouvernorats et des préfectures, des formations continues seront réalisées. Le MATAP définira annuellement un programme minimum de formations à réaliser.

R13 Un cadre de concertation entre Administration Territoriale, SD et Collectivités est en place dans les préfectures

Sur la base de l'expérimentation des CPD dans les préfectures minières et des difficultés rencontrées, des commissions sectorielles en place dans les préfectures, un organe de concertation entre les services de l'Etat et les collectivités sera mis en place et généralisé sur l'ensemble du territoire. La première activité sera de définir les attributions de ce nouveau conseil, sa composition et son mode de fonctionnement.

La deuxième activité consistera en la formation des SERACCO et des cadres des SPD à leur animation. Enfin, l'installation des CPD suivra progressivement sur l'ensemble des préfectures.

(A noter que ce type de comités ne sera pas mis en place au niveau des Régions qui seront érigées en collectivités locales et disposeront d'un conseil régional et d'un exécutif interlocuteur des services de l'Etat.)

R14 Des objectifs partagés de développement entre SD et Collectivités sont définis et mis en œuvre au niveau préfectoral

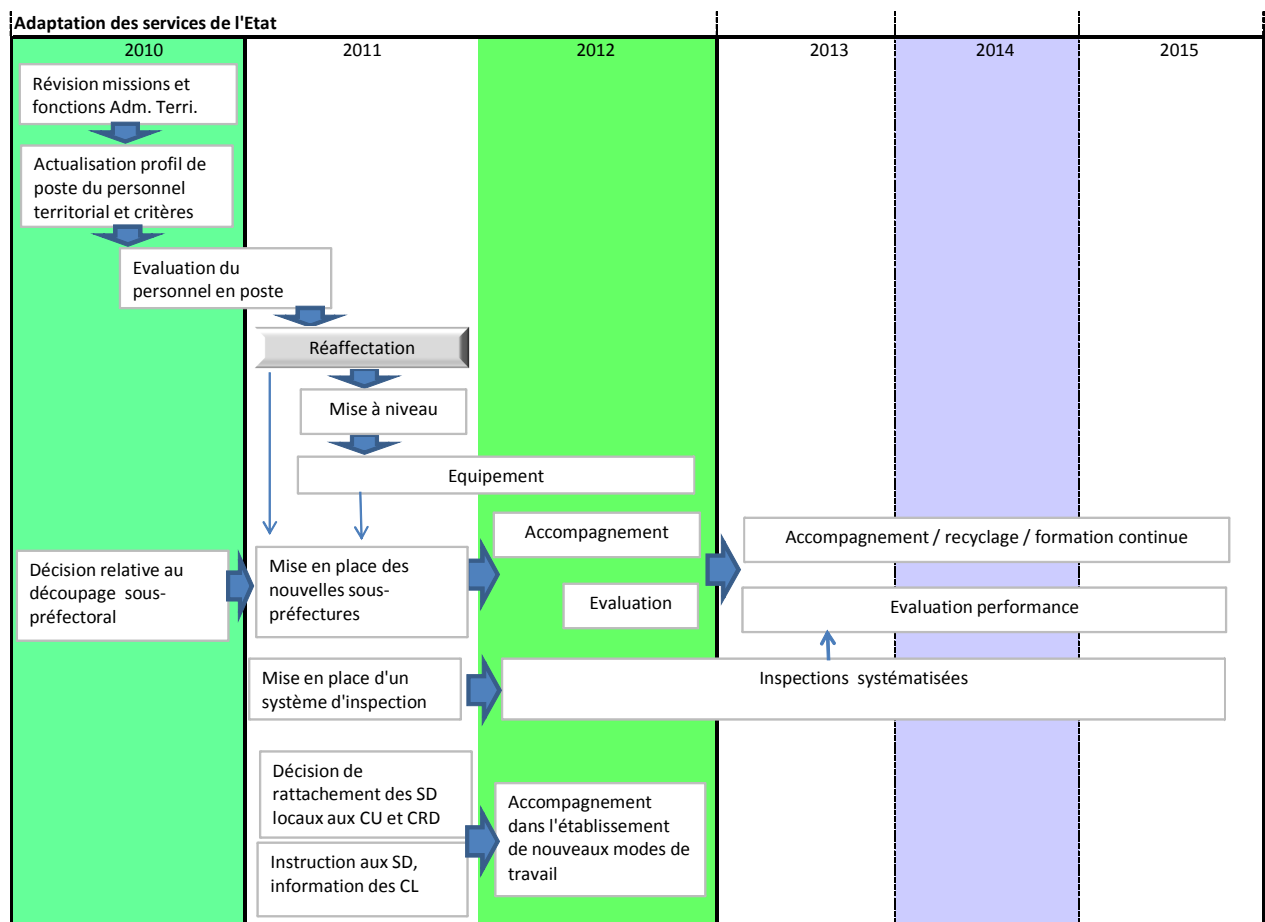
L'échec de nombreux organes de concertation est dû avant tout à l'absence de contenu et de modalités de travail qui apportent une plus value aux participants. L'organisation du travail du CPD autour d'objectifs de développement partagés entre les acteurs du territoire concerné constituera une rupture qualitative décisive pour l'organisation de nouveaux modes de travail entre collectivités et services de l'Etat. Par exemple quels sont les objectifs réalistes à se fixer en matière d'éducation sur la préfecture ? Comment y parvenir compte tenu de la situation spécifique de chaque collectivité, comment chaque acteur dans son programme propre entend y concourir et comment les services déconcentrés interviendront en synergie avec les communes ?

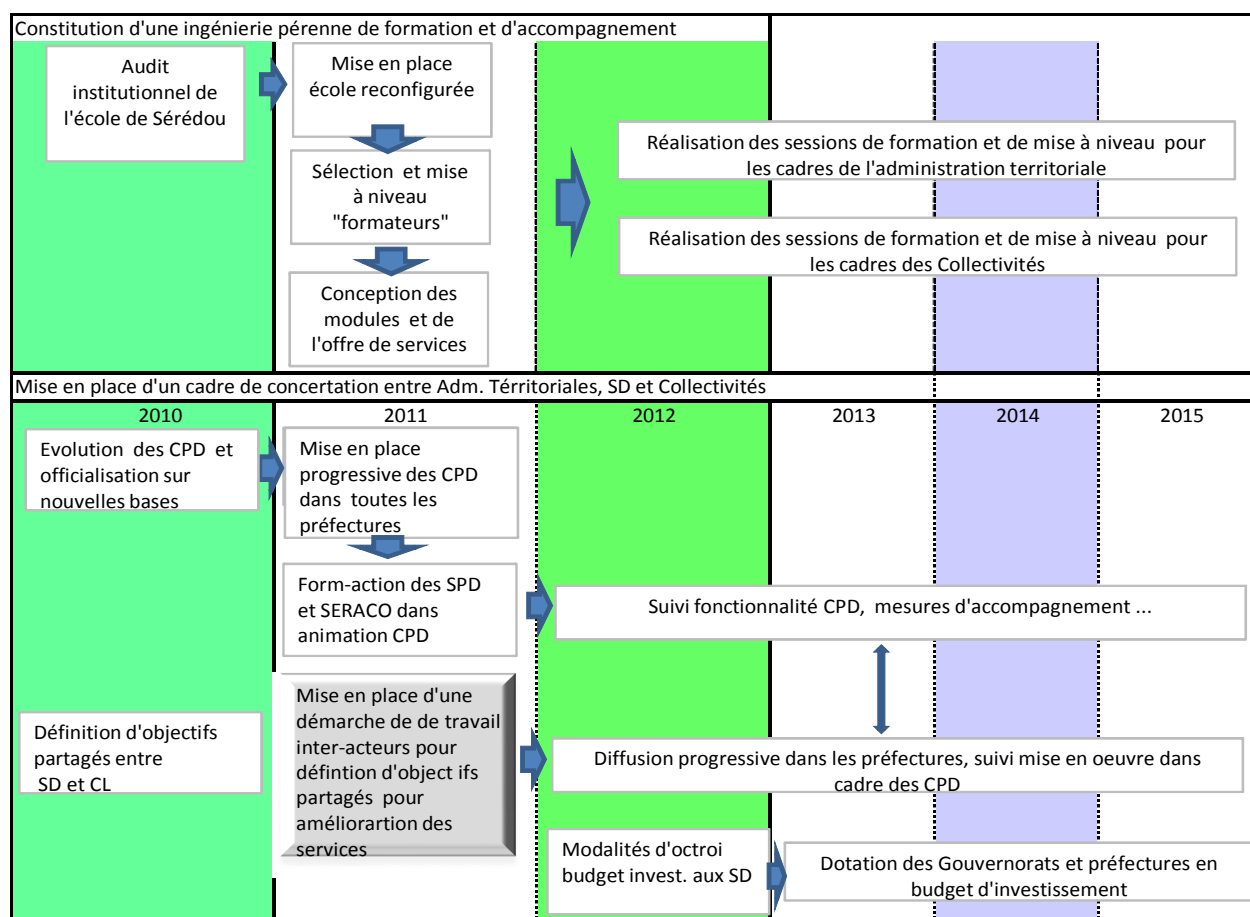
Il s'agira dans un premier temps de définir la méthode, puis d'accompagner sa mise en œuvre notamment dans les préfectures les plus faibles. Des ateliers d'échanges régionaux permettront aux animateurs de ces cadres de concertation d'échanger sur leurs pratiques et les résultats.

R15 Les gouvernorats et les préfectures sont dotés de budgets d'investissement

Il sera défini un mécanisme permettant l'octroi aux gouvernorats et aux préfectures d'un budget d'investissement afin de financer des actions complémentaires à celles des collectivités et nécessaires pour l'atteinte des objectifs de développement.

Phasage de la mise en œuvre





Indicateurs clés

- 2010 : Attributions des gouvernorats, préfectures, SERACCO et sous-préfectures, leur organisation, la définition des postes et des profils de postes disponibles ; le découpage des sous-préfectures est adopté ; l'audit de l'école de Sérédou est disponible.
- 2011 : Evaluation du personnel réalisée, redéploiement du personnel effectué dont les nouveaux sous-préfets ; le décret sur la nouvelle école est adopté, les cadres sélectionnés et les premiers modules disponibles ; les textes sur les nouveaux CPD disponibles, SERACCO et SPD formés à leur animation, CPD installés et définissant des objectifs de développement partagés.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

L'administration territoriale se dote des RH adéquates avec ses nouvelles missions

- A1 Révision des missions et fonctions de l'administration territoriale
- A2 Définition des cadres organiques, profils de postes et critères de sélection
- A3 Evaluation des RH en place
- A4 Réaffectation des RH sur le territoire

Les nouvelles sous-préfectures sont fonctionnelles

- A1 Redécoupage des sous-préfectures
- A2 Adoption du décret de création des nouvelles sous préfectures
- A3 Equipement des sous-préfectures
- A4 Affectation du personnel répondant aux critères

Le système d'inspection veille à l'adéquation des procédures et leurs respects ainsi qu'à l'adéquation des RH

- A1 Réalisation de tournées d'inspections semestrielles
- A2 Adoption des mesures d'ajustement, sanctions, formation...

Rattachement des services déconcentrés du niveau communal aux Communes (urbaines et rurales)

- A1 Définition du mécanisme et incidence en termes de relation et responsabilités
- A2 Décret de rattachement
- A3 Mise en œuvre

Constitution d'une ingénierie pérenne de formation et d'accompagnement

- A1 Audit institutionnel de l'école de Sérédou
- A2 Décision relative à l'école reconfigurée et repositionnée
- A3 Sélection du noyau de l'école et des formateurs associés
- A4 Conception des modules de mise à niveau pour l'administration territoriale
- A5 Conception des modules de mise à niveau pour les Collectivités territoriales

L'administration territoriale est mise à niveau et reçoit une formation continue

- A1 Conception des plans de mise à niveau par région administrative
- A2 Mise en œuvre des programmes de mise à niveau
- A3 Mise en œuvre d'une formation continue

Mise en place d'un cadre de concertation entre Adm. Territoriale, SD et Collectivités

- A1 Adoption d'un texte sur les CPD au niveau préfectoral
- A2 Mise en place des CPD dans l'ensemble des préfectures
- A3 Formation des SERACO et SPD sur l'animation des CPD

Définition au niveau préfectoral d'objectifs partagés entre SD et Collectivités et mise en œuvre

- A1 Mise en œuvre de la démarche de concertation au sein des CPD
- A2 Suivi de la mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs

Les gouvernorats et les préfectures sont dotés de budgets d'investissement

- A1 Définition d'un mécanisme de budget d'investissement préfectoral et régional (Administration d'Etat)
- A2 Affectation de budget d'investissement (hors compétences des CL)

Coûts : en cours de dimensionnement

3- LES COLLECTIVITES LOCALES DISPOSENT DES CAPACITES POUR EXERCER LEURS FONCTIONS

Ce volet opérationnel est divisé en trois sous volets :

- La réalisation d'un état des lieux des collectivités et la mise en place des nouvelles équipes suite à la tenue des élections locales.
- L'ajustement des mécanismes d'accompagnement des Collectivités.
- La mise en œuvre par les Collectivités de leurs plans de développement local.

3.1 UN ETAT DES LIEUX DES COLLECTIVITES EST REALISE ET LES NOUVELLES EQUIPES SONT EN PLACE

Cadrage du sous-volet et résultats attendus

Les élections communales se tiendront en 2011. De nouvelles équipes communales (rurales et urbaines) seront mises en place. Il est attendu de ces équipes une impulsion dans le développement communal s'appuyant sur des nouvelles modalités de travail avec les acteurs de leur territoire et avec les services de l'Etat ainsi qu'un mode de gestion plus transparent.

Pour préparer la mise en place de ces nouvelles équipes et pouvoir suivre les évolutions, il est nécessaire de disposer d'une situation actuelle des collectivités. Les communes rurales (ex CRD) ne seront fonctionnelles que si elles disposent au minimum d'un secrétaire général (ou secrétaire communautaire) et d'un receveur communal (ou communautaire). Suite aux changements d'affectation et recrutements de receveurs dont une partie n'a pas rejoint son poste, la situation est confuse et appelle des mesures immédiates avant les élections.

La mise en place d'une fonction publique locale est prévue, mais elle devra se faire progressivement et avec un cadre de référence dans ce domaine. Le risque à éviter est la mise en place d'une fonction publique nationale bis qui enlève toute souplesse de gestion aux collectivités.

Les résultats attendus pour ce volet sont :

R16 - Un état des lieux exhaustif des Communes et des CRD est disponible.

R17 – Chaque commune dispose d'un SG / SC et d'un Receveur "communal" en poste.

R18 - Les nouvelles équipes communales (urbaines et rurales) sont en place.

R19 - Une fonction publique locale est progressivement mise en place.

Mise en œuvre par résultat

R16 - Un état des lieux exhaustif des Communes et des CRD est disponible.

La connaissance de l'état des collectivités est parcellaire. La mise en place des nouvelles équipes, la nouvelle étape du processus de décentralisation qui s'amorce avec la Lettre de politique, plaident pour disposer d'un état des lieux des collectivités ou « état zéro », afin de connaître l'existant et de suivre l'évolution dans les années à venir de ces collectivités.

Les résultats de cet état des lieux alimenteront la base de données du MDDL. Les principaux domaines de cet état des lieux reposent sur :

- L'analyse de la capacité des collectivités suivant la grille d'analyse déjà en place au niveau du MDDL,
- L'état des équipements destinés au fonctionnement de la collectivité,
- Le foncier bâti et non bâti de la collectivité (dans la mesure du possible pour ce dernier élément),
- Les ressources humaines de la collectivité,
- La composition des conseils de CRD ou municipaux actuels,
- L'évolution des ressources financières sur les 3 derniers exercices (comptes administratifs),
- Les infrastructures de services existantes sur le territoire de la CRD ou de la commune concernant trois secteurs prioritaires (santé, éducation, eau).

Le choix est de partir sur des données simples, ces données pourront être complexifiées au fil du temps en tenant compte de la capacité de collecte et de traitement de l'information.

Parallèlement, il sera produit un référentiel des métiers des Collectivités permettant de connaître par catégorie de communes la configuration minimum de l'organisation à retenir et les postes et profil de postes nécessaires. De même, l'équipement de base par type de collectivités sera défini.

Cet état des lieux servira de base pour définir les besoins de recrutement dans les collectivités, les besoins d'équipements en lien avec l'organisation et l'équipement type d'une collectivité.

R17 – Chaque commune dispose d'un SG / SC et d'un Receveur "communal" en poste.

La non prise de fonction d'un certain nombre de Receveurs communautaires / communal a porté un grave préjudice à la dynamique de renforcement de capacités initiée par le MDLL. Par ailleurs le fait que des Secrétaires communautaires aient été retirés de leur poste pour pallier le manque de receveurs a eu un effet négatif quand ils n'ont pas été remplacés.

La première décision à prendre est de se prononcer pour un repositionnement des receveurs communautaires non pas à raison de un par commune rurale (CRD) mais d'un pour plusieurs communes rurales. En effet, la charge de travail dans les petites communes rurales ne justifie pas l'affectation à plein temps d'un receveur communautaire. Les receveurs étant rattachés au dispositif du Trésor, cette décision est à prendre avec le Ministère des finances.

Suite à cette décision, le MDLL procédera au redéploiement et à l'affectation du personnel manquant au niveau des Secrétaires communautaires. Les agents refusant de regagner leur poste devront être radiés de la fonction publique.

R18 - Les nouvelles équipes communales (urbaines et rurales) sont en place.

Ce résultat marque la tenue des élections locales y compris celles des conseils de quartier et de district. Suite aux élections, les conseils des communes rurales, urbaines, de quartiers et de districts seront installés.

Le MDLL procédera à une dotation complémentaire en équipement, notamment pour les communes rurales afin que toutes les collectivités disposent de l'équipement minimum pour fonctionner.

R19 - Une fonction publique locale est progressivement mise en place

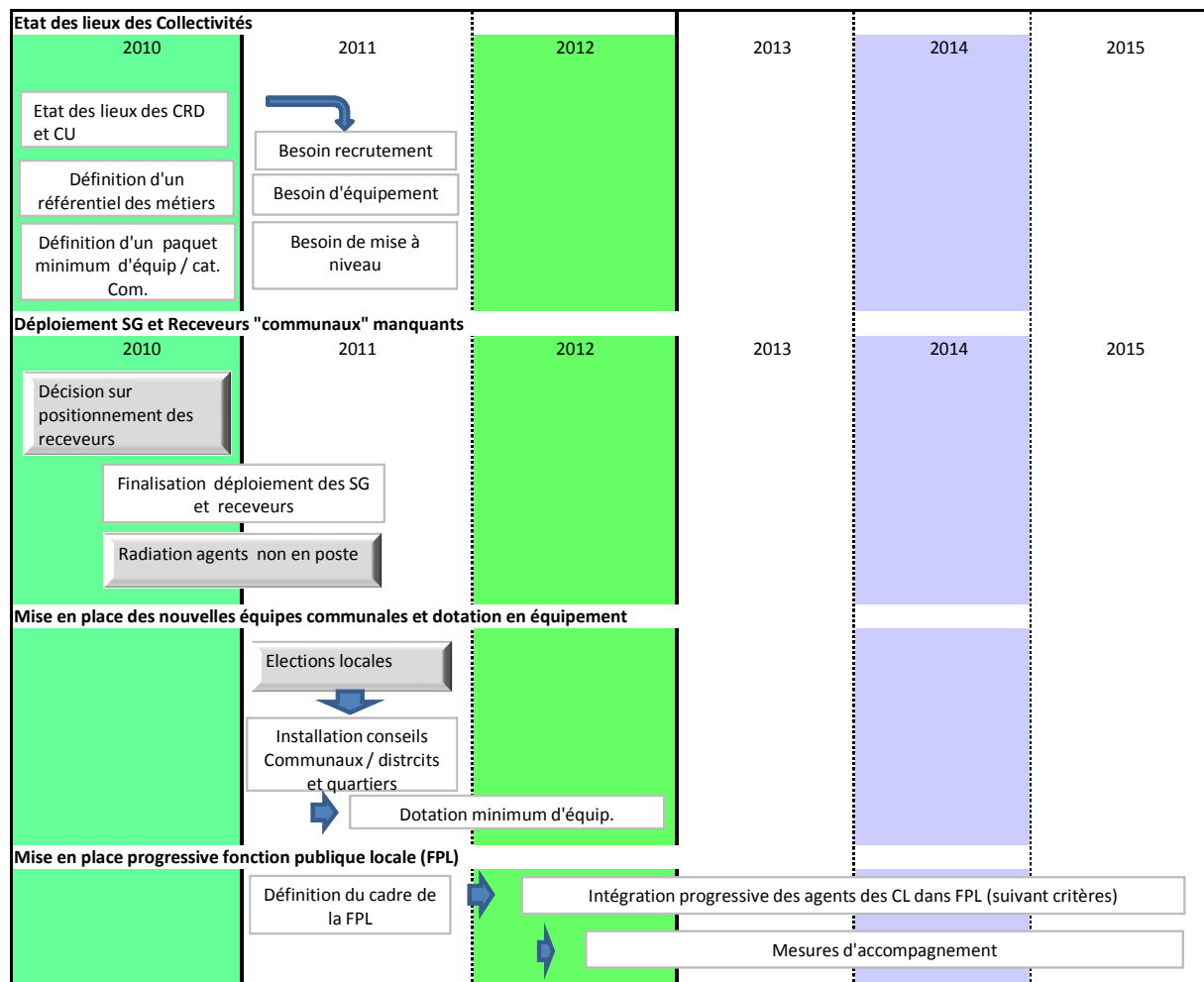
Ce résultat est critique, en effet, si elles sont mal conçues les règles mises en place peuvent devenir un carcan pour les collectivités. Dans un premier temps, il sera donc défini le cadre de la fonction

publique locale, les règles et les conditions d'intégration, de gestion de carrière et de sortie. Un des principes est que la collectivité décide de l'embauche et du licenciement de son personnel. Un agent de la fonction publique locale reste sous contrat avec sa collectivité. La fonction publique locale garantie des règles du jeu qui préservent les intérêts des deux parties. Un autre principe est que tout agent des collectivités ne relève pas forcément de la fonction publique locale. Des critères seront spécifiés afin d'avoir une fonction publique locale de qualité.

L'intégration du personnel se fera ensuite par filière afin de préparer cette intégration avec soins pour tenir compte des spécificités de chaque métier et filière. La première filière sera celle regroupant le personnel administratif et financier.

Les autres activités à prévoir seront la mise en place d'un système de protection sociale motivant, puis un suivi régulier de l'évolution de cette fonction publique locale. Il revient aux collectivités de faire de cette dernière un cadre motivant pour attirer du personnel de valeur.

Phasage de la mise en œuvre



Ce phasage est dépendant de la date effective des élections locales.

Indicateurs clés

2010 : état des lieux des Collectivités disponibles ; décision sur le positionnement des receveurs communautaires prises.

2011 : besoins de recrutement, d'équipement et de mise à niveau définis ; réaffectation et recrutement complémentaires des receveurs et secrétaires communautaires opérés ; élections locales tenues et conseils installés ; cadre de la fonction publique locale défini.

2012 : équipement de base des collectivités réalisé ; adoption du cadre réglementaire pour la fonction publique locale ; intégration des agents des collectivités de la filière administrative et financière répondant aux critères dans le fonction publique locale.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Réalisation d'un état des lieux exhaustif des Communes et des CRD, identification besoins RH et équipement

- A1 Réalisation de l'état des lieux des CL en matière de RH humaines, matérielles et financières
- A2 Définition des besoins minimum d'équipement par catégorie de CL
- A3 Elaboration d'un référentiel des métiers et des profils de poste
- A4 Définition des besoins de recrutement et de mise à niveau du personnel des Communes et CRD

Affectation des SG et Receveurs "communaux" manquants

- A1 Décision relative au positionnement des Receveurs "communaux"
- A2 Finalisation du déploiement des SG et Receveurs "communaux"
- A3 Radiation des agents refusant de regagner leurs postes

Les nouvelles équipes communales (urbaines et rurales) sont en place

- A1 Elections communales
- A2 Elections des conseillers de districts et de quartiers
- A3 Installation des conseils communaux
- A4 Dotation en équipements complémentaires de base

Une fonction publique locale est progressivement mise en place

- A1 Définition du cadre de la fonction publique locale (FPL)
- A2 Intégration progressive du personnel répondant aux critères dans la FPL
- A3 Mise en place progressive d'une protection sociale pour les agents de la FPL
- A4 Suivi évolution des agents de la FPL

Coûts : en cours de dimensionnement

3.2 : LES MECANISMES D'ACCOMPAGNEMENT DES CL ET DE RENFORCEMENT DE CAPACITES SONT FONCTIONNELS

Cadrage du sous-volet et résultats attendus

Les modalités de renforcement de capacités des collectivités sont un élément clé dans la stratégie de la lettre de politique de décentralisation. Les capacités des collectivités sont à construire, des dispositifs et des méthodes de formation et d'accompagnement sont à prévoir à cet effet.

Sur la base des acquis des programmes en cours mais aussi des enseignements des autres pays, une démarche d'accompagnement des acteurs et non de substitution est à définir et à mettre en œuvre. Partant de cette démarche, les actions de formation et d'accompagnement des collectivités

seront définies et mises en œuvre. Un système d'audit des collectivités permettra de suivre annuellement l'évolution de leur capacité et d'adapter les mesures d'accompagnement.

Dans le cadre de l'appui aux collectivités, il est nécessaire que celles-ci disposent de leur propre ingénierie. Ceci est envisageable sous différentes formes notamment à travers l'association des communes/CRD de Guinée. Celle-ci peuvent recruter et disposer de cadres au niveau des régions qui peuvent être mis à disposition des communes pour les aider en matière de maîtrise d'ouvrage, de plan de renforcement, d'amélioration de services.... Cette possibilité exige que l'association des communes et celle des CRD unissent leurs forces et améliorent leur fonctionnalité.

Enfin, il est nécessaire que les bureaux d'études, ingénieurs conseils, entreprises qui travaillent avec les collectivités développent leur savoir faire pour améliorer leurs prestations en direction de cette catégorie de clients. Comment appuyer une maîtrise d'ouvrage communale, comment définir un cahier des charges, quelles sont les normes applicables dans les secteurs publics... ? Autant de sujets domaines sur lesquels les bureaux d'études et entreprises pourront être mises à niveau.

Les résultats attendus sont :

- R17 Une démarche harmonisée d'appui aux CL est mise en œuvre.
- R18 Les actions de formation et d'accompagnement des CL sont réalisées.
- R19 Les audits réguliers permettent de suivre l'évolution des capacités et les besoins de renforcement.
- R20 L'association des Collectivités développe une capacité propre d'appui à ses membres.
- R21 Les actions de coopération décentralisée contribuent au RC des CL (Nord-Sud et Sud-Sud).
- R22 Les bureaux d'études et entreprises sont mis à niveau.

Mise en œuvre par résultat

R17 Une démarche harmonisée d'appui aux CL est mise en œuvre.

Sur la base des orientations de la lettre de politique nationale de décentralisation, les expériences des projets et programmes seront valorisées pour définir une démarche harmonisée d'accompagnement des acteurs. Un atelier technique se tiendra pour capitaliser, partager des outils et aboutir à l'adoption de cette démarche. Cet atelier rassemblera une vingtaine de personnes représentants les programmes, les élus et leurs cadres, le MDDL, le MATP et le Ministère des finances.

Une fois adoptée par le MDDL, cette démarche sera présentée à l'organe de concertation sur la décentralisation entre le gouvernement et ses partenaires. Sur la base de cette démarche, les projets et les programmes seront amendés et leurs procédures mises en conformité pour respecter le code des collectivités locales, notamment la maîtrise d'ouvrage des collectivités.

Sur la base des résultats de l'atelier d'harmonisation, un travail spécifique aura lieu sur les outils afin de disposer d'une boîte à outils couvrant les principaux champs de la gestion et du développement communal. Un guide sera produit et diffusé sur le renforcement institutionnel des communes précisant les modalités pratiques de définition et de mise en œuvre d'un plan de renforcement de capacité au niveau d'une collectivité.

R18 Les actions de formation et d'accompagnement des CL sont réalisées.

Dès la mise en place des nouveaux élus, un cycle de formation initial sera réalisé qui touchera l'ensemble des collectivités. Il s'agira de donner les premières bases aux élus concernant leurs attributions, la compréhension des éléments clés du code des collectivités, les principes à respecter dans la gestion communale, le rôle de la tutelle. Parallèlement, le personnel des collectivités sera mis à niveau.

D'autres formations seront ensuite données au fil des ans pour améliorer le niveau des CL en lien avec leurs plans de renforcement de capacités. Ces plans seront des outils pratiques et dynamiques permettant de répondre aux besoins spécifiques de chaque collectivité. Ils seront mis à jour annuellement en tenant compte : de la situation actualisée de la commune, de ses besoins sur le court et le moyen terme en lien avec les activités qu'elle doit mener et les capacités d'appui mobilisables. C'est la commune qui le définit, ainsi que les étapes de progression, sur la base d'une auto-évaluation assistée. Les plans de renforcement de capacité prendront en compte les domaines suivants :

- Le fonctionnement des organes de l'institution communale (conseil communal, commissions de travail,...) et des espaces de concertation ;
- L'administration et la gestion de la commune ;
- L'amélioration des ressources notamment financières ;
- Le développement des services et la gestion des équipements en lien avec le plan d'amélioration des services sur la commune ;
- La mise en œuvre d'une stratégie de développement local.

En fonction de la situation de la commune, ce plan peut être très simple et toucher trois ou quatre activités prioritaires par exemple : (i) définir et mettre en œuvre des actions pour améliorer l'assiette fiscale et le recouvrement des impôts et taxes locales, (ii) organiser et accompagner le fonctionnement des commissions de travail communales, (iii) assurer la maîtrise par les agents de l'état civil de la tenue de leurs registres. Une commune plus structurée peut aller plus loin dans le choix des activités.

R19 Les audits réguliers permettent de suivre l'évolution des capacités et les besoins de renforcement.

L'administration territoriale à travers les SPD avec l'appui des SERRACO, réalisera des audits réguliers de l'état des collectivités. Ces audits s'opéreront sur la base d'une grille d'évaluation déjà existante au niveau du MDDL, qui sera améliorée avec la pratique. Les communes disposeront de cette grille pour pouvoir s'auto-évaluer et dialoguer avec l'administration territoriale. Ces audits de capacités permettront d'orienter le ministère en charge des collectivités et ses partenaires pour les mesures ou programmes d'accompagnement à mettre en place. Lors de ces audits, les équipes apprécieront en même temps l'effectivité des appuis apportés par les services de l'Etat aux collectivités. Les résultats seront partagés au niveau départemental et au niveau régional. Les SPD et les SERRACO seront formés à ces audits de capacités par le service du niveau central en charge de l'évaluation.

R20 L'association des Collectivités développe une capacité propre d'appui à ses membres

Les collectivités doivent pouvoir compter aussi sur leurs propres capacités en toute indépendance. C'est le rôle des associations de collectivités qui peuvent se doter d'un noyau de techniciens au service de leurs membres. Si cette association est bien structurée au niveau régional et départemental, elle pourrait envisager de mettre en place des cellules départementales d'appui aux communes, capables d'être réactives et d'appuyer les communes les plus faibles qui ne peuvent se doter d'un personnel qualifié diversifié. L'association des communes sera appuyée dans ce sens. Des appuis pourront lui être apportés pour mettre en œuvre ses plans d'action rentrant dans cette logique d'accompagnement des collectivités.

R21 Les actions de coopération décentralisée contribuent au RC des CL (Nord-Sud et Sud-Sud)

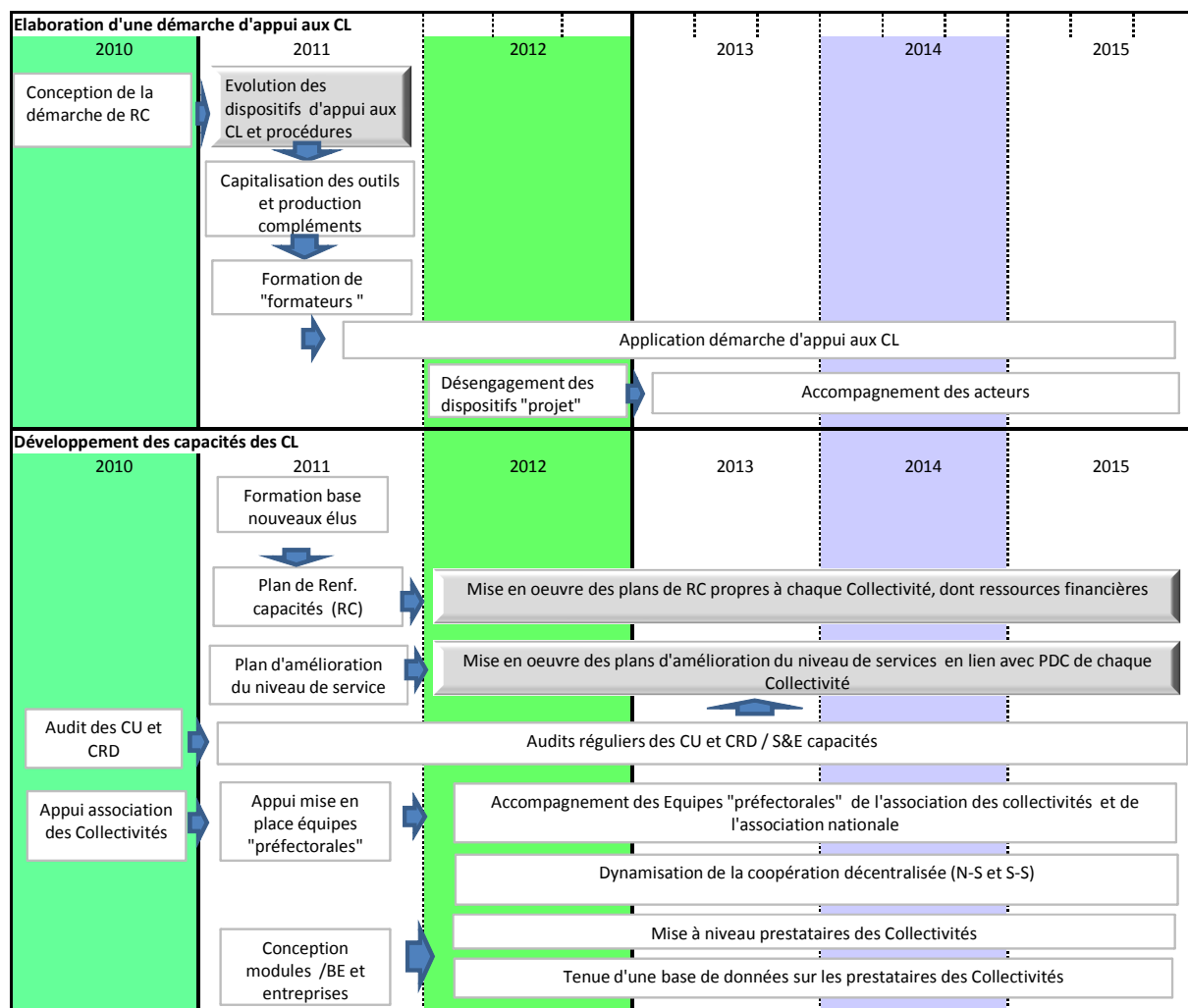
Le renforcement de capacités passe aussi par l'échange de savoir-faire entre collectivités. L'instauration de coopération de collectivité à collectivité répond à cet objectif. Ce type de coopération est à établir autant en direction des collectivités du Nord que des autres collectivités du Sud. Il est

certainement plus profitable à une commune guinéenne de partager ses expériences avec des communes qui sont dans des conditions similaires et qui ont des acquis certains. Il est prévu de dynamiser ce type de coopération et d'appuyer les échanges ciblés sur la résolution de problématiques liées à la gestion et au développement communal.

R22 Les bureaux d'études et entreprises sont mis à niveau

La qualité des réalisations au sein des collectivités dépend en grande partie de l'expérience des bureaux d'ingénieurs conseil ou de contrôle ainsi que des entreprises recrutées par les collectivités. Nombre de ces intervenants ne sont pas habitués à travailler avec la rigueur requise et le respect des normes en vigueur. Investir sur leur mise à niveau améliorera sans conteste la qualité des réalisations. Plusieurs modules pourront être dispensés dans les régions tel l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, la rédaction d'un cahier des charges, la maîtrise des normes et des règles de contrôle, voire pour les entreprises des modules sur la gestion de l'entreprise, les calculs de coûts et l'élaboration de devis.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

2010 : document sur la démarche de RC, boîte à outils des communes ; résultats des audits de capacités des CU et CRD

2011 : procédures et modes opératoires de projets et programmes en cohérence avec la démarche de RC ; résultats des audits de capacités des CU et CRD ; existence de plans de RC et d'amélioration des services produits par les communes ; association des communes : document stratégique sur leur organisation au niveau départemental et régional,

2012 et suivantes : niveau de mise en œuvre des actions de renforcement de capacités et qualités des appuis ; résultats des audits de capacités des CU et CRD ; évolution du niveau de services apportés par les communes.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Une démarche harmonisée d'appui aux CL est mise en œuvre

- A1 Capitalisation des acquis des programmes et adoption d'une démarche harmonisée
- A2 Evolution des procédures et modes opératoires des programmes et projets
- A3 Mise en commun des outils et production d'une boîte à outils de référence
- A4 Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes.
- A5 Identification d'un pool de prestataires
- A6 Mise à niveau des intervenants sur la démarche et les outils
- A7 Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.
- A8 Désengagement des dispositifs "projets"

Les actions de formation et d'accompagnement des CL sont réalisées

- A1 Formation initiale des nouveaux élus
- A2 Mise à niveau du personnel des CL (dont recours à école de Sérédou)
Accompagnement des CL dans l'actualisation de leur plan de développement, de RC et d'amélioration des services
- A3 services
- A4 Réponses aux demandes des CL dans le cadre de leur plan de renforcement de capacités
(pourra se traduire par une ligne du FDL)

Les audits réguliers permettent de suivre l'évolution des capacités et les besoins de renforcement

- A1 Compléments d'audits des CU et CRD
- A2 Réalisation des audits annuels
- A3 Production des rapports d'audits sur les capacités des CL et des mesures correctives à prendre
- A4 Partage avec les élus et autres intervenants des résultats

L'association des Collectivités développe une capacité propre d'appui à ses membres

- A1 Mise en place de cellules d'appui aux communes au niveau préfectoral et actions au profit des CL
- A2 Mise en place d'un service juridique et de RC au niveau central et actions au profit des CL
- A3 Organisation de rencontres thématiques inter-collectivités

Les actions de coopération décentralisée contribuent au RC des CL (Nord-Sud et Sud-Sud)

- A1 Organisation d'un réseau de CL partenaires
- A2 Mobilisation de la diaspora pour développer les coopérations décentralisées
- A3 Organisation des échanges sur les pratiques de coop. décentralisée

Les bureaux d'études et entreprises sont mis à niveau

- A1 Mise à niveau sur les fonctions de maître d'œuvre et de contrôle
- A2 Mise à niveau sur les normes de construction et préparation réponse à AO
- A3 Formations spécifiques

Coûts : en cours de dimensionnement

3.3 : LES COMMUNES PLANIFIENT ET METTENT EN ŒUVRE LES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Cadrement du volet et résultats attendus

Ce volet est au cœur de la lettre de politique de décentralisation et de développement local. Les communes doivent être en capacité de définir et de mettre en œuvre leur plan de développement local (PDL) afin d'améliorer le niveau de service apporté à leurs citoyens, de contribuer au développement d'un cadre favorable au développement économique, de participer à la préservation des ressources naturelles.

Les communes ne pourront réussir les PDL que si elles impulsent une dynamique avec l'ensemble des acteurs socio-économiques de leur territoire. Sur ce plan un important travail de communication est à faire pour créer des ponts vers les citoyens qui ont perdu confiance dans les institutions locales et nationales.

Après les élections locales, l'actualisation des PDL, ou leur élaboration pour les communes qui n'en sont pas pourvues, est l'occasion pour les nouvelles équipes communales de définir leurs priorités en intégrant le niveau d'amélioration de services qu'elles souhaitent atteindre. En même temps, elles définissent les besoins de renforcement de capacités nécessaires pour améliorer leur fonctionnalité.

Ces PDL avec leurs différents volets sont mis en œuvre progressivement. Chaque année, les communes définissent leur plan annuel d'investissement et votent le budget afférent. Le volet renforcement de capacité accordera une place importante à la mobilisation des ressources financières locales.

Enfin, le faible nombre de communes rurales incite à la mise en place d'intercommunalités. Ces dernières permettent une mutualisation des ressources et des économies d'échelle pour apporter des services. Par exemple, les expériences des pôles de développement pourront être étendues, ce qui importe est la dynamique entre les collectivités que cette approche génère. Cette approche ne doit pas être imposée, mais le résultat d'une démarche collective de réflexion sur les avantages que peuvent en tirer les communes concernées.

Les résultats attendus sont :

R23 - Les communes mobilisent les acteurs de leur territoire pour l'atteinte de leurs objectifs.

R24 - Les communes disposent de plans de développement.

R25 - Les communes mettent en œuvre leurs actions de développement.

R26 - Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations.

Mise en œuvre par résultat

R23 - Les communes mobilisent les acteurs de leur territoire pour l'atteinte de leurs objectifs.

Les communes seront incitées à organiser un dialogue régulier avec leurs citoyens et leurs différentes organisations socioprofessionnelles. Ce dialogue combine différentes modalités. En premier lieu, il nécessite une bonne fonctionnalité des conseils de districts et de quartiers. Les élections locales verront le renouvellement de ces instances et il est attendu du choix direct des conseillers par les populations une meilleure légitimité de ces conseils. Il reste aux autorités communales à les faire vivre et à les associer aux choix et à la mise en œuvre des actions sur le territoire communal. Le deuxième canal concerne l'implication des usagers dans la cogestion de certains services publics. Le troisième canal est une communication régulière sur les actions de la commune, sa gestion, l'utilisation des ressources ... Les intervenant en appui aux communes feront des plaidoyers auprès des autorités communales en ce sens. L'actualisation des PDL offre une opportunité de choix pour les nouvelles équipes de reconstruire des ponts entre elles et leurs citoyens et définir avec eux les priorités du territoire. C'est dans ces conditions que les citoyens pourront s'intéresser à l'action publique et payer leurs impôts.

R24 - Les communes disposent de plans de développement local.

L'actualisation des plans de développement local, ou l'élaboration dans certains cas, sera la première activité à mener par les nouvelles équipes communales. C'est la meilleure façon qu'elles s'approprient cet outil de planification qui traduira leurs choix et guidera l'action communale durant leur mandat. Les équipes, SPD, prestataires, ... formés à la planification locale accompagneront les nouvelles autorités dans cet exercice. Il ne s'agit pas ici de faire un plan idéal à la place des autorités communales, mais d'appuyer ces autorités à se saisir de ces outils, à définir des priorités réalistes et à prendre en compte les dimensions d'amélioration du niveau de services à offrir sur leur territoire, de mobilisation des ressources financières locales, de renforcement de capacités. Cette élaboration ou actualisation des PDL permet aussi de resserrer les liens avec les services déconcentrés de l'Etat. Des objectifs partagés en termes d'amélioration des services seront discutés entre les deux parties dès lors que leur action conjointe est nécessaire.

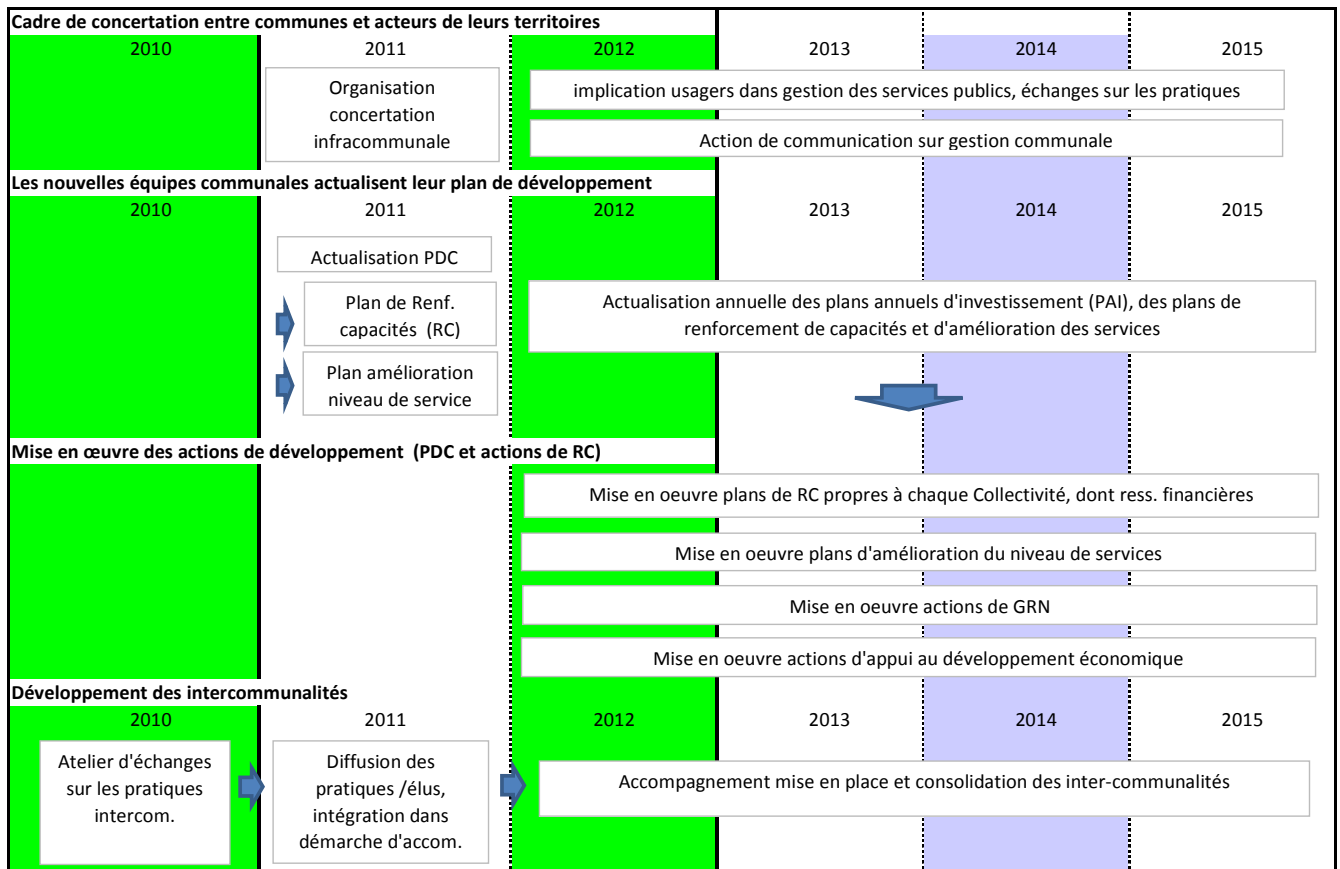
R25 - Les communes mettent en œuvre leurs actions de développement local

En fonction des moyens mobilisés, ressources locales, transferts ou dotations, les équipes communales mettront en œuvre les différents volets de leurs plans de développement local. Elles pourront mobiliser des ressources additionnelles à travers le fonds d'investissement qui sera mis en place. Les dispositifs d'accompagnement, conformément aux plans de renforcement de capacités produits, viendront en appui soit ponctuellement, à la demande, soit de manière plus soutenue sur la durée en fonction des besoins.

R26 - Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations.

Les expériences en cours en Guinée seront capitalisées et alimentées avec les pratiques des pays environnants. Les nouvelles équipes communales seront amenées à connaître et partager ces expériences d'intercommunalité, de pôles de développement. Celles qui souhaiteront s'inscrire dans cette approche pourront recevoir des appuis spécifiques pour mûrir leurs projets communs. Un accompagnement de ces intercommunalités, à travers les dispositifs existants, est prévu sur la durée.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

2010 : actes de l'atelier sur pratiques intercommunales

2011 : PDL actualisés / élaborés par les nouvelles équipes communales,

2012 et suivantes : mise à jour annuelle des PAI, niveau de mise en œuvre des différents volets des PDL, volume d'investissement et pour fonctionnement par secteur ; nombre, fonctionnalité et réalisations des intercommunalités.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Les communes mobilisent les acteurs de leur territoire pour l'atteinte de leurs objectifs

Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile via les conseils de

A1 district et de quartier

A2 Implication des usagers et organisations socioprofessionnelles dans la co-gestion des services

A3 Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats

Les communes disposent de plans de développement

A1 Elaboration / Actualisation des PDL

A2 Définition d'un plan de RC par chaque collectivité (y compris financières)

A3 Définition d'un plan d'amélioration du niveau de service par chaque collectivité

Les communes mettent en œuvre leurs actions de développement

A1 Actions d'amélioration des services de base (accès et qualité)

A2 Actions d'appui aux activités économiques

A3 Actions de GRN

A4 Actions de RC (Maîtrise d'ouvrage, finances, administration...)

Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations

A1 Capitalisation des expériences d'intercommunalité

A2 Accompagnement des démarches de pôles de développement / intercommunalités

A3 Développement des outils de gestion intercommunale

Coûts : en cours de dimensionnement

4- LE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION EST ASSURE

Cadrage du volet et résultats attendus

Le financement de la décentralisation est le premier facteur critique à résoudre pour rendre effective une politique de décentralisation. La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local en fait un axe majeur dans sa stratégie.

Mettre en place un ou des mécanismes de financement de la décentralisation demande en premier lieu de connaître les incidences financières de la décentralisation, notamment les besoins des collectivités pour assumer les compétences transférées. En second lieu, c'est adapter la fiscalité locale afin que cette dernière favorise une mobilisation optimale des ressources locales et que les modalités de définition des assiettes, de production des rôles et de recouvrement soient fonctionnelles.

Une fois les besoins de financement établis, la mise en place d'un instrument de financement des collectivités est une urgence. Ce volet verra la définition d'un système adapté au contexte guinéen et offrant aux collectivités un accès rapide et sécurisé aux fonds. Il s'agira ensuite d'alimenter ce système via les ressources propres de l'Etat mais aussi via les partenaires qui appuient la décentralisation en Guinée. Parallèlement la déconcentration budgétaire doit suivre afin que les services déconcentrés de l'Etat disposent des moyens nécessaires pour assurer leurs tâches et d'un minimum d'autonomie budgétaire pour adapter leurs interventions et être réactifs.

Les décisions prises en matière de transfert et de dotation aux collectivités, ainsi que le niveau de déconcentration budgétaire, devront être inscrits dans la loi de finances chaque année.

Les résultats attendus pour ce volet sont :

R27 - Les besoins de financement de la décentralisation sont définis ainsi que le mécanisme de financement des CL.

R28 - La fiscalité locale est réformée.

R29 - Le mécanisme de financement des CL est opérationnel.

R30 - La déconcentration des crédits assure un fonctionnement satisfaisant des services déconcentrés de l'Etat.

Mise en œuvre par résultat

R27 - Les besoins de financement de la décentralisation sont définis ainsi que le mécanisme de financement des CL.

Une étude stratégique sera menée pour identifier les besoins de financement liés à la décentralisation. Cette étude différenciera les besoins suivant les catégories de collectivités, en fonction de leur statut (rurale, ou urbaine) mais aussi de leur population. L'étude devra faire ressortir (i) le coût de fonctionnement minimum d'une collectivité pour son administration de base, l'état civil et le fonctionnement de ses organes, les coûts liés aux différents transferts de compétences avec les charges induites pour la collectivité. L'étude analysera les ressources potentielles de ces collectivités en tenant compte des évolutions envisagées en matière de fiscalité locale et des ressources minières. Des recommandations pourront être faites à ce sujet.

Cette étude estimera sur la base des données sectorielles et d'un échantillon les besoins d'investissement de ces catégories de collectivités en lien avec les normes sectorielles en vigueur. Ces travaux permettront d'approcher les besoins de financements des collectivités en matière de fonctionnement et d'investissement et de faire des hypothèses sur la couverture de ces besoins.

Un mécanisme de financement sera proposé, visant à travers un système équitable de péréquation des différents types ressources à sécuriser l'accès des collectivités au financement, à sécuriser l'utilisation de ces fonds, tout en s'inscrivant dans une logique de respect de la maîtrise d'ouvrage des collectivités et de minimisation des coûts des transferts financiers. Une fois le choix du mécanisme de financement opéré, les textes afférents seront produits.

Cette étude donnera les éléments de décision au niveau des autorités nationales et de l'assemblée nationale pour décider du niveau de subvention accordée aux collectivités en matière de fonctionnement et d'investissement. Ces décisions seront retranscrites dans la loi des finances.

Les négociations seront réalisées avec les partenaires appuyant le processus de décentralisation. L'ensemble des aides financières aux collectivités passera par un fonds commun défini dans le cadre du mécanisme de financement. Ce système garantira aux collectivités une équité dans l'accès aux fonds, réduisant les disparités actuelles.

R28 - La fiscalité locale est réformée.

Un travail sera mené entre le ministère en charge des finances et celui en charge de collectivités sur les besoins d'évolution de la fiscalité locale. Il s'agira de simplifier cette fiscalité, d'éliminer les taxes ou impôts partagés sources de dysfonctionnements importants, et d'améliorer les mécanismes de recensement de la matière imposable et de recouvrement. Cette réforme exige parallèlement que les services déconcentrés de l'Etat disposent d'un budget de fonctionnement réel et versé dans le temps réglementaire (cf. R30).

Une fois les mesures adoptées, des instructions claires et impératives seront données aux services déconcentrés pour les appliquer. Au niveau des Impôts, les services déconcentrés seront renforcés pour assurer la perception des taxes et impôts relevant de leur attribution.

Les services des impôts réaliseront avec les collectivités un recensement exhaustif de toute la matière imposable pour déterminer l'assiette fiscale et ensuite procéder à l'émission des rôles pour les impôts concernés.

Les services des impôts avec le ministère en charge des collectivités, assureront un suivi régulier de la performance du système de fiscalité locale. Un rapport sera produit annuellement et alimentera les travaux de la commission des finances locales.

R29 - Le mécanisme de financement des CL est opérationnel.

La première activité à mener, sur la base des textes régissant le mécanisme de financement, est l'installation des instances du fonds et l'ouverture des comptes centraux afférents au niveau du Trésor. Une commission paritaire des finances locales, Etat – collectivités, sera mise en place afin (i) de suivre les besoins de financement des collectivités, (ii) leur niveau de ressources dont la mobilisation des ressources locales, (iii) de proposer chaque année le niveau d'effort à accomplir par l'Etat pour financer les collectivités et (iv) de définir les critères de répartition des fonds entre les collectivités.

Une première dotation pourrait être octroyée en 2012 pour roder le mécanisme avant d'allouer des dotations triennales pour l'investissement à partir de 2013.

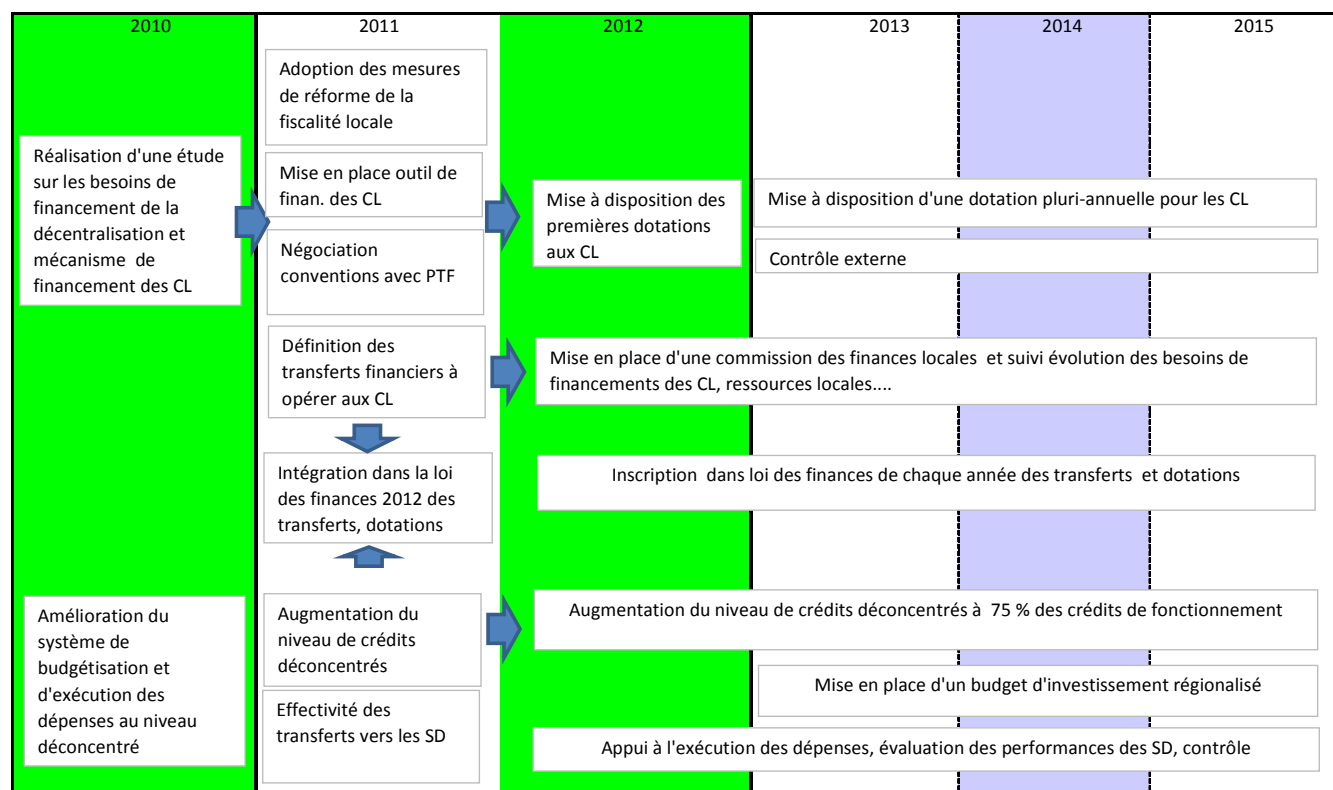
R30 - La déconcentration des crédits assure un fonctionnement satisfaisant des services déconcentrés de l'Etat.

Une grande partie des dysfonctionnements actuels au niveau des services déconcentrés provient de l'absence de ressources pour assurer au quotidien les tâches qui leur sont assignés. Financer la décentralisation, c'est aussi veiller à ce que les besoins minimums des services déconcentrés soient couverts.

A cet effet, les besoins de crédit de fonctionnement seront définis pour les différents secteurs stratégiques et leur progression pour atteindre, au cours de 4 ans à venir, un taux de déconcentration budgétaire de 75 %.

Ces crédits seront inscrits dans la loi des finances au niveau du budget de chaque ministère, ce qui est en partie le cas, mais ces transferts devront être effectifs et réguliers. Le ministère des finances assurera une veille sur ce point et produira trimestriellement un état des crédits déconcentrés par secteur effectivement ouverts au niveau régional et départemental.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

2010 : résultats de l'étude sur le financement de la décentralisation.

2011 : adoption des mesures de réforme de la fiscalité locale ; mise en place du mécanisme de financement des communes ; montants inscrits dans loi des finances sur transferts aux collectivités et déconcentration des crédits par secteur ; niveau d'exécution des transferts financiers.

2012 et suivantes : montants inscrits dans loi des finances sur transferts aux collectivités et déconcentration des crédits par secteur ; niveau d'exécution des transferts financiers ; fonctionnalité de la commission des finances locales.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Les besoins de financement de la décentralisation sont définis ainsi que le mécanisme de financement des CL

A1 Etude sur le financement de la décentralisation

A2 Décision sur le niveau de financement apporté par l'Etat

A3 Négociation avec les PTF pour abonder le fonds de financement des CL

A4 Décision sur les transferts et inscription annuelle dans lois des finances (en lien avec les transferts de compétence)

A5 Adoption des textes relatifs au mécanisme de financement

La fiscalité locale est réformée

- A1 Adoption des mesures de réforme fiscale au profit des CL
- A2 Instruction aux SD sur les évolutions et les modalités de mise en œuvre
- A3 Renforcement des services des impôts déconcentrés pour la perception des impôts et taxes locales
- A4 Réalisation avec les CL d'un recensement fiscal et identification des assiettes
- A5 Suivi de la performance du système

Le mécanisme de financement des CL est opérationnel

- A1 Mise en place des instances du fonds et de la commission des finances locales
- A2 Mise à disposition de première dotation aux CL
- A3 Mise à disposition d'une dotation triennale
- A4 Réalisation de contrôles externes sur l'utilisation des fonds

La déconcentration des crédits assure un fonctionnement satisfaisant des services déconcentrés de l'Etat

- A1 Définition du niveau minimum de déconcentration des crédits de fonctionnement et de sa progression
- A2 Inscription dans lois de finances et suivi exécution

Coûts : en cours de dimensionnement

5- LES MINISTÈRES SECTORIELS ONT MIS EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE DÉCONCENTRATION ET DE DÉCENTRALISATION (2D)

Cadrage du volet et résultats attendus

La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local insiste sur la « porte d'entrée sectorielle » pour rendre effective la décentralisation. Les transferts de compétence aux collectivités sont à organiser secteur par secteur. Ces transferts ont des incidences directes sur les services de l'Etat concernés en termes d'évolution des responsabilités, de modes opératoires pour la fourniture de services (exemple mode de co-gestion des écoles ou des centres de santé) et des relations avec les collectivités. Ceci implique en interne à chaque département ministériel une révision de sa stratégie, de son organisation, de l'affectation de ses ressources humaines et financières, ainsi que de ses procédures.

Les ministères doivent comprendre que les transferts de compétences aux collectivités, ou au secteur privé, ne signifient pas que l'action publique s'éteint. Elle évolue et il est notamment de la responsabilité d'un département ministériel de veiller à ce que chaque acteur assume correctement ses missions et dispose des moyens à cet effet. C'est le pilotage sectoriel qui revient à chaque ministère et qui ne se limite pas à la supervision des services déconcentrés. Les stratégies sectorielles doivent donc intégrer l'opérationnalisation des transferts et l'accompagnement des collectivités à assumer leurs nouvelles fonctions.

L'expérience dans tous les pays démontre que rarement les ministères sectoriels sont enclins à rentrer de leur gré dans une telle logique de décentralisation et de déconcentration (2D). Il est nécessaire qu'une volonté politique forte impose à ces ministères de rompre avec les habitudes et d'accepter les choix d'orientations politiques décidés par la Nation. Pour canaliser et encadrer ce processus 2D, il est prévu de demander à chaque ministère de produire un plan 2D précisant les évolutions de sa stratégie, le rythme des transferts de compétences et les mesures d'accompagnement.

Concomitamment, la question du transfert du personnel des écoles et des centres de santé aux collectivités sera initiée afin de palier les forts déficits actuels en termes de présence et de manque de redevabilité aboutissant à une faible qualité du service public.

Ces travaux seront articulés avec le processus de réforme de l'Etat. Une implication forte du ministère en charge de la fonction publique et des réformes de l'administration, du ministère des finances est requise.

Les résultats attendus pour ce volet sont :

R31- Un outil "plan décentralisation et déconcentration" (2D) des secteurs est conçu et testé.

R32 - Les secteurs prioritaires mettent en œuvre leur « plan décentralisation et déconcentration".

R33 - Les agents impliqués dans les services transférés aux CL sont progressivement rattachés à celles-ci (exemple : enseignants, agents de santé).

Mise en œuvre par résultat

R31- Un outil "plan décentralisation et déconcentration" (2D) des secteurs est conçu et testé.

La conception d'un tel plan s'appuiera d'abord sur la valorisation des expériences pilotes en cours au niveau de l'éducation et au niveau de la santé. Sur ce dernier secteur, le programme financé par la Banque mondiale en appui au système de santé a des acquis certains en matière d'implication des CRD et des communes, du recrutement et du paiement du personnel des centres de santé directement par les collectivités. Il ne doit pas y avoir de retour en arrière mais une généralisation progressive de ces acquis.

La conception d'un plan type de décentralisation et de déconcentration sera réalisée. Ce plan type sera ensuite testé au sein du Ministère de santé qui est déjà en partie dans cette logique 2D. Ce test

permettra d'amender l'outil avant de procéder à la formation d'une équipe qui sera en mesure de l'introduire dans les autres secteurs.

Il est nécessaire que la conception de tels plans dans les secteurs s'opère en associant en premier lieu les responsables de ces secteurs mais aussi une équipe spécialisée, garante d'une prise en compte effective des principes 2D.

R32 - Les secteurs prioritaires mettent en œuvre leur « plan décentralisation et déconcentration ».

Le deuxième secteur concerné sera l'éducation du fait de son importance stratégique dans la politique de décentralisation et des fortes attentes des collectivités. Le même travail sera opéré aboutissant à un plan validé avec un chronogramme de mise en œuvre.

Les autres secteurs seront progressivement intégrés dans ce processus avec d'abord le ministère en charge de l'urbanisme puis les autres ministères concernés par les transferts aux collectivités. Un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de ces plans 2D sera fonctionnel pour rendre compte au niveau de la Primature des avancées ou des blocages afin que les mesures correctives soient prises.

R33 - Les agents impliqués dans services transférés aux CL sont progressivement rattachés à celles-ci (exemple : enseignants, agents de santé)

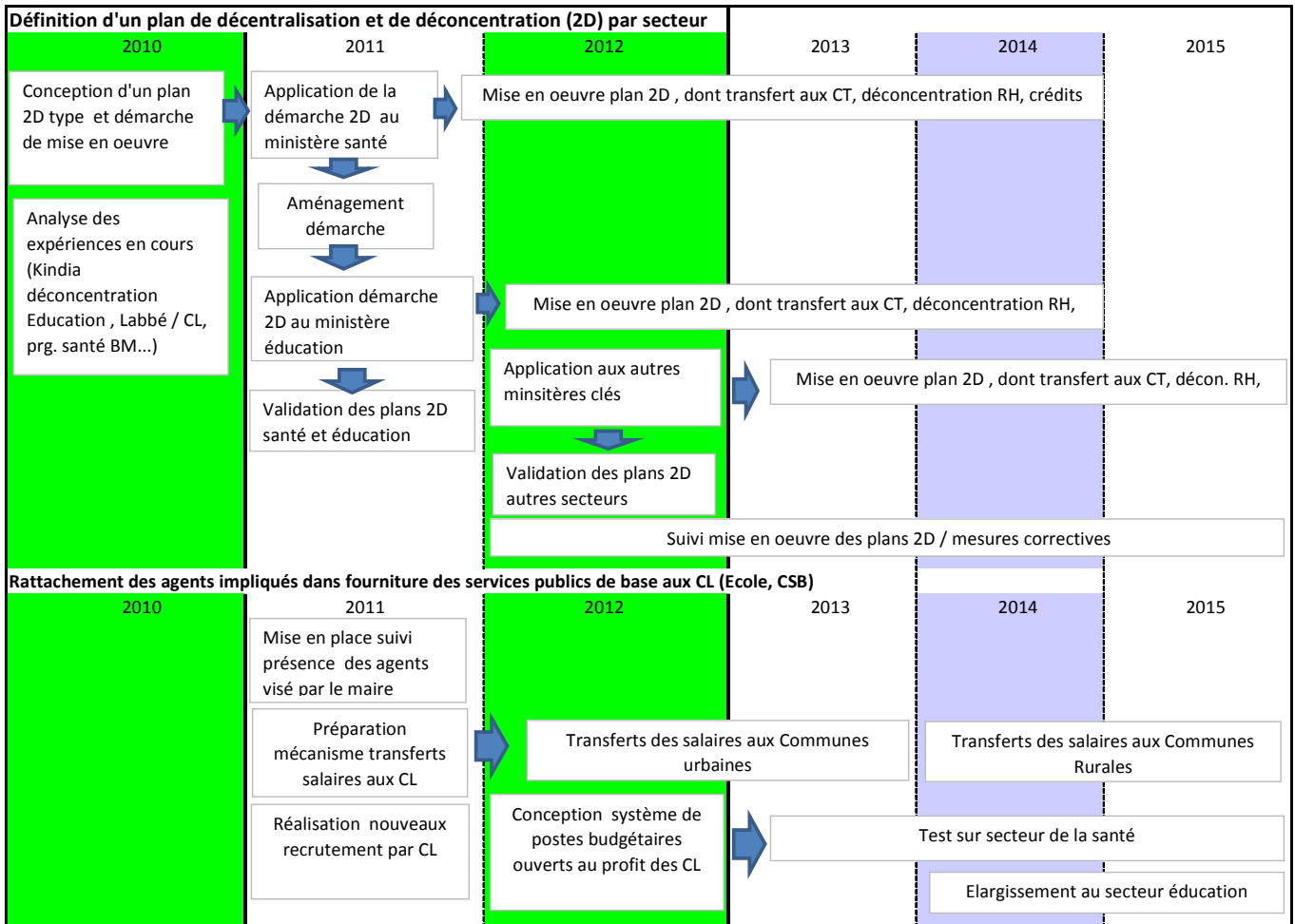
Face à l'absentéisme important du personnel dans les structures qui fournissent des services aux populations, face aux effectifs fantômes ou agents qui ne rejoignent pas leur poste, face à la faible qualité des prestations due en partie au manque de redevabilité des agents vis-à-vis de la populations et des usagers, au manque de capacité des services de l'Etat d'améliorer cette situation, le choix a été fait de rattacher progressivement ces agents (enseignants du primaire, agents des dispensaires et centres de santé) aux collectivités.

Afin d'avancer progressivement et de préparer ces rattachements, il est prévu dans un premier temps que le maire signe les feuilles de présence des agents avant que ceux-ci ne touchent leurs salaires au niveau de leurs structures actuelles de rattachement à la préfecture.

Parallèlement, les modalités de transfert des salaires en direction des collectivités seront précisées, mises en place à compter de 2012 pour les communes urbaines avant d'être étendu aux communes rurales en 2014. Cela concerne le personnel en poste, sachant que les nouveaux recrutements seront opérés directement par les collectivités.

Afin d'avoir une gestion plus sécurisée des agents, il est prévu dans un deuxième temps de mettre en place un système de postes budgétaires alloués aux collectivités. Ce système sécurisera les collectivités, l'Etat s'engageant à financer un nombre défini de postes, en lien par exemple avec la carte scolaire. Il reviendra aux communes de recruter et de gérer le personnel suivant des critères définis. Ce volet du plan d'action permettra de définir ce système en 2012 pour le tester avec le secteur de la santé à partir de 2013 avant de l'introduire dans le secteur de l'éducation.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

2010 : conception du plan type de déconcentration-décentralisation (plan 2D)

2011 : adoption plan 2D pour le ministère de la santé et pour ministère de l'éducation.

2012 et suivantes : degré de mise en œuvre des plans 2D, nombre de secteurs ayant adoptés un plan 2D ; état des transferts de salaires aux communes ; mécanisme de postes budgétaire défini et testé.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Un outil "plan décentralisation et déconcentration" (2D) des secteurs est conçu et testé

- A1 Analyse expériences Education (Kindia) et Santé
- A2 Conception de l'outil (en lien avec transfert de compétences et ressources, déconcentration RH et crédit)
- A3 Test dans le secteur de la santé et validation
- A4 Ajustement de l'outil et formation d'une équipe nationale

Les secteurs prioritaires mettent en œuvre leur « plan décentralisation et déconcentration »

- A1 Conception et mise en œuvre dans le secteur de l'éducation
- A2 Conception et mise en œuvre dans le secteur de l'urbanisme
- A3 Conception et mise en œuvre dans les autres secteurs
- A4 Suivi mise en œuvre plans 2D et mesures correctives

Les agents impliqués dans services transférés aux CL sont progressivement rattachés à celles-ci (exemple : enseignants, agents de santé)

Mise en place avant paiement salaire d'un visa de présence de la mairie pour les agents intervenants sur son territoire

- A1 territoire
- A2 Définition du mécanisme de transfert des salaires aux CL
- A3 Transfert des salaires au niveau des communes urbaines
- A4 Transfert des salaires au niveau des communes rurales
- A5 Conception d'un mécanisme de postes budgétaires
- A6 Test du système de poste budgétaire sur la santé
- A7 Elargissement du système de poste budgétaire sur le secteur de l'éducation

Coûts : en cours de dimensionnement

6- LE PILOTAGE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION EST ASSURE

Cadrage du volet et résultats attendus

La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local met l'accent sur le pilotage de sa mise en œuvre. Vus les enjeux et la complexité du processus, son caractère transversal et multisectoriel, les freins et les réticences à lever, ce pilotage ne peut être situé qu'au niveau de la Primature et s'appuyer sur un portage politique au sommet de l'Etat et au niveau de l'Assemblée Nationale.

Les ressources limitées de l'Etat guinéen, font de la mobilisation financière de ses partenaires un élément stratégique fort. A cette fin, une concertation étroite sera recherchée avec ces derniers afin d'éviter une dispersion des moyens, un manque de cohérence et un saupoudrage d'actions.

Un pilotage ne peut se concevoir sans un outil de suivi-évaluation qui met à disposition en temps réel les indicateurs sur la situation du processus et permet d'anticiper les difficultés à venir. Le suivi de la situation des ressources financières des collectivités, des transferts fait partie du système de suivi-évaluation ainsi que les difficultés liées à l'application des textes législatifs et réglementaires.

En effet, le pilotage doit se traduire par une veille permanente de l'adéquation des textes juridiques et réglementaires afin de les adapter au processus et au nouveau partage des responsabilités entre acteurs. Mal conçus, les textes peuvent être une source importante de dysfonctionnement voir de blocage.

Les résultats attendus pour ce volet sont :

- R34 - Le pilotage de la mise en oeuvre de la LPN est assuré au niveau gouvernemental.
- R35 - La concertation entre le gouvernement et les PTF accélère la mise en œuvre de la LPN.
- R36 - Le système de suivi-évaluation fournit régulièrement les données sur l'état du processus 2D.
- R37 - Les textes législatifs et réglementaires sont adaptés.

Mise en œuvre par résultat

R34 - Le pilotage de la mise en œuvre de la LPN est assuré au niveau gouvernemental.

La première action à réaliser concerne un séminaire gouvernemental afin que le nouveau gouvernement s'approprie cette lettre de politique, soit convaincu de son bien fondé et puisse s'engager à la mettre en œuvre.

Après ce séminaire, la lettre de politique de décentralisation et de développement local sera officiellement adoptée. Un travail sera opéré avec les instances en charge de la réforme de l'Etat afin de l'intégrer dans un cadre plus large et assurer une complémentarité et une cohérence des actions.

Le mécanisme de pilotage au niveau de la Primature sera défini. Outre le suivi régulier de la mise en œuvre de cette lettre de politique et de son plan d'action, des sessions gouvernementales semestrielles sont prévues pour traiter des questions les plus stratégiques se posant au fur et à mesure de la mise en œuvre. Les représentants des collectivités seront invités à donner leur point de vue sur la mise en œuvre du plan d'action, et proposer les ajustements nécessaires.

R35 - La concertation entre le gouvernement et les PTF accélère la mise en œuvre de la LPN.

Un mécanisme de concertation Etat- partenaires sera défini autour de la mise en œuvre de la lettre de politique de décentralisation et de développement local. Il aura pour vocation de canaliser et de coordonner les appuis des partenaires pour la mise en œuvre du plan d'action. Il permettra d'échanger sur les engagements respectifs. Les autorités nationales informeront leurs partenaires des avancées sur les différents volets et des besoins d'appui technique et financiers.

Les échanges entre les différents programmes seront systématisés afin de partager les méthodes, les outils et les pratiques. Ils prendront la forme d'ateliers thématiques.

Les partenaires, en fonction des demandes des autorités nationales, mettront à disposition une assistance technique à la mise en œuvre de la lettre de politique, notamment des appuis ciblés pour la conception de nouveaux instruments.

R36 - Le système de suivi-évaluation fournit régulièrement les données sur l'état du processus 2D.

La première action sera d'entreprendre un diagnostic sur la fonctionnalité des systèmes de suivi-évaluation en place et de l'observatoire de la décentralisation pour en apprécier la fonctionnalité, la pertinence des indicateurs et le mode de collecte et de traitement des données.

Sur la base de ce diagnostic, les indicateurs seront affinés et le mécanisme de collecte et de traitement des données redéfini en s'appuyant sur les services préfectoraux et régionaux.

Enfin, l'action récurrente sera un traitement régulier de ces données et des indicateurs pour sortir un état du processus de décentralisation et de déconcentration, produire des analyses pertinentes destinées à alimenter l'organe de pilotage de la mise en œuvre de la lettre de politique. Ces données seront largement partagées, facilitant le dialogue entre les acteurs. Un tableau de bord trimestriel sera tenu à cet effet, un rapport semestriel produit sur l'état de mise en œuvre du plan d'action ainsi qu'un bilan annuel avec les propositions d'ajustement pour l'année à venir.

R37 - Les textes législatifs et réglementaires sont adaptés

Il est prévu une veille permanente sur les besoins d'adaptation des textes et une relecture des principaux textes clés, à savoir le code des collectivités locales dont plusieurs insuffisances ont déjà été notées, les textes relatifs à l'administration territoriale et, pour mémoire car déjà traité dans le résultat 28) ceux relatifs à la fiscalité locale. La question foncière, du fait de sa sensibilité, fera l'objet d'un travail spécifique préalable avant d'envisager l'évolution des textes afférents.

Les rapports semestriels produits par le dispositif de suivi-évaluation feront ressortir les besoins d'évolution des textes et l'état d'avancement de leur amendement et adoption.

Phasage de la mise en œuvre



Indicateurs clés

2010 : adoption de la LPN par le nouveau gouvernement ; adoption mécanisme de pilotage ; mise en cohérence et complémentarité des systèmes de S&E et des indicateurs ; redéfinition du système de collecte.

2011 et suivantes : fonctionnalité des organes de pilotage et de concertation ; état de mise en œuvre de la LPN et des mesures définies par le comité de pilotage ; adoption des textes amendés et degré de mise en œuvre ; rapports annuels du S&E externe.

Récapitulatif des principales activités à mener et coûts prévisionnels

Le pilotage de la mise en œuvre de la LPN est assuré au niveau gouvernemental

- A1 Réalisation d'un séminaire gouvernemental sur la LPN
- A2 Adoption de la LPN
- A3 Intégration du processus 2D dans la réforme de l'Etat
- A4 Définition et mise en place du mécanisme de pilotage au niveau de la Primature
- A5 Tenue d'une session semestrielle sur l'état de la mise en œuvre de la LPN et du processus 2D

La concertation entre le gouvernement et les PTF accélère la mise en œuvre de la LPN

- A1 Adoption d'un mécanisme de concertation sur la mise en œuvre de la LPN
- A2 Organisation ateliers d'échanges réguliers sur les pratiques et les acquis des programmes

A3 Mise à disposition d'AT en appui à la mise en œuvre de la LPN (domaines techniques)

Le système de suivi-évaluation fournit régulièrement les données sur l'état du processus 2D

A1 Audit fonctionnalité observatoire décentralisation, fonctionnalité du système de S&E

A2 Affinement des indicateurs

A3 Organisation de la collecte des données du S&E

A4 Traitement et diffusion des données

A5 Réalisation S&E externe pour alimenter processus décisionnel de l'instance de pilotage

Les textes législatifs et réglementaires sont adaptés

A1 Veille juridique sur besoin d'évolution

A2 Mise à jour du Code des CL

A3 Mise à jour des textes sur l'administration territoriale

A4 Analyse de la problématique foncière

Coûts : en cours de dimensionnement

LES ACTIONS PRIORITAIRES POUR 2010

La bonne mise en œuvre de la LPN est liée à la réalisation de premiers travaux prioritaires et adoptions des mesures clés définies dans le plan d'actions.

L'année 2010, délicate sur le plan politique, est mise à profit pour lancer des travaux ou études préparatoires qui auront une incidence directe sur les choix à venir du nouveau gouvernement. Il s'agit de préparer les éléments de décision sur les questions critiques ainsi que les outils techniques qui seront nécessaires à la mise en œuvre de la LPN.

Action d'urgence :

- Ateliers régionaux et national de validation de la LPN

(Puis séminaire gouvernemental sur LPN).

Etudes critiques à mener pour fournir les éléments de décision :

- Etat des lieux des Collectivités locales,
- Etude sur la mise en place des régions,
- Etude sur le financement de la décentralisation.

Actions à entreprendre pour améliorer le dispositif de l'administration territoriale et des capacités d'appui au processus de décentralisation et de déconcentration :

- Organisation de l'administration territoriale, redéfinition des profils de poste,
- Evaluation du personnel en poste (Admin. Territoriale et SERACCO),
- Révision des textes sur l'administration territoriale,
- Audit de l'école de Sérédou et développement d'une ingénierie de formation,
- Définition d'un plan type 2D,
- Adaptation du système de suivi-évaluation,
- Capitalisation des acquis des programmes et définition d'une démarche harmonisée de renforcement de capacité,
- Tournée sur le découpage des sous-préfectures
- Conception / harmonisation des modules de formation à destination de l'administration territoriale et des collectivités,
- Formation de formateurs,
- Formation / mise à niveau prestataires et cadres à la planification locale,
- Autres travaux sur les textes et leur vulgarisation : Guide du maire, Guide du contrôle de légalité, Edition et diffusion code des CL.

Certains travaux pourront être à cheval entre 2010 et 2011.