

[Repost] Remettre la locomotive de la décentralisation en marche

écrit par GuineePolitique© | 8 janvier 2021



Gouvernance

Dans le contexte africain surtout subsaharien, la décentralisation « est perçue [] comme une voie par laquelle passeront l'élargissement, l'approfondissement et le raffermissement du processus démocratique, mais également comme le chemin accéléré du développement local[1]».

L'espoir ambitionné par les gouvernements africains est que les collectivités issues de ces reformes peuvent favoriser les initiatives locales en leur offrant un espace géographique et institutionnel de concertation et de dialogue. La participation des populations à la réalisation des politiques de développement dans les domaines qui les touchent est censée assurer leur adhésion à leur mise en œuvre, et du coup, une plus grande implication des populations à la prise de décisions les concernant[2]. Un des objectifs poursuivis par

la politique de décentralisation est de rapprocher le processus de décision des citoyens et de favoriser ainsi l'émergence d'une véritable démocratie de proximité.

Comme l'écrivait Tocqueville dans son ouvrage « De la démocratie en Amérique » publié en 1835 *« un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui tout seul tous les détails de la vie d'un grand peuple »*. En d'autres termes, La décentralisation laisse aux individus le soin de s'occuper eux-mêmes de leurs affaires et préserve donc leur liberté.

Entre décentralisation et développement local, il y va plus que d'un accommodement entre deux modes de gestion – l'un, redistributif de compétences centrales vers les périphéries de l'État, l'autre, participatif à la base, des forces qui composent une communauté. La population, et donc le citoyen sont au centre du processus de décentralisation. Une démarche décentralisatrice purement juridique et administrative, ne pourrait prétendre produire du développement local. La décentralisation implique un partage du pouvoir, des ressources et des responsabilités[3].

Des acquis fondamentaux aux ratés institutionnels : les collectivités locales remplacent les pouvoirs révolutionnaires locaux

À l'accession à l'indépendance en 1958, les autorités guinéennes d'alors avaient optées pour un système de planification rigide et fortement centralisé sous un régime de Parti Etat : Le Parti Démocratique de Guinée (PDG). Ce parti politique avait sous son contrôle l'ensemble des structures administratives et politiques du pays à travers ses cellules politiques de base: les Pouvoirs Révolutionnaires Locaux (PRL). Ce système n'avait pas tardé à montrer ses limites qui découlaient essentiellement de la faible implication des

populations dans l'identification et l'exécution des actions de développement.

Après la prise du pouvoir par l'armée en 1984, dans son discours programme du 22 décembre 1985, le nouveau président promettait l'instauration d'une démocratie et d'un État de droit en Guinée. Avec l'appui des bailleurs de fonds notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, le gouvernement s'engageait dans un processus de libéralisation et de décentralisation axé sur la participation des populations au redressement socioéconomique du pays.

En matière de décentralisation, la Guinée devenait ainsi l'un des premiers pays de la sous-région à implanter, sur l'ensemble de son territoire, les formes de la décentralisation, soit aujourd'hui 38 communes urbaines et 304 communes rurales.

Mais c'est dans la méconnaissance des principes mêmes de la décentralisation, dans l'incompréhension des mandats des élus et dans un climat de tension autour du nouveau partage de pouvoir que les collectivités dites décentralisées furent instituées. Les cadres administratifs responsables de la formation et de l'encadrement des élus des collectivités ne disposaient ni des moyens techniques, ni des ressources humaines pour remplir cette mission qui leur était dévolue.

Certes, on reconnaissait dans les textes gouvernementaux cette volonté d'améliorer les conditions de responsabilisation des acteurs à la base pour atteindre les objectifs de développement et le renforcement de la démocratie locale. Dans les faits, l'administration publique n'avait pas forcément la capacité de procéder adéquatement au transfert graduel des compétences. La méfiance des populations à tout processus imposé par le « haut », ainsi que les tergiversations des entités administratives préfectorales et régionales, acceptant difficilement de perdre certains pouvoirs, ont nui à la décentralisation effective.

Un Code des collectivités locales pour préciser la décentralisation

Adopté le 5 mai 2006, le code des collectivités locales est l'instrument juridique qui précise le transfert de 32 compétences aux collectivités locales (*Art. 29 du code des collectivités locales*) avec des missions spécifiques concernant globalement : l'encadrement de la vie collective, la promotion et le renforcement de l'harmonie des rapports entre les citoyens, la gestion des biens collectifs, la promotion du développement économique, social et culturel de la communauté, et la fourniture aux citoyens de services pour satisfaire leurs besoins et leurs demandes.

Selon la constitution guinéenne, l'organisation territoriale du pays est constituée par les circonscriptions territoriales (préfectures et sous-préfectures) et les collectivités locales (régions, communes urbaines et rurales) (*Art. 134 de la constitution*). La création, l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions territoriales relèvent du domaine réglementaire et quant aux collectivités locales leur création et réorganisation relèvent de la loi (*Art. 135*). Si les circonscriptions territoriales sont administrées par un représentant de l'État assisté d'un organe délibérant, les collectivités locales quant à elles s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle d'un délégué de l'État qui a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois (*Art. 136*).

Dotées de la personnalité morale, d'autorités propres et de ressources, les collectivités locales possèdent un patrimoine, des biens matériels et des ressources financières propres, qu'elles gèrent au moyen de programmes et de budgets ; elles sont sujettes de droits et d'obligations. Elles s'administrent librement par des Conseils élus qui règlent en leur nom, par les décisions issues de leurs délibérations, les affaires de la compétence de la collectivité locale. Elles concourent avec

l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie (*Art. 2 du code des collectivités locales*).

Dans la Constitution du 19 avril 2010, il est prévu la mise en place d'un Haut conseil des collectivités locales, organe supérieur consultatif, a pour mission de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement économique local durable et sur les perspectives régionales (*Art. 138*).

L'organisation des élections locales : la longue marche vers les bureaux de vote

Maintes fois reportées, les dernières élections communales ont eu lieu en 2005 sous le règne du président *Lansana Conté*. Cette situation est la résultante d'un contexte politique marqué par une instabilité politique (disparition en décembre 2008 du président Lansana Conté, début d'une transition militaire avec le capitaine *Moussa Dadis Camara* puis le général *Sékouba Konaté*).

Élu en 2010, le président Alpha Condé procédera en 2011 au remplacement des élus locaux dont le mandat avait expiré depuis 2010, par des délégations spéciales. Selon l'opposition, les collectivités locales sont désormais dirigées par des personnes nommées par l'exécutif et non élues par les populations. Une décision qui sera dénoncée par l'opposition à travers des manifestations de rues, de séries de revendications et de dialogues. Le 17 août 2015, après une rencontre entre le leader de l'UFR Sidya Touré et le président Alpha Condé, ce dernier accepte le principe de reconstitution des conseils communaux au prorata des résultats obtenus par chaque parti politique lors des législatives de 2013, pour

remplacer les 28 délégations spéciales installées en 2011 et les autres élus locaux dont les mandats avaient expiré en 2010. Au total, 128 communes sur 342, dont 38 rurales et 90 urbaines, seront recomposées.

Comme les violations des lois électorales et les contestations de l'opposition se suivent et se ressemblent en Guinée depuis plusieurs années, le nouveau code électoral promulgué le 27 juillet 2017 par Alpha Condé, fruit de l'accord politique du 12 octobre 2016 signé entre la mouvance et une partie de l'opposition n'échappera pas à cette logique de rapport de forces.

Cet accord prévoit que le conseil de quartier ou district soit désigné au prorata des résultats obtenus par les listes de candidatures à l'élection communale. L'argument avancé est la complexité que représente l'organisation des élections dans les 3 763 quartiers et districts du pays. Dans son arrêt 023 du 15 juin 2017, la Cour constitutionnelle avait relevé l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions du nouveau code électoral. Toutefois le réexamen du code électoral a été soumis à l'Assemblée nationale non pas en séance plénière mais au niveau de la commission des lois. Ce qui constitue une autre entorse à la procédure parlementaire.

Douze ans après les dernières élections locales de 2005, la commission électorale nationale indépendante (CENI) a fixé la [date](#) de ces élections au 4 février 2018, une date approuvée par toutes les parties en compétition. Malgré les quelques difficultés signalées lors du [dépôt des candidatures](#) ou encore de la [distribution des cartes d'électeurs](#), la CENI maintient son chronogramme et rassure les acteurs de la tenue effective de ces élections à la date indiquée.

Mobilisation politique, manque de moyens

et influence négative de la tutelle rapprochée : des collectivités locales affaiblies

La finalité de la mise en œuvre d'un processus de décentralisation est de réussir le développement socio-économique dans des domaines qui souffrent trop souvent de l'inefficacité des administrations publiques et d'un pouvoir décisionnel trop centralisé.

En Guinée, le clientélisme politique a fini par transformer les collectivités locales en bastions politiques au service de la mobilisation partisane. Cette politisation à outrance dans la gestion des collectivités locales est préjudiciable à la mobilisation de la dynamique locale.

Dans un rapport publié en 2012 intitulé « Débats locaux sur le processus de décentralisation » publié conjointement par le ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation, le conseil national des organisations de la société civile guinéenne (CNOSC-G) et l'association nationale des communes de Guinée (ANCG) il ressort des dysfonctionnements importants dans la gestion des collectivités locales. On peut lire dans ce rapport que les élus locaux, dans leur grande majorité considèrent que la décentralisation a été un transfert de compétences qui n'a pas été suivi de transfert de moyens leur permettant d'exercer les compétences qui leur sont transférées. Une réalité qui contraste avec les mesures annoncées dans la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local où on peut lire : « La décentralisation ne prendra corps, que si les transferts prévus dans le code des collectivités sont opérationnalisés, que les collectivités disposent des moyens de les assurer ».

Les élus locaux se plaignent du manque de subventions de l'État et de la faiblesse des ressources mobilisables au

niveau local. C'est ce qui, selon eux, explique le faible taux d'exécution de leurs plans de développement local (PDL).

Ils dénoncent aussi leur marginalisation, par la tutelle, dans la mobilisation et la répartition des recettes locales. Selon leurs dires, ils ignorent généralement l'étendue de l'assiette fiscale sur la base de laquelle ils perçoivent leur part de ressources partagées.

Ils soutiennent que les collectivités locales sont également victimes d'abus d'autorité de la part de la tutelle rapprochée. Dans la plupart des cas, les élus locaux sont inféodés à la tutelle rapprochée de crainte de sanctions. Pour illustrer cet état de fait, un élu d'une commune urbaine affirme :

« On n'ose pas refuser de donner de l'argent à un Préfet ; on est obligé de laisser une bonne partie de la taxe superficielle à la préfecture ; les maigres ressources sont souvent utilisées pour la prise en charge de missions et de délégations qui viennent à tout moment et on n'ose pas présenter une facture ; il y a des secrets profonds que je ne peux pas dénoncer ». Il poursuit: « Je dis, en parlant de la pression financière exercée par l'administration territoriale sur les maigres ressources des collectivités, que : au lieu que l'enfant tête la mère, c'est plutôt la mère qui tête l'enfant ». Un autre élu soutient en ces termes : « Lorsque l'autorité au sommet vient affamée, la base est obligée de subir ».

Pour maintenir de bons rapports avec leurs tutelles, les collectivités locales acceptent d'être soumises à des dépenses extra budgétaires. Dans la plupart des localités, les dépenses effectuées par les sous-préfets, préfets et gouverneurs sont effectuées à partir des cotisations imposées aux collectivités locales. C'est par exemple le cas lorsqu'il s'agit d'organiser des festivités ou de recevoir des hôtes de marque.

Concernant le déficit d'autorité dont souffrent les collectivités locales, les interrogés soulignent que l'absence de critères de choix basés sur la compétence des élus a permis à des élus locaux âgés et pour la plupart analphabètes d'être à la tête de bon nombre de collectivités locales. À cause de cet état de fait, les multiples formations dont ont bénéficié les collectivités locales ont eu très peu d'impact sur la capacité des élus locaux. Dans ce contexte, le code des collectivités locales qui est peu diffusé est faiblement maîtrisé par les élus.

Décentralisation en Guinée, une expérience inachevée mais peut mieux faire

Face à l'optimisme de Alhassane Condé, [ancien ministre](#) et auteur de l'ouvrage « [la décentralisation en Guinée, une expérience réussie](#) » publié en 2003, nous pensons que la décentralisation en Guinée est une expérience inachevée. Le code des collectivités locales qui l'instrument juridique de mise en œuvre de la décentralisation souffre du manque de textes d'application pouvant faciliter son appropriation par les élus locaux. Du coup, sa maîtrise par les acteurs locaux est insuffisante. Un autre facteur est le taux élevé d'élus analphabètes au sein des conseils locaux et l'âge relativement élevé de ces élus qui expliquerait aussi cette faible connaissance du contenu des textes réglementaires de la décentralisation.

Malgré les nombreux programmes de renforcement de capacité des collectivités locales, les résultats obtenus sont en deçà des attentes exprimées. Cette réalité est d'ailleurs reconnue dans la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local où des recommandations sont formulées en ces termes : « Le renforcement de capacité n'est pas la somme de programmes de formation et d'équipements. Renforcer les capacités implique de prendre en compte trois niveaux

interdépendants : le niveau individuel qui concerne les compétences des individus, le niveau organisationnel qui concerne la performance des organisations et le niveau systémique qui touche à la gouvernance (institutions et normes) ».

Un autre axe qui soutient ce constat d'expérience inachevée de la décentralisation en Guinée concerne le transfert de moyens permettant aux collectivités locales d'exercer les compétences qui leur sont transférées. Selon le rapport de 2012 du ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation, le conseil national des organisations de la société civile guinéenne (CNOSC-G) et l'association nationale des communes de Guinée (ANCG), les dotations et subventions de l'État sont quasi-inexistantes aussi bien pour les collectivités locales que pour la tutelle chargée de veiller à leur bon fonctionnement. Les ressources financières mobilisées ou mises à la disposition des collectivités locales sont partout insuffisantes.

Au lendemain des élections locales du 4 février 2018 et la récurrente tradition de contestations des résultats électoraux en Guinée, nous formulons le vœu qui est aussi un défi lancé aux acteurs nationaux de la décentralisation d'œuvrer pour un nouveau départ de la locomotive de la décentralisation avec à son bord le développement local.



Sékou Chérif Diallo Fondateur/Administrateur
www.guineepolitique.com

Cet article a été publié pour la première fois en 2018
