



Version provisoire

République de Guinée

Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

Délégation de l'Union Européenne en République de Guinée

Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (FED)

RAPPORT FINAL

Etude sur la création des Régions en République de Guinée

Présentation des recommandations

(Phase 3 de l'étude)



Nouveaux Territoires Consultants

4, place Franz Liszt

75010 PARIS

Tél. 0033 1.44.54.13.65

www.nouveaux-territoires.fr



SOMMAIRE

Sommaire	2
Sigles, Abréviations et Acronymes	5
Avant Propos	8
Remerciements	9
Résumé exécutif	10
Introduction générale	12
1. Rappel du contexte général et des objectifs de l'étude	13
2. Rappel des principales étapes de réalisation de l'étude	14
3. Les acquis et difficultés rencontrées lors des investigations	15
4. La structuration du Rapport final	18
Les principes transversaux de mise en œuvre des préconisations	19
Le découpage régional	21
1. Rappel des principes d'établissement des scénarios de découpage régional	22
2. Un croisement d'analyses factuelles et de l'expression des acteurs	23
3. Rappel des critères d'élaboration des scénarios	23
4. Un débat organisé entre les acteurs guinéens à partir de six scénarios	24
5. Les scénarios préférentiels de découpage régional : 3 options soumises aux décideurs guinéens	26
« La Feuille de Route »	39
1. Un processus en 4 étapes sur 10 ans	40
2. Etape 1 : Emergence du fait régional à la faveur de la tenue des Ateliers Prospectifs Régionaux et des Projets pilotes	41

3. Etape 2 : Mise en place des institutions régionales	42
4. Etapes 3 et 4 : Elaboration des CPER, attribution de nouvelles compétences et mise en œuvre des CPER	50
Les besoins de financement des Régions et la fiscalité régionale	52
1. Le constat d'un faible rendement de la fiscalité locale actuelle	53
2. Les objectifs en matière de financement des Régions décentralisées.....	54
3. Un Fonds National pour les Régions décentralisées	54
4. Le dispositif proposé : un financement progressif par étape.....	55
Conclusion générale	61
liste des annexes	62
Annexe 1 : Références bibliographiques.....	63
Annexe 2 Rappel des termes de référence.....	65
Annexe 3 : Cartes des scénarios de découpage régional Rapports intermédiaires Phases 1 et 2.....	91
Annexe 4 : Devis estimatif d'une mission d'expertises en vue d'accompagner la tenue des ateliers prospectifs régionaux.....	98
Annexe 5 : Tableau détaillé des compétences régionales de 1^{er} niveau.....	100
Annexe 6 : Tableau détaillé des compétences régionales facultatives.....	104
Annexe 7 : Panorama de la fiscalité guinéenne et approche comparée dans d'autres pays	108
Annexe 8 : liste des participants AUX TEMPS DE CONCERTATION en phase 3 de l'étude	Erreur ! Signet non défini.
1. Listes des participants au Séminaire de Conakry du 28 février et 1 ^{er} mars 2013	Erreur ! Signet non défini.
2. Liste des participants à l'Atelier National des Régions du 28 et 29 mai 2013.....	Erreur ! Signet non défini.

Ont contribué à la réalisation de cette étude :

- Daniel CHARLOU, chef de mission, expert consultant en aménagement du territoire et administrateur de NTC,
- Jean-Luc PERRAMANT, expert consultant en aménagement du territoire,
- Stéphane GUERIN, expert consultant Stratorial Finances,
- Yann LANDOT, Avocat du cabinet Landot & Associés
- Harold HUREL, expert INGEROP
- Dr Georges ROSSI, Expert Géographe de l'ONRG,
- Didier BAZZO, Expert Géographe et Cartographe, ONRG,

SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
ANCG	Association Nationale des Communes de Guinée
APEAE	Association des Parents d'Elèves et Amis de l'Ecole
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CAR.....	Conférence Administrative Régionale
CCL	Code des collectivités locales
CENAFOD	Centre National pour la Formation et le Développement
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CFU.....	Contribution Foncière Unique
CL.....	Collectivités Locales
COC	Conseiller chargé de l'Organisation des Collectivités
CNPG	Conseil National du Patronat Guinéen
CNTG	Conseil National des Travailleurs de Guinée
CPD	Conseil Préfectoral de Développement
CRD	Communauté Rurale de Développement
CRD	Conseils Régionaux de Développement
CSOC	Conseil Stratégique d'Orientation et de Coordination
CU	Commune Urbaine
DDE.....	Demande Descriptive d'Exportation
DDI.....	Demande Descriptive d'Importation
DNI.....	Direction Nationale des Impôts
DMR.....	Directeur des Microréalisations
DNAT	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
DND	Direction Nationale de la Décentralisation
DNE.....	Direction Nationale de l'Elevage

DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EDG	Electricité De Guinée
FDL	Fonds de Développement Local
FED	Fonds Européen de Développement
FPL.....	Fonction Publique Locale
IRAG	Institut de Recherches Agronomiques de Guinée
LPNDDL	Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MEFP	Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONRG	Observatoire National de la République de Guinée
PACNOPG	Projet d'Appui à la Confédération Nationale des Organisations Paysannes de Guinée
PACPD	Programme d'appui à la consolidation du processus de décentralisation
PACV	Programme d'Appui aux Communautés Villageoises
PAI	Plan Annuel d'Investissements
PDC.....	Plan de Développement Communautaire
PDL	Plan de Développement Local
PDLG	Programme de développement local en Guinée
PDU.....	Programme de Développement Urbain
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNT	Plan National des Transports
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PRCI.....	Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles
PROJEG	Programme de Renforcement des capacités des Organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéenne
PTF	Partenaires techniques et financiers
SAF	Service Administratif et Financier
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SEG.....	Société des Eaux de Guinée

SERACCO. ..Service Régional d'Appui aux Collectivités et de Coordination des ONG
SNAT.....Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT.....Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SGCD ..Secrétaire Général chargé des Collectivités Décentralisées
USTGUnion Syndicale des Travailleurs de Guinée
SPD.....Service Préfectoral de Développement
ZI.....Zone Industrielle

AVANT PROPOS

Le présent rapport s'inscrit dans l'étude portant sur la création des Régions en République de Guinée portée par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation avec l'appui de la Délégation de l'Union Européenne de Guinée et le concours du FED¹.

Le présent rapport final s'inscrit dans le prolongement des rapports intermédiaires de la phase 1 « Analyse de l'existant et diagnostic sur les conditions de création des Régions » et de la phase 2 « Proposition sur les missions, les compétences, l'organisation, le financement et le découpage territorial des futures Régions » qui ont fait l'objet d'une validation officielle par le MATD, gestionnaire du projet, le 27/03/13.

Le présent rapport formalise les recommandations. Celles sont organisées selon quatre volets :

- Les scénarios préférentiels de découpage régional ;
- La « feuille de route » permettant de distinguer les grandes étapes de montée en puissance des Régions au cours des dix prochaines années ;
- Les modalités de mise en place des institutions régionales décentralisées ;
- Les modalités de financement et les pistes repérées de fiscalité régionale.

Ce travail a donné lieu à des travaux complémentaires à ceux réalisés au titre des phases 1 et 2 de l'étude : analyse documentaire, travail de benchmark, tenue d'un Séminaire à Conakry en février/mars 2013, organisation de l'Atelier National des Régions les 28 et 29 mai 2013.

¹ Fonds Européen de Développement

REMERCIEMENTS

Les consultants remercient son Excellence Monsieur Alhassane Condé, Ministre de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation, qui a bien voulu accorder toute son attention à la mission.

Ils remercient tout particulièrement Monsieur Abdoulaye Kaba, coordonnateur du PACPD et Directeur national de la Décentralisation pour sa disponibilité et sa détermination dans la mise en œuvre de l'étude.

Que soient également remerciés les responsables et les cadres du MATD, les élus et cadres des collectivités territoriales, les responsables des ONG, projets et programmes pour le temps et l'attention qu'ils ont bien voulu consacrer lors de nombreux entretiens et ateliers de concertations régionaux.

Les consultants tiennent également à remercier Philippe Van Damme (Chef de délégation Union Européenne en Guinée), Silvia SEVERI (Chef de section Economie et Gouvernance), Christophe Casas (Chargé de programme Union Européenne en Guinée), Emmanuel Pousse (Institutions et Développement, Programme appui à la décentralisation), Dr Aimé Gnimadi (Programme appui à la décentralisation, chef de mission MATD et coopération Guinée et Union Européenne).

RESUME EXECUTIF

Dans le cadre de la LPNDDL², les autorités nationales guinéennes souhaitent engager une nouvelle étape dans la décentralisation en prévoyant la mise en place d'un deuxième niveau de collectivités locales, les Régions.

La présente étude est la première phase du processus de création des Régions. Elle est destinée à évaluer la faisabilité et les conditions de création des Régions en proposant des options de découpage géographique des Régions, leurs prérogatives, leurs missions ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement. Le processus d'élaboration de l'étude s'est organisé selon trois phases : analyse de l'existant et diagnostic sur les conditions de création des Régions (phase 1), proposition sur les missions, les compétences, l'organisation, le financement et le découpage territorial des Régions (phase 2), présentation des recommandations (phase 3). Des Rapports intermédiaires correspondant aux restitutions des phases 1 et 2 ont été officiellement validés par le MATD, gestionnaire du projet, en mars 2013. Le présent document constitue le Rapport final de l'étude capitalisant les éléments des Rapports intermédiaires et intégrant les travaux réalisés au titre de la phase 3 (Recommandations).

Dans la Partie I « Le découpage régional », il s'agit de faire ressortir les lignes forces qui émergent des échanges organisés à partir des six scénarios travaillés et débattus au titre des phases 1 et 2 de l'étude (Rapports intermédiaires). Trois scénarios préférentiels ressortent des échanges et des approfondissements. Il appartiendra aux autorités guinéennes de se prononcer sur l'une ou l'autre des options. Il ressort par ailleurs **la nécessité d'élargir le périmètre actuel de la Région spéciale de Conakry** de manière à prendre en compte à l'avenir **les enjeux métropolitains de Conakry**. Il est apparu primordial d'intégrer cet élément dans la réflexion sur le découpage régional, même si le champ d'investigation de la présente étude n'intégrait pas la Région spéciale de Conakry.

La Partie II « La Feuille de Route » présente le « modus operandi » pour permettre une montée en puissance progressive du fait régional en définissant 4 principales étapes pour parvenir à la constitution de Régions pleinement opérationnelles. En effet, la présente étude met clairement en exergue la nécessité de prévoir une **montée en puissance progressive des Régions décentralisées** à la fois en termes de mise en place de **la gouvernance politique** (modalités évolutives de désignation des élus régionaux), de **transfert de compétences** régionales (distinction entre des compétences de premier niveau à exercer à court terme et des compétences facultatives à exercer à moyen terme) mais aussi de modalités de **financement** (dotations financières de l'Etat avant l'émergence d'une fiscalité régionale) traités dans **la Partie III « Les besoins de financement des Régions et la fiscalité régionale »**.

Cette troisième partie du Rapport constitue une première approche des ressources financières nécessaires à l'établissement des Régions et esquisse « les budgets régionaux types » en partant du principe que l'amorce de la régionalisation ne pourra pas se traduire par la mise en place conjointe d'une fiscalité régionale significative.

² Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local adoptée par Décret Présidentiel en mars 2012

Suite à l'Atelier National des Régions qui s'est tenu les **28 et 29 mai 2013 à Conakry**, les acteurs et décideurs guinéens ont pu prendre la mesure des **enjeux portant sur la régionalisation** en République de Guinée. Au-delà de la focale légitime attendue quant aux enjeux portant sur le futur découpage régional, les missions transférées ou les modalités de gouvernance et de financement, la régionalisation est désormais perçue comme **le levier majeur du renouvellement profond de la politique nationale d'aménagement du territoire**.

Compétence par définition partagée entre l'Etat et les futures Régions décentralisée, la planification et l'aménagement du territoire doit être au cœur de l'action régionale impliquant tant les futures collectivités régionales que l'Etat déconcentré en Région (Gouvernorats : SERRACO / Bureaux Régionaux du Plan).

La proposition de mise en place des **Contrats de Projets Etat/Régions**, instruments de planification stratégique pluriannuelle à la faveur **d'Ateliers Prospectifs Régionaux**, permettra une véritable territorialisation des politiques publiques en articulation avec la planification socioéconomique (Plan quinquennal (2011-2015)).

INTRODUCTION GENERALE

1. Rappel du contexte général et des objectifs de l'étude

Après 26 années d'un système socialiste centralisé issu de la Première République de Guinée, le **discours-programme du Chef de l'Etat du 22 décembre 1985** consacre pour la première fois la décentralisation comme mode de gouvernance choisi par les autorités en vue de faire participer les populations à la gestion publique. C'est selon un processus lent et erratique d'une vingtaine d'années qu'un seul niveau de collectivités est institué au travers les CU³ et les CRD⁴ et qui se traduira in fine par l'adoption du code des Collectivités Locales en 2006.

A partir de 2010, les autorités nationales guinéennes souhaitent engager une nouvelle étape dans la décentralisation en se donnant les moyens d'appliquer le code des Collectivités Locales et de faire des Collectivités de véritables acteurs du développement de la Nation. La **LPNDDL**⁵, fixe les grandes orientations de travail du gouvernement en la matière.

Dans cette perspective souhaitée de faire des Collectivités, de véritables animatrices du développement territorial, la LPNDDL prévoit « **la mise en place d'un deuxième niveau de collectivités locales, les Régions** ». La Région décentralisée est ainsi promue « *comme niveau pertinent d'aménagement du territoire et niveau privilégié de la coordination de l'action publique* » selon la LPNDDL, dans l'optique où l'Etat s'engage vers la territorialisation de ses politiques publiques.

La présente étude est la première phase du processus de création des Régions. Elle est destinée à évaluer la faisabilité et les conditions de création des Régions en tant que collectivités locales. Pour ce faire, il s'agit de proposer des options de découpage géographique des Régions, leurs prérogatives, leurs missions et les conditions de fonctionnement, ainsi que les conditions de financement de ces nouvelles entités.

Cette étude a pour objectif d'apporter une aide à la décision auprès de l'Assemblée Nationale et des autorités gouvernementales dans la perspective d'adoption de dispositions législatives portant création des Régions (loi organique) et de décrets et arrêtés d'application.

Conformément à l'esprit des termes de référence⁶ et à la méthodologie d'intervention proposée par le Groupement⁷ et validée par la maîtrise d'ouvrage, les investigations développées revêtent des niveaux de précision différenciés selon les thèmes abordés. Autant, la constitution des **scénarios de découpage territorial** sur la base d'une approche multicritères et **à l'aune d'une appréciation précise des missions** possibles des Régions, constitue **le cœur de la mission**, autant les approches relevant du fonctionnement et des modalités de financement des Régions feront l'objet d'un premier cadrage et de premières préconisations. Concernant ces deux derniers volets, leur faisabilité précise restera à approfondir au-delà de la présente étude.

³ Communes Urbaines

⁴ Communautés Rurales de Développement

⁵ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local élaborée en 2010, validée sur le plan technique en 2011 et adoptée par Décret Présidentiel en mars 2012

⁶ Voir les termes de référence de l'étude en annexe

⁷ Groupement NTC/ONRG/INGEROP

2. Rappel des principales étapes de réalisation de l'étude

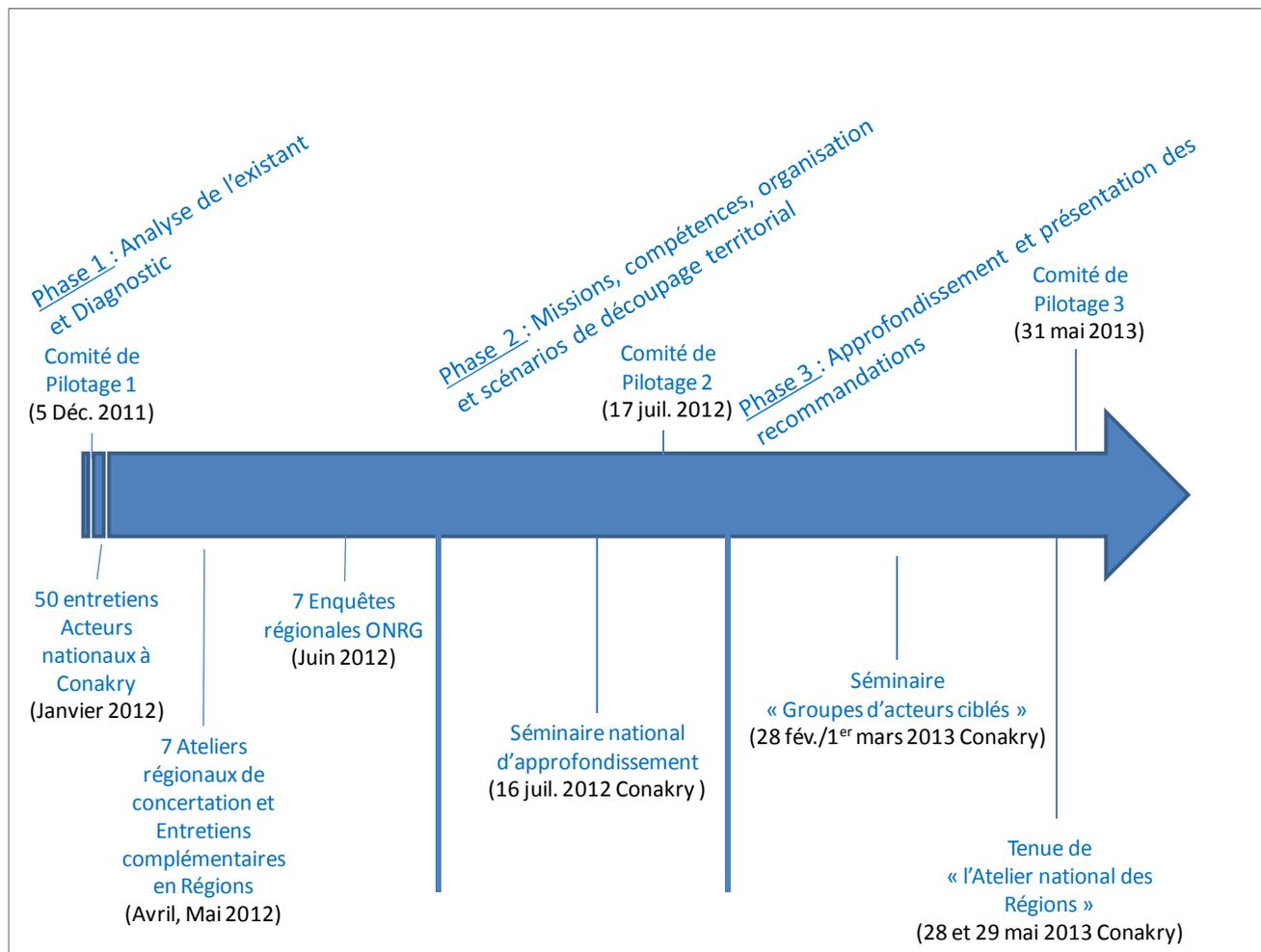
Conformément aux termes de référence, le processus d'élaboration de l'étude s'organise selon trois phases :

- **Phase 1** : Analyse de l'existant et diagnostic sur les conditions de création des Régions,
- **Phase 2** : Proposition sur les missions, les compétences, l'organisation, le financement et le découpage territorial des Régions,
- **Phase 3** : Présentation des recommandations.

Des Rapports intermédiaires correspondant aux tâches réalisées au titre des phases 1 et 2 de l'étude a été officiellement validé par le MATD le 27/03/13.

Le schéma ci contre rappelle **les grandes étapes de travail réalisées** et jalonnées par les investigations de terrain et les temps forts de concertation et de restitution.

En phase 3 de l'étude et conformément à la proposition méthodologique du groupement dirigé par NTC, un séminaire s'est tenu à Conakry le 28 février et le 1^{er} mars 2013 permettant d'approfondir les différentes options portant sur les scénarios de découpage régional, les missions prioritaires des futures Régions, les modalités possibles de gouvernance politique et technique et les pistes de financement et de fiscalité régionale.



3. Les acquis et difficultés rencontrés lors des investigations

La mise en œuvre des différentes étapes de travail prévues au titre des trois phases de la présente étude s'est tout d'abord traduit par une **réelle mobilisation et un intérêt manifeste des acteurs rencontrés** sur les enjeux inhérents à la régionalisation. Les différents temps de concertation ont permis des échanges nourris et une véritable sensibilisation auprès de **plus de 500 acteurs à Conakry et dans les sept Régions Administratives**.

Néanmoins, des difficultés de trois principaux ordres n'ont pas permis d'atteindre intégralement les objectifs de travail tels qu'ils étaient initialement prévus.

a) Les difficultés de collecte et de valorisation de données informatives brutes

Les fortes carences généralement observées quant aux données statistiques accessibles et fiables, l'absence d'une politique d'archivage des études et démarches antérieures, les rétentions d'informations documentaires multiples sont autant de limites constatées dans les recherches d'information brutes permettant d'alimenter le diagnostic.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles en Guinée mais elles ont ici leurs incidences, notamment dans le travail des analyses monographiques et cartographiques mais aussi dans le calibrage financier des scénarios préférentiels de constitution des Régions.

b) Un panel d'acteurs interrogés pas complètement représentatif de la diversité de la société guinéenne

Conformément aux termes de référence, le Groupement s'est efforcé de rencontrer des acteurs tant à l'échelle nationale que régionale selon le spectre des catégories d'acteurs le plus large possible.

Cet objectif a pu globalement être atteint lors des rencontres organisées auprès des acteurs nationaux à Conakry. A l'inverse, si la diversité des profils des participants aux ateliers régionaux de concertation a été recherchée, force est de constater que la représentation des différents secteurs n'a pas toujours pu se faire de manière complètement satisfaisante. Les familles d'acteurs portant sur les administrations déconcentrées (Gouvernorats, Préfectures, Sous-préfectures), les représentants des CRD⁸ ou communes rurales et CU⁹ (élus, services) et la société civile ont répondu présents. A l'inverse, le monde économique s'est peu mobilisé malgré les efforts entrepris.

⁸ Communes Rurales de Développement

⁹ Communes Urbaines

Ce constat est le reflet à la fois d'une faible organisation des représentations du tissu économique en région et plus généralement d'une faible densité de l'activité économique formelle en région.

Par ailleurs et au regard du thème particulièrement nouveau de la régionalisation pour les acteurs, les participants aux ateliers ont exprimé le souhait d'appréhender « ensemble » la complexité du sujet. L'organisation des débats en session plénière a donc été privilégiée plutôt qu'une approche par groupes d'acteurs stricto sensu, tel qu'il était initialement prévu lors des Ateliers Régionaux (phase 1) ou lors du Séminaire de février 2013 « Groupes d'Acteurs ciblés ». Pour autant, la retranscription des débats des Ateliers Régionaux permet de mettre en avant des sensibilités nuancées selon les acteurs. L'organisation d'entretiens complémentaires auprès de quelques acteurs régionaux stratégiques dans la foulée des ateliers, a permis également de cerner les positionnements nuancés ou spécifiques selon les familles d'acteurs.

c) Des difficultés lors des enquêtes menées dans les Régions Administratives

Pour la réalisation de l'enquête pour l'étude sur la création des Régions en République de Guinée, une équipe de 14 enquêteurs a été mobilisée. Tous les enquêteurs sélectionnés sont des agents enquêteurs du MATD¹⁰. Le choix de requérir les services d'agents enquêteurs du MATD a été dicté par le souci d'appropriation de la démarche par le Département, pour bénéficier de l'expérience de ces agents et pour faciliter l'enquête en exploitant leurs connaissances de l'administration déconcentrée.

Une formation à l'enquête a été dispensée au 14 enquêteurs durant quatre jours. Cette formation a porté sur la compréhension du questionnaire gouvernance envoyé par l'équipe NTC et du questionnaire infrastructures et services, produit par l'ONRG.

Les enquêteurs, répartis en binômes ont passé 11 jours sur le terrain (du 11 au 22 juin 2012). Durant leurs séjours au sein des sept Régions déconcentrées, les binômes ont rencontré :

- L'administration décentralisée (Gouvernorat, Préfecture, Inspections Régionales, Directions Régionales).
- Les équipes communales des différentes communes urbaines,
- Les responsables des centres universitaires, centres de formation professionnelle, centres hospitaliers Régionaux.
- Les directions des services en Régions des entreprises publiques : EDG¹¹ et SEG¹²
- Les responsables des principaux marchés régionaux,
- Les directeurs des principales agences bancaires en Régions.

¹⁰ Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

¹¹ Electricité De Guinée

¹² Société des Eaux de Guinée

Plusieurs facteurs limitant ont pénalisés les résultats des enquêtes. Concernant le volet se rapportant à **la gouvernance**, les principaux facteurs bloquants ont été les suivant :

- **Situation conjoncturelle** : L'équipe de Boké a été confronté à l'absence du personnel administratif en raison des travaux liés aux cérémonies de commémoration de l'indépendance prévues à Boké en Octobre. Les enquêteurs ont été contraints de joindre les différentes personnes ressources à leurs domiciles. Dans ces conditions, seules certaines données étaient disponibles.
- **Situation de désœuvrement de certaines équipes régionales** : Les enquêteurs ont interrogé des fonctionnaires déconcentrés qui travaillent sans budget de fonctionnement et qui sont totalement démotivés. Certaines données comme à Kankan sont partielles, car à compter de la date de fin de données disponibles, aucune autre donnée n'a été produite. Ce fait a limité les démarches des enquêteurs dans toutes les Régions et tous les services rencontrés.
- **Situation de flou administratif** : Dans la plupart des entités régionales, des fonctionnaires n'ont qu'un rattachement de service à ces entités. Leurs salaires sont payés directement par leurs départements de tutelle. De même, nombre de fonctionnaires en Régions ont des relations directes avec leurs Ministères de tutelle et ne rendent pas compte à l'administration déconcentrée. Dans de telles conditions de fonctionnement, il est évident que les données obtenues par les enquêteurs, même lorsqu'elles semblent complètes, n'ont qu'une valeur approximative. Ce facteur limitant a été particulièrement sensible à Mamou, N'Zérékoré et Labé.
- **L'absentéisme et la polarisation de l'information** : Les enquêteurs se sont retrouvés confrontés à ce problème récurant dans toute l'administration. L'information est peu partagée, et souvent conservée par une seule personne. Il suffit que cette personne soit absente pour convenances personnelles (affaires sociales selon l'expression communément usitée en Guinée) ou pour raison professionnelle pour que l'information recherchée ne soit pas disponible. Ce facteur a limité les résultats de Faranah.

Au total, l'ensemble des facteurs limitant, au-delà du caractère pénalisant pour l'étude, révèle les difficultés de fonctionnement de l'administration déconcentrée et interroge sur l'efficacité même de ces Régions.

Concernant l'enquête devant produire **la base de données sur les infrastructures régionales**, chaque équipe a été formée à l'exploitation du questionnaire fermé. Questionnaire qui déroulait chacun des thèmes et items nécessaires à la compréhension du fait régional au travers du fonctionnement des services et de l'économie. Les enquêteurs se sont souvent trouvés confrontés à des **refus de réponses**, particulièrement pour toutes les questions relatives aux budgets. Les agences bancaires en Régions ont toutes refusé de répondre à l'ensemble des questions. Seul le Crédit Rural de Guinée a fourni quelques informations partielles, ne permettant pas d'évaluer son influence sur le plan territorial.

Globalement, les résultats de l'enquête ont été limités par la nature même de certaines questions. Les aspects financiers sont peu accessibles, et encore plus difficiles à obtenir lorsqu'elles concernent le secteur privé.

4. La structuration du Rapport final

Le rapport final est structuré selon quatre parties.

En préambule, il est rappelé un certain nombre de principes transversaux et généraux qui doivent être prises en compte dans la mise en œuvre des préconisations tant au niveau du découpage régional que sur les modalités d'institution des Régions (gouvernance politique et technique, financement, compétences...).

Dans la Partie I « Le découpage régional », il s'agit de faire ressortir les lignes forces qui émergent des échanges organisés à partir des six scénarios travaillés et débattus au titre des phases 1 et 2 de l'étude (Rapports intermédiaires). Trois scénarios préférentiels ressortent des échanges et des approfondissements. Il appartiendra aux autorités guinéennes de se prononcer sur l'une ou l'autre des options.

La Partie II « La Feuille de Route » présente le « modus operandi » pour permettre une montée en puissance progressive du fait régional en définissant 4 principales étapes pour parvenir à la constitution de Régions pleinement opérationnelles.

La Partie III « Les besoins de financement des Régions et la fiscalité régionale » constitue une première approche des ressources financières nécessaires à l'établissement des Régions et esquisse « les budgets régionaux types » en partant du principe que l'amorce de la régionalisation ne pourra pas se traduire par la mise en place conjointe d'une fiscalité régionale significative.

LES PRINCIPES TRANSVERSAUX **DE MISE EN ŒUVRE DES PRECONISATIONS**

Quelles que soient les préconisations qui seront retenues par les décideurs guinéens tant en termes de découpage régional, de choix des compétences prioritaires, des modalités de gouvernance politique et technique ou de financement régional, **quatre principes de mise en œuvre** paraissent nécessaires à respecter :

- **La relance d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui constitue le pendant de la décentralisation régionale.** Au-delà de la nécessité de développer les infrastructures de base pour permettre le décollage des économies régionales, la cohésion nationale du pays suppose de favoriser les échanges interrégionaux et le brassage des populations. Le maillage routier national ou encore la fourniture équitable d'énergie sur l'ensemble des Régions sont autant de facteurs qui éviteront tout risque de replis communautaires ou de velléités excessives à l'échelle des Régions quel que soit le découpage retenu. Le renouvellement de la politique nationale d'aménagement du territoire passe notamment par une territorialisation de la planification socioéconomique nouvellement relancée par l'adoption du Plan quinquennal 2011-2015 et à la faveur de la régionalisation.
- **La montée en puissance progressive du fait régional décentralisé.** Il va de soi que l'apprentissage au développement régional prendra du temps au regard de la faiblesse actuelle de l'administration territoriale de Guinée. La mise en place de nouvelles instances démocratiquement élues, le transfert de compétences de l'Etat vers les Régions, le repositionnement de l'administration régionale déconcentrée dans ses missions de contrôle de légalité et d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont autant d'étapes à franchir qui nécessite un phasage dans le temps du processus de régionalisation. Ce principe transversal est d'ailleurs conforme aux objectifs fixés par la LPNDDL : « *D'ici une période de 10 ans, la perspective est de disposer de collectivités locales fonctionnelles, moteur du développement local sur leur territoire, évoluant dans un cadre institutionnel rénové avec une administration territoriale qualifiée animatrice du développement territoriale et garante du respect des règles, des services techniques déconcentrés articulant leurs actions avec celles des collectivités* ».
- **L'application stricte du principe de subsidiarité. Les Régions décentralisées n'ont pas vocation à « tout faire » en lieu et place de l'Etat.** La décentralisation régionale ne doit se vivre en aucune sorte comme un désengagement des politiques de l'Etat en Région. Bien au contraire, non seulement la régionalisation est un processus visant à renouveler la politique nationale d'aménagement du territoire mais sa réussite est aussi conditionnée par **la capacité à doter les Régions de missions clairement définies et circonscrites**, de telle sorte à éviter les chevauchements d'une part, avec les domaines régaliens et autres qui resteront de la compétence de l'Etat, et d'autre part, avec les domaines de compétences relevant des communes ou des intercommunalités.
- **La mise en place d'une organisation administrative polycentrique des Régions.** Partant du principe que quel que soit le découpage régional retenu, cela se traduira par des périmètres plus vastes que les Régions Administratives actuelles. Afin de pallier au risque d'éloignement des services rendus à la population et de difficultés d'intervention des services sur le terrain, il sera souhaitable **d'éviter une concentration systématique de l'ensemble des services régionaux au siège de la ville, chef lieu de Région. L'ouverture d'antennes délocalisées** notamment **à partir des villes, chefs lieux** actuelles de Régions Administratives **qui pourraient perdre leur rang de capitale régionale**, permettrait d'offrir une proximité dans le service rendu.

LE DECOUPAGE REGIONAL

1. Rappel des principes d'établissement des scénarios de découpage régional

a) Un champ d'investigations et des principes posés par la LPNDDL

Les principes généraux en vue de constituer les scénarios de découpage régional reposent d'abord sur les éléments posés par la LPNDDL : « *L'Etat et les collectivités se donnent le temps de mûrir (...) le nombre optimum de Régions à mettre en place. Plusieurs options sont ouvertes : se caler sur **les quatre Régions Naturelles** ou sur les **huit Régions Administratives** existantes en procédant aux réaménagements nécessaires. Le choix sera guidé par la cohérence sur le plan social et culturel, la viabilité économique, la constitution d'ensembles homogènes pouvant générer un véritable développement régional. Le morcellement des Régions sera à proscrire du fait des limites engendrées sur le plan économique et des coûts induits* ».

Le plan d'action pour la mise en œuvre de la LPNDDL rajoute : *"Aujourd'hui plusieurs options sont ouvertes : les quatre Régions Naturelles, les sept Régions conservant le découpage administratif ou un autre découpage par exemple celui défini dans **les études d'aménagement du territoire en 1992** qui prévoyait 10 Régions de développement* ».

b) Un respect global de l'intégrité des Préfectures dans la construction des scénarios

Le diagnostic de l'administration territoriale guinéenne détaillé dans les Rapports intermédiaires¹³ et les attendus clairement explicités dans les termes de référence font un distinguo net entre :

- D'une part, l'échelle préfectorale qui se limite à une fonction déconcentrée en charge à la fois de l'exercice local des fonctions régaliennes de l'Etat, du contrôle de légalité et de l'accompagnement à la décentralisation locale. On notera par ailleurs les réflexions en cours de refonte du découpage sous-préfectoral.
- Et d'autre part, l'échelle régionale à proprement parlée, qui renvoie à une réalité déconcentrée plus ou moins effective au travers les Gouvernorats et les Régions Administratives actuelles.

En d'autres termes, la **question de l'opportunité et de la faisabilité du redécoupage préfectoral n'est pas explorée dans la présente étude** même si celle-ci peut apparaître fort pertinente en certains lieux. **Par principe, la construction des différentes options du découpage régional respecte donc l'intégrité des Préfectures de Guinée. A titre d'exception, des redécoupages préfectoraux peuvent être proposés sur quelques zones de frange ciblées.**

¹³ Rapports intermédiaires des phases 1 et 2 de l'Etude

c) Des territoires régionaux qui ne résultent pas de l'agrégation de territoires de proximité

Au regard de la spécificité des missions régionales principalement attendues en termes d'animation du développement économique et de l'aménagement du territoire, les périmètres régionaux doivent s'inscrire selon des **logiques « macros territoriales »**. Il s'agit bien de distinguer la décentralisation régionale de la décentralisation locale qui elle, se focalise avant tout sur la fourniture de services de proximité à la population.

2. Un croisement d'analyses factuelles et de l'expression des acteurs

Il s'agit bien de s'appuyer sur **deux sources d'investigations d'égale légitimité** et détaillées dans les Rapports intermédiaires : d'une part, les analyses fondées sur les logiques régionales et les territoires vécus, tels qu'on les constate au travers d'éléments factuels et cartographiques, et d'autre part, les perceptions et visions collectées des acteurs.

Encore une fois, ces sources sont utilisées avec précaution au regard des limites constatées sur le terrain : absence d'appareil statistique fiable, limite d'exploitation des enquêtes régionales et panel d'acteurs interrogés partiellement représentatif de la diversité des points de vue en présence.

3. Rappel des critères d'élaboration des scénarios

Conformément aux termes de référence, « *Ces critères incluront les aspects socioculturels, économiques, démographiques, géographiques ainsi que les potentialités à prendre en compte et à combiner pour aboutir à des **Régions qui soient viables économiquement*** ».

Nous reprenons ici les cinq familles de critères qui ont permis de déceler les logiques régionales en termes de territoires vécus :

- **Les éléments de cohésion naturelle et géographique.** Sur la base du décryptage des logiques régionales et des territoires vécus développé ci avant, l'évaluation des scénarios vise à mesurer leur plus ou moins forte concordance avec ces logiques géographiques constatées. Ces éléments d'appréciation apparaissent importants dans la perspective des missions qui pourraient être confiées au Régions en matière notamment de protection de l'environnement : logiques de vallée, réseau hydrographique, espaces forestiers... mais aussi en termes de développement économique (cohérence agricole, ressources minières...).
- **La cohésion culturelle, sociale et démographique notamment en termes de bassins de peuplement** renvoie aux dynamiques de peuplement, à l'armature urbaine mais aussi aux dimensions culturelle et communautaire. Sur ce dernier point, la vigilance est de mise. Conformément aux attentes exprimées dès le comité de pilotage de lancement de l'étude, le « facteur ethnique » n'est pas directement pris en compte.

- **Les polarités, communautés d'intérêts et potentialités économiques** visent à évaluer, selon les scénarios, les mailles territoriales adaptées pour engager, le cas échéant, des politiques régionales d'accompagnement des filières d'activités comprenant notamment un volet autour de la formation professionnelle. Ces appréciations peuvent faire écho à certaines logiques géographiques notamment en matière agricole ou minière.
- **L'armature de communication et d'échange** vise à évaluer les capacités des Régions selon les découpages, à s'inscrire dans les flux d'échanges nationaux majeurs et à permettre un désenclavement de l'ensemble de leur circonscription régionale respective.
- **L'armature politico-administrative et la gouvernance** constitue le dernier paramètre dans la grille des critères en vue d'apprécier les différentes hypothèses de découpage. Il s'agit d'évaluer d'abord la plus ou moins forte proximité du service régional rendu aux populations, même si ce paramètre est à modérer compte tenu que la décentralisation régionale n'est pas la décentralisation locale. Il s'agit par ailleurs de prendre en compte les « effets de masse critique » plus ou moins tangibles selon les scénarios dans l'organisation des services régionaux contrebalancés, le cas échéant, par des coûts induits de déplacements.

4. Un débat organisé entre les acteurs guinéens à partir de six scénarios

Six scénarios ont été retenus pour poser les termes du débat portant sur le découpage régional en Guinée. Dans un premier temps, il s'agissait d'étudier les avantages ou faiblesses des **trois scénarios mentionnés dans la LPNDDL** :

- **Scénario 1** « Le découpage selon les 7 Régions Administratives actuelles et la Région spéciale de Conakry » (cf. Annexe 3-1) ;
- **Scénario 2** « Le découpage selon les 4 Régions Naturelles et la Région spéciale de Conakry » (cf. Annexe 3-2) ;
- **Scénario 3** : « Le découpage selon les 10 Régions de programme du SNAT » (cf. Annexe 3-3).

Sur la base de l'analyse critique de ces trois premiers scénarios, **trois autres scénarios alternatifs** et progressifs ont été étudiés.

De nombreux temps d'échanges ont été organisés, notamment dans le cadre du Séminaire tenu les 28 février et 1^{er} mars 2013 à Conakry où près d'une centaine d'acteurs ont pu s'exprimer leurs point de vue et perceptions des différentes hypothèses présentées. Les grandes lignes forces qui ressortent de ces échanges sont détaillées ci après.

a) Sortir d'une approche binaire et réductrice Régions Administratives / Régions Naturelles

Les débats et les échanges portant sur les différents scénarios de découpage régional avaient jusqu'à présent trop souvent tendance à **opposer les deux premiers scénarios** détaillés dans le Rapport Intermédiaire : **Scénario 1 « les Régions Administratives » contre Scénario 2 « Les Régions Naturelles »**.

La présente démarche a permis d'éclairer les décideurs quant aux **limites respectives** de l'un comme de l'autre de ces deux premiers scénarios contrastés. Si chacun de ces deux scénarios présentent leurs avantages et inconvénients spécifiques dont on ne reviendra pas ici de manière détaillée, ces deux options s'opposaient principalement sur deux critères.

Concernant le **critère de la proximité du service rendu et de la gouvernance**, partir du découpage actuel des 7 Régions Administratives, présente une facilité évidente de court terme pour mettre en place les institutions régionales décentralisées du fait des habitudes de travail et des organisations administratives en place mais aussi parce que la taille réduite des périmètres régionaux peut constituer un garant de proximité du service rendu. A l'opposé, le découpage selon les quatre Régions Naturelles se traduit par des ensembles territoriaux vastes où l'accès aux chefs lieux de région apparaît problématique pour les secteurs les plus éloignés inclus dans ces périmètres.

Dans le même temps, au regard **du critère relevant de l'aménagement du territoire et des logiques économiques régionales**, le découpage administratif actuel cumule les faiblesses rendant difficile la territorialisation des politiques publiques : non respect des logiques géographiques régionales et de bassins de peuplement et par voie de conséquence des éléments de cohésion économique régionale, ou encore taille trop réduite des Régions ne permettant pas d'atteindre des effets de masse critique pour porter des investissements structurants. A l'inverse, les quatre Régions Naturelles respectent par définition et de manière globale les grandes logiques géographiques, et offre ainsi des assises territoriales pertinentes pour renouveler les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique régional. Par ailleurs, la constitution de grandes Régions Naturelles permet une forte mutualisation des moyens humains, financiers et techniques permettant de dégager des capacités d'investissements, condition déterminante pour mener des politiques offensives.

Les investigations réalisées et les débats organisés dans le cadre des étapes précédentes de l'étude ont néanmoins pointés des **limites partagées** entre ces deux premiers scénarios :

- **L'absence de prise en compte de la métropolisation de Conakry** dont l'espace vécu outrepassé aujourd'hui largement le périmètre des cinq communes de la Région Spéciale de Conakry ;
- Les nombreuses problématiques **des secteurs géographiques de frange** où des ajustements mériteraient d'être opérés.

b) La nécessité de proposer un scénario de compromis entre territoires vécus et proximité du service rendu dans l'hypothèse d'un nouveau découpage régional

Trois autres scénarios alternatifs et progressifs ont été étudiés.

- **Scénario 4 « Le découpage selon les 4 Régions Naturelles ajustées aux franges et la création d'une Région métropolitaine » non retenu**

Le scénario 4 (cf. Annexe 3-4) part du découpage selon les Régions Naturelles en intégrant la création d'un « Grand Conakry » et en proposant des réponses aux niveaux des incohérences repérées dans les zones de franges de ces Régions Naturelles.

Après débats, il apparaît du point de vue des acteurs présents lors du Séminaire¹⁴, que ce scénario n'apporte pas de garanties suffisantes en termes de proximité du service rendu du fait des périmètres géographiques vastes en présence. Par ailleurs, ce découpage débouche sur des Régions de poids démographiques trop contrastés d'un périmètre à l'autre.

▪ **Les scénarios 5 et 6, options préférentielles dans l'hypothèse d'un nouveau découpage régional**

Le scénario 5 « Le découpage selon 6 Régions et la création d'une Région métropolitaine » (Cf. Annexe 3-5) s'efforce de concilier plusieurs exigences :

- La prise en compte du **fait métropolitain** par la création d'une Région Métropolitaine et de réponses aux **secteurs de frange** ;
- La recherche d'un **équilibre** entre le respect des grandes cohérences fondées sur la **logique des Régions Naturelles** (Scénarios 2 et 4) et le souci de préserver une **relative proximité** du service régional (Scénario 3) ;
- La recherche d'un **découpage régional équilibré en termes de poids démographique et de superficies**. Bien qu'il s'agisse d'un critère de choix important, il n'en demeure pas moins que la recherche d'un « équilibre quantitatif à tous prix » ne saurait constituer un argument à lui seul dans le choix du découpage.

Le scénario 6 « Le découpage selon 7 Régions et la création d'une Région métropolitaine » (Cf. Annexe 3-6) est fondé sur des critères identiques mais prend d'avantage en compte les critères de proximité des services à la population et d'équilibre régional, en outre, il insiste sur l'existence de centres urbains régionaux et vise à en renforcer le poids et l'attractivité.

5. Les scénarios préférentiels de découpage régional : 3 options soumises aux décideurs guinéens

L'analyse des 6 scénarios s'est efforcée d'évaluer les forces et faiblesses de chaque option. On peut considérer que les débats organisés ont permis de faire ressortir 3 options préférentielles aux avantages et inconvénients spécifiques. Par définition, la présente étude n'a pas vocation à décider en lieu et place des décideurs guinéens. A partir des six scénarios étudiés et débattus, il se dégage néanmoins trois options préférentielles qui pourront être soumises aux décideurs :

- **Scénario A** « Le découpage selon les 7 Régions Administratives actuelles et la Région métropolitaine de Conakry » : Reprise du scénario 1 détaillé dans les Rapports intermédiaires des phases 1 et 2 de l'étude à l'exception notable de la prise en compte de la Région Métropolitaine de Conakry.
- **Scénario B** « Le découpage selon 6 Régions et la création d'une Région métropolitaine » qui correspond au scénario 5 détaillé dans les Rapports intermédiaires des phases 1 et 2 de l'étude.

¹⁴ Séminaire du 28 février et 1^{er} mars 2013

- **Scénario C** « Le découpage selon 7 Régions et la création d'une Région métropolitaine » qui reprend le scénario B en découpant la Guinée Forestière en deux périmètres et proposant un découpage alternatif entre la Moyenne Guinée et la Guinée Maritime (reprise des grandes logiques du Scénario 6 détaillé dans les Rapports intermédiaires des phases 1 et 2 de l'étude).

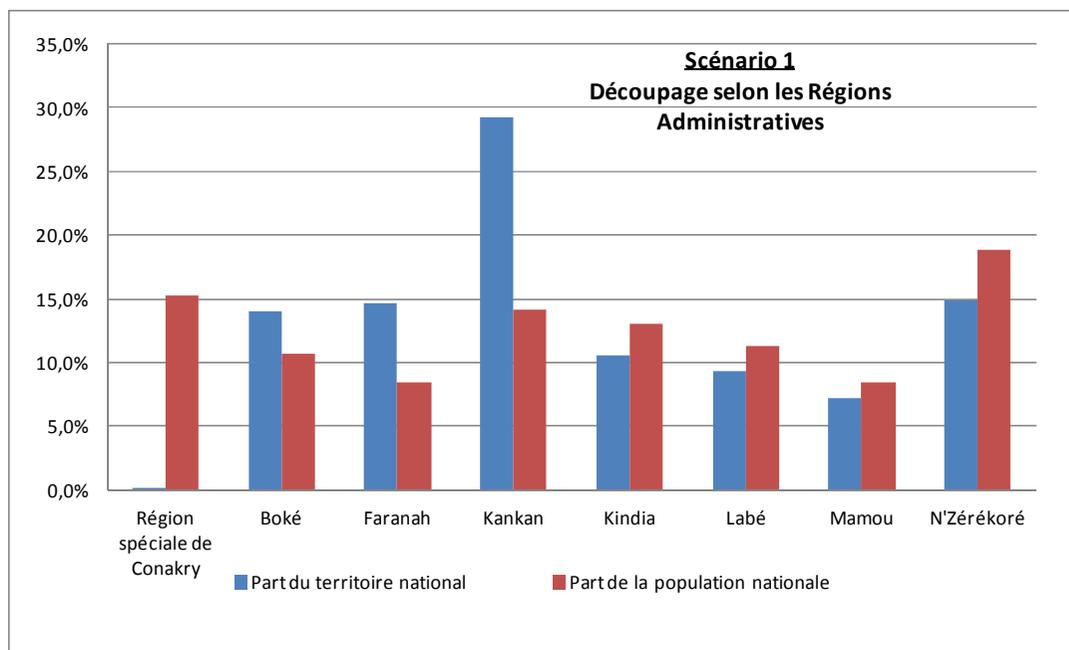
AVERTISSEMENT : Les estimations de population présentées ci après sont à considérer avec beaucoup de précaution compte tenu qu'il s'agit d'une extrapolation du dernier recensement de la population fiable en Guinée de 1984

▪ **Le scénario A « Le découpage selon les 7 Régions Administratives actuelles et la Région métropolitaine de Conakry »**

Il s'agit de reprendre le découpage régional administratif actuel en élargissant néanmoins le périmètre de la Région capitale de manière à bien prendre en compte le phénomène de métropolisation de Conakry. Cela se traduit par une réduction de périmètre de la Région Administrative de Kindia.

Le choix de retenir cette première option part du principe qu'il a pour premier avantage **d'exister en termes d'organisation territoriale déconcentrée.**

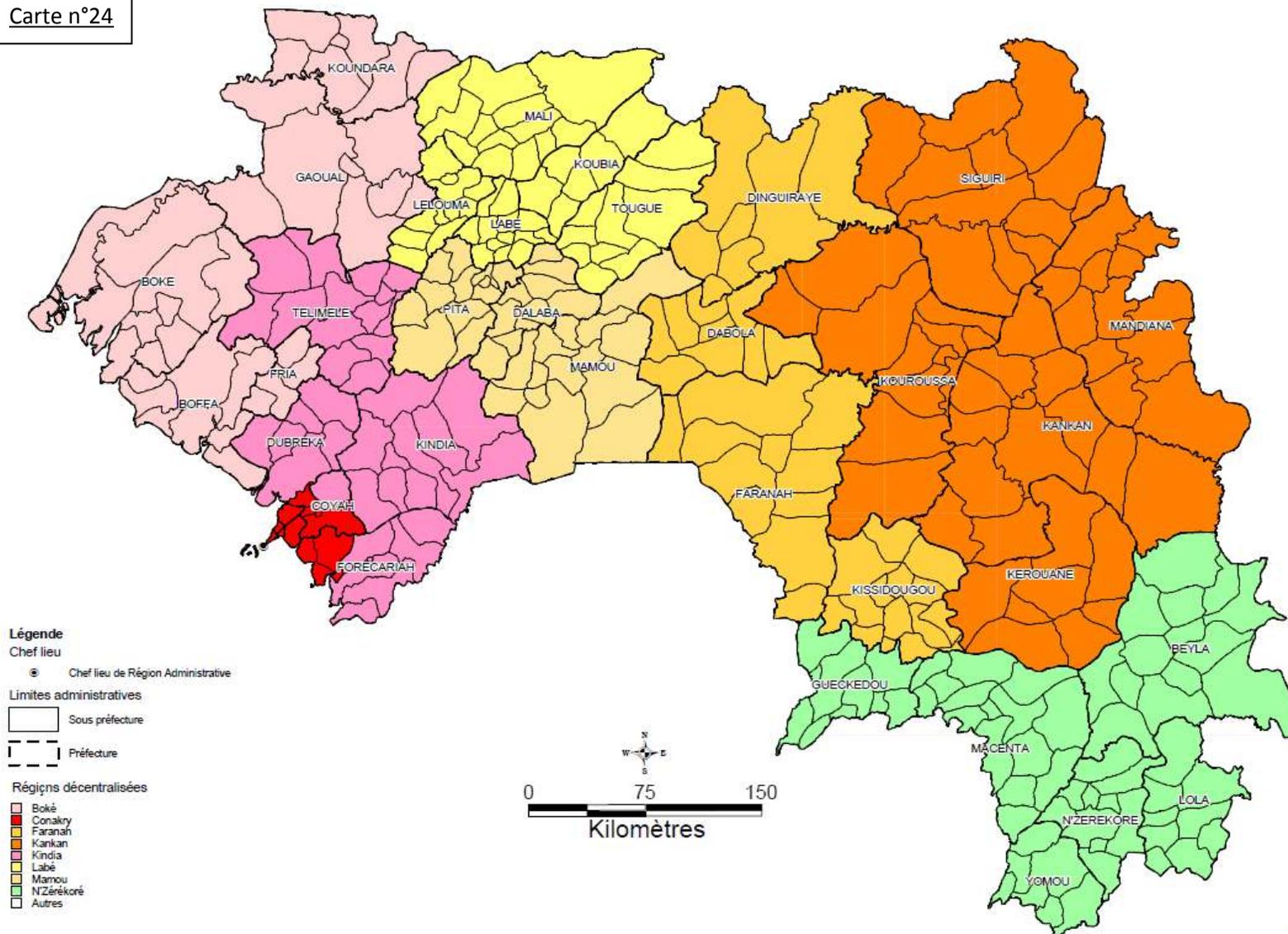
Scénario 1 "Découpage selon les 7 Régions Administratives"					
Source : ONRG 2012					
Régions	Superficies en km ²	Projection population 2012	Densité de population	Part du territoire national	Part de la population nationale
Région spéciale de Conakry	443	1 783 141	4 025	0,2%	15,3%
Boké	34 427	1 239 774	36	14%	11%
Faranah	35 840	980 633	27	15%	8%
Kankan	72 032	1 648 660	23	29%	14%
Kindia	25 799	1 521 875	59	10%	13%
Labé	22 742	1 312 993	58	9%	11%
Mamou	17 856	987 215	55	7%	8%
N'Zérékoré	36 729	2 198 592	60	15%	19%
Guinée	245 868	11 672 883	47	100%	100%



Région	Distance	Part du territoire selon la distance au chef lieu	Part à moins et plus de 100 km du chef lieu
N'Zérékoré	0 à 50 km	18%	48%
	50 à 100 km	30%	
	100 à 150 km	24%	52%
	150 à 200 km	20%	
	Plus de 200 km	7%	
		100%	100%
Kankan	0 à 50 km	11%	43%
	50 à 100 km	32%	
	100 à 150 km	37%	57%
	150 à 200 km	16%	
	Plus de 200 km	3%	
		100%	100%
Faranah	0 à 50 km	21%	49%
	50 à 100 km	28%	
	100 à 150 km	24%	51%
	150 à 200 km	17%	
	Plus de 200 km	9%	
		100%	100%
Mamou	0 à 50 km	35%	90%
	50 à 100 km	55%	
	150 à 200 km	10%	
		100%	100%
Labé	0 à 50 km	22%	71%
	50 à 100 km	49%	
	125 à 150 km	29%	29%
	150 à 200 km	0,2%	
		100%	100%
Boké	0 à 50 km	22%	54%
	50 à 100 km	32%	
	100 à 150 km	17%	46%
	150 à 200 km	20%	
	Plus de 200 km	9%	
		100%	100%
Kindia	0 à 50 km	30%	76%
	50 à 100 km	46%	
	100 à 150 km	21%	24%
	150 à 200 km	3%	
		100%	100%
Conakry	0 à 50 km	100%	100%
		100%	100%
Distance au chef lieu pour l'ensemble de la Guinée	0 à 100 Km		56%
	Plus de 100 km		44%

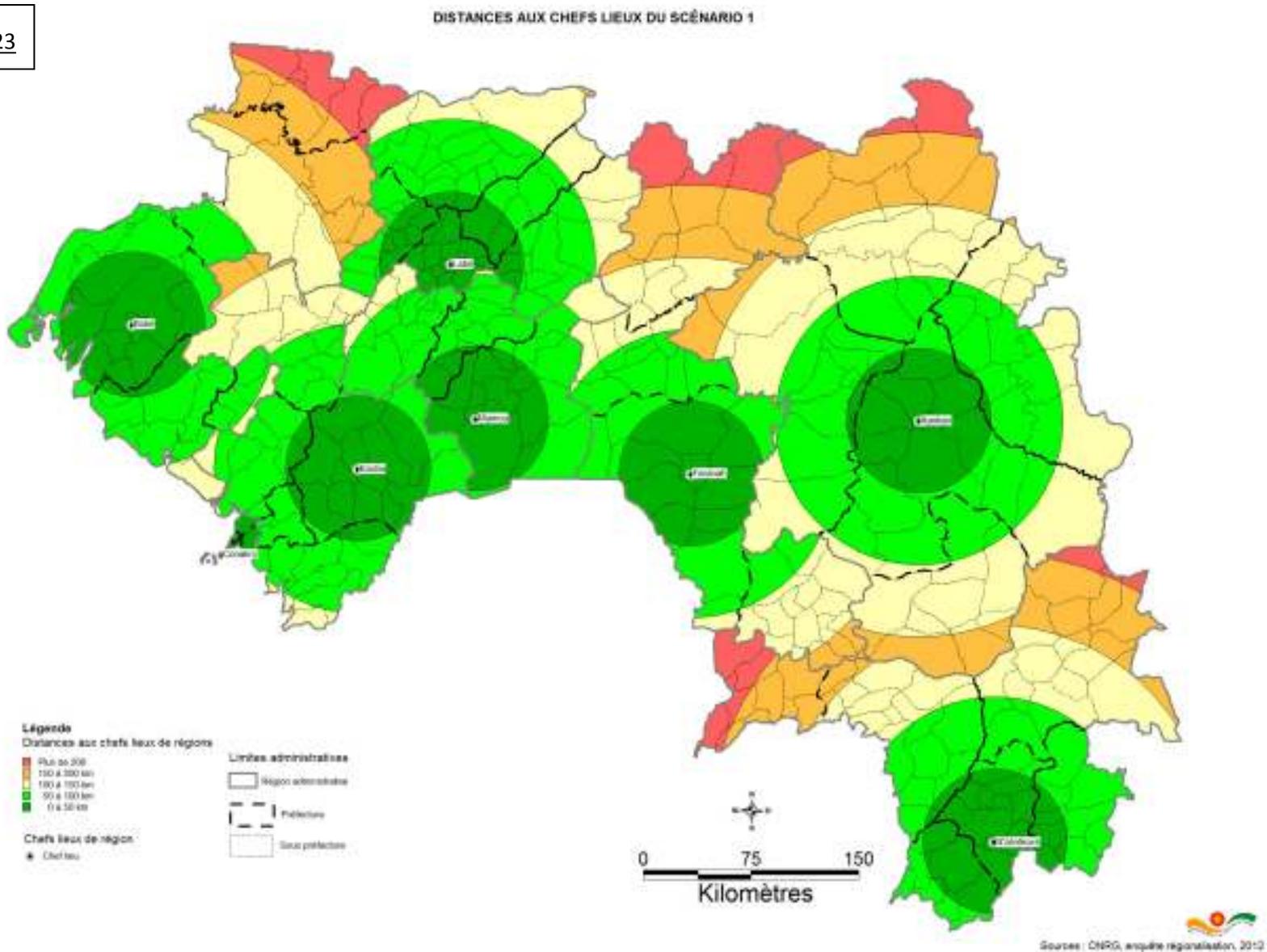
SCÉNARIO A : LE DÉCOUPAGE SELON LES 7 RÉGIONS ADMINISTRATIVES
 ET LA RÉGION SPÉCIALE DE CONAKRY

Carte n°24



Sources : ONRG / Enquête Régionalisation 2012

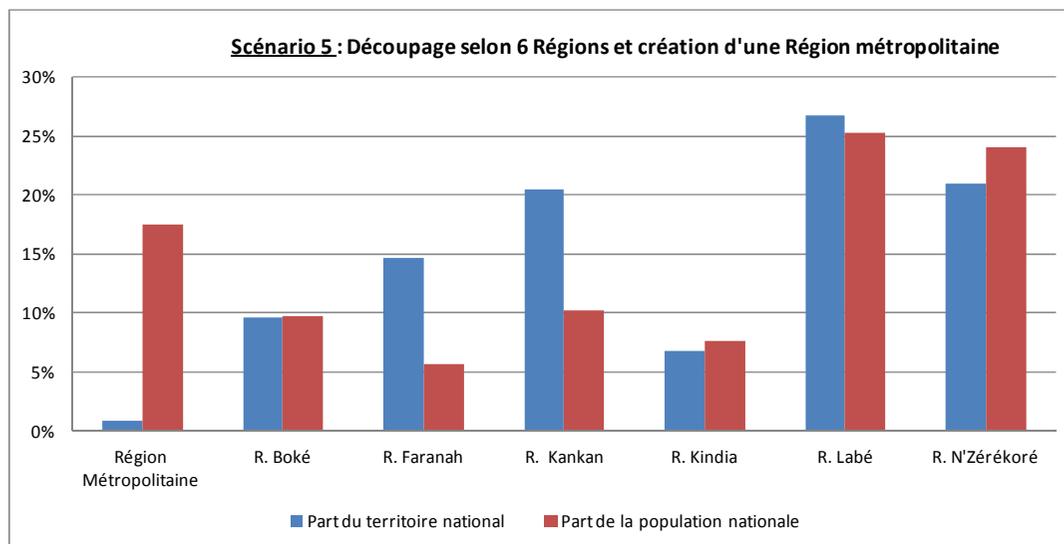
Carte n°23



▪ **Le scénario B « Le découpage selon 6 Régions et la création d'une Région métropolitaine »**

Au regard des faiblesses repérées dans le scénario A en termes de pertinence territoriale et économique des Régions Administratives existantes sans pour autant aller vers des Régions Naturelles aux contours trop vastes (risque de perte de proximité du service régional rendu, difficultés d'échanges entre les acteurs régionaux, coûts de fonctionnement élevés des institutions régionales du fait des frais de déplacement...), le scénario B propose une subdivision de la Haute Guinée en deux Régions et une subdivision de la Guinée Maritime en deux Régions.

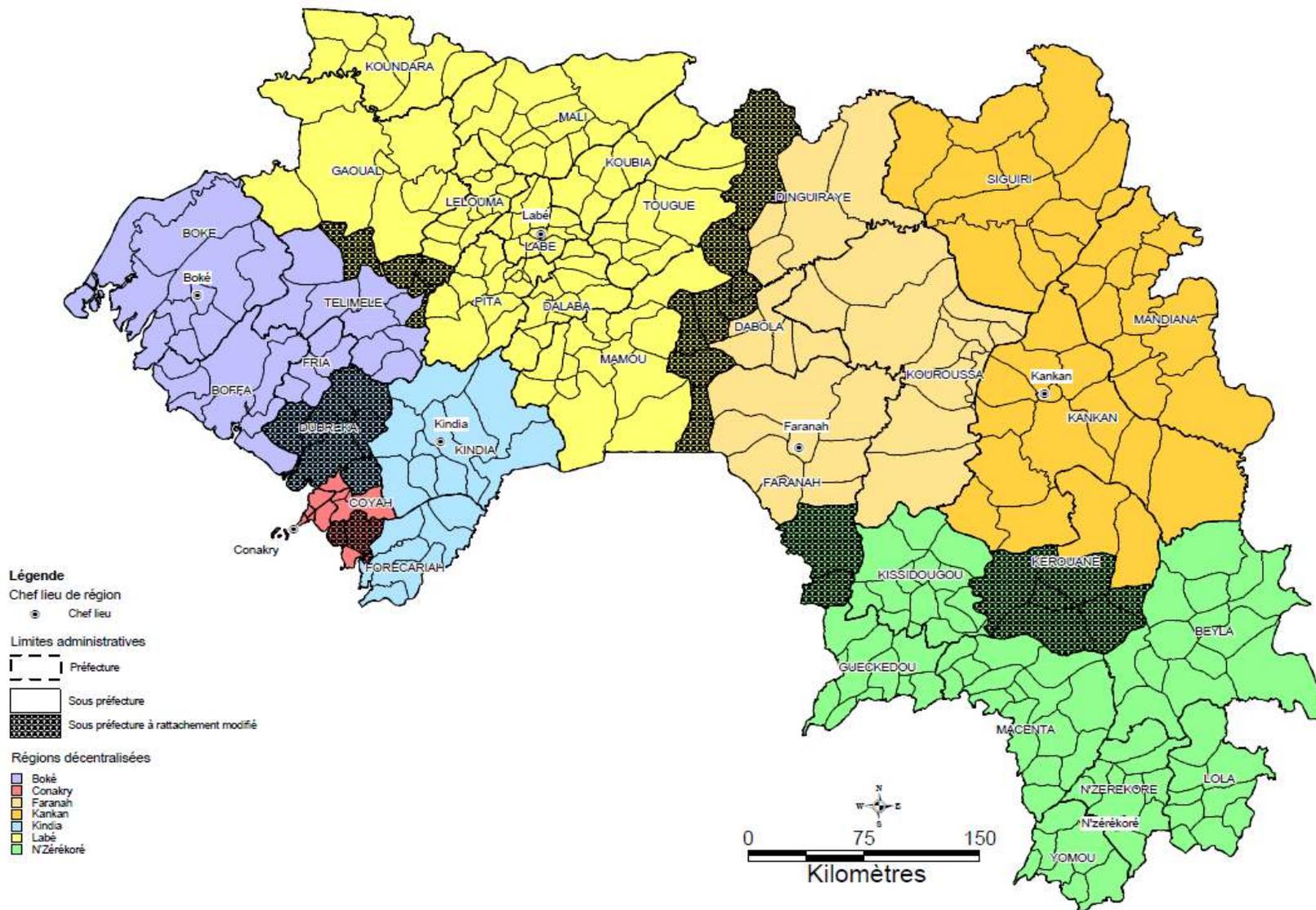
Scénario 5 : "Découpage selon les 6 Régions et création d'une Région métropolitaine"					
Régions	Superficies en km ²	Projection population 2012	Densité de population	Part du territoire national	Part de la population nationale
Région Métropolitaine	2 089	2 037 454	975	0,8%	17,5%
R. Boké	23 731	1 135 585	48	9,7%	9,7%
R. Faranah	36 077	666 829	18	15%	6%
R. Kankan	50 199	1 185 363	24	20%	10%
R. Kindia	16 540	896 429	54	7%	8%
R. Labé	65 716	2 951 231	45	27%	25%
R. N'Zérékoré	51 516	2 799 992	54	21%	24%
Guinée	245 868	11 672 883	47	100%	100%



Région	Distance	Part du territoire selon la distance au chef lieu	Part à moins et plus de 100 km du chef lieu
Boké	0 à 25 km	33%	84%
	50 à 100 km	51%	
	100 à 150 km	16%	
	Plus de 150 km	100%	
Faranah	0 à 50 km	28%	72%
	50 à 100 km	44%	
	100 à 150 km	21%	
	150 à 200 km	8%	
Kankan	0 à 50 km	12%	40%
	50 à 100 km	28%	
	100 à 150 km	28%	
	150 à 200 km	16%	
	200 à 250 km	13%	
	Plus de 250 km	3%	
Labé	0 à 50 km	13%	49%
	50 à 100 km	36%	
	100 à 150 km	35%	
	150 à 200 km	16%	
	Plus de 200 km	1%	
Kindia	0 à 50 km	49%	100%
	50 à 100 km	51%	
	Plus de 100 km	100%	
N'Zérékoré	0 à 50 km	13%	60%
	50 à 100 km	21%	
	100 à 150 km	21%	
	150 à 200 km	26%	
	200 à 250 km	14%	
	Plus de 250 km	5%	
Région métropolitaine	0 à 50 km	79%	100%
	50 à 100 km	21%	
Distance au chef lieu pour l'ensemble de la Guinée	0 à 100 Km		60%
	Plus de 150 km		40%

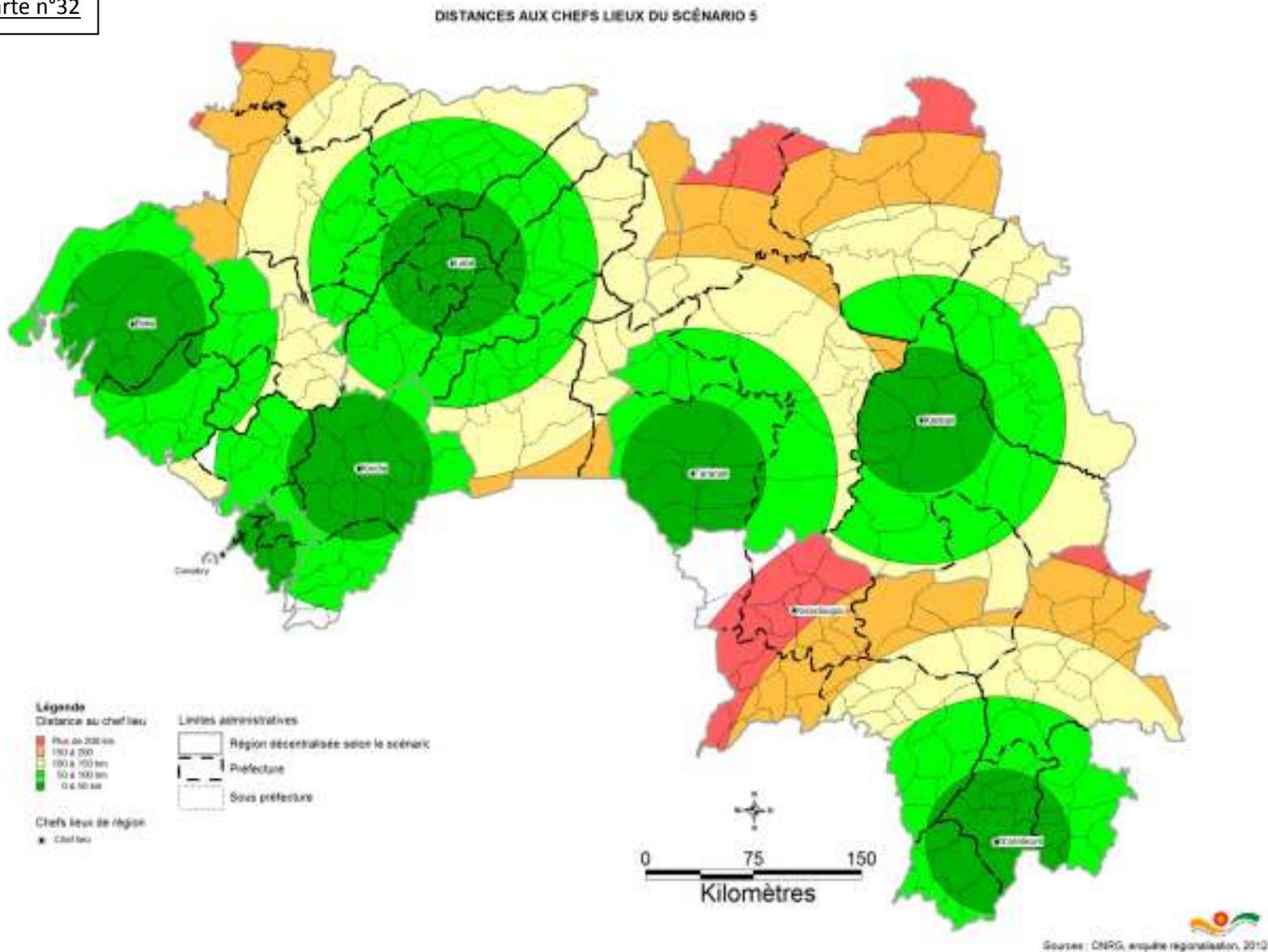
Carte n°31

SCÉNARIO B : LE DÉCOUPAGE SELON 6 RÉGIONS ET CRÉATION D'UNE RÉGION MÉTROPOLITAINE



Sources : ONRG / Enquête Régir

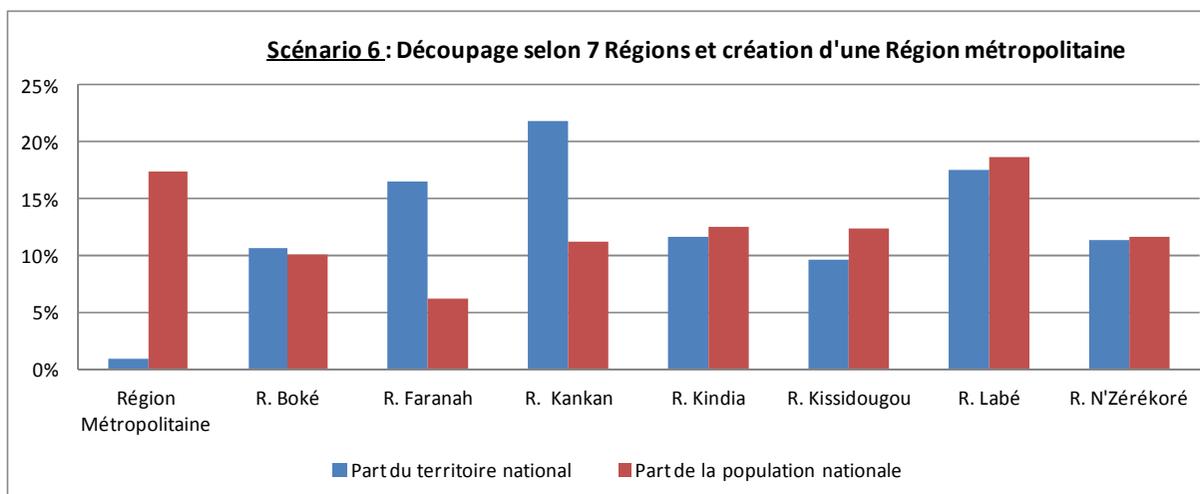
Carte n°32



▪ **Le scénario C : « Le découpage selon 7 Régions et la création d'une Région métropolitaine »**

Le scénario C va encore plus loin que le scénario B. Ce scénario propose par ailleurs une subdivision de la Guinée Forestière en deux Régions et une redistribution de la Région Administrative de Mamou entre une Région de Labé, cœur de la Moyenne Guinée, et une Région de Kindia recomposée.

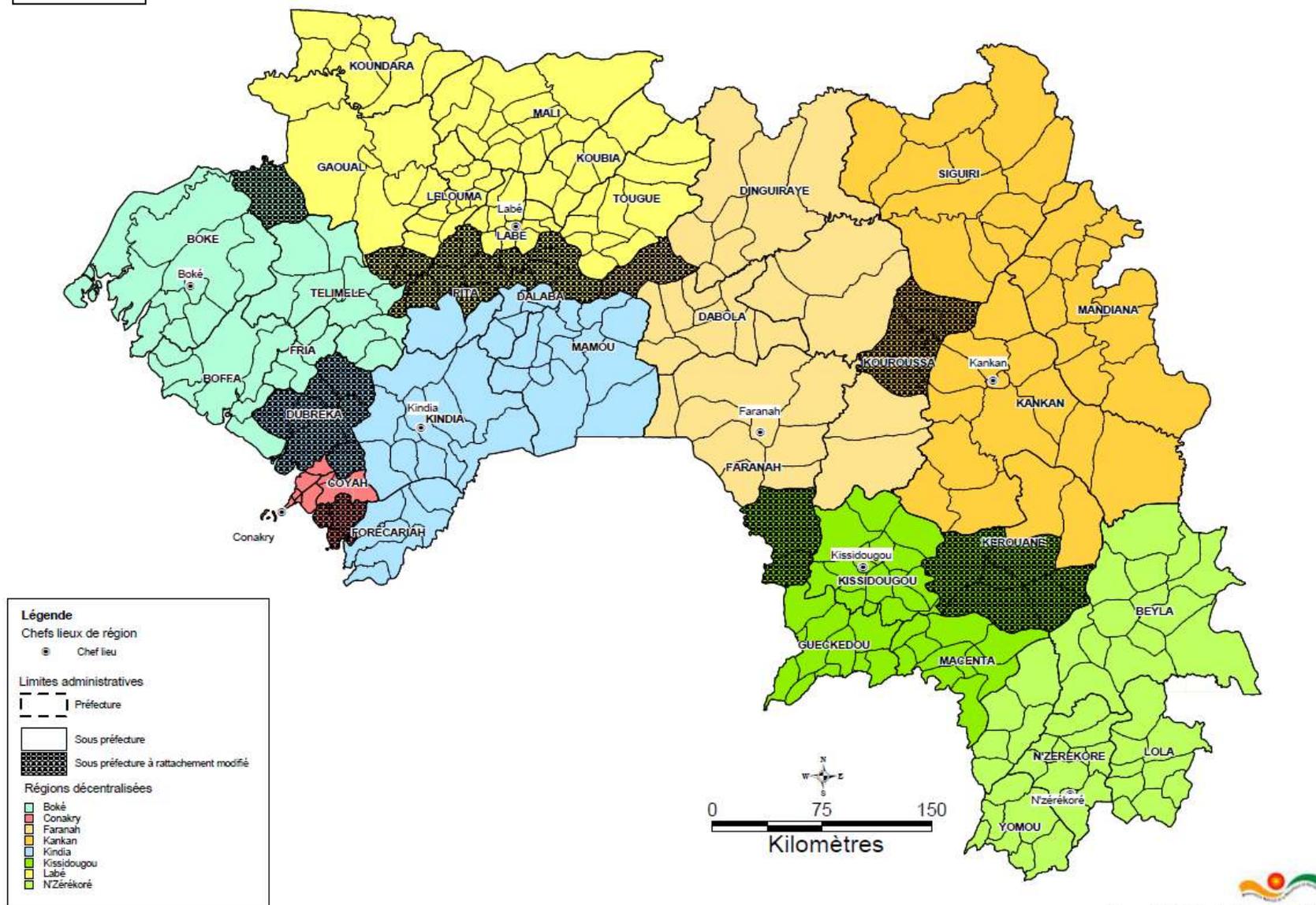
Scénario 6 : "Découpage selon les 7 Régions et création d'une Région métropolitaine"					
Régions	Superficies en km ²	Projection population 2012	Densité de population	Part du territoire national	Part de la population nationale
Région Métropolitaine	2 089	2 037 454	975	0,8%	17,5%
R. Boké	26 013	1 171 097	45	10,6%	10,0%
R. Faranah	40 789	729 196	18	17%	6%
R. Kankan	53 624	1 307 910	24	22%	11%
R. Kindia	28 669	1 455 027	51	12%	12%
R. Kissidougou	23 563	1 439 205	61	10%	12%
R. Labé	43 168	2 172 207	50	18%	19%
R. N'Zérékoré	27 953	1 360 787	49	11%	12%
Guinée	245 868	11 672 883	47	100%	100%



Région	Distance	Part du territoire selon la distance au chef lieu	Part à moins et plus de 100 km du chef lieu
Boké	0 à 50 km	30%	83%
	50 à 100 km	53%	
	Plus de 100 km	17%	17%
		100%	100%
Faranah	0 à 50 km	18%	49%
	50 à 100 km	31%	
	100 à 150 km	26%	51%
	150 à 200 km	16%	
	Plus de 200 km	8%	
		100%	100%
Kankan	0 à 50 km	15%	51%
	50 à 100 km	36%	
	100 à 150 km	31%	49%
	150 à 200 km	14%	
	Plus de 200 km	4%	
	100%	100%	
Kissidougou	0 à 50 km	33%	78%
	50 à 100 km	45%	
	100 à 150 km	22%	22%
	150 à 200 km	1%	
		100%	
Labé	0 à 50 km	18%	56%
	50 à 100 km	39%	
	100 à 150 km	32%	44%
	150 à 200 km	11%	
	Plus de 200 km	1%	
		100%	100%
Kindia	0 à 25 km	27%	72%
	5 à 100 km	45%	
	100 à 150 km	23%	28%
	150 à 200 km	5%	
		100%	
N'Zérékoré	0 à 25 km	24%	60%
	75 à 100 km	36%	
	100 à 125 km	21%	40%
	150 à 200 km	17%	
	Plus de 200 km	2%	
		100%	100%
Région Capitale	0 à 50 km	79%	100%
	50 à 100 km	21%	
Distance au chef lieu pour	0 à 100 Km		61%
	Plus de 150 km		39%

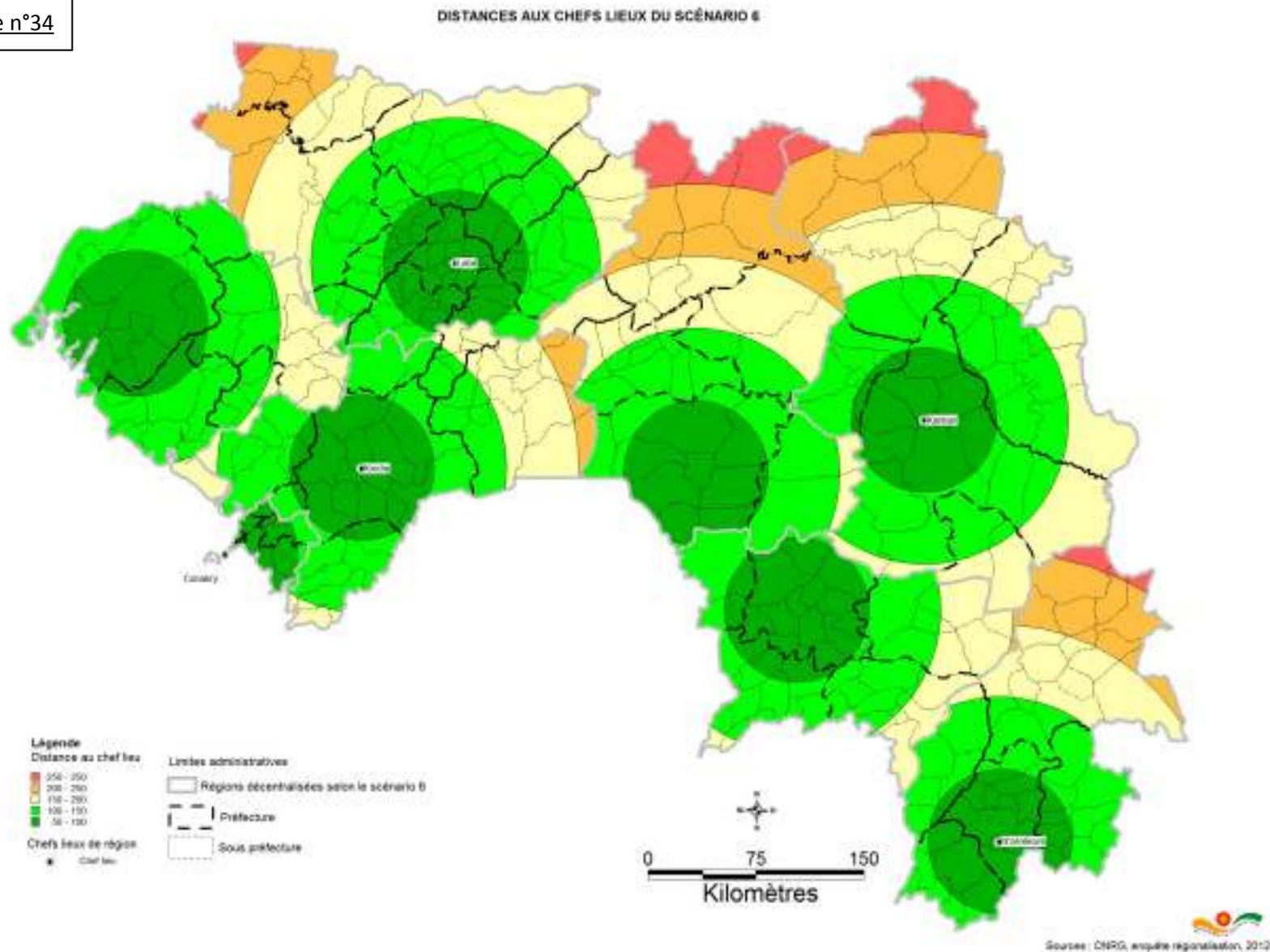
Carte n°33

SCÉNARIO C : LE DÉCOUPAGE SELON 7 RÉGIONS ET CRÉATION D'UNE RÉGION MÉTROPOLITAINE



Sources : ONRG / Enquête Régionalisation 2012

Carte n°34



▪ **Tableau comparatif de synthèse des atouts et faiblesses des 3 scénarios préférentiels**

Le tableau synoptique ci après résume les forces et faiblesses des trois options préférentielles. Ce tableau se structure à partir d'une grille d'analyse synthétique à trois principaux critères :

- Le **critère premier** portant sur la pertinence des **périmètres régionaux** en termes d'assise territoriale cohérente **pour mettre en place des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique**. On pourrait prétendre que le découpage régional devrait tenir compte en théorie de ce seul critère dans la mesure où la mission première des Régions décentralisées consiste à assurer une fonction de stratège et d'animateur des territoires.
- **Deux autres critères relèvent de considérations plus pragmatiques**. Il s'agit en effet de **s'assurer que le découpage régional ne se transforme pas in fine en frein à la régionalisation** du fait des résistances et des blocages éventuels dans l'hypothèse de fortes évolutions des périmètres régionaux. Ces critères portent d'une part sur **les impacts en termes de gouvernance et de proximité du service rendu** et d'autre part, sur **le degré de faisabilité technique** plus ou moins aisé, partant du principe que la reprise du découpage des 7 Régions Administratives offre de ce point de vue un réel avantage.

Les trois scénarios préférentiels présentent les atouts et limites respectifs suivants.

Scénarios	Aménagement du territoire et Développement économique	Gouvernance et proximité du service rendu	Faisabilité technique
Scénario A « Le découpage selon les 7 Régions Administratives actuelles et la Région métropolitaine de Conakry »	A l'exception de la prise en compte de la Région métropolitaine de Conakry, les cohérences territoriales sont globalement faibles (cf. limites détaillées dans le Scénario 1 ¹⁵) -	La reprise du découpage en 8 Régions débouche logiquement sur des périmètres de taille limitée d'où une proximité du service rendu mais une masse critique limitée dans la mutualisation des moyens. +/-	Par définition, ce scénario présente un degré de facilité dans la mise en œuvre puisqu'il s'agit de reprendre le découpage existant à l'exception de l'extension de la Région spéciale de Conakry ++

¹⁵ Cf ; Rapports intermédiaires phases 1 et 2

Scénarios	Aménagement du territoire et Développement économique	Gouvernance et proximité du service rendu	Faisabilité technique
<p>Scénario B « Le découpage selon 6 Régions et la création d'une Région métropolitaine »</p>	<p>Ce scénario prend le plus en compte les logiques territoriales : région métropolitaine de Conakry, logiques naturelle et économiques, bassins de peuplement...</p> <p style="text-align: center;">++</p>	<p>Ce scénario peut apparaître problématique dans certains ensembles régionaux du fait des distances importantes entre la ville, chef lieu et les secteurs les plus éloignés des Régions considérées. Pour autant, la Région n'a pas vocation à gérer des services de proximité et l'organisation des services régionaux peut être polycentrique. Par ailleurs, la taille des Régions permet une forte mutualisation des moyens</p> <p style="text-align: center;">+/-</p>	<p>Ce scénario suppose de fortes évolutions par rapport à l'organisation administrative déconcentrée actuelle. La mise en œuvre de ce nouveau découpage risque d'être un facteur de résistance et de blocage à l'avancée de la régionalisation.</p> <p style="text-align: center;">-</p>
<p>Scénario C « Le découpage selon 7 Régions et la création d'une Région métropolitaine »</p>	<p>Ce scénario s'inscrit dans bon nombre de logiques territoriales mais présente certaines limites importantes : division de la Guinée Forestière ou de la Moyenne Guinée.</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<p>Ce scénario s'efforce de maintenir une distance satisfaisante entre tout point du territoire national et les villes, chefs lieux des Régions. Pour autant, le maintien d'un découpage en 8 Régions pose des limites en termes de mutualisation des moyens.</p> <p style="text-align: center;">+/-</p>	<p>Ce scénario suppose de fortes évolutions par rapport à l'organisation administrative déconcentrée actuelle. La mise en œuvre de ce nouveau découpage risque d'être un facteur de résistance et de blocage à l'avancée de la régionalisation.</p> <p style="text-align: center;">-</p>

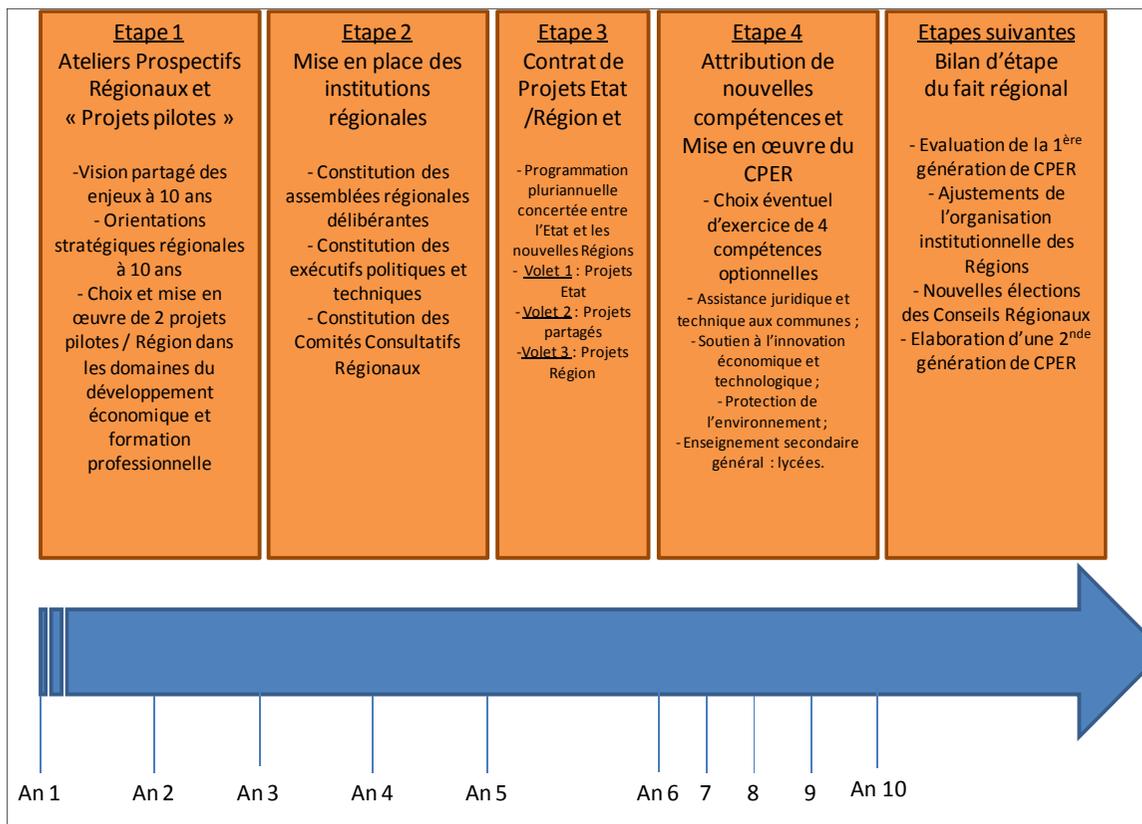
« LA FEUILLE DE ROUTE »

1. Un processus en 4 étapes sur 10 ans

Au regard du paysage institutionnel guinéen tel que décrypté dans le Rapport intermédiaire des phases 1 et 2 de l'étude, **le pari des Régions ne pourra être gagné qu'à la condition d'une mise en place progressive identifiant pas à pas les différentes étapes à franchir.**

Cette **montée en puissance progressive du fait régional décentralisé** suppose d'établir des préconisations qui distinguent les mesures à mettre en œuvre à court terme de celles qu'on l'on envisage à moyen et long termes.

Rappelons pour illustration que la création des Régions françaises décentralisées a nécessité près de 20 ans, depuis l'échec du référendum de 1969 en passant par la création des Etablissements Publics Régionaux en 1972 et les lois de décentralisation de 1982-1983 pour in fine obtenir des collectivités régionales de plein exercice à compter des premières élections régionales tenues en 1986. Ce **principe transversal** est d'ailleurs conforme aux objectifs fixés par la LPNDDL rappelé ci avant.



Il est proposé de séquencer la montée en puissance des Régions guinéennes en cinq principales étapes :

- **L'émergence du fait régional** à la faveur de l'organisation « **d'ateliers prospectifs régionaux** » dans le cadre des périmètres régionaux arrêtés ;
- La mise en place des **institutions régionales décentralisées** ;
- La **formalisation** des **Contrats de Projets Etat/Région** ;
- La **mise en œuvre** des **Contrats de Projets Etat/Région** ;
- La réalisation d'un **bilan d'étape** et **l'ajustement des institutions régionales**.

Cette « feuille de route » de mise en place progressive des Régions est représentée dans le schéma ci contre.

2. Etape 1 : Emergence du fait régional à la faveur de la tenue des Ateliers Prospectifs Régionaux et des Projets pilotes

a) Objectifs poursuivis de l'étape

Au regard du caractère profondément novateur de la décentralisation régionale en Guinée d'une part en termes d'appropriation collective de ce nouvel échelon territorial qui jusqu'à présent reste très faiblement appréhendé par les acteurs – réalité déconcentrée très faiblement effective à ce jour – et d'autre part, en termes de renouvellement profond de la politique d'aménagement du territoire et de planification stratégique prospective, il est proposé une étape préalable à l'institution effective des Régions décentralisées.

Il s'agit en effet de mobiliser l'ensemble des acteurs (administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, élus communaux, acteurs de la société civile, acteurs économiques, partenaires techniques et financiers) sur l'élaboration concertée de visions régionales partagées des enjeux de développement économiques, sociaux et environnementaux à l'aune des dix prochaines années et à l'établissement des priorités régionales.

Ce travail vise tout d'abord à faciliter l'appréhension de ces nouveaux périmètres d'actions des politiques publiques quel que soit le découpage régional qui sera retenu. Il s'agit par ailleurs de mettre en action les compétences cardinales des Régions : l'aménagement du territoire et le soutien au développement économique. Enfin, cette première étape de travail doit pleinement associer les acteurs de la Planification socioéconomique car elle permettra la territorialisation du Plan quinquennal 2011-2015.

b) Modalités de mise en œuvre

Au cours de cette première séquence, la responsabilité politique pourrait être confiée aux Gouverneurs réorganisés dans le cadre des nouveaux périmètres régionaux, assistés de leur SERACCO respectif et du Bureau Régional de la Planification et du Développement. Il s'agit en effet d'impliquer tant les agents du MATD que ceux du Ministère du Plan.

A la faveur de l'organisation d'Ateliers Régionaux Prospectifs, il s'agira d'établir une vision régionale partagée des enjeux de développement durable à 10 ans, puis d'arrêter des orientations stratégiques régionales.

Ces orientations stratégiques régionales seront déclinées en 2 à 3 « Projets structurants » / Région dans les compétences stratégiques relevant du développement économique et/ou de la formation professionnelle. Ces « Projets structurants » seront immédiatement mis en œuvre de telle sorte qu'ils servent d'apprentissage au fait régional pour l'ensemble des acteurs. La mise en œuvre de ces « Projets structurants » pourra être élaborée sous la conduite de « Comités de pilotage régionaux » présidés par les Gouverneurs et composés de représentants des élus communaux.

Les diagnostics partagés des enjeux régionaux et les stratégies régionales constituent les documents cadres préparatoires à l'élaboration de programmations concertées et pluriannuelles entre l'Etat et les futures Régions qui sont prévues dans le cadre des CPER¹⁶ prévus en étape 3 (voir ci après).

3. Etape 2 : Mise en place des institutions régionales

a) Architecture générale proposée des institutions régionales

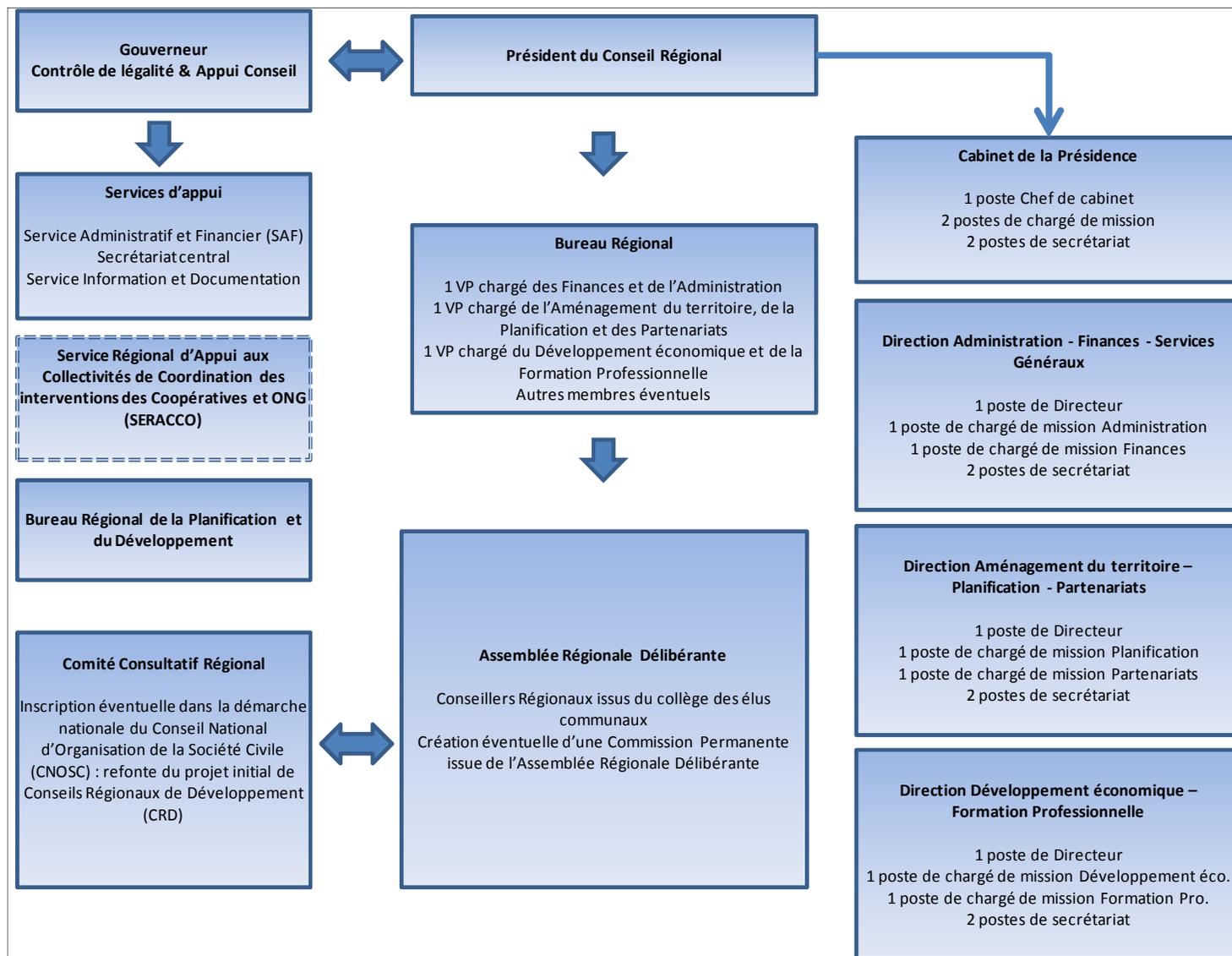
Fort des enjeux régionaux de développement durable repérés, de stratégies régionales arrêtées et de « Projets pilotes » engagés, il sera possible de créer les institutions régionales décentralisées. Cinq volets devront être abordés lors de cette étape de travail :

- L'attribution des compétences régionales de premier niveau ;
- L'élection et ou la constitution des assemblées régionales délibérantes;
- La constitution de l'exécutif régional à l'aune des compétences régionales de premier niveau attribuées ;
- La constitution des services administratifs et techniques régionaux à l'aune des compétences régionales de premier niveau attribuées ;
- La mise en place des Comités Consultatifs Régionaux.

Le schéma ci après donne une vue synoptique de l'organisation possible des institutions régionales.

¹⁶ Contrats de Projets Etat/Régions

La nouvelle collectivité régionale est constituée à partir de l'assemblée délibérante des Conseillers Régionaux qui élit en son sein un bureau constitué d'un Président et de Vices Présidents et qui peut, le cas échéant, élire par ailleurs une Commission Permanente. Le Conseil Régional sera amené à collaborer régulièrement avec les services déconcentrés de l'Etat représentés par le Gouverneur. Ce dernier pourra assurer une double mission. D'une part, assurer le contrôle de légalité a posteriori des actes et décisions du Conseil Régional et d'autre part, développer une mission nouvelle d'Appui Conseil auprès de la nouvelle collectivité avec l'appui de ses services (SERRACO, Bureau Régional du Plan et du Développement). Enfin, un Comité Régional Consultatif pourrait être constitué en vue de fédérer les acteurs socioéconomiques, de la société civile et des Organisations Non Gouvernementales. Ce Comité Régional Consultatif serait régulièrement sollicité pour émettre des avis et des contributions vis-à-vis des enjeux régionaux ou des projets développés par la collectivité régionale.



b) L'attribution des compétences régionales de premier niveau

La Région devant être avant tout une collectivité de mission dotée de compétences stratégiques, quatre blocs de compétences doivent leur être dévolus dès leur institution :

- L'aménagement du territoire et la planification régionale ;
- La coordination des démarches de développement local et des partenariats internationaux ;
- La politique économique et le soutien aux filières d'activités régionales ;
- La formation professionnelle.

Les premières déclinaisons opérationnelles des trois blocs de compétences sont détaillées dans le tableau figurant en Annexe n°3.

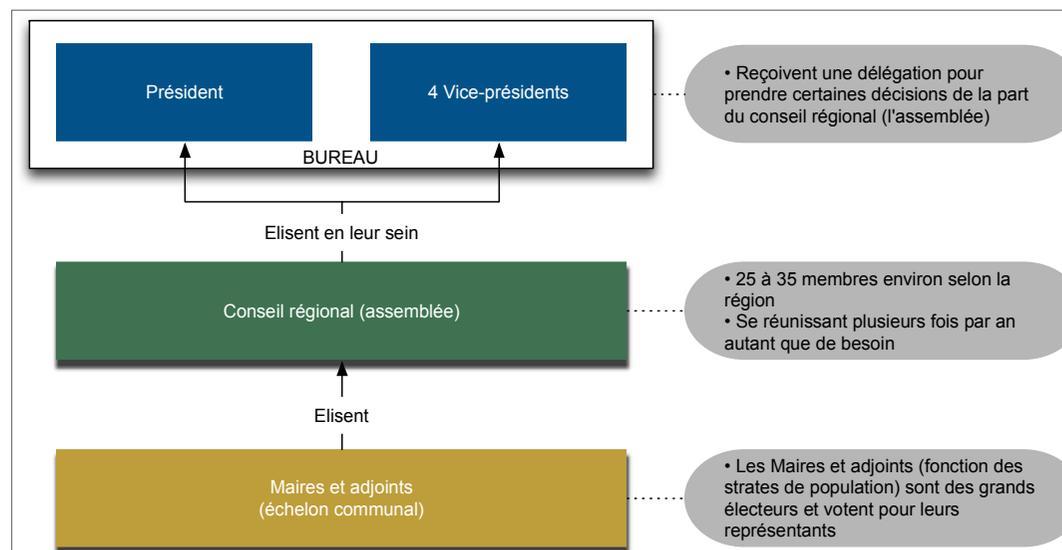
c) La constitution des assemblées régionales délibérantes : 3 scénarios

Scénario 1 : Un collège de grands électeurs (maires et adjoints) élisent les membres du conseil de la Région

Partant du constat que la légitimité démocratique de la décentralisation locale est battue en brèches. D'une part, le mandat actuel des élus communaux est arrivé à terme sans que de nouvelles élections locales soient à ce jour prévues.

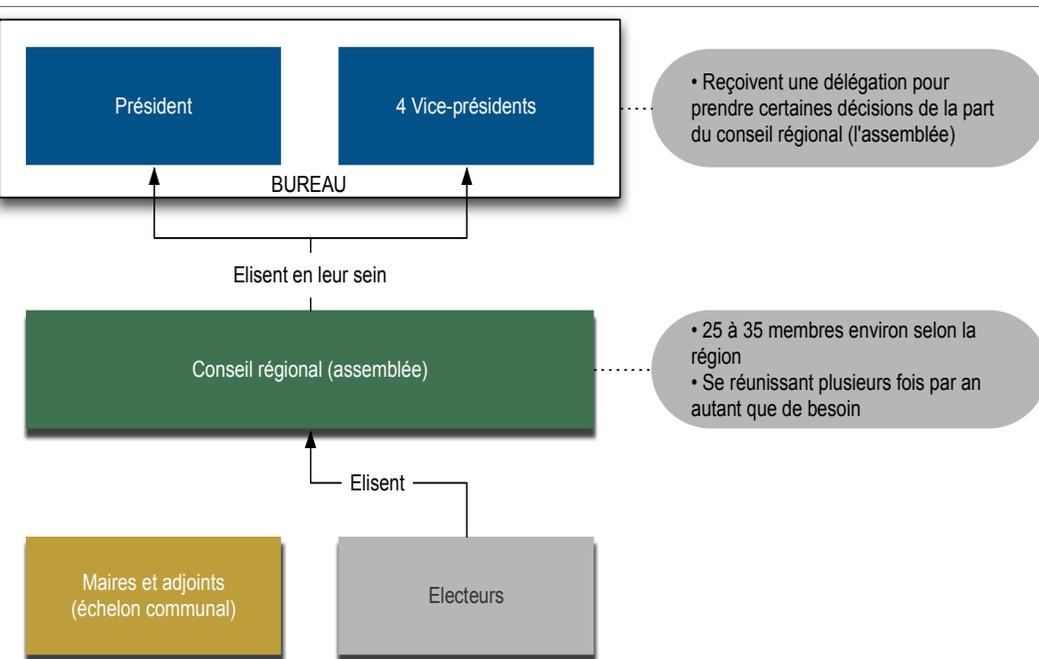
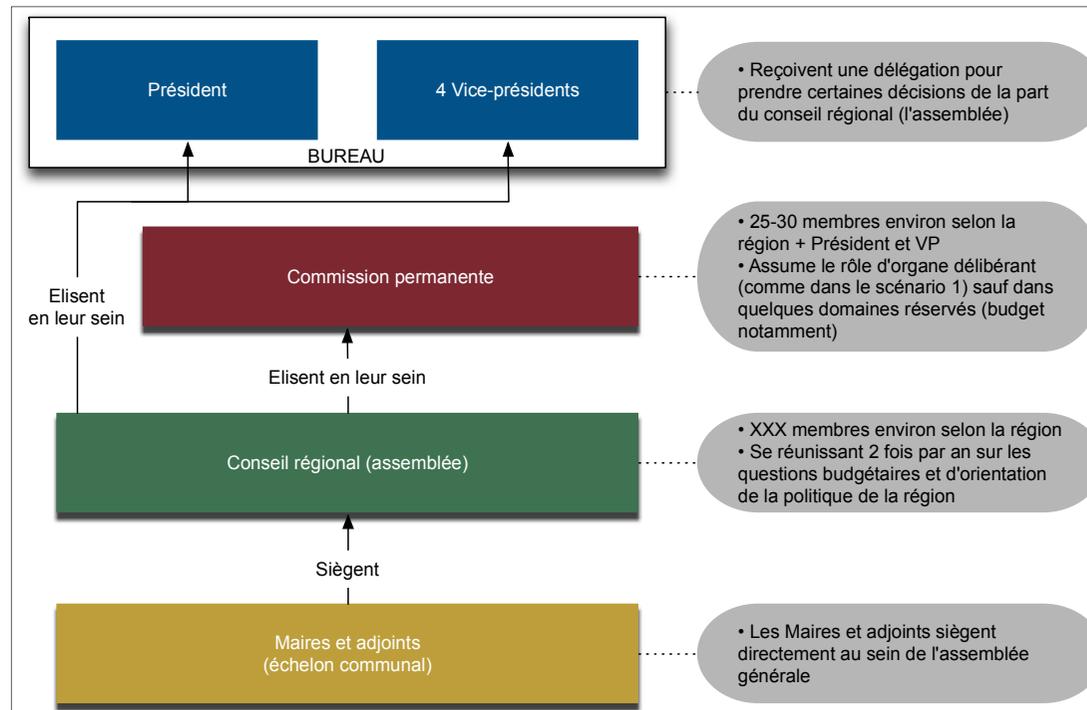
D'autre part, certaines pratiques locales ont partiellement discrédité la démocratie locale aux yeux des populations. Il paraît peu opportun d'imaginer dès la création des Régions, des élections régionales au suffrage universel direct même si ce mode d'élection offre une réelle lisibilité de l'institution régionale et constitue le meilleur moyen de responsabiliser les élus du fait de la sanction électorale.

Deux scénarios alternatifs de désignation des conseillers régionaux sont ici proposés.



Scénario 2 : Un collège de grands électeurs (maires et adjoints) élisent les membres du conseil de la Région

Scénario 3 : Organisation des élections régionales spécifique au suffrage universel direct



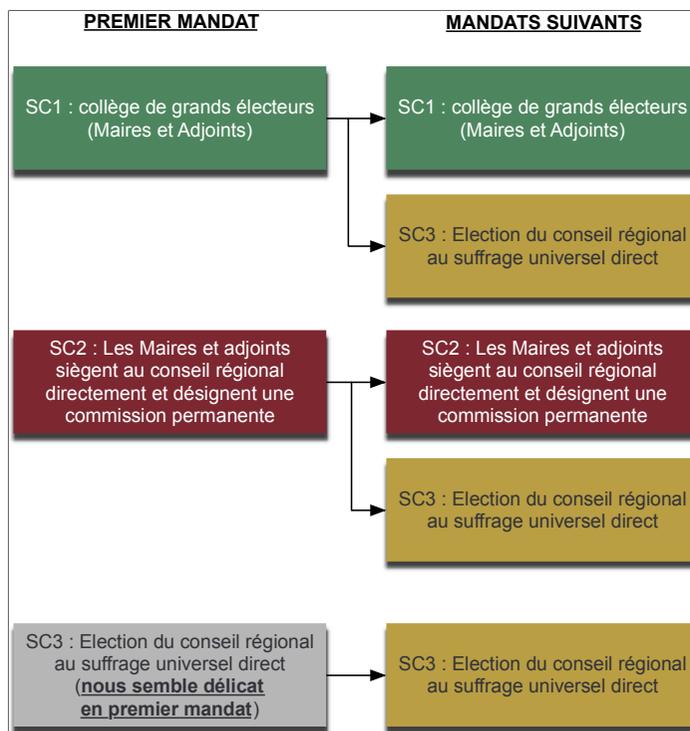
▪ **Tableau comparatif des différents scénarios**

Scénario	Avantages	Inconvénients	Mode de représentation du conseil régional ?	Adapté pour une application immédiate ?
1/ Un collège de grands électeurs (maires et adjoints) élisent les membres du conseil de la région	<ul style="list-style-type: none"> • Plus aisé dans un premier temps à mettre en place qu'une élection générale • Permet d'éviter une trop grande assemblée • Evite probablement une superposition de structure « concurrente » dans la mesure où sa légitimité est issue des communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation d'une élection au sein des élus communaux alors qu'ils sont en fin de mandat • Nécessite d'une certaine logistique et coût financier pour l'organisation de ces élections et coût 	Indirecte	Eventuellement
2/ Les Maires et adjoints sont les membres du futur conseil régional	<ul style="list-style-type: none"> • facile et très rapide à mettre en place • permet de faire démarrer l'échelon régional sur des élus ayant l'expérience de la décentralisation locale • Chaque commune est représentée (en fonction de sa population) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil régional plus important (mais peut être contrebalancé par une commission permanente plus restreinte ... permettant en réalité de tirer les bénéfices du scénario 1) • Risque que le conseil régional n'arrive pas à prendre une personnalité détachée des communes 	Indirecte	Oui
3/ Organisation d'une désignation au suffrage universel direct spécifique aux régions	<ul style="list-style-type: none"> • Solution la plus « ouverte » sur le plan démocratique • Permet d'éviter une trop grande assemblée 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite une grande logistique pour l'organisation de ces élections • Organisation d'une élection alors que la population va déjà être sollicitée sur les élections parlementaires et municipales • Risque de superposition d'une structure « concurrente » avec les communes 	Directe	Difficile dans l'immédiat

▪ **Vers des modalités évolutives de désignation des élus régionaux ?**

Si le scénario 3 apparaît peu pertinent à organiser dès la création des Régions, il n'en demeure pas moins un objectif à rechercher à moyen terme lorsque les Régions auront atteint une certaine maturité dans leur fonctionnement et leur reconnaissance dans le paysage institutionnel guinéen.

En ce sens, il paraît intéressant d'imaginer le cas échéant, un schéma évolutif entre les modalités de désignation des élus au cours du 1^{er} mandat et celles qui devront être organisées lors de second mandat. Différentes hypothèses sont détaillées dans le schéma ci après.



d) La constitution des exécutifs régionaux à l'aune des compétences régionales de premier niveau attribuées

L'assemblée délibérante régionale élit en son sein les membres de l'exécutif régional qui constitue le **Bureau du Conseil Régional**. Au regard des compétences de premier niveau dévolues, il est proposé une composition du Bureau régional suivante :

- Le **Président** du Conseil Régional, chef de l'exécutif régional et qui préside l'assemblée régionale délibérante ;
- Un **Vice Président en charge des Finances et de l'Administration** ;
- Un **Vice Président en charge de l'Aménagement du Territoire, de la Planification et des Partenariats locaux et internationaux** ;
- Un **Vice Président en charge du Développement Economique et de la Formation Professionnelle** ;
- Le cas échéant, d'autres membres du bureau.

e) La constitution des services administratifs et techniques des Régions

La constitution des Régions passe également par la constitution de sièges sociaux et physiques (Hôtels de Région), lieux de tenue des assemblées délibérantes et d'établissement de l'exécutif régional, mais aussi localisations des services administratifs et techniques des nouvelles collectivités. Le principe proposé consiste à implanter les Hôtels de Région dans les villes, chefs lieux de Région. Ces localisations seront fonctions du découpage régional retenu.

Pour autant et dans l'hypothèse où le découpage régional retenu se traduirait par des Régions plus vastes que le découpage administratif actuel, il serait possible d'imaginer dans un second temps, l'implantation d'antennes régionales de services dans les villes qui perdraient leur statut actuelle de chef lieu de Région Administratif.

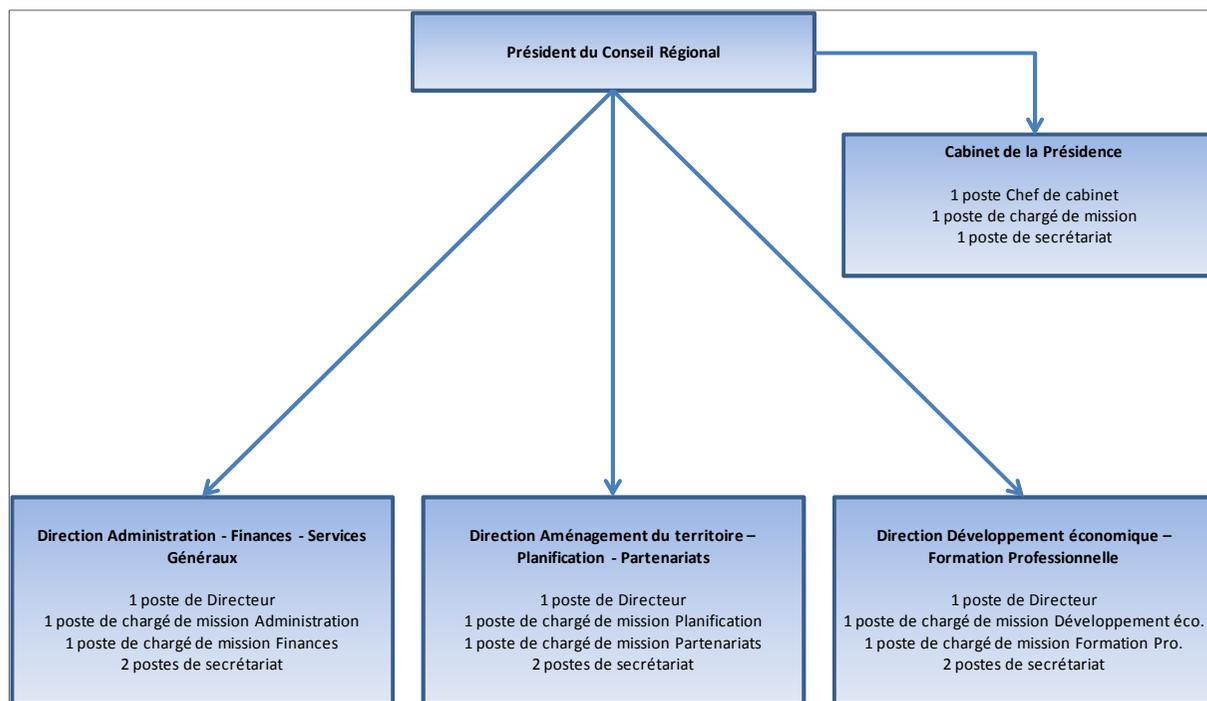
L'établissement physique des Hôtels de Région pourrait se traduire de trois manières :

- Soit une mise à disposition à titre gracieux par l'Etat de locaux au sein notamment des sièges de Gouvernorat,
- Soit une location de bâtiments de l'Etat aux futures Régions,
- Soit l'édification d'Hôtels de Région en partant de l'hypothèse d'une mise à disposition à titre gracieux des terrains par l'Etat et d'un financement de leur construction assuré par l'Etat à hauteur de 20% et par les partenaires internationaux à hauteur de 80%.

Comme rappelé dans le schéma ci contre, les Régions pourraient se doter d'une administration légère mais de niveau de qualification élevé au cours des premières années d'existence : une dizaine de cadres (Directeurs de service, Chargés de mission) et une dizaine d'agents administratifs ou techniques (Secrétaires, Sécurité, Chauffeurs) par Région.

Au-delà du cabinet de la Présidence, la structuration des services régionaux pourrait s'organiser à partir d'une direction administrative et financière et de deux directions techniques en résonance avec l'exercice des compétences de premier niveau :

- Direction de l'Aménagement du territoire, de la Planification et des Partenariats locaux et internationaux ;



- Direction du Développement économique et de la Formation Professionnelle.

A cela s'ajoute un Chargé de mission en charge du secrétariat technique du Comité Consultatif Régional.

f) La mise en place des Comités Consultatifs Régionaux

Partant notamment du constat **qu'il n'y a pas eu de véritable implication de la société civile lors de la mise en place de la décentralisation locale** et que sa légitimité démocratique est partiellement contestée au regard des certaines pratiques et limites constatées dès les années 2000, s'est engagé à partir de 2002, la mise en place de conseils de la société civile aux différents échelons territoriaux :

- Le **CNOSC**¹⁷ fédérant les conseils territoriaux et 54 réseaux thématiques organisés selon les secteurs ou ordres socioprofessionnels : organisations paysannes, avocats, comptables, médecins... Des réflexions sont en cours en vue d'élargir ces réseaux thématiques jusqu'à 80 sections ;
- 8 Comités Régionaux de Développement de la société civile ;
- 38 Conseils Préfectoraux de Développement;
- Et 303 Conseils Sous-préfectoraux.

Trois principaux objectifs étaient affichés lors du lancement de la démarche :

- Promotion de l'expression de la société civile,
- Promotion de la gouvernance démocratique en plaidant pour un transfert réel des compétences aux communes et action de veille sur les risques de pratiques déviantes,
- Promotion du partenariat avec implication des conseils de développement dans les dispositifs PACV¹⁸ et PDLG¹⁹.

Les constats exprimés en Régions sont à ce jour très nuancés quant au fonctionnement effectif et impacts générés en termes d'implication de la société civile. Il est néanmoins reconnu le fonctionnement des Conseils Préfectoraux de Développement dans les Régions minières, compte tenu que ces conseils ont à ce jour, la charge de répartir le fonds de développement économique alimenté par les taxes minières, aux communes, sièges ou frontalières des sites d'exploitation. Néanmoins, il est constaté **une absence de fonctionnement effectif ou visible des Conseils Régionaux de Développement.**

¹⁷ Conseil National d'Organisation de la Société Civile

¹⁸ Programme d'Appui aux Communautés Villageoises

¹⁹ Programme de Développement Local et de Gouvernance

A la faveur de la création des Régions décentralisées, **la relance de la démarche aux échelles régionales** apparaît indispensable en s'inscrivant dans le dispositif national du CNOsc. Il paraît souhaitable de **faire évoluer l'appellation de cette instance consultative « Conseil Régional de Développement » en « Comité Consultatif Régional »** de telle sorte à éviter tout amalgame avec la nouvelle collectivité local créée que constitue le Conseil Régional.

4. Etapes 3 et 4 : Elaboration des CPER, attribution de nouvelles compétences et mise en œuvre des CPER

a) L'élaboration des CPER sous la responsabilité conjointe de l'Etat et des Régions

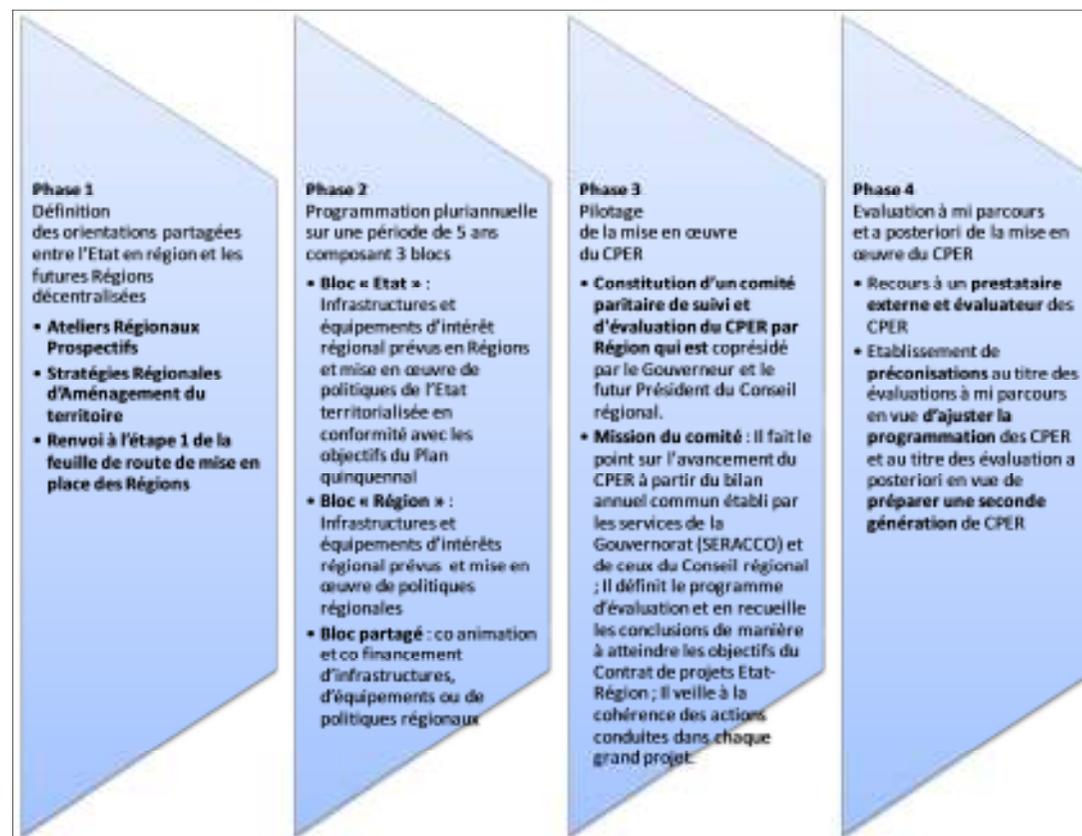
En tirant les enseignements de la mise en œuvre des « Projets pilotes » dans les régions prévus en étape 1 et sur la base des institutions régionales mises en place, il s'agit d'établir une programmation pluriannuelle de 5 ans déclinant les orientations définies dans le cadre des Ateliers Régionaux Prospectifs (Etape 1).

Ce travail de programmation sera mené sous la responsabilité conjointe du Gouverneur et du Président du Conseil Régional et se traduira par la formalisation de CPER²⁰. Il s'agira également de valoriser les travaux issus des Plans Régionaux quinquennaux existants par enrichissement et territorialisation des priorités du Plan socio-économique 2011-2015.

Chaque CPER pourra être structuré selon trois blocs :

- **Volet 1** : Projets portés exclusivement par l'Etat en Régions dans les domaines régaliens et ses champs d'interventions propres ;
- **Volet 2** : Projets de la Région dans ses domaines de compétences propres ;

²⁰ Contrats de Projets Etat/Régions



- **Volet 3** : Projets partagés entre l'Etat et la Région et co pilotés par le Gouvernorat et la Région décentralisée.

Le CPER sera l'instrument d'articulation de la politique nationale dans chacune des Régions et les politiques régionales décentralisées. Ce dispositif sera la concrétisation d'une nouvelle conception des relations entre l'Etat et les territoires au travers les Collectivités Régionales. La formule du contrat permet de substituer aux rapports traditionnels de subordination et de commandement des rapports fondés sur la négociation et la discussion.

Le CPER doit se situer au croisement de deux démarches à ce jour non connectées. Le CPER doit être à la fois un des débouchés opérationnels de la territorialisation de la planification socioéconomique de l'Etat (Plan quinquennal 2011-2015) et un des produits de la mise en œuvre de la compétence « aménagement du territoire et planification régionale » des futures Régions.

La procédure de mise en place du CPER pourra s'inscrire selon le schéma ci contre.

b) L'élargissement éventuel des compétences régionales pour mettre en œuvre les CPER

En fonction des actions retenues et inscrites en volets 2 ou 3 du CPER, chaque Région pourra s'attribuer de nouvelles compétences régionales à partir en optant pour l'une ou l'autre des compétences facultatives qui seront prévus par le législateur.

Sur la base des investigations et des concertations réalisées au cours des différentes phases de l'étude, quatre compétences de second niveau sont proposées :

- Assistance juridique et technique aux communes ;
- Soutien à l'innovation économique et technologique ;
- Protection de l'environnement ;
- Enseignement secondaire général à travers la gestion des lycées.

Les premières **déclinaisons opérationnelles des compétences facultatives** sont détaillées dans le tableau figurant en **Annexe 4**.

c) Renforcement de la structuration institutionnelle des Régions

Selon les compétences facultatives retenues pour chacune des Régions, il s'agira de renforcer la gouvernance politique et technique : élargissement du bureau par élection de nouvelles Vices Présidences, constitution de nouvelles directions dans les services techniques. Cette étape de travail doit être mise à profit, le cas échéant, pour prendre de nouvelles dispositions législatives et réglementaires en vue renforcer l'autonomie financière des collectivités régionales notamment à la faveur d'un renforcement de la fiscalité régionale²¹

²¹ Cf. Chapitre suivant « Première évaluation des besoins de financement des Régions et Fiscalité régionale »

LES BESOINS DE FINANCEMENT DES REGIONS ET LA FISCALITE REGIONALE

Le présent chapitre fournit des pistes de réflexion en matière de financement des Régions décentralisées issues :

- de l'analyse du financement actuel des collectivités locales en Guinée,
- des objectifs développés dans les rapports intermédiaires,
- de l'examen des mécanismes de financement des collectivités dans d'autres pays africains.

Il propose un dispositif permettant la mise en place des Régions décentralisées ainsi que leur fonctionnement sur dix ans.

Des études approfondies devront être réalisées afin de mesurer les enjeux en matière de fiscalité, notamment le rendement possible des taxes envisagées, liées à l'activité économique.

Une évaluation de l'ensemble du dispositif dans le cadre de l'étape 4 de la « feuille de route » détaillée ci avant, permettra de dresser un bilan du financement des Régions décentralisées et de l'améliorer, le cas échéant.

1. Le constat d'un faible rendement de la fiscalité locale actuelle

L'étude de novembre 2011 menée par le MATD, portant sur « la mise en place d'un dispositif de financement de la décentralisation et du développement local » a fait ressortir les principaux enseignements suivants :

- Des volumes et montants d'émissions qui varient très peu entre 2008 et 2010, traduisant la reconduction des données fiscales d'années en années. Toutefois, une nette amélioration de l'assiette a été constatée en 2011, signe que des marges d'amélioration existent ;
- Un taux de recouvrement globalement insuffisant en raison des difficultés de mise en œuvre des actions en recouvrement ;
- Des rendements faibles et peu en adéquation avec l'environnement, les dynamiques économiques et les niveaux d'activités des secteurs concernés ;
- Des montants par collectivité peu cohérents du fait de leur nature reconstituée par éclatement des rôles initiaux établis par la Préfecture, source d'une certaine opacité pour les collectivités.

Plusieurs causes sont mises en avant :

- Le manque chronique de moyens humains, techniques et matériels des services fiscaux : les agents recenseurs par exemple ne disposent pas de véhicule et ne peuvent déduire de frais de transport, n'ont pas à disposition de support de recensement ;
- Les difficultés d'évaluation de la matière imposable, notamment la valeur locative en l'absence de cadastre ;
- Des liens insuffisants entre les administrations, notamment entre les services en charge de l'immobilier, du foncier et l'autorité fiscale ;
- L'inexistence de cadres de concertation et de partenariat entre les services des impôts et les collectivités territoriales ;
- La rareté des contrôles administratifs suivis de sanctions ;
- Le faible niveau de déclaration des contribuables ;
- Une culture fiscale peu développée des élus locaux, souvent plus attentifs aux dépenses qu'aux recettes.

Dans ce contexte, il apparaît peu opportun d'asseoir le financement des Régions décentralisées sur la fiscalité actuelle, à travers un prélèvement supplémentaire à leur profit.

2. Les objectifs en matière de financement des Régions décentralisées

La mise en place progressive des Régions décentralisées nécessitera un financement différencié en fonction des étapes.

Le financement devra concilier deux objectifs :

- Garantir une solidarité financière entre les Régions décentralisées, à travers un mécanisme de péréquation, compte tenu des disparités de richesses existantes,
- Doter chaque Région décentralisée de ressources propres en lien avec les missions qu'il est envisagé de leur confier, ce qui signifie les orienter en direction des activités économiques.

Les limites de la fiscalité économique locale actuelle (contribution foncière unique, taxe professionnelle unique, patente, licence, taxe unique sur les véhicules) **ayant été posées, il conviendra d'inventer une nouvelle fiscalité.**

3. Un Fonds National pour les Régions décentralisées

L'examen de différents fonds nationaux²² conduit à poser une série de questions quant à son objet et son mode de fonctionnement.

- **Faut-il créer un fonds spécifique aux Régions ?** Ou bien simplement une nouvelle part du FDL, alimentée de manière spécifique afin de ne pas réduire les fonds destinés aux communes ?
- **Par qui l'abonder ?** Par l'Etat seul, Des partenaires extérieures ? Les collectivités elles-mêmes si elles sont dotées d'une fiscalité propre ?
- **De quelle manière l'Etat lui apporte-t-il des ressources ?** En fixant un pourcentage de ses recettes ? Ou bien une quote-part d'impôt national ?
- **Quel est son objet ?** Verser des subventions pour aider les Régions décentralisées à financer leurs projets ? Leur permettre de disposer de moyens minima pour fonctionner ? Attribuer des prêts ? Consentir des avances de trésorerie ?
- **Faut-il mettre en place des dotations sectorisées** par domaine de compétence ? Avec un « droit de regard » de l'Etat au titre des compétences transférées ?

²² La présentation des différents fonds et modes de financement des collectivités étudiés figure en annexe du présent rapport.

- **Quels critères utiliser pour la répartition entre les Régions décentralisées** (quelques exemples) : Le nombre d'habitant ? La superficie ? La performance ? La pauvreté de la population ? Le taux d'équipement ? La richesse fiscale (en cas d'impôt régional) ?
- Faut-il **une dotation minimum garantie à chaque Région ou bien tout péréquer** ?
- **Qui doit décider des critères de répartition** ? La structure en charge du fonds ? Ou bien l'Etat (ministères ou Assemblée Nationale) ?
- **Quelle structure doit gérer le fonds** ? Un établissement public national paritaire (éventuellement avec des agences régionales), à caractère administratif totalement autonome ? Une structure légère s'appuyant sur les services ministériels ?

Les réponses à ces différentes questions peuvent conduire à des fonds nationaux aux contours très différents.

Le dispositif proposé (cf. infra) pour amorcer la décentralisation sur cinq ans (étapes 3 et 4 de la « feuille de route ») constitue une première approche permettant une mise en place rapidement opérationnelle.

4. Le dispositif proposé : un financement progressif par étape

a) Modalités de financement de l'étape 1 « Ateliers Prospectifs Régionaux et Projets pilotes »

L'organisation des Ateliers Prospectifs Régionaux et l'aide à la formalisation des « Projets Pilotes » nécessitent un accompagnement méthodologique mobilisant tant des experts internationaux que locaux. Une mission d'expertises, d'animation et d'assistance méthodologique est estimée à une centaine de jours de mission par Région (60% Expertise locale, 40% Expertise internationale). Les coûts estimés sont les suivants :

- Coût unitaire d'une Mission d'Expertises et d'Accompagnement / Région : 100 K€
- Coût global Scénarios A et C (7 Régions) : 700 K€
- Coût global Scénarios B (7 Régions) : 600 K€

Les partenaires internationaux pourraient financer ces missions d'assistance et d'expertises.

Au cours des deux premières années, il s'agira de financer les projets pilotes qui seront identifiés. Le budget prévu pour chacun d'entre eux est estimé à 300 K€, soit un total de 600 K€ par Région décentralisée. Dans l'attente de la mise en place opérationnelle du financement des Régions décentralisées, il est proposé un financement porté par :

- L'Etat à hauteur de 20%,
- Les partenaires extérieurs pour le solde (soit 80%).

Ce qui se traduirait pour l'Etat par un budget global différencié selon le scénario de découpage régional retenu de 720 K€ (scénario B - 6 Régions), 840 K€ (scénarios A et C - 7 Régions).

b) Modalités de financement de l'étape 2 « Mise en place des institutions régionales »

Les années 3 et 4 seront marquées par l'institution des instances régionales décentralisées. Ce qui impliquera la construction des Hôtels de région ainsi que leur équipement en mobilier, informatique et véhicules.

Pour mémoire, le budget proposé est estimé à 950 K€ par siège.

Il est calculé de la manière suivante :

- 612,5 K€ pour le bâtiment (sur la base d'un prix de 500 €/m² et d'une surface estimée à 1 225 m²),
- 300 K€ pour dix véhicules,
- 37,5 K€ pour 25 bureaux équipés (mobilier+informatique).

Dans l'attente de la mise en place d'un financement des Régions décentralisées, il est proposé le même mode de financement que dans l'étape 1 :

- L'Etat à hauteur de 20%,
- Les partenaires extérieurs pour le solde (soit 80%).
- Soit une charge globale pour l'Etat évaluée à :
 - 5 700 K€ (scénario B),
 - 6 650 K€ (scénarios A et C).

Par ailleurs, dans l'attente de la mise en place du financement des Régions décentralisées, à titre exceptionnel, il est suggéré que l'Etat prenne à sa charge l'intégralité des charges de structure détaillées ci-après :

Le budget annuel global transitoire pour l'Etat s'établit donc à :

PRESENTATION DES CHARGES DE STRUCTURE POUR CHAQUE REGION						
Nature de la dépense	Quantité	Montant unitaire mensuel (GNF)	Nombre de Régions	Total mensuel (GNF)	Total mensuel (€)	Total annuel (€)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) X (2) X (3)	(5)=(4)/9000	(6) = (5) X 12
REMUNERATIONS ET INDEMNITES						
Indemnités du Président et des Vice-Présidents	5	500 000	1	2 500 000	278	3 333
Cabinet du Président						
Chef de cabinet	1	2 000 000	1	2 000 000	222	2 667
Chargés de mission	2	1 500 000	1	3 000 000	333	4 000
Secrétaires	2	700 000	1	1 400 000	156	1 867
Direction des Services Généraux et de l'Administration						
Directeur	1	1 700 000	1	1 700 000	189	2 267
Chargés de mission (administration, finances)	2	1 300 000	1	2 600 000	289	3 467
Secrétaires	2	700 000	1	1 400 000	156	1 867
Direction de la Planification Régionale et la Coordination des Partenaires Internationaux						
Directeur	1	1 700 000	1	1 700 000	189	2 267
Chargés de mission (planification, partenaires)	2	1 300 000	1	2 600 000	289	3 467
Secrétaires	2	700 000	1	1 400 000	156	1 867
Direction de l'Action Economique et de la Formation Professionnelle						
Directeur	1	1 700 000	1	1 700 000	189	2 267
Chargés de mission (filieres économiques régionales, formation professionnelle)	2	1 300 000	1	2 600 000	289	3 467
Secrétaires	2	700 000	1	1 400 000	156	1 867
Personnel gardiennage et entretien, chauffeurs	6	600 000	1	3 600 000	400	4 800
Sous-Total 1		16 400 000		29 600 000	3 289	39 467
AUTRES FRAIS DE FONCTIONNEMENT						
Consommables bureautiques	25	500 000	1	12 500 000	1 389	16 667
Communications	25	300 000	1	7 500 000	833	10 000
Carburant, entretien des véhicules	10	2 500 000	1	25 000 000	2 778	33 333
Assurance des véhicules	10	500 000	1	5 000 000	556	6 667
Assurance responsabilité civile	1	1 500 000	1	1 500 000	167	2 000
Assurance maladie professionnelle	26	29 167	1	758 342	84	1 011
Electricité (carburant groupe pour 8h/jour pendant 22 jours ouvrables)	1	83 600 000	1	83 600 000	9 289	111 467
Sous-Total 2		88 929 167	1	135 858 342	15 095	181 144
TOTAL GENERAL		105 329 167	1	165 458 342	18 384	220 611

- 1 323,6 K€ dans le scénario B,
- 1 544,3 K€ dans les scénarios A et C).

c) Modalités de financement des étapes 3 et 4 « Elaboration des CPER, attribution des nouvelles compétences et mise en œuvre des CPER »

▪ Vers la transformation du Fond de Développement Local en Fonds de Développement Territorial ?

Marquée des Contrats de Projet Etat/Région (CPER), cette troisième étape se conclura par la mise en place du mode de financement des Régions décentralisées. Il s'articulera autour de trois axes :

- Un fonds national,
- Une fiscalité nouvelle,
- La mobilisation des partenariats extérieurs.

Afin de ne pas complexifier inutilement le financement des collectivités, il est recommandé **d'intégrer un volet régional dans le dispositif de financement « Fonds de Développement Local (FDL) »** en cours de constitution, en créant une enveloppe dédiée. A l'origine dédié aux seules communes, il bénéficierait également aux nouvelles collectivités régionales qui n'existaient pas au moment où son principe a été acté, c'est-à-dire à l'issue des ateliers des 13 et 14 octobre 2011 tenus dans le cadre du dispositif de financement de la décentralisation et du développement local. Depuis lors, deux groupes de travail au Ministère des Finances et Ministère délégué au Budget étudient les modalités concrètes de fonctionnement du fonds.

Le fonds des Nations Unies (UNCDF-FENU) estime qu'une dotation de **3 \$ par habitant** et par an constitue le minimum²³ pour avoir un impact en termes de développement. Ce qui donne un **montant de l'ordre de 28 M€ qu'il est proposé de réévaluer à hauteur de 30 M€ avec un tiers, soit 10 M€ dédiés aux seules Régions décentralisées**. Le FDL deviendrait alors le **Fonds de Développement Territorial (FDT)**.

Dans un premier temps, son montant serait ainsi réparti :

- Prise en charge des frais de structure sur la base d'un prix global et forfaitaire identique par Région décentralisée,
- Versement du solde en fonction de la population à partir d'un montant par habitant.

Conformément aux orientations définies en octobre 2011, il sera abondé par :

- L'Etat, sur la base d'un pourcentage de ses recettes, par exemple les taxes minières,
- Les partenaires au développement,

²³ Source : Rapport Final de novembre 2011 relatif à la mise en place d'un dispositif de financement de la décentralisation et du développement local, I&D-AFC.

- Des contributions d'entreprises et autres dons.

La part de l'Etat provenant de ses ressources propres, et donc de la fiscalité, il n'apparaît pas pertinent de doter les Régions décentralisées d'une fiscalité transférée par l'Etat (cela équivaldrait à un « double paiement » par l'Etat).

▪ Vers l'amorce d'une fiscalité régionale ?

Dans ces conditions, la mise en place d'une fiscalité pour les Régions décentralisées résiderait dans de nouveaux impôts, assis sur l'activité économique. Il pourrait être imaginé dans ce cadre :

- Une **taxe à l'essieu sur les poids lourds**, perçue sur les axes routiers principaux,
- Une **taxe sur la consommation électrique et sur la consommation d'eau**, recouvrées par les opérateurs.

Le rendement de ces nouveaux impôts nécessite des études approfondies. Pour la taxe à l'essieu, il conviendra en outre de déterminer la rentabilité de l'impôt compte tenu des charges de recouvrement qu'elle implique (postes de contrôle, budget véhicules, etc.).

Par ailleurs, dans une vision de moyen terme, il pourrait être proposé de mettre en place **une fiscalité sur les barrages hydro-électriques**. Le potentiel national de production électrique est estimé à 6 000 mégawatts. Avec un premier projet en cours, le barrage sur le fleuve Konkouré en basse Guinée (dénommé « Kaléta ») qui doit produire 241 mégawatts d'électricité. Il pourrait être, par exemple, proposé un tarif forfaitaire par kilowatt de puissance électrique installée sur chaque barrage.

Enfin, comme c'est le cas aujourd'hui pour les communes, les Régions décentralisées pourront s'appuyer sur des **partenaires extérieurs** (notamment les programmes internationaux) afin de financer leurs projets.

▪ Des besoins de financements différenciés d'une Région à l'autre selon les compétences facultatives exercées

La mise en œuvre des CPER pour donner lieu à l'exercice de compétences facultatives selon les Régions, il s'avère à ce stade de la réflexion, impossible de définir un « budget régional type » précis et commun à chacune d'entre elles. De la même manière, le rendement incertain (et variable selon les Régions décentralisées) des recettes hors FDT ne permet pas de disposer d'un montant précis.

Sous ces réserves, le budget type d'une Région décentralisée peut néanmoins être esquissé en partant du principe que l'ensemble des Régions exerceront les compétences de premier niveau. Il se présenterait dans le scénario B (6 Régions) comme détaillé dans le tableau ci après.

Le budget annuel par habitant d'une Région décentralisée est estimé à 206,06 GNF par habitant (soit 0,02 € par habitant). Cette dépense est couverte par le FDT qui apporte en plus, pour l'exercice des compétences librement choisies, 8 104,15 GNF par habitant (soit 0,90 € par habitant).

Soit un total de 8 310,22 GNF par habitant (soit 0,92 € par habitant).

La fiscalité propre ainsi que les partenaires extérieurs permettront d'accroître les actions menées par les Régions décentralisées.

REPARTITION DU FDT (SCENARIO B)	
Montant total à répartir (1)	10 000 000
Frais fixes à répartir (2)	1 323 667
SOLDE POUR COMPETENCES en € (3)=(1)-(2)	8 676 333
SOLDE POUR COMPETENCES en GNF (4)=(3)*9000	78 086 999 376
Population totale des Régions (5)	11 672 883
Population de la Région Spéciale de Conakry (6)	2 037 454
Population des Régions hors Conakry (7)=(5)-(6)	9 635 429
SOLDE POUR COMPETENCES en €/habitant (8)=(3)/(7)	0,90
SOLDE POUR COMPETENCES en GNF/habitant (9)=(8)*9000	8 104,15

PRESENTATION DU BUDGET TYPE DE CHAQUE REGION PAR HABITANT (SCENARIO B)		
	Total annuel par habitant (GNF)	Total annuel par habitant (€)
DEPENSES DE LA REGION		
Frais de structure	206,06	0,0229
<i>Dont indemnités</i>	3,11	0,0003
<i>Dont salaires</i>	33,75	0,0038
<i>Dont électricité</i>	104,12	0,0116
<i>Dont consommables</i>	15,57	0,0017
<i>Dont assurances</i>	9,04	0,0010
<i>Dont communications</i>	9,34	0,0010
<i>Dont carburant, entretien des véhicules</i>	31,14	0,0035
Compétences régionales	Selon compétences choisies	
RECETTES DE LA REGION		
Fonds de développement territorial	8 310,22	0,9234
<i>Dont frais de structure</i>	206,06	0,0229
<i>Dont compétences régionales</i>	8 104,15	0,9005
Fiscalité régionale	A préciser	
<i>Dont taxe à l'essieu</i>		
<i>Dont taxe sur la consommation d'eau</i>		
<i>Dont taxe sur la consommation électrique</i>		
Fonds internationaux	A préciser	

Dans les scénarios A et C (7 Régions), les marges de manœuvre sont réduites.

En effet, la création de sept Régions décentralisées (scénarios A et C) au lieu de six (scénario B), majore le coût fixe à financer par le FDT ainsi que les tableaux ci-dessous le démontrent. Ce qui réduit le solde disponible pour financer les compétences régionales. Ainsi, le « budget type » d'une Région décentralisée se présenterait de la façon dans les scénarios A et C.

Après financement des frais de structure, la dotation du FDT se réduit à 7 898,09 GNF par habitant (soit 0,88 € par habitant) alors qu'elle s'élève à 8 104,15 GNF par habitant (soit 0,90 € par habitant) dans le scénario B.

REPARTITION DU FDT (SCENARIOS A ET C)	
Montant total à répartir (1)	10 000 000
Frais fixes à répartir (2)	1 544 278
SOLDE POUR COMPETENCES en € (3)=(1)-(2)	8 455 722
SOLDE POUR COMPETENCES en GNF (4)=(3)*9000	76 101 499 272
Population totale des Régions (5)	11 672 883
Population de la Région Spéciale de Conakry (6)	2 037 454
Population des Régions hors Conakry (7)=(5)-(6)	9 635 429
SOLDE POUR COMPETENCES en €/habitant (8)=(3)/(7)	0,88
SOLDE POUR COMPETENCES en GNF/habitant (9)=(8)*9000	7 898,09

PRESENTATION DU BUDGET TYPE DE CHAQUE REGION PAR HABITANT (SCENARIOS A ET C)		
	Total annuel par habitant (GNF)	Total annuel par habitant (€)
DEPENSES DE LA REGION		
Frais de structure	206,06	0,0229
<i>Dont indemnités</i>	3,11	0,0003
<i>Dont salaires</i>	33,75	0,0038
<i>Dont électricité</i>	104,12	0,0116
<i>Dont consommables</i>	15,57	0,0017
<i>Dont assurances</i>	9,04	0,0010
<i>Dont communications</i>	9,34	0,0010
<i>Dont carburant, entretien des véhicules</i>	31,14	0,0035
Compétences régionales	Selon compétences choisies	
RECETTES DE LA REGION		
Fonds de développement territorial	8 104,15	0,9005
<i>Dont frais de structure</i>	206,06	0,0229
<i>Dont compétences régionales</i>	7 898,09	0,8776
Fiscalité régionale	A préciser	
<i>Dont taxe à l'essieu</i>		
<i>Dont taxe sur la consommation d'eau</i>		
<i>Dont taxe sur la consommation électrique</i>		
Fonds internationaux	A préciser	

CONCLUSION GENERALE

Suite à l'Atelier National des Régions qui s'est tenu les **28 et 29 mai 2013 à Conakry**, les acteurs et décideurs guinéens ont pu prendre la mesure des **enjeux portant sur la régionalisation** en République de Guinée.

La réalisation de l'étude qui s'est étalée sur un an et demi, a donné lieu à **un riche débat** mené à Conakry et en Région entre les représentants de l'Etat central, de l'Etat déconcentré, les élus communaux, les acteurs socio-économiques et de la société civile.

Des **préconisations précises** et des **scénarios préférentiels et partagés** ressortent clairement de ces travaux portant sur :

- **Trois scénarios préférentiels de découpage régional** et **la nécessité d'élargir le périmètre actuel de la Région spéciale de Conakry** de manière à prendre en compte à l'avenir **les enjeux métropolitains de Conakry**.
- La nécessité de prévoir une **montée en puissance progressive des Régions décentralisées** à la fois en termes de mise en place de **la gouvernance politique** (modalités évolutives de désignation des élus régionaux), de **transfert de compétences** régionales (distinction entre des compétences de premier niveau à exercer à court terme et des compétences facultatives à exercer à moyen terme), de modalités de **financement** (dotations financières de l'Etat avant l'émergence d'une fiscalité régionale).

L'apport de ces travaux a permis par ailleurs aux différents acteurs concernés de comprendre **le sens profond de la démarche de régionalisation**. Au-delà de la focale légitime attendue quant aux enjeux portant sur le futur découpage régional, les missions transférées ou les modalités de gouvernance et de financement, la régionalisation est désormais perçue comme **le levier majeur du renouvellement profond de la politique nationale d'aménagement du territoire**.

Compétence par définition partagée entre l'Etat et les futures Régions décentralisées, la planification et l'aménagement du territoire doit être au cœur de l'action régionale impliquant tant les futures collectivités régionales que l'Etat déconcentré en Région (Gouvernorats : SERRACO / Bureaux Régionaux du Plan).

La proposition de mise en place des **Contrats de Projets Etat/Régions**, instruments de planification stratégique pluriannuelle à la faveur **d'Ateliers Prospectifs Régionaux**, permettra une véritable territorialisation des politiques publiques en articulation avec la planification socioéconomique (Plan quinquennal (2011-2015)).

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Références bibliographiques
- Annexe 2 : Termes de référence de l'étude
- Annexe 3 : Cartes des Scénarios de découpage régional étudiés dans les Rapports intermédiaires des Phases 1 et 2 de l'étude
- Annexe 4 : Devis estimatif d'une mission d'expertises et d'animation des Ateliers Prospectifs Régionaux
- Annexe 5 : Tableau détaillé des compétences régionales de premier niveau
- Annexe 6 : Tableau détaillé des compétences régionales facultatives
- Annexe 7 : Panorama de la fiscalité guinéenne et Approche comparée dans d'autres pays
- Annexe 8 : Liste des participants au Séminaires du 28 février et 1^{er} mars 2013 et à l'Atelier National des Régions

ANNEXE 1 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local. Ministère de la décentralisation et du développement local (15 juin 2011)
- Plan d'action pour la mise en œuvre de la lettre de politique national de décentralisation et de développement local. Ministère de la décentralisation et du développement local (15 juin 2011)
- Cadre stratégique du programme de réformes institutionnelles et de modernisation de l'administration publique en Guinée. Haut commissariat à la réforme de l'Etat (document final – Juin 2011).
- Programme national de réforme de l'Etat et de modernisation de l'administration publique en Guinée. Haut commissariat à la réforme de l'Etat (Août 2011)
- Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP). Ministère de l'Economie et des Finances (Juin 2011).
- Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT). Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat Décembre 1991.
- Plan Quinquennal de développement socio-économique 2011-2015. Ministère du Plan Décembre 2011. Fascicule 1 : Contenu Global. Fascicule 2 : Contenu sectoriel : secteurs sociaux et transversaux.
- Loi portant Code des Collectivités Locales en république de Guinée.
- Décret portant attribution et organisation du MATD (2011)
- Arrêté portant création, attribution, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Préfectoral de développement. (2011)
- Débat locaux sur le processus de décentralisation en Guinée. Fiche synthétique. Coopération française. (2011)
- Etudes pour la redéfinition des missions et des fonctions de l'administration territoriales et des postes afférents. Rapport de mission I&D (version finale juin 2011)
- Etude sur la mise en place d'un dispositif de financement de la décentralisation et du développement local. Rapport final I&D (novembre 2011)
- Etude pour l'adaptation du système de suivi évaluation. (Rapport de mission I&D Avril 2011)
- Etude pour le développement de l'ingénierie de formation (Rapport final I&D septembre 2011)
- Termes de référence de l'étude sur l'état des lieux des communes en Guinée. (novembre 2010)
- Termes de référence de l'étude sur les besoins d'évolution des instruments de la gestion foncière en Guinée. (2019)
- Etude diagnostic des transports en républiques de Guinée et préparation d'un document de politique et des stratégies sectorielle. Délégation de l'Union Européenne en république de Guinée. Contrat n° 2011/275255. Projet de rapport Mai 2102. Contractant TYP SA membre du COWI consortium.
- Fiche action : Projet d'Appui au Service Public de l'Eau en milieu rural et semi-urbain en Guinée - initiative OMD (ASPE IOMD) République de Guinée .FED/2012/23818

- Rapport final sur le diagnostic actualisé des conflits fonciers. Evaluation des outils de gestion foncière et de la fiscalité des collectivités locales. Contrat cadre N° 2011/272234. Juillet 2012. Contractant European consultants organisation Euro Trend
- Pauvreté et inégalité en Guinée 1994-2012. Analyse à partir des enquêtes auprès des ménages (version préliminaire) Juin 2012. Ministère du Plan Institut national de la Statistiques. Financement : Gouvernement/Banque Mondiale/ PNUD/ BAD/ PAM:/ Union Européenne.
- Elaboration d'un plan d'action pour la mise en place de mesures et d'actions en faveur de la réduction de l'économie informelle en Guinée. Rapport final préliminaire (I et II). Avril 2012. BKP Development Research & Consulting. Financement Union Européenne.

ANNEXE 2

RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE

ANNEXE II: TERMES DE REFERENCE

1. INFORMATIONS GENERALES

1.1 PAYS BENEFICIAIRE

La République de Guinée.

1.2 POUVOIR ADJUDICATEUR

L'Ordonnateur national du FED de la République de Guinée.

1.3 ÉLÉMENTS D'INFORMATION UTILES CONCERNANT LE PAYS BENEFICIAIRE

Pour relever le défi de la pauvreté, le Gouvernement guinéen s'est engagé en 2000 dans un processus d'élaboration d'un premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), couvrant la période 2002 - 2015. Un DSRP 2 s'est terminé à la fin de l'année 2010 et a été suivi d'un DSRP intérimaire 2011-2012 prorogeant le DSRP2 d'un an en attendant la préparation du DSRP3.

L'évolution récente de l'économie guinéenne a été marquée par une chute des cours des produits miniers au début des années 2000. Cette chute des cours touchant les principales sources d'exportation du pays, a considérablement accentué la situation de crise économique et sociale dans laquelle se trouvait déjà le pays. A cela, s'est ajoutée une situation géopolitique très instable dans la sous-Région, qui a provoqué de nombreux déplacements de populations, fuyant les conflits dans les pays voisins (Guinée Bissau, Libéria, Sierra Leone et Côte d'Ivoire), ainsi que des incursions frontalières de mouvements armés en Guinée Forestière et en Basse Guinée. Ces flux migratoires et les destructions d'infrastructures ont eu également un impact important sur la dégradation de la situation économique du pays, tout en accentuant le phénomène d'exode rural et un développement anarchique des grands centres urbains surpeuplés, et un déséquilibre démographique et économique entre la capitale, les villes secondaires et les petits centres urbains du secteur rural.

Afin de réduire ces déséquilibres, les orientations de politique des autorités guinéennes ont été marquées par une volonté de décentralisation de l'Etat. Cette décentralisation est inscrite dans la Constitution et actée par des lois relatives²⁴. L'Etat centralisé a montré ses limites, le potentiel humain et économique des Régions, des Préfectures et des sous Préfectures n'est pas valorisé, le niveau de services apporté aux populations est faible. Ces dernières revendiquent plus d'autonomie pour prendre en main leur développement et le projet de société en Guinée leur accorde dorénavant une place majeure. La reconstruction de l'Etat en Guinée va s'appuyer (i) sur des collectivités fortes en mesure d'assumer les compétences que la loi leur a conférées et (ii) sur un Etat fortement déconcentré avec des services capables de travailler avec ces collectivités à l'amélioration des services de base offerts aux populations.

1.4 SITUATION ACTUELLE DANS LE SECTEUR CONCERNE

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

La présente étude, à réaliser par un bureau d'études, est destinée à évaluer la faisabilité et les conditions de création des Régions en tant que collectivités locales. Elle doit également définir les conditions permettant de rendre ces collectivités pleinement fonctionnelles à l'horizon de dix ans.

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 inscrits dans la Lettre de Politique Nationale sont attendus pour ce qui concerne les Régions :

- les Régions sont érigées en Collectivités et fonctionnelles,
- les Régions mettent en oeuvre leur premier programme de développement,
- le développement économique Régional est porté par les Régions et soutenu par l'Etat.

Deux résultats, également inscrits dans la LPNDDL, confortent le développement Régional :

²⁴ Loi fondamentale 23 décembre 1990, consacrant l'existence des trois pouvoirs et fixant les bases essentielles de l'administration du territoire, complétée par les ordonnances de 1989, 1990 et de 1991 définissant les limites de la Ville et des communes de Conakry, créant 33 communes de l'intérieur, définissant l'organisation et le fonctionnement des communes, ainsi que le régime financier et fiscal et l'organisation des CRD.

- l'Etat réalise les infrastructures structurantes au profit des Régions,
- une stratégie de développement urbain permet de réduire les déficits d'équipement des principaux centres urbains des Régions.

Aujourd'hui plusieurs options sont ouvertes pour le choix du découpage Régional : les quatre Régions naturelles, les sept Régions conservant le découpage administratif actuel, ou un autre découpage par exemple celui défini dans le schéma national d'aménagement du territoire en 1992 qui prévoyait 10 Régions de développement²⁵.

Cette étude, à réaliser au cours de l'année 2011, est la première phase du processus de création des Régions défini dans le cadre de la Lettre de Politique Nationale de la décentralisation, qui prévoit :

- à partir de 2012 le vote par l'Assemblée Nationale de la loi organique sur les Régions, puis l'adoption des décrets et arrêtés d'application ;
- également, la définition d'un mécanisme de contractualisation Etat-Région, permettant d'emblée, au démarrage des Régions, de rentrer dans une logique contractuelle engageant l'Etat et ses Régions sur des objectifs de développement partagés ;
- puis, 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'affectation par l'Etat d'un budget de démarrage aux Régions leur permettant de fonctionner et de définir leur premier programme de développement à mettre en oeuvre au cours des trois années suivantes ;
- ensuite, la définition d'un programme d'accompagnement des Régions, dont l'exécution sera exécutée de 2013 à 2016 à titre indicatif ;
- la mise en oeuvre par les Régions de leur premier programme de développement, sur une première période de quatre ans (2013 à 2016 à titre indicatif). 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 oeuvre 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.

Le développement économique Régional doit être assuré en grande partie 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

²⁵ Cf. Schéma National d'Aménagement du Territoire de la Guinée - Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat - Décembre 1991.

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.

L'Etat réalisera 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 élaboration 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-Région pour leur mise en oeuvre. 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.

L'organisation et les prérogatives des conseils Régionaux doivent être définies en complémentarité avec l'organisation actuelle et les missions des services de l'Etat à l'échelon Régional. Les sept Régions administratives sont actuellement administrées par des gouverneurs nommés par décret du Président de la République, de qui relèvent les inspecteurs et directeurs Régionaux représentant les différents départements ministériels. Le gouverneur a sous son autorité les préfets, les agents des services de l'administration Régionale, ainsi que les organes consultatifs de la décentralisation. A l'échelon préfectoral, c'est le Conseil Préfectoral de Développement qui joue le rôle d'organe consultatif. A ce jour cependant, le CPD ne s'est avéré fonctionnel que dans les zones minières.

De ce fait, les prérogatives assignées aux conseils Régionaux ne devront pas entrer en conflit avec celles qui relèvent des services Régionaux de l'Etat. En l'état actuel, la Région administrative n'a pas un rôle de gestion mais de coordination, d'animation, d'approbation, de contrôle, de suivi, de sanction et de supervision. L'administration Régionale de l'Etat abrite des inspections Régionales, des services Régionaux (SERACCO) et des directions Régionales.

La relative marginalisation de l'administration Régionale est due en partie à son absence d'emprise directe sur les collectivités (CRD, CU) et à sa pauvreté en ressources (humaines, matérielles et financières).

De même, les crédits alloués aux conseils Régionaux devront être décidés en conformité avec ceux qui alloués par l'Etat par la loi de finances à chaque Région administrative.

Enfin, les compétences dévolues aux conseils Régionaux ne devront pas entrer en conflit avec celles de services Régionaux de l'Etat, qui supervisent notamment la conception et la mise en oeuvre des PDL des collectivités en s'appuyant sur les CRD, les Communes Urbaines et autres services préfectoraux.

1.5 PROGRAMMES LIES ET AUTRES ACTIVITES DES BAILLEURS DE FONDS

Les principaux bailleurs de fonds intervenant en appui à ce processus de décentralisation au travers de programmes sur la durée sont, outre l'Union Européenne, la Banque mondiale, l'Agence Française de Développement, la Banque Africaine de Développement, l'USAID, le PNUD et le FENU. A côté de ces bailleurs institutionnels, d'autres acteurs interviennent aussi sur la durée et de manière significative : Plan Guinée, Guinée 44 et d'autres coopérations décentralisées. Les principaux programmes concernés sont :

- le PACV, Programme d'Appui aux Communautés Villageoise, est le principal programme d'appui à la décentralisation ; c'est un programme de 12 ans plusieurs phases, actuellement il est dans sa deuxième phase (2008 – 2012, 17 millions \$US). Il est cofinancé par la Banque mondiale, le FIDA, l'AFD et le gouvernement guinéen ;
- le PDLG, Programme de Développement Local et de Gouvernance, est aussi un programme stratégique pour la décentralisation (2008-2012, 5 millions de \$US) ; financé par le FENU, il intervient dans deux Régions naturelles - Haute Guinée (Kouroussa, Siguiri) et Guinée Forestière (Kissidougou, Macenta, Guéckédou) - en appui aux communes et aux CRD ;
- le programme « Faisons ensemble », financé par l'USAID (4,8 millions \$US, 2007-2010), occupe une place particulière ; ce programme tourné vers la gouvernance et la société civile intègre une composante d'appui à la décentralisation et aux collectivités rurale ; il est devenu un des principaux soutiens du Ministère en charge de la décentralisation. Ce programme devrait être renouvelé ;
- le PDU 3, Programme de Développement Urbain, concerne spécifiquement le développement des villes en Guinée (15 millions de \$US 2007- 2011) ; il est financé par la Banque mondiale ;
- le PDSO, Projet de développement Social Durable de Haute et Moyenne Guinée, financé par la BAD intervient plus sur des microréalisations mais en lien avec les collectivités (2003-2010) ; il est en cours de reformulation ;
- le programme Guinée 44 et Charente Maritime Coopération sont le fruit d'une longue coopération entre le départements français de Loire Atlantique et de Charente Maritime et la Guinée, plus spécifiquement la ville de Nantes, en France et la ville de Kindia ainsi que les communes environnantes et la Préfecture de Boffa ;
- l'ONG Plan Guinée intervient sur 5 Préfectures (Kissidougou, Guéckédou, Macenta, N'Zérékoré, Yomou) et appui les communes urbaines et rurales mais avec une porte d'entrée éducation.

A noter l'appui institutionnel de la Coopération française au ministère en charge de la décentralisation et à l'Association des Maires de Guinée.

Ces programmes sont impliqués dans les diverses actions de développement Régional et pourront être consultés dans le cadre de l'étude.

A noter que la coopération française a prévu d'intervenir à compter de fin 2011 par le biais d'un programme FSP « post crise » sur notamment une réflexion concernant la fiscalité locale et la Régionalisation à travers notamment des débats locaux, des expertises complémentaires, des formations

spécifiques par et pour les différentes familles d'acteurs et les populations locales. En ce sens, l'expertise apportée par le PACPD sera complémentaire et vice versa par rapport aux résultats des débats locaux.

2. OBJECTIFS ET RESULTATS ESCOMPTES

2.1 OBJECTIF GENERAL

L'étude doit définir les conditions nécessaires à la création des Régions en République de Guinée à l'horizon 2012. Elle devra proposer les options de découpage géographique des Régions, leurs prérogatives, leurs missions et les conditions de fonctionnement, ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement de ces nouvelles entités.

Elle devra ainsi définir les critères à prendre en compte pour effectuer un choix rationnel concernant cette décision de création qui sera in fine éminemment politique et reviendra à l'Assemblée Nationale. Ces critères incluront les aspects socioculturels, économiques, démographiques, géographiques, ainsi que les potentialités à prendre en compte et à combiner pour aboutir à des Régions qui soient viables économiquement, qui 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 devront contribuer.

2.2 OBJECTIFS PARTICULIERS

L'étude a pour objectifs de définir :

- les possibilités de création des Régions en tant que nouvelles collectivités locales à partir des potentialités et des contraintes rencontrées dans les différents territoires, et dans l'organisation administrative actuelle des services déconcentrés à l'échelon Régional ;
- les périmètres géographiques les plus appropriés au fonctionnement effectif des nouvelles collectivités Régionales tenant compte des facteurs socioculturels et économiques ;
- les prérogatives et les missions de ces collectivités, en complémentarité avec celles de l'administration de l'Etat déconcentrée et des collectivités locales ;
- les conditions de fonctionnement des organes et des services administratifs Régionaux ;
- les conditions de la viabilité financière de ces collectivités Régionales, notamment des ressources permettant d'assurer leur fonctionnement et leurs programmes d'investissement, en complémentarité avec les ressources octroyées aux services déconcentrés de l'Etat et aux collectivités locales de base (communes urbaines et CRD) ;
- les textes juridiques régissant le fonctionnement des collectivités Régionales.

Cette étude devra proposer plusieurs options de découpage géographique et d'organisation des Régions. Elle devra ainsi rassembler suffisamment d'éléments pour exposer à l'Assemblée Nationale les avantages et les inconvénients de chacune de ces options.

Elle devra en même temps, après consultation des différents départements sectoriels et du Ministère de l'Economie et des Finances, proposer les champs des compétences à transférer aux Régions et les modalités de leur financement. Une fiscalité propre aux Régions devra être également proposée.

2.3 RESULTATS A ATTEINDRE PAR LE PRESTATAIRE

Quatre résultats sont attendus de l'intervention :

- les conditions de création et de fonctionnement des Régions sont définies ;
- différentes options de découpage territorial et de fonctionnement ont été proposées aux principales parties prenantes de la société guinéenne ;
- les moyens permettant de financer le fonctionnement des Régions sont identifiés ;
- les autorités guinéennes disposent à travers cette étude d'un outil d'aide à la décision.

L'étude définira des options et proposera la solution la plus pertinente, la décision finale sur le calendrier et les modalités de création des Régions incombant au Gouvernement guinéen.

3 HYPOTHÈSES ET RISQUES

3.1 HYPOTHESES QUI SOUS-TENDENT L'ETUDE

Les hypothèses suivantes, issues du cadre logique du PACPD sous-tendent la bonne mise en œuvre des activités et l'atteinte des résultats :

- disponibilité des différents partenaires, notamment des représentants des départements ministériels et de l'administration déconcentrée de l'Etat, pour contribuer aux travaux de conception et pour fournir les informations et appuyer leur collecte ;
- acceptation par l'administration de l'Etat et les collectivités locales des compétences, des missions et des règles de fonctionnement des nouvelles collectivités, ainsi que des redistributions de financements en leur faveur.

3.2 RISQUES

Les principaux risques sont liés à la disponibilité des différents acteurs pour fournir les données nécessaires, aux prises de position partisans de certains acteurs ou groupes d'acteurs bloquant un véritable débat sur les options possibles.

Ils sont liés également aux instances impliquées dans la validation des travaux des consultants, en particulier des comités de pilotage qui pourraient s'avérer non fonctionnels. L'organisation des travaux devra par conséquent permettre la recherche d'un consensus entre les différentes parties prenantes, et ne pas privilégier une catégorie d'acteurs particulière, comme par exemple les représentants de l'Etat, l'objet de l'étude étant non une décision immédiate de création des Régions, mais plutôt un consensus sur le choix qui apparaîtrait le plus rationnel.

4 CHAMP D'INTERVENTION

4.1 GENERALITES

4.1.1 Description de la mission

Cette étude sur la création des Régions a pour objet de définir la faisabilité et les conditions de création et de fonctionnement de ces nouvelles collectivités territoriales. Elle s'appuiera sur une démarche participative associant les différents partenaires publics et privés à l'échelon central, Régional ou local.

Le résultat de cette étude servira d'aide au dialogue et à la décision entre les différentes composantes de la société guinéenne pour aboutir à un consensus sur le découpage des Régions, leurs prérogatives, leurs missions et les moyens à leur affecter.

4.1.2 Zone géographique à couvrir

L'étude concerne l'ensemble du pays.

4.1.3 Groupes cibles

Les groupes cibles sont les différents niveaux de l'administration territoriale – départements sectoriels, services Régionaux et préfectoraux de l'Etat, les collectivités locales rurales et urbaines concernées par ce nouvel échelon de décision territorial ainsi que les représentants des différents groupes de la société civile.

4.2 ACTIVITES SPECIFIQUES

L'intervention devra être réalisée en trois grandes phases, entre octobre 2011 et avril 2012. Le cabinet devra indiquer de manière détaillée la démarche qu'il compte utiliser, les activités qu'il compte mener dans la méthodologie présentée en annexe III des présents termes de référence.

La démarche reposera sur trois phases :

1 - la réalisation d'un diagnostic mettant en évidence (i) un état des Régions actuelles sur les aspects humains, économiques et sociaux, les grandes infrastructures existantes, l'accès aux services de base ainsi que les potentialités économiques et (ii) les différentes perceptions des acteurs clés (Etat, élus locaux, société civile, secteur privé) sur les dimensions suivantes : les objectifs de création des conseils Régionaux, leurs missions, compétences et portefeuilles de services, le découpage territorial, les modalités de gouvernance, les démarches et outils de planification et de gestion du développement Régional ;

2 - le cadrage des missions et des compétences des Régions, leur organisation et leurs ressources humaines, leurs besoins et sources de financement et le développement et l'analyse forces/faiblesses des propositions de scénarios alternatifs de découpage territorial ; ces scénarios seront présentés à un groupe de travail restreint associant les représentants des acteurs clés ;

3 - l'approfondissement des deux scénarios les plus réalistes pour la mise en place de collectivités Régionales en Guinée, puis la présentation des résultats du diagnostic et des différents scénarios à un atelier rassemblant les différents groupes d'acteurs de la société guinéenne.

Les activités à réaliser par les consultants sont indiquées de manière détaillée ci-après.

PHASE 1 : Analyse de l'existant et diagnostic sur les conditions de création des Régions

Cette phase est déterminante car elle permettra de dresser d'une part un état des lieux des Régions administratives actuelles et, d'autre part, de disposer du point de vue des différentes catégories d'acteurs dans chacune de ces Régions.

Une première étape consistera à bien appréhender les enjeux liés à la mise en place des Régions et à partager les critères à prendre en compte pour la création des futures entités Régionales. Ces critères serviront à structurer les travaux de terrain et la base des scénarios qui seront construits lors de la deuxième phase. Le cabinet, dans son offre méthodologique, proposera ces critères, ils seront amendés lors du démarrage de l'étude dans le cadre d'un atelier de lancement.

Sur la base d'entretiens qualitatifs avec des personnes ressources (société civile, association d'élus, administrations centrales...), les consultants devront d'abord cerner les enjeux liés au transfert des compétences à une collectivité Régionale :

- enjeux politiques : permettre aux populations directement concernées de participer concrètement à la gestion des affaires de leur Région et à la prise en main de leur développement (choix des hommes et des projets, ...); permettre aux hommes politiques d'accéder à des postes électifs infra nationaux pour exercer le pouvoir, mais aussi pour étendre et consolider sur le territoire national, l'influence des partis politiques dont ils sont issus ;

- enjeux administratifs : rapprocher l'administration des administrés et la rendre ainsi plus accessible, plus humaine et capable de réagir plus promptement aux sollicitations des populations; réorganiser l'administration du territoire à travers deux administrations parallèles et complémentaires : l'administration déconcentrée qui précède et accompagne l'administration décentralisée ;
- enjeux économiques : mettre en place les équipements d'infrastructures et de superstructure et les maintenir en bon état de fonctionnement; favoriser le développement des activités économiques, promouvoir l'emploi et lutter contre l'exode rural et la pauvreté ;
- enjeux en termes d'aménagement du territoire : contrebalancer le pouvoir attractif de Conakry tout en consolidant sa vocation économique; redistribuer l'activité économique et l'emploi sur toute l'étendue du territoire national, en faisant des chefs-lieux de départements et de Régions des pôles de développement économique délocalisés; ralentir l'exode rural, sédentariser les populations rurales, promouvoir le développement rural, redistribuer les flux migratoires et mieux répartir la population nationale sur l'ensemble du territoire national; renforcer et consolider l'armature territoriale nationale par le développement du réseau urbain et des réseaux sectoriels d'équipement, ainsi que par l'apport d'un minimum de bien être dans toutes les parties habitées du territoire national.

Ils préciseront les critères à prendre en compte pour un futur découpage :

- l'identité historique, culturelle et sociale,
- la cohésion géographique et démographique (bassins de peuplement),
- les fonctions économiques, les pôles et filières de spécialisation,
- la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux des membres de la Région, les liens de solidarité entre les acteurs,
- les potentialités des territoires,
- l'armature politico administrative et de services : villes, communes, services déconcentrés, niveaux de services existants et disparité entre ces services ;
- l'armature de communication et d'échange,
- les coûts de fonctionnement liés à l'organisation actuelle des services Régionaux de l'Etat.

Au cours de cette première étape, les consultants collecteront auprès des organismes en place les données existantes nécessaires pour les analyses Régionales (données sectorielles, données de l'Institut des statistiques...). Elles seront complétées lors des missions de terrain.

Les consultants réaliseront ensuite des missions de terrain dans chacune des Régions administratives. Un cadre du ministère accompagnera l'équipe. Il sera défrayé par le bureau d'études sous forme de per diem pour toutes les nuitées passées sur le terrain en Région.

Au cours de ces missions de terrain, les équipes travailleront sur deux plans :

- une analyse de la situation des Régions existantes,
- une analyse des attentes des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des Régions.

Analyse de la situation des Régions existantes

Les consultants devront prendre contact avec les autorités actuelles à l'échelle de chaque Région administrative (gouverneurs, préfets, directeurs Régionaux) afin de vérifier les points suivants :

- organisation actuelle des services Régionaux ;
- compétences de l'administration déconcentrée à l'échelon Régional ;
- missions exercées, liens avec l'administration centrale ;
- services apportés aux collectivités locales ;
- rôle dans la politique nationale d'aménagement du territoire ;
- rôle dans la programmation des investissements publics ;
- rôle dans la coordination des services déconcentrés de l'Etat.

Ils rechercheront les données utiles pour l'analyse des différents critères qui seront utilisés pour les scénarios de découpage territorial. Il s'agit notamment des infrastructures existantes, des services disponibles et leur répartition dans la Région, des ressources naturelles, des entreprises en place, des potentialités économiques, de l'organisation sociale et de la répartition des peuplements...

Les principales données seront cartographiées à titre indicatif à l'échelle 1/4 000 000 afin de disposer de supports d'analyse facilitant les échanges entre les acteurs et la présentation des résultats dans les rapports sous format A4 ou A3.

Analyse des attentes des différents groupes d'acteurs

Les consultants devront également constituer un état des lieux des **principales attentes des acteurs clés, concernant les missions et compétences des Régions**. Ils devront pour cela interroger un panel d'acteurs sur la pertinence actuelle du découpage Régional, et sur les avantages apportés par d'autres découpages administratifs envisageables. Ils devront en particulier comparer les avantages et inconvénients liés aux découpages actuels : les quatre grandes Régions naturelles, les sept Régions administratives, et proposer d'autres découpages en fonction des critères analysés tout en tenant compte de critères objectifs (considérations sociale, économique, historique, etc.)

Les consultants organiseront dans chaque Région administrative un atelier d'une journée avec les principaux acteurs et, lors de cet atelier, ils devront à travers des focus groupes identifier les attentes de ces différents groupes d'acteurs (responsables administratifs, élus, responsables économiques locaux, chefs d'entreprise, autres représentants de la société civile) sur l'évolution de la place des Régions et des possibles découpages, les forces et faiblesses des Régions actuelles. Ils devront notamment :

- évaluer les besoins de développement sur les territoires qui pourraient être pris en charge par des futures Régions et qui ne le sont pas (ou mal) par les collectivités ou par l'Etat : transport, aménagement du territoire, formation professionnelle, développement économique, culture, éducation supérieure, environnement, tourisme, etc. et tels que perçus par la Société Civile, l'Etat, les élus locaux et le secteur privé ;
- identifier les attentes citoyennes en matière de promotion et de valorisation de patrimoines communs identitaires, culturels, écologiques, etc. existants sur des territoires homogènes ;
- identifier les attentes de l'Etat en matière de décentralisation Régionale : transfert de compétences aujourd'hui non ou mal prises en charge par l'Etat central et ses services déconcentrés, impulsion de stratégies et programmes de développement Régional, renforcement de la proximité des services publics, partage du pouvoir et démocratie Régionale, etc. ;
- identifier les attentes spécifiques des élus locaux vis-à-vis de la création d'un nouvel échelon territorial décentralisé : mutualisation des ressources techniques et financières pour la réalisation de grands programmes de développement supra communaux ; accès à de nouvelles sources de financement pour le développement communal ; élargissement et amélioration de la qualité des services publics proposés aux habitants des communes, développement de la coopération décentralisée à l'échelon Régional, etc. ;
- identifier les attentes des représentants du secteur privé : formation professionnelle des jeunes actifs, Incitations fiscales à l'embauche et à l'implantation sur le territoire Régional, accès à de nouveaux marchés publics d'envergure, etc.
- disposer des perceptions des différents groupes de la société civile sur le contour territorial des futures Régions.

Un rapport intermédiaire (état des lieux et diagnostic) sera produit à la fin de cette phase avec l'ensemble des données disponibles sur les Régions existantes (une base de données informatisée sera jointe) et la présentation des attentes des différents groupes d'acteurs.

PHASE 2 : Proposition sur les missions, les compétences, l'organisation, le financement et le découpage territorial des futures Régions

Sur la base de la consolidation des résultats des enquêtes de terrain, les consultants définiront les compétences et prérogatives des Régions, ainsi que leurs principes de fonctionnement et leurs modalités de financement.

Ils proposeront plusieurs scénarios de découpage territorial avec une analyse forces/faiblesses/menaces/opportunités de ces propositions de scénarios.

Ils présenteront ces premières conclusions et options à un panel représentant les différentes composantes de la société guinéenne afin de tester les hypothèses proposées et de retenir les deux scénarios apparaissant les plus réalistes et adaptés au contexte guinéen.

1) Définition des compétences et des missions des Régions

Les consultants devront à ce stade, sur la base de l'état des lieux des attentes principales des acteurs clés et du diagnostic réalisés en phase 1, effectuer un premier cadrage des missions et compétences des Régions en proposant:

- un premier portefeuille de compétences « prioritaires » attendues par les acteurs clés avec leur déclinaison en services publics à déployer ;
- un second portefeuille de compétences de « deuxième niveau », facultatives, jugées moins prioritaires par les acteurs clés avec leur déclinaison en offre de services publics.

La Région a vocation d'être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement. Elle doit permettre un croisement entre une dynamique locale et Régionale impulsée par les élus avec les orientations nationales. Les Régions devront être l'espace privilégié pour une territorialisation des politiques publiques.

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités Régionales est régie par le principe de subsidiarité. Les Régions concourent ainsi, avec l'Etat et les communes, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection, à la gestion des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie. Néanmoins il doit y avoir une claire répartition des compétences afin d'éviter tout chevauchement de compétences entre les acteurs et les niveaux, de respecter l'autonomie de chaque niveau de collectivités tout en mettant en place les mécanismes nécessaires pour une bonne articulation des interventions.

Le transfert et la répartition de compétences de l'État aux Régions repose sur cinq principes majeurs :

- le **principe de la subsidiarité**, principe selon lequel une compétence donnée est transférée à une collectivité territoriale qui par sa taille, sa position géographique, son organisation institutionnelle et spatiale et son fonctionnement, est la mieux placée pour l'exercer ;
- le **principe de dévolution de plein droit des compétences transférées**, qui permet aux collectivités territoriales de se substituer à l'État pour les exercer (principe de subrogation) ;
- le principe de la **hiérarchisation et de la complémentarité des compétences**, qui aboutit à une répartition et une stratification des actions et des équipements en fonction de leur aire d'influence théorique qui peut être communale, urbaine, Régionale ou nationale ;
- **l'inexistence de rapports hiérarchiques** ou de tutelle entre les collectivités territoriales ;
- la possibilité de **délégation de l'exercice d'une compétence**, qui permet aux collectivités territoriales de déléguer l'exercice de compétences qui leur incombent, aux associations de collectivités territoriales dont elles sont membres ;

Ce transfert de compétences aboutit à une limitation des missions de l'État et des ministères, qui désormais gèrent les questions purement régaliennes et réalisent les projets d'envergure nationale.

2) Définition des options de découpage territorial cohérent pour la création des collectivités Régionales

Les consultants proposeront plusieurs scénarios de découpage territorial qui tiennent compte des critères retenus. Ils argumenteront les forces et faiblesses de chaque scénario en lien avec les critères et accorderont une part importante de leur analyse tant aux facteurs sociaux et historiques qu'aux facteurs économiques. La viabilité humaine et économique des futures Régions doit être assurée, d'où l'intérêt de proposer un / des découpages en tenant compte:

- de territoires suffisamment importants en population ;

- de territoires d'intervention proposés et promus par les élus locaux ;
- de territoires « homogènes » sur les plans identitaire, culturel, patrimonial, etc. ;
- de territoires sur lesquels pourraient être imaginées des politiques publiques sectorielles d'envergure qui contribuent au développement des zones rurales et des centres urbains ;
- de territoires disposant et/ou pouvant valoriser un potentiel économique certain.

Une cartographie des différentes options avec leurs atouts sera produite, à titre indicatif à l'échelle du 1/4 000 000 sur format A4 ou A3. Un tableau de synthèse avec les indicateurs utiles sera proposé permettant une lecture aisée des avantages et inconvénients de chaque option.

3) Définition de l'organisation des Régions, de la gouvernance et de leurs rapports avec l'Etat

Les consultants traiteront de l'organisation de la Région, de ses ressources humaines, de ses rapports avec l'Etat ainsi que des organes de concertation utiles.

Les consultants devront définir la composition et le fonctionnement des diverses instances de la Région :

- l'organe délibérant : définition et organisation de l'assemblée Régionale (conseil Régional), composition de l'assemblée Régionale et mode d'élection des conseillers Régionaux,
- l'exécutif Régional : composition et fonctionnement de l'exécutif (présidence et bureau de l'assemblée Régionale) et des services d'appui à l'exécutif, des organes consultatifs, définition des services administratifs (administration générale et services techniques).
- Pour ce qui concerne les ressources humaines, l'équipe fera des propositions de structuration et de management des ressources humaines qui répondent aux besoins de mise en œuvre des compétences transférées. Les consultants devront définir à ce stade :
 - une structure d'organisation « type » qui pourrait être déclinée en fonction des contextes locaux ;
 - des éléments de fiches de fonction des personnels cadres ;
 - des modalités de gestion des grands processus RH (recrutements, rémunération, évaluation, mobilité, etc.).

Les organes de concertation ont un rôle consultatif. Le conseil Régional pourrait créer des organes de concertation sur toute question d'intérêt local. Ces organes de concertation comprendraient des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales, des notabilités locales, des personnalités compétentes dans les domaines traités. Le conseil fixerait les missions et la composition de ces organes sur proposition du président du conseil Régional.

En ce qui concerne les relations entre la Région et le Gouvernorat, il sera précisé le rôle du Gouverneur en tant que représentant de l'Etat vis-à-vis de la Région : exercice de la tutelle, contrôle de légalité, rôle d'appui conseil technique, mobilisation des services déconcentrés de l'Etat à la demande des Régions...

En outre, les consultants devront analyser les dispositions réglementaires et organisationnelles à prendre par l'Etat en vue d'accompagner le transfert de compétences aux Régions : octroi de terrains et de bâtiments, équipements appartenant à l'Etat et dont les activités sont vouées à être transférées aux Régions, dotations inscrites au budget général de l'Etat, transfert des personnels concernés.

L'équipe proposera également les outils de planification et de programmation utilisables par les Régions. En effet, en vue d'assurer leur responsabilité d'aménagement du territoire, les Régions devront disposer d'outils de planification et de programmation des investissements publics. Les consultants analyseront les outils existants et proposeront les démarches et les outils de planification et de gestion du développement Régional en cohérence avec les dispositifs à l'œuvre aux niveaux national et local. Il est envisagé :

- des plans pluriannuels de développement Régional, leurs processus, démarches et outils de validation/approbation, de mise en œuvre et de suivi évaluation ;
- des éventuels contrats de partenariat Etat / Régions pour le développement.

4) Réalisation d'un premier cadrage des besoins de financement des conseils Régionaux, Identification des sources de financement possibles et proposition de scénarios de financement

Les ressources nécessaires aux Régions pour l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois. Les consultants devront formuler des propositions sur la fiscalité des Régions. Ils devront à ce titre identifier les principaux types de ressources financières des futures collectivités Régionales. Ils devront en particulier :

- réaliser une analyse prospective des coûts de structure et des besoins de financement des opérations de développement en lien avec les compétences transférées et services à déployer ;
- identifier les sources de financement possibles et se doter d'éléments approximatifs sur les volumes financiers qui pourraient être captés, notamment à travers :
 - les dotations de l'Etat,
 - la fiscalité locale (entreprises, particuliers),
 - la vente de services,
 - les ressources externes des bailleurs de fonds,
 - les autres sources de financements innovants.
- proposer des scénarios alternatifs de financement qui combinent les différentes sources identifiées et identifier les mesures à prendre par l'Etat et les Conseils Régionaux pour assurer une collecte suffisante et une bonne gestion des fonds.

5) Présentation des différentes options / scénarios

Les différents scénarios et options seront présentés à un groupe de travail regroupant des représentants des différents groupes d'acteurs. Il s'agit à ce stade d'obtenir un consensus sur les deux scénarios les plus crédibles en termes de découpage territorial et de soumettre les différentes options

possibles en terme d'organisation et de financement des Régions. En fonction du résultat de ce travail, l'équipe de consultants approfondira les scénarios / options retenues.

Un rapport intermédiaire (scénarios de découpage et modalités de fonctionnement des Régions) accompagnera ce travail.

PHASE 3 : Présentation des recommandations

Au cours de cette phase, les consultants devront finaliser les différents scénarios pour la mise en place de collectivités Régionales en Guinée, et présenter les résultats du diagnostic et des différents scénarios à un atelier national.

Au cours de cet approfondissement, un accent sera mis sur la fonction de développement économique Régional, fonction clé pour le devenir de ces Régions. Les recommandations des consultants pourront également porter sur les conditions de mise en place d'un observatoire national sur les Régions, outil conjoint de l'Etat et des Régions, permettant de suivre l'évolution de leur situation et de leurs potentialités économiques, ainsi que 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 pourra être co-financé par l'Etat et les Régions et pourra mener des études à la demande de ces dernières. Sachant qu'il existe un observatoire national, l'option d'inclure l'observatoire des Régions dans l'observatoire national sera envisagée.

L'atelier national devra réunir de manière équilibrée : représentants de la société civile, des élus (maires et députés), du secteur privé et de l'administration. Il serait souhaitable qu'un travail de présentation spécifique à chaque groupe d'acteurs soit fait au préalable, permettant ainsi des échanges mieux préparés entre les acteurs. La durée de cet atelier serait de deux jours et réunirait une centaine de participants. Son financement et son animation seront assurés par le bureau d'études.

A l'issue de cet atelier, l'équipe de consultant finalisera son rapport. Il est possible que l'atelier aboutisse ou non à un consensus. Le rapport se fera l'écho des positions prises par les différents groupes d'acteurs au cours de cet atelier. L'équipe de consultants reste bien entendu libre dans son rapport final d'indiquer de manière argumentée quelle est l'option qui lui semble la plus réaliste.

L'équipe proposera à la fin de son rapport une feuille de route pour la mise en œuvre des propositions. Rappelons que les résultats de cette étude nourriront le débat public qui conduira au choix qui sera fait in fine par l'Assemblée Nationale.

4.3 *GESTION DU PROJET*

4.3.1 *Organe chargé de la gestion du projet*

Le pouvoir adjudicateur est l'Ordonnateur National du FED de la République de Guinée

Le gestionnaire du projet est le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation. Dans ses fonctions, le gestionnaire du projet est assisté de ses services compétents (Direction Nationale de la Décentralisation, Direction Nationale du Développement Local, Direction Nationale de l'Administration du Territoire, etc.), ainsi que de l'Assistance technique du programme PACPD. Cette dernière assurera une supervision du déroulement de l'étude, elle fera des points réguliers avec le chef de mission désigné par le bureau d'études adjudicataire.

Le bureau d'études devra réaliser la présente étude conformément aux présents TDR, et en particulier à la méthodologie retenue.

4.3.2 *Structure de gestion*

Un comité de pilotage assurera le suivi des travaux. Il se réunira au démarrage de l'étude quand le cabinet sélectionné présentera sa méthodologie, lors de la présentation des scénarios et à la fin de l'étude, lors de la présentation des résultats. Il sera présidé par l'Ordonnateur National du FED, et comprendra, outre un représentant de la Délégation de l'UE et un représentant du programme d'appui à la consolidation du processus de décentralisation, les représentants des élus, des cadres du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, du Ministère de l'Economie et des Finances, des principaux ministères sectoriels concernés (Education, Santé, Hydraulique, Mines, Urbanisme...), des représentants de la société civile et certains représentants des Partenaires Techniques et Financiers.

L'approbation des résultats sera effectuée par le gestionnaire du projet avant toute transmission à l'Ordonnateur National du FED et à la délégation de l'UE. En cas de retards ou de dysfonctionnements préjudiciables à l'atteinte des objectifs de l'étude, le gestionnaire du projet, en collaboration avec l'assistance technique du PACPD peut saisir l'Ordonnateur national du FED..

4.3.3 *Moyens à mettre à disposition par le pouvoir adjudicateur et/ou d'autres intervenants*

Les consultants devront disposer de leurs propres locaux, moyens de déplacement et équipements pour réaliser la présente étude.

Le MATD s'engage à faciliter l'accès aux informations nécessaires pour la bonne conduite de l'étude et l'introduction de l'équipe auprès des différents acteurs.

5 LOGISTIQUE ET CALENDRIER

5.1 LIEU DE L'ETUDE

La base opérationnelle de l'étude sera à Conakry avec des équipes sur l'ensemble du territoire national.

5.2 DATE DE DEBUT ET PERIODE MISE EN ŒUVRE

La date prévue pour le début du projet est fixée au mois d'octobre 2011, et la période de mise en œuvre du marché sera de douze mois - incluant la réalisation des travaux et les périodes de reporting (huit mois) et la période de clôture (quatre mois). . Se reporter aux articles 4 et 5 des conditions particulières pour la date de démarrage réelle et la période de mise en œuvre.

6 BESOINS

6.1 RESSOURCES HUMAINES

Le cabinet proposera une équipe qui combinera les compétences suivantes :

- connaissance et expérience des processus de décentralisation,
- connaissance et expérience en matière d'aménagement du territoire,
- connaissance et expérience en matière de finances locales,
- connaissance et expérience en matière développement économique local et/ou Régional
- connaissance et expérience en matière institutionnelle dans le domaine des collectivités locales,
- connaissance et expérience en matière sociologie ou domaine connexe,
- cartographie,
- connaissance des réalités sociales de la Guinée.

Il est prévu que l'équipe d'experts soit composée de trois experts principaux, tous seniors, auquel le cabinet ajoutera d'autres experts qu'il jugera utile pour couvrir tous les domaines de l'étude. La proposition sera appréciée en mettant en regard la proposition méthodologique et l'équipe proposée.

6.1.1 Experts principaux

Trois experts principaux sont prévus :

- Expert 1 : spécialiste aménagement du territoire
- Expert 2 : spécialiste institutionnel
- Expert 3 : sociologue

La fonction de chef de mission pourra être exercée par l'expert 1 ou l'expert 2.

▪ Expert 1 : spécialiste aménagement du territoire

○ Qualifications et compétences

Il disposera de :

- un diplôme universitaire du niveau minimum de la maîtrise ;
- une formation de géographe, d'économiste/financier, administrateur public, droit public, socio économiste en développement ou domaines connexes ;
- une bonne capacité de coordination et d'animation d'une équipe ;
- une bonne maîtrise de l'outil informatique dont outils de cartographie ;
- bonnes capacités de communication et de rédaction ;

○ Expérience professionnelle générale

L'expert devra posséder une expérience professionnelle de 15 ans, notamment dans au moins un de ces domaines: développement local et/ou Régional, aménagement du territoire et décentralisation.

○ Expérience professionnelle spécifique

Il devra posséder une expérience (minimum 5 ans) dans les politiques de décentralisation, de planification Régionale et d'aménagement du territoire.

Une bonne connaissance de la sous-Région et la connaissance du contexte guinéen sont des atouts.

▪ **Expert 2 : spécialiste institutionnel**

○ **Qualifications et compétences**

Il disposera de :

- un diplôme universitaire de niveau minimum de la maîtrise ;
- une formation d'économiste/financier, administrateur public, droit public, socio économiste en développement ou domaines proches ;
- une bonne maîtrise de l'outil informatique ;
- bonnes capacités de communication et de rédaction ;

○ **Expérience professionnelle générale**

L'expert devra posséder une expérience professionnelle de 10 ans, notamment dans au moins un de ces domaines : décentralisation, déconcentration, organisation des services publics.

○ **Expérience professionnelle spécifique**

Il devra posséder une expérience (au moins 5 ans) des politiques de décentralisation, de l'organisation des collectivités territoriales, des relations interinstitutionnelles.

Une bonne connaissance de la sous-Région et la connaissance du contexte guinéen sont des atouts.

▪ **Expert principal 3 : sociologue**

○ **Qualifications et compétences**

Il disposera de :

- un diplôme universitaire du niveau minimum de la maîtrise ;
- une formation en sociologie ou domaines connexes ;
- une bonne maîtrise de l'outil informatique ;
- bonnes capacités de communication et de rédaction ;

○ **Expérience professionnelle générale**

L'expert devra posséder une expérience professionnelle de 10 ans dans le secteur rural guinéen en ayant travaillé sur différents aspects d'analyse sociologique.

Il a une expérience de travail dans les différentes Régions de la Guinée

Il aura une bonne connaissance de l'organisation sociale du pays et des différentes communautés.

○ **Expérience professionnelle spécifique**

Il a participé à des démarches de développement local, de planification en Guinée.

Il a participé à des travaux sur la structuration du milieu rural et de la société civile guinéenne

Il connaît le fonctionnement des collectivités territoriales et l'organisation des différents groupes d'acteurs socioprofessionnels en Guinée.

6.1.2 Autres experts

Les CV des experts autres que principaux ne doivent pas être inclus dans les offres. En fonction de sa proposition pour les experts principaux, le cabinet pourra proposer de couvrir les autres champs de l'étude avec des intervenants plus spécialisés sur des thématiques demandant un apport plus limité et ponctuel au cours de l'étude (cf. les champs de compétences à couvrir). Tous ces experts devront posséder un diplôme universitaire ou d'ingénieur ou équivalent, d'un niveau égal ou supérieur à la maîtrise. Ils auront une expérience professionnelle de 10 ans.

A titre indicatif et non exhaustif, les profils de ces experts pourraient concerner les disciplines suivantes :

- finances et la fiscalité locales ;
- développement économique local et/ou Régional ;
- cartographie ;
- etc.

Le bureau présentera dans sa méthodologie un tableau avec, par domaine, l'expert qui sera mobilisé avec ses principales qualifications, années d'expérience et expériences spécifiques.

Un des experts devra maîtriser un logiciel cartographique courant.

Le cabinet devra prévoir le nombre de consultants enquêteurs nécessaire pour mener les travaux dans les Régions dans les temps requis. Ces consultants devront avoir une expérience minimum de 5 ans.

La définition du nombre de jours d'intervention s'effectue sur la base de jours ouvrés (du lundi au samedi inclu). Le cabinet présentera dans sa méthodologie un calendrier indicatif avec les différentes étapes de l'étude.

Le nombre indicatif de jours experts est de 480 jours y compris les consultants enquêteurs. Ce nombre est purement indicatif, le cabinet est libre de faire la proposition qui lui semble pertinente.

En dehors des consultants fournis par le cabinet, le MATD s'engage à faire participer les cadres nationaux. Le défraiement de ces cadres sera à la charge du cabinet.

Il est prévu :

- 40 hommes jours de cadres nationaux,
- 120 hommes jours cadres des SPD et SERRACO.

6.2 BUREAUX

Le prestataire doit mettre à la disposition de ses équipes des locaux appropriés à la réalisation des travaux.

6.3 INSTALLATIONS ET EQUIPEMENT MIS A DISPOSITION PAR LE PRESTATAIRE

Le prestataire doit veiller à ce que les experts disposent du matériel nécessaire et de ressources satisfaisantes, notamment en matière d'administration, de secrétariat et d'interprétation pour pouvoir se consacrer pleinement à leur mission. Il doit également transférer les fonds nécessaires au financement des activités prévues au titre du contrat et s'assurer que le personnel est rémunéré régulièrement et en temps voulu.

Le bureau prendra en charge l'organisation des ateliers (y compris les frais liés aux déplacements et hébergements des participants) et de paiement des per diem des cadres nationaux (par nuitée passée hors du lieu de résidence).

6.4 MATERIEL

Aucun bien d'équipement ne sera acheté pour le compte du pouvoir adjudicateur/du pays bénéficiaire au titre du présent marché de services ni transféré au pouvoir adjudicateur/au pays bénéficiaire à la fin du contrat. Tout bien d'équipement qui devra être acheté par le pays bénéficiaire pour les besoins du marché fera l'objet d'une procédure d'appel d'offres de fournitures distincte.

7 RAPPORTS

7.1 RAPPORTS OBLIGATOIRES

Le prestataire soumet les rapports suivants (y compris les annexes) en français en un original et dix copies. Une version électronique sous forme de CD devra également être fournie

Rapport de démarrage d'un maximum de 12 pages, à fournir quinze jours après le début de la mise en œuvre du marché ou dans un autre délai approprié. Le prestataire doit indiquer dans le rapport, par exemple, les premières constatations, les progrès enregistrés dans la collection des données, les difficultés rencontrés et/ou prévues en complément au programme de travail et la mobilisation du personnel. Il est conseillé au prestataire de continuer son travail même en l'absence des commentaires du pouvoir adjudicateur sur le rapport préliminaire.

Rapports intermédiaires des phases 1 et 2 (maximum 200 pages) incluant, conformément aux TdR, l'analyse de l'existant et le diagnostic sur les conditions de création des Régions et les propositions sur les missions, les compétences, l'organisation, le financement et le découpage territorial des futures Régions.

Rapport final, d'un maximum de 60 pages (texte principal, annexes exclues) Ce rapport sera soumis sous une forme provisoire au plus tard un mois avant la fin de la période de mise en œuvre du contrat. Le rapport final définitif devra, avec les mêmes spécifications que le projet de rapport final, inclure tous les commentaires apportés par les parties concernées sur le rapport final provisoire. Le rapport final sera fourni au plus tard 15 jours après la réception des commentaires sur le rapport provisoire. Le rapport devra contenir une description suffisamment détaillée des différentes options, de manière à permettre la prise d'une décision en connaissance de cause. L'analyse détaillée qui représente la base des recommandations des experts sera présentée dans les annexes au rapport principal. Le rapport final devra être fourni avec la facture correspondante.

Les annexes du rapport doivent présenter :

- la présentation de l'étude et de la méthodologie utilisée ;
- un rapport sur l'état des lieux et de diagnostic sur les conditions de création des Régions, selon les différentes rubriques mentionnées dans les présents TDR (rapport intermédiaire à l'issue de la phase 1) ;
- les scénarios de découpage territorial ainsi que sur les modalités de fonctionnement, d'organisation des Régions, également selon les différentes rubriques mentionnées dans les TDR, notamment sur les missions, les prérogatives, l'organisation, les ressources humaines et les moyens financiers de ces collectivités (produit de la phase 2) ;
- Les cartes avec leurs sources et les bases de données permettant de les actualiser seront remises par les consultants.

7.2 PRESENTATION ET APPROBATION DES RAPPORTS

Les rapports susmentionnés seront présentés au gestionnaire du projet indiqué dans le contrat. L'approbation de ces rapports incombe au gestionnaire du projet et ceux-ci devront être validés par l'Ordonnateur National du FED. Le rapport de démarrage sera fourni deux semaines après le démarrage de l'étude. Le rapport intermédiaire d'état des lieux et de diagnostic sur les conditions de création des Régions sera fourni 2,5 mois après le démarrage de l'étude.

Le rapport intermédiaire sur les scénarios de découpage et les modalités de fonctionnement des Régions sera fourni 3,5 mois après le démarrage de l'étude. Le projet de rapport final sera remis après 5,5 après le démarrage de l'étude.

Le rapport final sera remis 7 mois après le démarrage de l'étude. Le gestionnaire du projet et l'Ordonnateur National du FED disposeront de 3 semaines pour faire parvenir leurs observations sur les rapports intermédiaires, et de 15 jours pour les observations sur le projet de rapport final. A titre indicatif, un chronogramme est proposé.

	Mois								
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M 8 à M 12	
Phase 1									
Etats des lieux des régions	■	■							
Remise rapport intermédiaire phase 1			■						
Phase 2									
Proposition compétences, organisation et découpage régional			■	■					
Remise rapport intermédiaire phase 2				■					
Réactions comité technique sur rapports intermédiaires				■	■				
Phase 3									
Atelier national					X				
Approfondissement scénarios retenus					■				
Rédaction projet de rapport final						■			
Réactions comité technique							■		
Rédaction rapport final								■	
Période de clôture									■

8 SUIVI ET ÉVALUATION

8.1 DEFINITION D'INDICATEURS

Sans objet.

8.2 EXIGENCES PARTICULIERES

Sans objet.

ANNEXE 3 :

CARTES DES SCENARIOS DE DECOUPAGE REGIONAL

RAPPORTS INTERMEDIAIRES PHASES 1 ET 2

Annexe 3-1 : Scénario 1 « les 7 Régions Administratives et la Région spéciale de conakry »

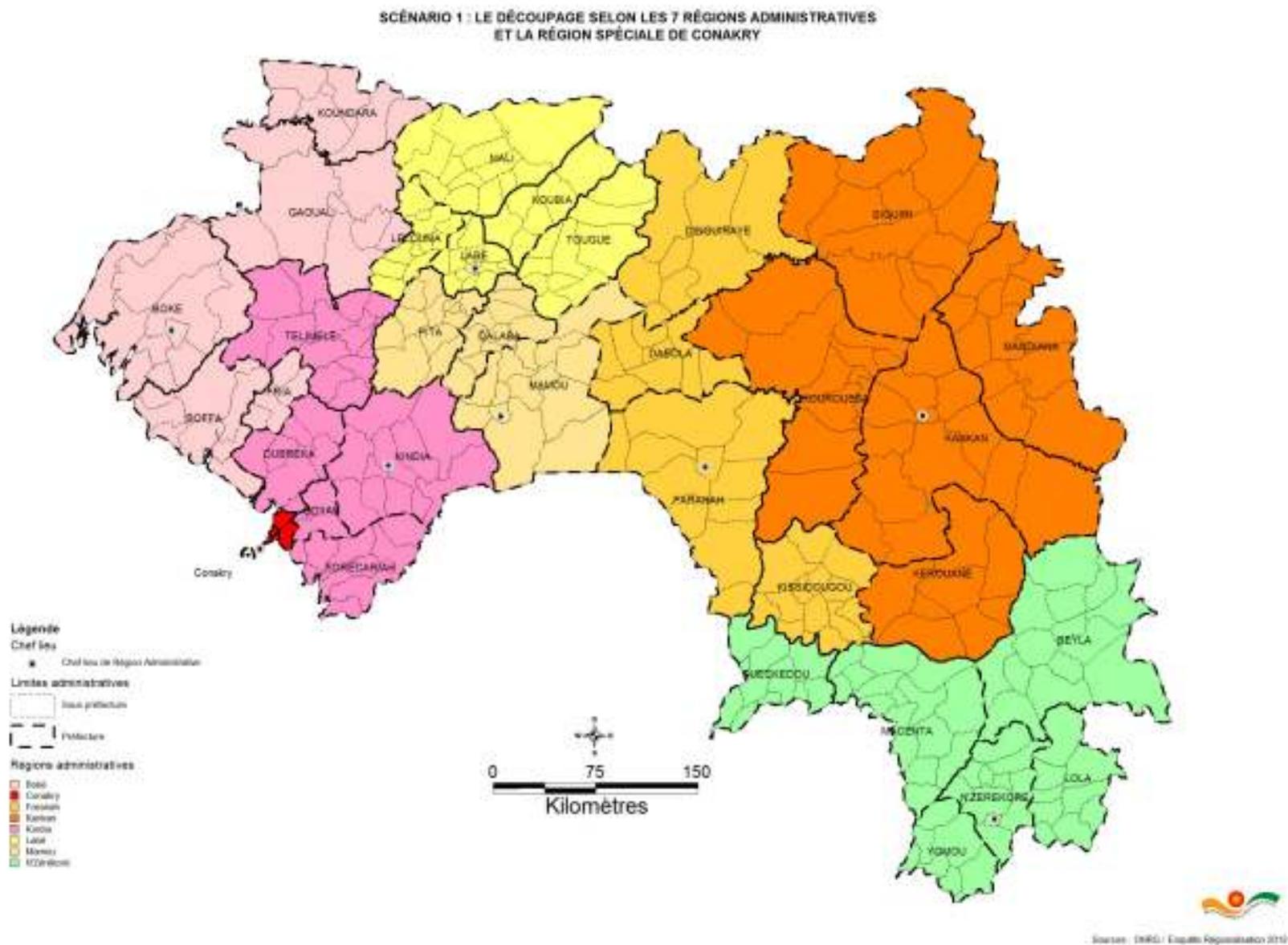
Annexe 3-2 : Scénario 2 « Les Régions Naturelles »

Annexe 3-3 : Scénario 4 « Le découpe selon les 10 Régions de Programme du SNAT »

Annexe 3-4 : Scénario 5 « Les 6 Régions et la Région métropolitaine de Conakry »

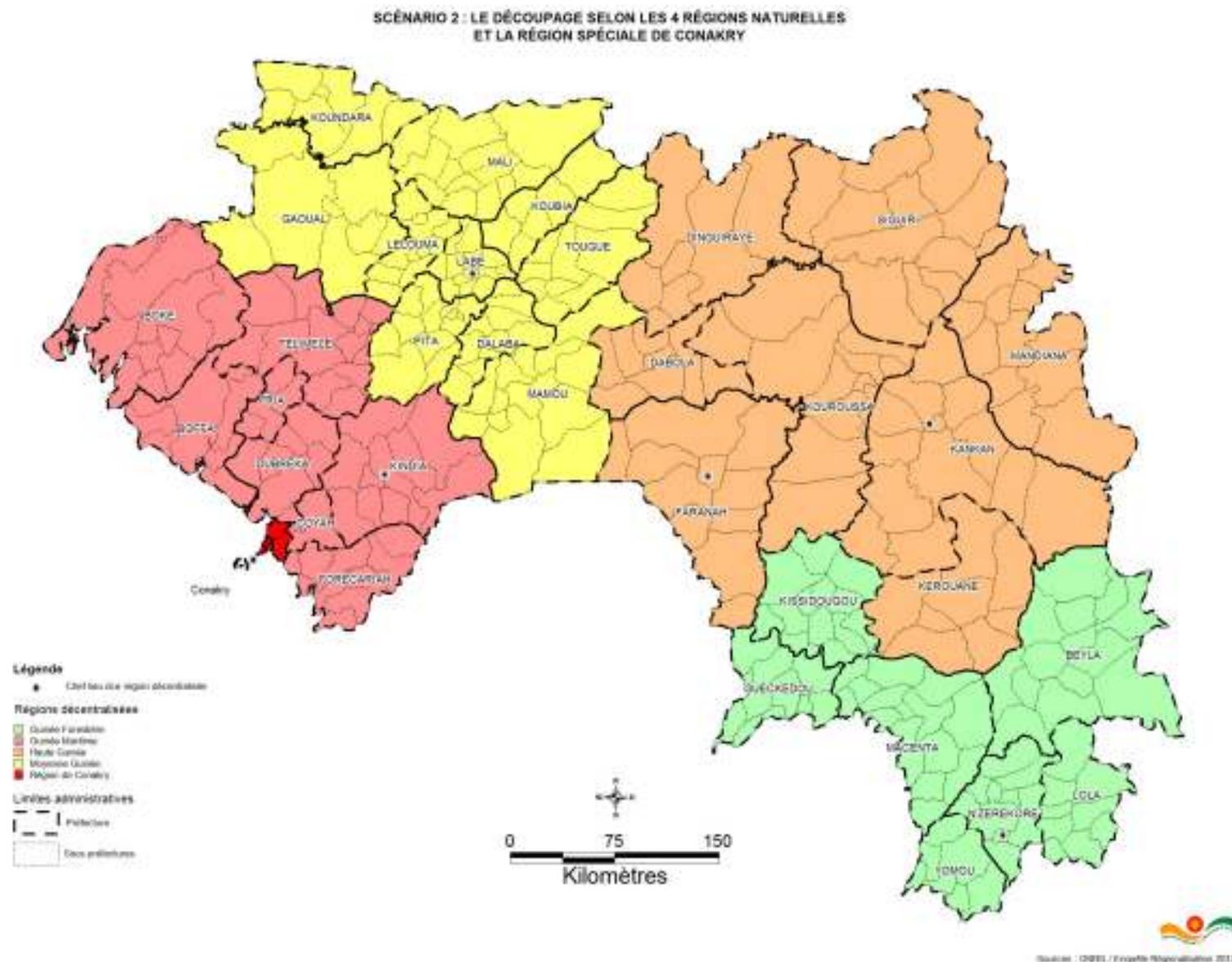
Annexe 3-5 : Scénario 6 « les 7 Régions et la Région métropolitaine de Conakry »

Annexe 3-1



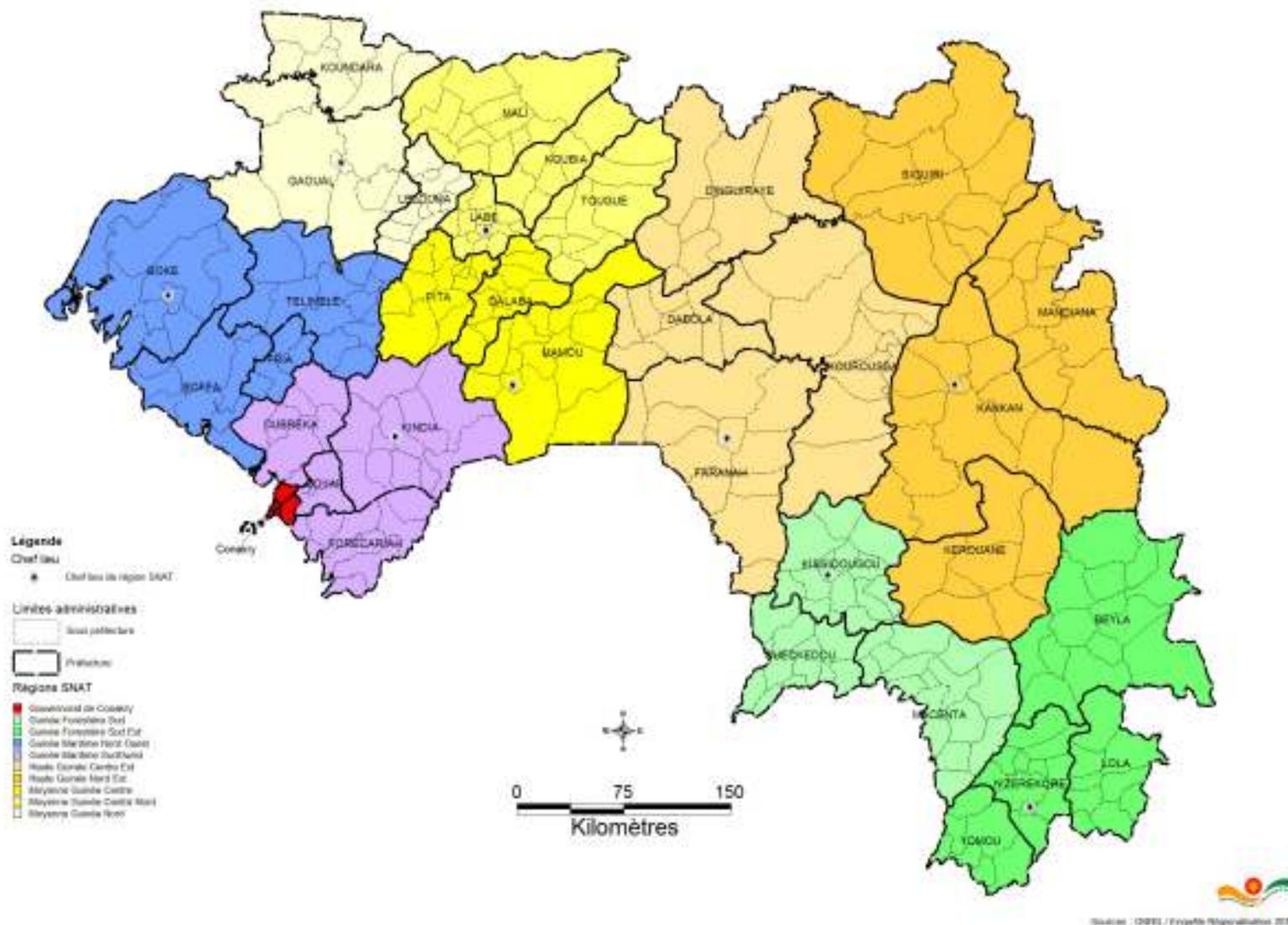
s

Annexe 3-2



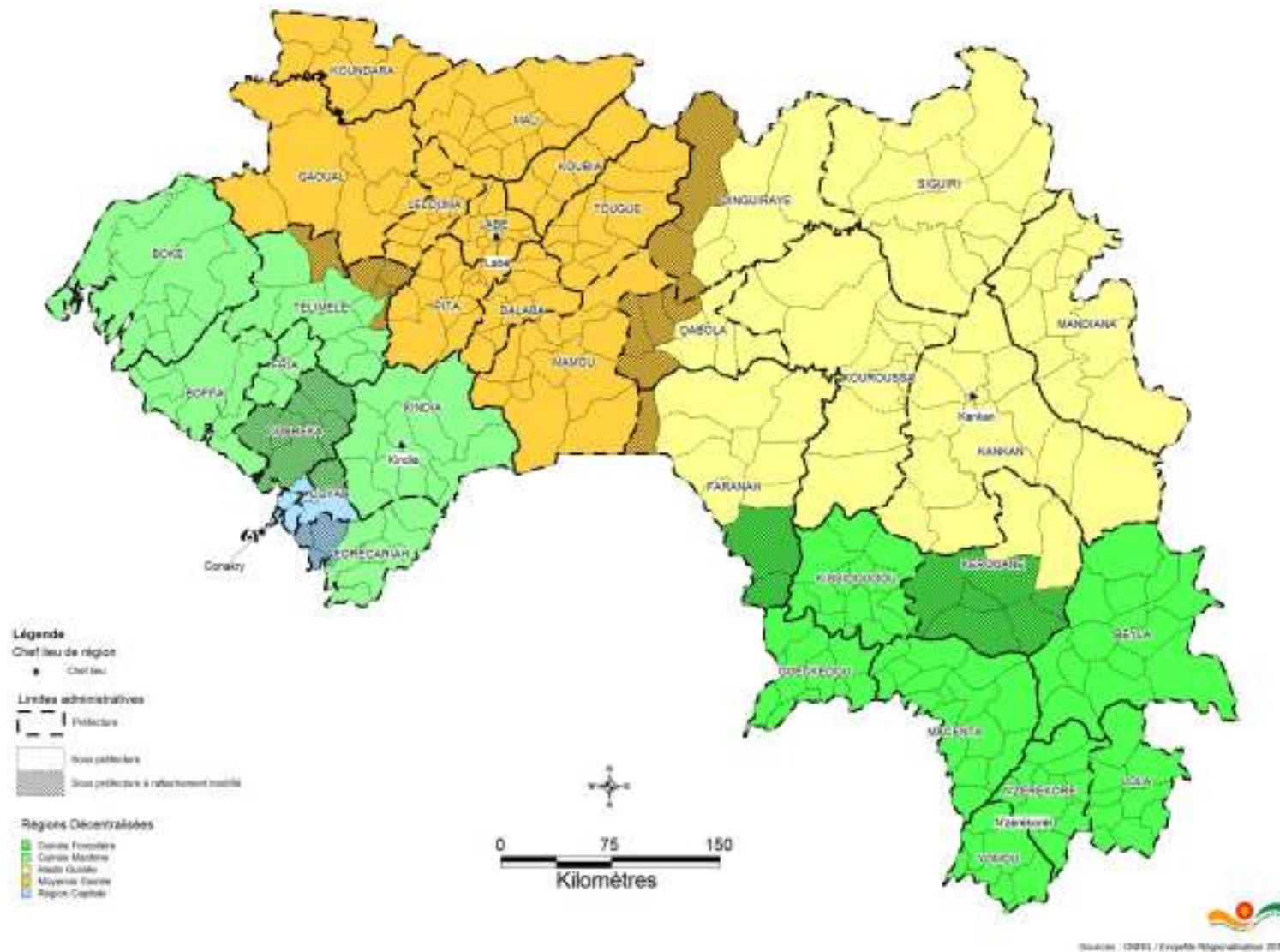
Annexe 3-3

SCÉNARIO 3 : LE DÉCOUPAGE SELON LES 10 RÉGIONS DE PROGRAMME DU SNAT

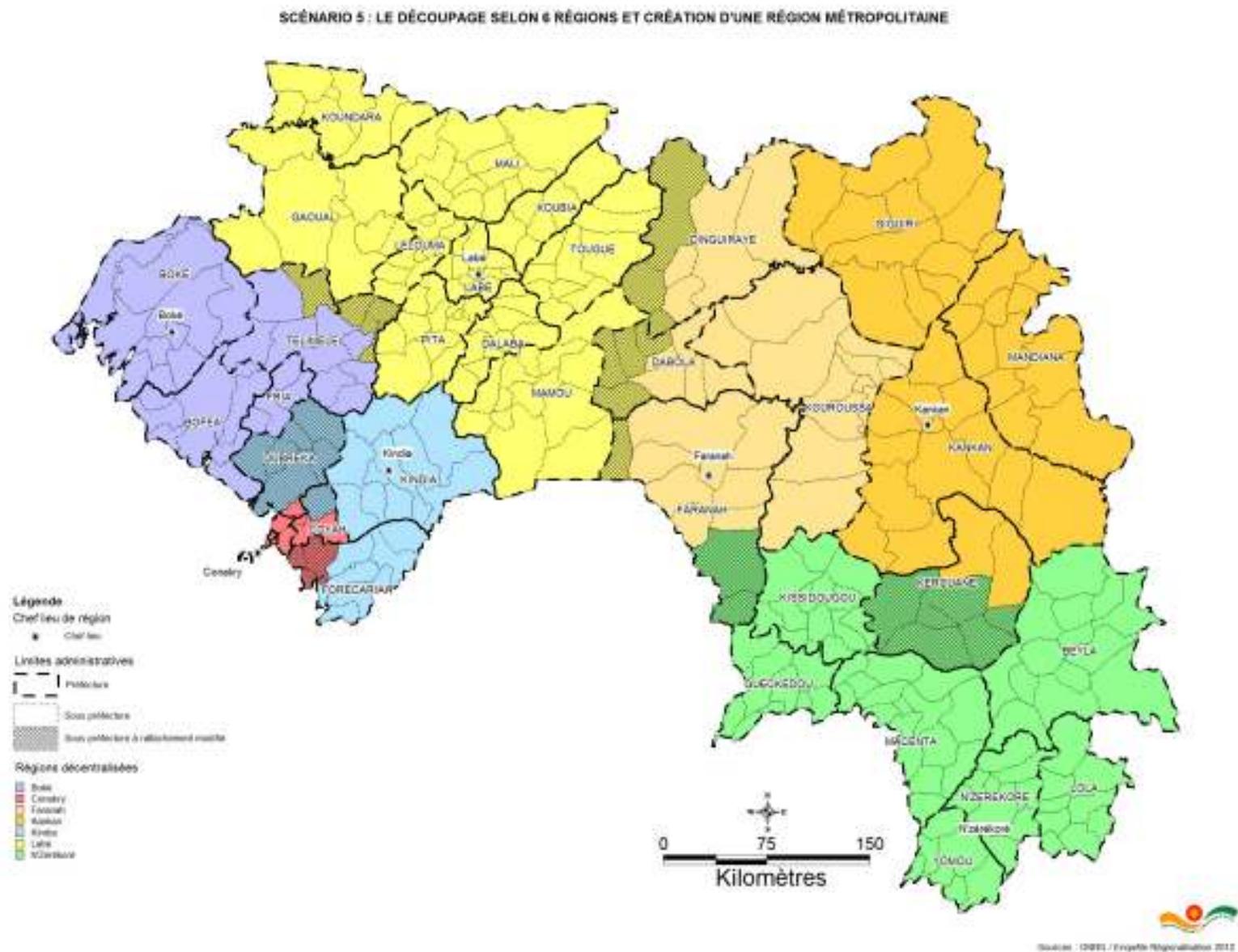


Annexe 3-4

SCÉNARIO 4 : LE DÉCOUPAGE SELON LES 4 RÉGIONS NATURELLES AJUSTÉES AUX FRANGES ET CRÉATION D'UNE RÉGION MÉTROPOLITAINE

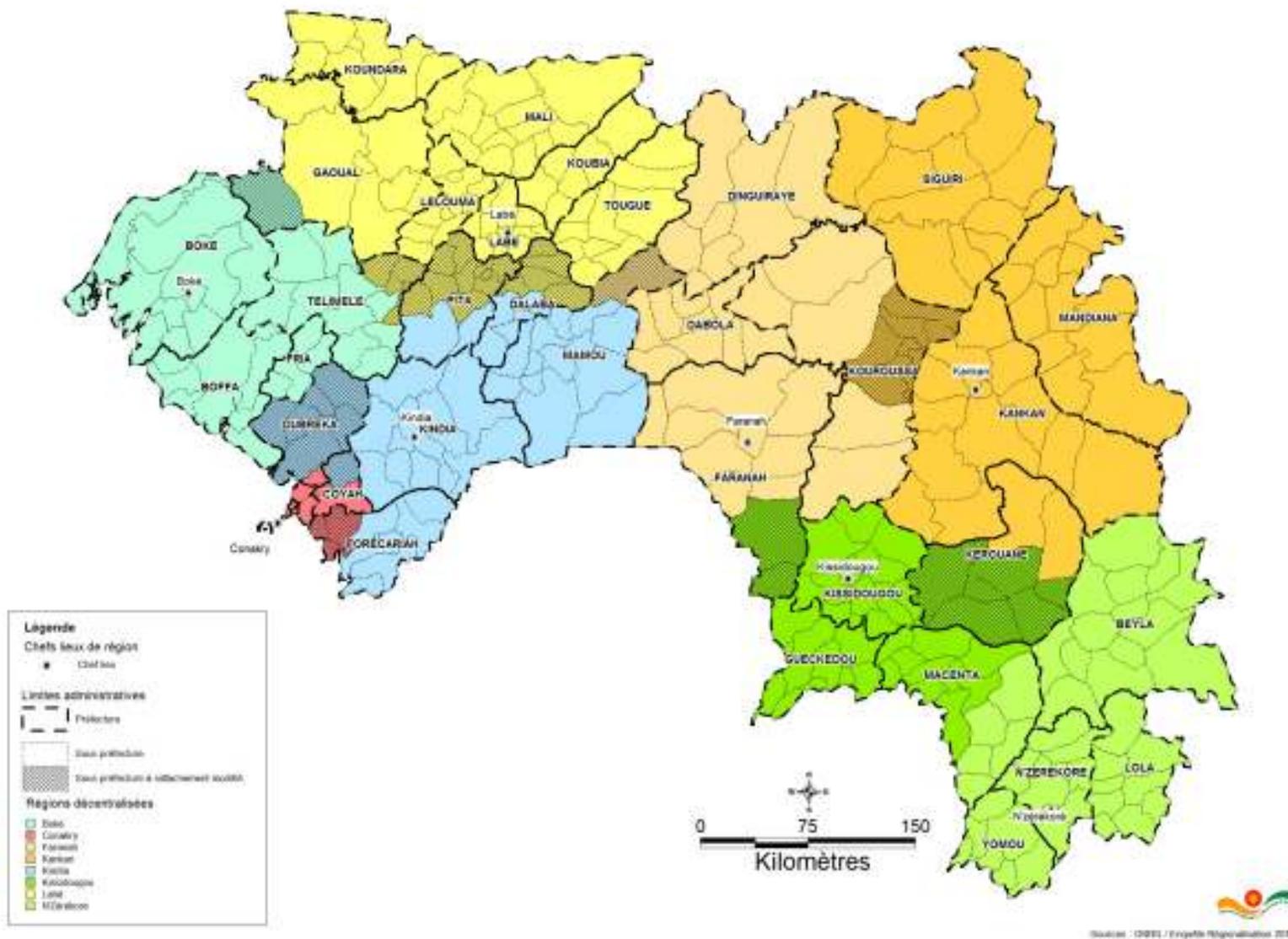


Annexe 3-5



Annexe 3-6

SCÉNARIO 6 : LE DÉCOUPAGE SELON 7 RÉGIONS ET CRÉATION D'UNE RÉGION MÉTROPOLITAINE



ANNEXE 4 :
DEVIS ESTIMATIF D'UNE MISSION D'EXPERTISES
EN VUE D'ACCOMPAGNER
LA TENUE DES ATELIERS PROSPECTIFS REGIONAUX

Estimation financière d'une assistance méthodologique à l'animation des Ateliers Prospectifs Régionaux et l'aide à la formalisation des "Projets Pilotes"	Nombre de jours et Prix / Experts Internationaux (1000 € / jour)	Nombre de jours et Prix / Experts locaux (400 € / jour)
Tenue de 40 entretiens individuels / Région	8	8
1 séminaire de lancement	5	5
2 sessions de 10 Ateliers thématiques	10	30
1 séminaire de restitution	5	5
Formalisation des enjeux régionaux et orientations régionales à 10 ans, formalisation des "projets pilotes", pistes d'actions indicatives	10	10
Mobilisation ponctuels d'experts (benchmarking)	5	0
5 Réunions de validations technique et politique	2	5
Total jours de mission	45	63
Répartition Mission Exp. internationale / Exp. Locale	42%	58%
Coût Expertises internationale et locale	45 000 €	25 200 €
Pier Diem et frais d'organisation	20 000 €	20
Frais de déplacement internationaux	7 500 €	1500
Prix total de la mission d'assistance / Région	97 700 €	
Coût global 7 Régions (Scénarios A et C)	683 900 €	
Coût global 6 Régions (Scénarios B)	586 200 €	

ANNEXE 5 :
TABLEAU DETAILLE
DES COMPETENCES REGIONALES DE 1^{ER} NIVEAU

Compétences	Éléments de contexte et de justification	Premières modalités de mise en œuvre
<p>Aménagement du territoire et planification régionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) élaboré à partir de 2000 pour une période globale 2002-2015. Un DSRP 2 s'est terminé à la fin 2010 et un DSRP intérimaire existe pour la période 2011-2012. Le prochain DSRP pour la période 2013-2017 est en cours de préparation et il devra être pris en compte dans la définition des orientations stratégiques entre l'Etat en Région et les Régions décentralisées. - Absence d'application de l'unique document national de référence en matière d'aménagement du territoire : le SNAT élaboré en 1991. - Incohérences dans la déclinaison régionale du SNAT par 4 SRAT : Le SNAT prévoyait la mise en place de dix Régions de programme. Réalisation in fine de 4 SRAT à l'échelle des Régions Naturelles. - Echec dans la mise en œuvre du SNAT et des SRAT portés exclusivement par les administrations déconcentrées. - Adoption du Plan quinquennal 2011-2015 en mai 2012, premier exercice de planification depuis la fin de la 1ère république en 1984. - Le Plan quinquennal prévoit une répartition régionale des investissements publics avec 8 Plans Régionaux mais pas de territorialisation des priorités régionales à l'aune de considérations relevant de la politique nationale d'aménagement du territoire : absence de spatialisation des priorités cartographiées. - Objectif de relance de la politique d'aménagement du territoire en Guinée à la faveur de la régionalisation. 	<ul style="list-style-type: none"> - La mise en œuvre de l'étape 1 à la faveur des Ateliers Régionaux Prospectifs constitue une première concrétisation de l'exercice de la compétence. - La compétence sera complètement exercée dans le cadre de la formalisation et de la mise en œuvre des CPER (cf. Etape 3 ci après).
<p>Coordination des démarches de développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constat que les démarches de développement local font l'objet de partenariats forts et multiples : PACV, PDLG, programme « Faisons ensemble » de l'USAID, le PDU III... 	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir et veiller au respect de lignes de cohérence territoriale et thématique issues de la stratégie régionale arrêtée au titre de la compétence « Aménagement du

<p>local et des partenariats internationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Des perspectives de décentralisation budgétaire majeure par la constitution d'un Fonds national de Développement Local à la faveur notamment de l'adoption du nouveau code minier. - Constat partagé d'une absence de coordination de la multiplicité des actions de développement local se traduisant par l'absence de cohérence régionale des initiatives et un traitement inégalitaire des territoires locaux. - Constat partagé de partenariats internationaux portant sur des microprojets ou des démarches de développement local trop souvent négociés au niveau des administrations centrales sans une suffisante concertation avec les administrations déconcentrées ou les collectivités locales pourtant directement concernées. 	<p>territoire et Planification Régionale » (Cf. Etape1)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déterminer en collaboration avec l'Etat et les partenaires internationaux les secteurs géographiques et les thématiques d'interventions prioritaires des partenariats internationaux.
<p>Développement économique et soutien aux filières d'activités régionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contexte national d'Hyper concentration de l'économie formelle et organisée dans la Région capitale. - La nécessité unanimement reconnue de promouvoir la Petite et Moyenne Entreprise, gage de renouvellement et de dynamisation de l'économie nationale, compte tenu de la faiblesse de petites unités de transformation notamment dans le domaine de l'agroalimentaire. - L'accompagnement des acteurs économiques, un champs d'intervention de second rang des communes déjà fortement sollicitées sur la mise en place des infrastructures et services de proximité à destination des populations. - L'échelle régionale : la bonne échelle territoriale pour développer des politiques actives de soutien aux filières économiques locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trois axes d'interventions repéré et détaillés ci après. - Le soutien aux filières régionales des activités primaires (agriculture, élevage, pêche, artisanat, tourisme...) à travers diverses initiatives : actions de vulgarisation et de formations professionnelles ou continue, soutien aux démarches de coopérations ou de groupements de professionnels, aide à la création d'aménagements des plaines ou des rizières, d'infrastructures collectives d'approvisionnement d'intrants et matières premières, d'infrastructures de stockage ou de commercialisation... - Le portage d'actions de valorisation socio-économique intégrée à partir des sites d'exploitation minière visant à générer de nouvelles activités économiques complémentaires. L'échelle régionale constitue en la matière une véritable valeur ajoutée de telle sorte que les impacts socio-économiques ne se limitent pas aux premiers cercles des communes, sièges des sites d'exploitation. Possibilité de promouvoir des partenariats

		<p>public-privés pour la réalisation d'équipements dans les bassins des zones minières.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'accompagnement de l'exploitation artisanale des ressources minières dans un objectif d'accroissement de la productivité des filières et de recours aux pratiques plus respectueuses de l'environnement. Développement d'un volet « Accompagnement des artisans en complément du volet réglementaire dans la perspective de création de registres préfectoraux d'enregistrement des artisans miniers ; Développement de formations professionnelles ciblées à destination des artisans miniers (productivité et protection de l'environnement).
<p>La formation professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion actuelle de l'enseignement technique et professionnel par le Ministère de l'emploi, de l'enseignement technique et professionnel et les directions régionales au niveau des huit Régions Administratives. - Existence des Centres de Formations Professionnelles (CFP) qui s'organisent selon six filières (maçonnerie, plomberie, chaudronnerie, électricité, mécanique, menuiserie). - Constat d'un sous fonctionnement des CFP par manque de professeurs, de matériels et machines outils ou de moyens financiers de fonctionnement. - Constat repéré par les acteurs des enjeux forts d'adaptation des qualifications des jeunes et actifs aux besoins économiques : déficit de main d'œuvre qualifiée au niveau des postes d'exécution et des postes techniques, constat exprimé de meilleures conditions d'insertion professionnelle des jeunes issus des formations professionnelles que des formations universitaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif de redynamisation de la politique nationale en faveur de la formation professionnelle et mise en adéquation de l'offre de formations avec les besoins économiques régionaux à la faveur de la décentralisation régionale. - Transfert de la gestion des Centres de Formation Professionnelle (CFP) aux Régions décentralisées. - En complémentarité avec les politiques régionales de soutien aux filières économiques, mise en place de stratégies régionales partagées de développement de la formation professionnelle par la recherche de mise en adéquation de l'offre de formations professionnelles avec les besoins économiques du tissu économique régional et par la mobilisation des acteurs économiques et de la formation professionnelle. - Soutien au développement de collaborations entre les acteurs de la formation professionnelle et les acteurs économiques en Région : contrats de stages et d'apprentissage, dispositifs d'insertion professionnelle, bourses de l'emploi...

ANNEXE 6 : **TABLEAU DETAILLE** **DES COMPETENCES REGIONALES FACULTATIVES**

Compétences	Eléments de contexte et de justification	Premières modalités de mise en œuvre
<p>Assistance juridique et technique aux communes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constat partagé d'une décentralisation locale à ce jour très inachevée ; - Faible légitimité des élus locaux aux yeux de l'administration et des populations et organisation peu structurée en termes de réseaux des élus : une seule association des maires des communes urbaines qui fonctionne réellement et qui ne fédère pas l'intégralité des 33 communes urbaines²⁶ même si l'ANCG est censé représenter toutes les communes de Guinée ; - Faible niveau de qualification des élus ; - Fortes déficience en termes de capacités humaines et techniques des communes ; - Rapports déséquilibrés entre les communes et les autorités de tutelle du fait notamment d'une posture d'assistance à maîtrise d'ouvrage insuffisamment développée par les administrations déconcentrées. 	<ul style="list-style-type: none"> - La compétence pourrait se décliner selon les quatre axes suivants. - L'organisation de « pools juridiques et techniques régionaux » visant à assister les communes à la préparation, organisation, passation et évaluation a posteriori des marchés publics ; - La co animation avec les services de l'Etat d'une politique de gestion des ressources humaines travaillant dans les collectivités locales à la faveur de la mise en place de la fonction publique territoriale : bourse des emplois, formation continue des fonctionnaires, gestion des carrières, assistance juridique et technique des communes en matière de politique des ressources humaines, mise en place d'une politique de mobilité des fonctionnaires par la réalisation de « villages administratifs » dans les communes ou la mise en place d'incitations financières en vue d'attirer de faciliter la prise de fonction effective des postes dans les communes les plus enclavées... ; - L'organisation de formations à destination des élus locaux et régionaux ; - L'animation des réseaux des élus et des services communaux en Région en vue d'interpeller plus efficacement les représentants de l'Etat, de faciliter les échanges d'expériences et les coopérations intercommunales.
<p>Soutien à l'innovation économique et</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constat que les universités, centres de formations supérieures et centres de recherches constituent des centre de ressources humaines, scientifiques et 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la mise en place de coopérations technologiques et de la recherche entre les acteurs de la formation supérieure et de la recherche en Région, les

²⁶ Association Nationale des Communes de Guinée (ANCG)

<p>technologique</p>	<p>technologiques de prime importance en région.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constat en parallèle d'un ancrage régional insuffisant des universités, centres de formations supérieures et de recherche en termes de partenariats avec les entreprises Régionales. - La majeure partie des universités ne dispose pas à ce jour de laboratoires fonctionnels et les quelques coopérations de recherches avec les centres de recherches ou universités internationales sont peu avancées. - Intérêt d'un développement de politiques partenariales en Région en complément d'une autonomie accrue souhaitée vis-à-vis des instances de la tutelle de Conakry (déconcentration budgétaire, déconcentration du processus d'admission des étudiants aujourd'hui centralisé dans le cadre de la commission nationale d'orientation, renforcement des pôles d'équilibre pour contrebalancer la surconcentration de l'enseignement supérieur et de la recherche à Conakry...). 	<p>acteurs économiques en Région et les partenaires scientifiques et économiques internationaux : projets innovants, travail de recherches appliquées...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutien au développement de collaborations entre les acteurs de la recherche et de la formation supérieure et les entreprises régionales : organisation de stages, mise en place de formations en alternance pour les étudiants hors dispositifs de la formation professionnelle, bourses de l'emploi... - Mise en place de politiques régionales en faveur de la vie étudiante : établissement d'une politique de l'internat et du logement en vue de faciliter la mobilité des étudiants et des professeurs (création de villages administratifs...).
<p>Protection de l'environnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constat partagé que les politiques menées par l'Etat en matière de protection de l'environnement via notamment les services déconcentrées apparaissent limitée et peu efficaces. - Pertinence d'une régionalisation des politiques environnementales en vue de s'adapter aux problématiques des espaces naturels traités et des enjeux socioéconomiques qui y sont liés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de politiques régionales de protection de l'environnement multiformes et adaptées aux enjeux spécifiques à chaque Région. Rappel ci-après des premières pistes illustratives repérées. - Transfert au Régions décentralisées des brigades forestières de lutte contre la déforestation ou des feux de brousses qui constituent des menaces pour l'environnement mais aussi pour l'agriculture ; - Mise en place d'une politique de gestion de la coupe des bois liée à la production de charbon en vue d'approvisionner les villes ; - Mise en place d'une politique de lutte contre l'orpaillage sauvage et de protection des ressources en eau du bassin du Niger en Haute Guinée ; - Approche régionale intégrée en vue de limiter les impacts

		<p>négatifs environnementaux et socioéconomiques du projet de ligne ferrée tranguinéenne liée à l'exploitation minière, telle que la sauvegarde de la production du riz des mangroves ou la pêche sur la basse côte ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régulation accrue de l'exploitation forestière en Guinée forestière ; - Renforcement des politiques transfrontalières à l'échelle sous régionale tels que la gestion d'espaces identifiés : Parc naturel de Niokolo-Badiar, forêt classée de N'dama, aire transfrontalière de conservation communautaire (aires marines protégées, mangroves, aires de refuge des grands animaux...).
<p>L'enseignement secondaire général : les lycées</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constat que les établissements secondaire d'enseignement général sont sous la responsabilité du Ministère de l'Enseignement Pré Universitaire et de l'Education Civique et des administrations déconcentrées : collèges et lycées ; - Attentes exprimée en termes de renforcement du maillage territorial des lycées qui aujourd'hui sont implantés uniquement dans les villes, chefs lieux de Préfecture car constat de difficultés d'accessibilité des élèves qui parfois sont contraints à l'abandon des études. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de la gestion des lycées d'enseignement général et mise en place de politiques régionales de renforcement du maillage territorial des lycées d'enseignement général. - Non intégration dans le champ de la compétence régionale de la gestion des collèges, considérant qu'il s'agit ici d'équipements de proximité.

ANNEXE 7 : PANORAMA DE LA FISCALITE GUINEENNE ET APPROCHE COMPAREE DANS D'AUTRES PAYS

A Les impôts directs locaux

La fiscalité guinéenne actuelle offre un panel complet de taxes directes et indirectes : tva, taxe sur les activités financières, les assurances, impôt sur les sociétés, impositions sur les revenus (dont les bénéfiques non soumis à l'IS, les plus-values immobilières non professionnelle), contribution foncière unique, patente, taxe professionnelle unique, droits d'enregistrement, taxe unique sur les véhicules à moteur, fiscalité des entreprises du secteur minier, taxes assises sur les salaires (versement forfaitaire de l'employeur, taxe d'apprentissage ou contribution pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage), droits de douane, etc.

Dont certaines sont considérées comme des impôts locaux, au sens où elles sont destinées, en tout ou partie aux collectivités locales :

- La contribution foncière unique (CFU),
- La taxe professionnelle unique (TPU),
- La patente et la licence,
- La taxe unique sur les véhicules (TUV)

Aucun d'entre eux ne fait l'objet d'un pouvoir fiscal : les taux en sont définis nationalement et non localement.

1) La Contribution Foncière Unique (CFU)

Instituée par la loi de Finances pour 1998 et régie par les articles 257 à 174 du CGI, elle constitue un impôt perçu sur les propriétés foncières bâties et non bâties.

Qui s'est substitué aux taxes ci-dessous suivantes :

- Contribution foncière sur les propriétés bâties,
- Contribution foncière sur les propriétés non bâties,
- Taxe d'habitation,
- Impôt sur le revenu foncier.

Sont assujettis :

- Les propriétaires fonciers (de bâti ou de non bâti) au 1^{er} janvier de l'année d'imposition,
- Ainsi que les personnes morales ou physiques passibles de l'impôt sur les bénéfices (au titre des bénéfiques industriels et commerciaux ou de l'impôt sur les sociétés) qui sont propriétaires de constructions et outillages fixés à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble.

La base d'imposition est constituée par la valeur locative annuelle réelle ou estimée de l'immeuble au 1^{er} janvier de l'année d'imposition,

Il existe deux taux d'imposition :

- 10% pour les biens occupés par leurs propriétaires,
- 15% pour ceux donnés en location.

Son recouvrement est assuré par les services de l'Etat.

Son produit se partage entre les communes, les Préfectures et l'Etat (pour la zone de Conakry, 20% de la part CFU des personnes morales alimentent le budget de l'Etat).

2) La Taxe Professionnelle Unique (TPU)

Créée par la loi de Finances pour 1996, elle constitue un régime simplifié d'imposition essentiellement applicable aux petites activités commerciales ou artisanales.

Les personnes imposables sont ainsi exonérées de la patente, de la TVA, de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et de l'impôt minimum forfaitaire.

La TPU s'applique aux personnes physiques exerçant une activité commerciale, industrielle ou artisanale générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 150 millions de francs guinéens.

L'assiette est constituée par le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année précédente.

Le taux est de 5%.

Son recouvrement est assuré par les services de l'Etat.

La totalité de son produit bénéficie aux collectivités locales dans la zone de Conakry, 80% pour les autres communes (le solde étant affecté aux préfectures).

3) La Patente et la Licence

La patente est un impôt lié à l'exercice d'une activité professionnelle de nature commerciale, industrielle, ou non comprise dans la liste des exemptions.

Elle se compose d'un droit fixe, selon la nature de la profession exercée et d'un droit proportionnel.

Ce dernier est calculé en fonction de la valeur locative annuelle des locaux servant à l'exercice de la profession ainsi que sur celle de l'outillage fixe et de des installations de toute nature passibles de la CFU (à l'exception toutefois des appartements servant de logement ou d'habitation).

Valeur locative à laquelle s'applique un taux de :

15% pour les commerçants et industriels,

Compris entre 10 et 15% pour les autres professions.

Dans tous les cas le droit proportionnel ne peut être inférieur au tiers du droit fixe.

Son recouvrement est assuré par les services de l'Etat.

La totalité de son produit bénéficie aux collectivités locales dans la zone de Conakry, 80% pour les communes rurales, 20% pour les autres (le solde étant affecté aux préfectures).

La contribution des licences est un droit annuel dû par toute personne exerçant en Guinée le commerce des boissons.

Elle fonctionne en général selon les mêmes règles que la patente.

4) La Taxe unique sur les véhicules (TUV)

Il s'agit d'un droit fixe perçu sur tous les véhicules à moteurs, dont le tarif est fixé annuellement par la Loi de finances en fonction de la nature du véhicule.

L'Etat perçoit 50% de son produit, les préfectures 25%, les communes 25%.

B Les principaux autres impôts économiques

1) La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

La TVA constitue un impôt sur la consommation.

Elle s'applique aux activités économiques à titre onéreux et exercées de manière indépendante.

Le montant de la taxe est proportionnel au prix de vente hors taxe.

Son taux est de 18% (sauf pour les exportations et les transports internationaux, 0%).

2) L'impôt sur les sociétés (IS)

Il s'applique essentiellement aux sociétés anonymes et aux sociétés à responsabilité limitée ainsi qu'à toute autre personne morale se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif.

L'impôt s'applique uniquement sur les bénéfices réalisés par des sociétés exploitées en Guinée.

Avec un taux de 35% sur le bénéfice de l'exercice (année civile).

3) Autres impôts concernant les sociétés

Figurent dans cette catégorie :

- Le versement forfaitaire de l'employeur qui s'applique sur les salaires bruts versés au taux de 6%,
- La taxe d'apprentissage, assise sur les salaires au taux de 3% pour les entreprises de moins de 10 salariés (les autres étant soumises à la contribution de 1,5% pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage),
- La retenue à la source sur les revenus non salariaux. C'est l'impôt des acteurs économiques percevant des revenus provenant de Guinée sans y avoir d'installation professionnelle permanente. Un taux de 10% s'applique aux sommes versées.

4) L'imposition sur les revenus tirés d'activités économiques

Il existe des régimes d'imposition spécifiques :

- Les bénéfices industriels et commerciaux (BIC),
- Les bénéfices non commerciaux (BNC),
- Les bénéfices d'exploitation agricole

Les BIC concernent les personnes physiques qui réalisent un bénéfice provenant de l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, artisanale ou minière.

Le taux est fixé à 30% du revenu imposable (20% pour les artisans).

Les BNC couvrent :

- Les bénéfices des professions libérales,
- Les revenus des charges et offices,
- Les profits qui ne se rattachent à aucune autre catégorie de revenus (exemple : profits tirés de la concession d'un droit de propriété littéraire).

Il s'agit en fait d'une « catégorie-balai ».

Deux taux d'imposition s'appliquent : 30% pour les personnes physiques ou morales n'ayant pas opté pour l'IS, 35% pour les personnes morales ayant opté pour l'impôt sur les sociétés.

5) Les autres impôts économiques

Citons principalement trois impôts.

Tout d'abord la taxe sur les activités financières.

Elle concerne les opérations se rattachant aux activités bancaires, financières et, d'une manière générale, au commerce de l'argent et des valeurs (intérêts, commissions et autres rémunérations).

Son assiette est constituée par le montant brut des rémunérations imposables.

Les taux sont les suivants :

- 5% pour les opérations de crédit d'une durée supérieure à un an,
- 13% pour les autres opérations

Ensuite la taxe sur les assurances.

Sont assujettis :

- Les conventions d'assurance et de rentes viagères conclues avec une société d'assurance guinéenne ou étrangère,
- Les contrats d'assurance proprement dits (notes de couvertures et polices).

Le taux est fonction de la nature du risque (il varie de 5% à 20%).

Enfin, la fiscalité du patrimoine.

Il s'agit de droits d'enregistrement d'actes constatant la vie d'une société (apport ou modification du capital, fusion, etc.).

Leur montant varie selon la nature de l'acte.

II LES FONDS NATIONAUX

A Le Fonds de Développement Local (FDL)

Plusieurs principes régiront ce dispositif :

- La péréquation des ressources justifiée par un partage équitable des ressources nationales entre l'ensemble des communes,
- L'égalité d'accès à ces ressources,
- Le respect des prérogatives des collectivités locales notamment de leur maîtrise d'ouvrage,
- L'obligation pour les collectivités de respecter les règles de bonne gestion des fonds publics,
- La prévisibilité pour les collectivités des fonds disponibles et la pluri-annualité dans l'utilisation des ressources affectées,
- L'incitation à la performance, notamment en termes d'amélioration des ressources fiscales,
- La capacité d'assurer un entretien et une fonctionnalité des équipements,
- Le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics.

Le FDL, qui va être mis en place sera abondé par :

- Le budget de l'Etat sur la base :
 - o D'un pourcentage des recettes de l'Etat,
 - o Et/ou de certaines taxes ou part de celles-ci, notamment les 15% des taxes minières qui bénéficient à l'Etat.
- Des ressources externes des partenaires au développement,
- Des contributions apportées par les entreprises privées et autres dons.

Il sera destiné à financer les investissements des collectivités locales, ainsi que des appuis techniques.

Il apportera également une garantie aux emprunts des collectivités.

Les dotations seront mises à disposition sous forme d'un droit de tirage pluriannuel (trois ans).

Il sera géré par un établissement public administratif (EPA) composé d'un conseil d'administration avec, à parité égale, des représentants des élus et des représentants des tutelles et autres administrations.

Un comité régional examinera la recevabilité et la faisabilité des demandes des collectivités locales avant de décider de l'octroi des financements.

Les droits de tirage (hors dotation d'appui technique) seront calculés en prenant en compte plusieurs critères :

- La population,
- Un indice de catégorisation des collectivités locales permettant de différencier leur niveau et besoin,
- Un indice de pauvreté,
- Une dotation de performance.

La dotation d'appui technique serait calculée suivant le seul critère de la catégorie de commune en fonction du montant réservé dans le fonds à cet effet.

B L'ANICT au Mali

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) est un EPA composé d'élus et de représentants de l'administration, chargé de financer les investissements des collectivités.

Elle comprend plusieurs guichets : dotation d'investissement, dotation d'appui technique, dotation garantie d'emprunts et dotation de fonctionnement.

Récemment, deux guichets sectoriels ont été mis en place : un pour l'éducation, l'autre pour la santé.

Les fonds qu'elle attribue proviennent de l'Etat mais surtout de l'apport de partenaires extérieurs qui abondent le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales à hauteur de 89%.

Le système d'octroi est basé sur la définition d'un droit de tirage annuel à partir d'une formule prenant en compte la population, un indice d'éloignement et un indice d'équipement.

Les communes apportent une contribution variable suivant le type d'équipement à financer (0% pour le social, 3% pour l'environnement et l'hydraulique, de 10 à 20% pour les équipements marchands).

Les dossiers de demande de financement sont déposés à l'antenne régionale de l'ANICT qui, après examen de la faisabilité technique, transmet le dossier à une instance régionale de décision d'octroi, laquelle vérifie la conformité du dossier avant de donner son feu vert.

Une fois l'accord obtenu, une convention est signée entre l'ANICT et la collectivité locale et les fonds virés sur un compte ouvert à cet effet dans une banque commerciale.

C Le FADEC au Bénin

Le Fonds d'Appui au Des Communes (FADEC) est abondé par le budget de l'Etat à partir de lignes inscrites au budget du ministère en charge de la décentralisation et de lignes inscrites dans les ministères sectoriels concernés par les transferts de compétences.

Trois types de dotations sont versés :

- Une dotation de fonctionnement,
- Une dotation d'investissement dite « non-affectée »,
- Une dotation d'investissement affectée sectoriellement.

Les deux premières sont réunies au sein de trois sous-dotations :

- une dotation de structure intégrant comme variables : le nombre d'arrondissement, le nombre de villages et la superficie,
- une dotation de péréquation prenant en compte la population, un indice de pauvreté humaine et le taux d'urbanisation,
- et une dotation liée à la performance, liée aussi bien au fonctionnement de la commune qu'à ses finances.

Actuellement, la dotation de structure pèse contre 40%, la dotation de péréquation 60% et la dotation liée à la performance 0%.

La dotation sectorielle concerne le développement des compétences transférées.

Chaque année, la Commission Nationale des Finances Publiques (CONAFIL), organe paritaire s'appuyant sur les services centraux (décentralisation et finances), fonctionnant sur la base d'une structure légère (un secrétariat et trois cadres) réalise un travail préparatoire en concertation avec l'ensemble des ministères concernés et les associations d'élus, pour définir les conditions d'octroi des dotations.

Les montants sont directement versés aux collectivités via le Trésor.

D Le LGDP en Ouganda

Le Local Government Development Project (LGDP) constitue un programme intégré au ministère de la décentralisation où il dispose d'une unité de gestion de projet.

Il vient en complément des financements déjà octroyés par le gouvernement aux collectivités décentralisées.

L'Ouganda est en effet le pays en Afrique qui opère le plus de transfert financier aux collectivités locales. Environ 20% des dépenses publiques leur sont ainsi transférées pour qu'elles exercent leurs missions et services. La plus grande partie est ciblée sur le fonctionnement et les activités sectorielles.

L'intérêt du LGDP, abondé par l'Etat et les bailleurs, est qu'il accorde une part importante à la performance dans l'allocation des ressources.

Son objectif est d'améliorer « la performance institutionnelle des collectivités locales pour un production pérenne décentralisée des services ».

Il existe deux types de subvention :

- Une subvention de développement local, destinée aux infrastructures ou équipements,
- Une subvention de développement des capacités, dont l'utilisation est encadrée (thèmes et intervenants).

Le montant attribué à chaque collectivité résulte d'une péréquation des ressources du fonds sur la base de la population et de la surface.

A cela vient s'ajouter la prise en compte de la performance qui peut jouer en positif ou en négatif de 20%.

L'analyse de la performance est effectuée chaque année par des intervenants indépendants désignés par le LGDP. Les critères sont nombreux. Le respect des textes et des procédures occupe une place importante.

Il s'agit d'une subvention versée directement sur le compte des collectivités concernées par les canaux du Trésor.

E Le DACF du Ghana

Le District Assembly Common Fund (DACF) est un instrument permettant à l'Etat d'abonder directement les budgets locaux.

Inscrit dans la loi fondamentale du Ghana, il est abondé uniquement par l'Etat, sans l'aide de partenaires extérieurs, sur la base d'au moins 5% de l'ensemble des taxes collectées par le Gouvernement central.

Doté d'un administrateur désigné par la présidence et d'une équipe restreinte de cadres, il répartit les fonds suivant une formule approuvée chaque année par l'Assemblée Nationale qui prend en compte quatre paramètres :

- Les taux de couverture en infrastructures dans les secteurs santé, éducation, eau et routes,
- Une allocation minimale par collectivité,
- La performance en matière de mobilisation des ressources (ressources propres par habitant),
- La densité démographique.

La pondération de chaque critère varie chaque année.

En règle générale la moyenne est la suivante : 40%, 50%, 5% et 5%.

Une fois la formule approuvée par l'Assemblée, les allocations sont notifiées aux collectivités.

Point important : la moitié de la dotation sert à financer des projets du programme d'investissement prioritaire de l'Etat, la collectivité décidant seule de l'affectation du solde.

F Le FEICOM au Cameroun

Le Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) exerce une double mission :

- Collecter une partie de la fiscalité locale,
- Subventionner les projets communaux.

Etablissement public à caractère administratif, il est composé d'une direction générale, de trois directions centrales et de dix agences régionales.

Il est alimenté par :

- Des contributions des communes (à partir d'un pourcentage de certains impôts locaux),
- Les centimes additionnels communaux (CAC), sa principale ressource, qui provient de l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur les jeux, la TVA.

Les CAC collectés par le FEICOM sont centralisés puis 70% sont répartis entre toutes les collectivités en fonction de la population, 20% conservés et 10% reversés à l'Etat.

Les financements octroyés peuvent prendre la forme :

- D'un prêt,
- Ou d'une subvention (appelée contribution de solidarité).

Les projets présentés sont financés à hauteur de 80% pour ceux qui génèrent des revenus et 90% pour les autres.

La commune doit donc apporter entre 10% et 20% du projet.

Le financement peut mélanger un prêt et une subvention.

Souvent selon la règle 1/3 - 2/3.

Mais cela peut atteindre jusqu'à 100% en prêt pour un projet générateur de revenus ou 100% en subvention dans d'autres.

Lorsqu'il s'agit d'un prêt, le FEICOM se rembourse des annuités sur les CAC dus à la commune.

Une fois la demande approuvée par le FEICOM, une convention est signée avec la commune. Les fonds ne transitent pas par le Trésor.

Le FEICOM peut également consentir des avances de trésorerie.

G Le FDD et le FECL au Sénégal

Le Sénégal a mis en place deux fonds distincts :

- Le Fonds de Dotation à la Décentralisation (FDD),
- Le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL).

Le premier est destiné à compenser les charges des collectivités locales suite aux transferts de compétences.

Il est abondé par l'État sur la base d'un pourcentage des recettes de l'État (fixé en loi de finances), et aussi d'un pourcentage de la TVA perçue par l'État.

Sa répartition est définie annuellement par décret après consultation du Conseil National de développement des Collectivités Locales.

Le second fonds était à l'origine destiné à financer des emprunts pour les communes mais l'instrument n'a jamais été mis en place.

Il apporte uniquement des subventions aux collectivités en fonction d'une répartition définie en conseil des ministres.

H Les transferts financiers au Maroc

Le Maroc opère des transferts financiers importants en direction des collectivités.

La principale source de transfert réside dans la TVA dont 30% des revenus nationaux sont redistribués aux collectivités.

Ces fonds sont versés à un compte d'affectation spécial, et c'est la Direction des Finances Locales qui détermine la distribution de ces revenus entre les différentes collectivités locales lors de l'élaboration du budget de l'Etat.

Malgré les fluctuations des revenus de la TVA, l'Etat garantit une hausse minimale de l'enveloppe distribuée aux collectivités locales.

70% de l'enveloppe (21% de la TVA nationale donc) sont versés directement aux collectivités qui en disposent librement.

Des critères de répartition sont utilisés : poids démographique, assiette fiscale et « effort fiscal » (qui vise à encourager le recouvrement de la fiscalité par les communes).

La part restante de la TVA (9% de la TVA nationale) est administrée et distribuée par la Direction Générales des Collectivités Locales, afin de fournir des dotations spéciales pour financer des équipements communaux.