

**ÉTUDE SUR LES CONDITIONS D'IMPLANTATION D'UN OBSERVATOIRE DE LA
DÉCENTRALISATION EN GUINÉE**

« DOCUMENT SYNTHÈSE »

Étude réalisée par

**Papa Lamine Diallo et Jean-Marc Fontan
(Observatoire montréalais du développement)**

**Marie Claude Gauthier et Oumar Wann
(Consultants nationaux)**

Pour le compte de la

**Direction Nationale de la décentralisation (DND)
Composante B « Appui au processus de développement local »
du
Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV)**

République de Guinée

Octobre 2002

Rapport final validé

TABLE DES MATIÈRES

I	ÉLÉMENTS SYNTHÈSE DU DOCUMENT 1 : DIAGNOSTIC	5
	<i>Constats et recommandations</i>	5
	<i>Pour une culture de la décentralisation en Guinée</i>	5
	<i>Décentralisation et coopération internationale</i>	6
	<i>Cadre logique d'intervention en matière de décentralisation</i>	7
	<i>Gestion de la décentralisation</i>	9
	<i>Création d'un Observatoire National de la Décentralisation</i>	11
II	ÉLÉMENTS SYNTHÈSE DU DOCUMENT 2.....	12
	<i>Analyse des différentes tendances</i>	12
	<i>Recherche à l'international : les tendances</i>	14
	<i>Synthèse des tendances</i>	14
	<i>Forme juridique</i>	15
	<i>Une structure juridique parapublique</i>	16
	<i>Ancrage institutionnel</i>	17
	<i>Éléments à considérer dans le choix de l'ancrage institutionnel</i>	19
	<i>Le Comité d'éthique</i>	19
III	L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	21
	<i>Mission proposée.....</i>	21
	<i>Objectifs poursuivis par l'observatoire.....</i>	21
	<i>Le Comité d'orientation</i>	22
	<i>Les commissions du Comité d'Orientation</i>	22
	<i>Le Comité exécutif</i>	23
	<i>L'Unité de gestion</i>	23
	<i>Structures régionales de l'observatoire</i>	24
	<i>Les fonctions de l'Observatoire.....</i>	24
	<i>Système d'information</i>	24
VII	BUDGET D'IMPLANTATION ET DE FONCTIONNEMENT.....	26
	<i>Budget d'implantation</i>	26
	<i>Budget de fonctionnement</i>	27
V	PRINCIPALES RÉOLUTIONS DÉCOULANT DE LA TENUE DE L'ATELIER DE VALIDATION.....	28

INTRODUCTION

Le présent document est la synthèse d'une étude commanditée par la Direction Nationale de la Décentralisation (DND), dans le cadre du Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV) sous la Composante B « Appui au processus de développement local ».

L'étude est le résultat d'un travail réalisé par une équipe indépendante. Celle-ci est composée de deux consultants internationaux soit M. Jean-Marc Fontan, Directeur de l'Observatoire Montréalais du Développement (OMD) et M. Papa Lamine Diallo, Co-Directeur de l'OMD ainsi que deux consultants nationaux soit M. Oumar Wann et Mme Marie-Claude Gauthier.

Concrètement, la première partie de l'étude (document 1) se veut un diagnostic sommaire de la situation de la décentralisation en République de Guinée. Le diagnostic vise à établir les bases objectives sur lesquelles reposerait la mise en place de l'Observatoire National de la Décentralisation. La deuxième partie de l'étude (document 2) analyse les conditions d'émergence et de développement d'un système de gestion de l'information et de la concertation présenté sous la forme d'un observatoire de la décentralisation.

Il importe ici de rappeler que l'idée d'implantation d'un Observatoire de la décentralisation émerge d'une réflexion entamée lors d'un atelier tenu à Dalaba en mars 1998, sur le thème de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Les intervenants guinéens avaient alors soulevé l'importance d'un suivi régulier de la décentralisation au niveau national. En ce sens, une proposition concrète avait été soumise pour la mise en place d'un tel observatoire. Le PACV étant à cette époque en phase de préparation, la Banque Mondiale avait alors accepté de financer, dans le cadre de l'accord de prêt au Gouvernement Guinéen pour le PACV, une étude sur la mise en place d'un tel organisme.

La nécessité de renforcer la politique de décentralisation par de meilleurs outils de gestion est donc partagée par un grand nombre d'intervenants. À cet égard, la gestion de l'information sur les différentes actions des nombreux intervenants apparaissait être un élément fondamental pour une meilleure harmonisation et une plus grande coordination des interventions en matière de décentralisation.

L'étude réalisée s'est déroulée du 15 avril au 14 juin 2002. Les 18 et 19 septembre 2002 a été tenu à Conakry un Atelier de restitution et de validation de l'étude pour la mise en place d'un Observatoire National de la Décentralisation. L'enquête et l'atelier de restitution et de validation ont permis la participation de plus de deux cents personnes de différents niveaux d'intervention qui, par leurs idées et suggestions, ont permis de poser un diagnostic très large de la décentralisation sur l'ensemble du territoire guinéen. L'équipe de consultants qui a conduit ce travail tient donc à remercier tout ceux et celles qui ont contribué aux réflexions qui sont présentées dans cette étude.

Par ailleurs, l'équipe souhaite particulièrement remercier la Direction Nationale de la Décentralisation, les partenaires au développement ainsi que les coordonnateurs régionaux du PACV pour leur appui technique durant la période de collecte, de restitution et de validation des données.

Contenu du document synthèse

Le document synthèse présente les éléments clés des documents 1 et 2. Il se veut un résumé détaillé qui complète le résumé exécutif. Il inclut aussi les résolutions découlant de la tenue de l'Atelier de restitution et de validation des résultats de l'étude.

Dans la première partie de ce document, nous retrouvons l'ensemble des constats et des recommandations qui ont été dressés dans la partie de l'étude nommée « Diagnostic sommaire de la situation actuelle de la décentralisation ».

Dans la deuxième partie sont exposés les éléments clés à partir desquels est justifié le mode juridique et l'ancrage institutionnel retenus pour la création de l'Observatoire National de la Décentralisation (ONAD).

La troisième partie du document présente l'ONAD. Y sont exposées les dimensions centrales : mission, objectifs, structures et les schémas produits pour exposer la structure organisationnelle de l'Observatoire.

Restitution et validation des résultats

Les deux rapports de l'étude ont été soumis à un processus de restitution et de validation qui s'est déroulé en deux temps.

Le premier a consisté en une opération de diffusion, en totalité ou en partie, des rapports préliminaires auprès de différentes instances administratives du gouvernement, plusieurs ministères par exemple, de partenaires au développement, d'élus et de représentants de la société civile.

Cette étape fut réalisée entre la mi juin et le début du mois de septembre. Des commentaires ont été acheminés par la DND à l'équipe de recherche eu égard à des corrections ou à des propositions de modifications à apporter à l'étude.

Le deuxième temps a été consacré à la préparation et à la réalisation d'une activité de validation tenue à Conakry à la mi septembre. Une centaine de personnes étaient conviées à deux journées d'atelier. Cette consultation a réuni un peu plus de 80 personnes et a permis de valider les principaux constats et les recommandations de l'étude.

Le processus de validation a permis d'enrichir le contenu des rapports préliminaires. Les principales modifications qui ont été apportées s'adressent presque en totalité au document 2 lequel, rappelons-le, propose une structure « Observatoire » pour organiser le système d'information guinéen en matière de décentralisation. Des modifications mineures ont été apportées dans le texte et ne sont pas identifiées. Les modifications majeures découlant de la tenue de l'Atelier de restitution et de validation sont clairement identifiées dans les rapports finaux. Les résolutions adoptées lors de l'Atelier de restitution et de validation sont regroupées dans la dernière section du présent document.

I ÉLÉMENTS SYNTHÈSE DU DOCUMENT 1 : DIAGNOSTIC

Constats et recommandations

Dans cette section, des constats et des recommandations sont présentées eu égard à la question de la gestion de l'information en matière de décentralisation et de développement local.

Chaque recommandation est précédée d'un ou de plusieurs constats qui permettent de définir les balises à partir desquelles les recommandations ont été pensées.

Pour une culture de la décentralisation en Guinée

Constat I Il existe en Guinée les bases d'une infrastructure pour bien conduire une Politique de décentralisation

Force est de constater que la République de Guinée est relativement bien nantie en matière de textes législatifs et réglementaires pour appuyer sa politique de décentralisation. De plus, des organisations et des structures formelles et informelles de concertation existent à différents niveaux d'intervention. La phase d'implantation d'une Politique de décentralisation est maintenant chose du passé. La phase de consolidation est présentement en cours. Cette dernière demande que soit renforcée l'infrastructure en place.

Constat II La consolidation des mesures de décentralisation passe par un « nettoyage » des textes en matière de décentralisation

L'étude sommaire des textes législatifs et réglementaires du Gouvernement Guinéen en matière de décentralisation indique parfois des décalages entre les intentions visées ou les mesures à implanter et la réalité observée sur le terrain. À titre indicatif, des textes ont prévu la mise sur pied de structures de concertation qui ne sont toujours pas en opération. : telles la Commission Régionale sur la décentralisation, le Comité Régional de Développement et les Conseils Préfectoraux de développement. Une opération de « nettoyage » des textes est d'ailleurs en cours.

Recommandation 1

Nous recommandons au MADTS de poursuivre l'opération de mise en cohérence en matière de décentralisation en amorçant une révision des textes législatifs et réglementaires pour s'assurer de la cohésion entre ce qui est prévu par la loi ou les règlements et ce qui est mis en œuvre sur le terrain.

Cette opération a tout avantage à se traduire par l'adoption et la réalisation d'un plan d'action succinct en matière d'information pour :

- résumer et vulgariser les textes afin de s'assurer d'une bonne compréhension de ces derniers ;
- combler l'écart de cohérence entre les textes législatifs et réglementaires et leur mise en application ;
- assurer une bonne diffusion de ces derniers.

Les résultats d'une telle opération peuvent conduire à une actualisation des textes et possiblement à la production de nouveaux textes.

Constat III Une culture de la décentralisation à généraliser

Si les bases de l'infrastructure en matière de décentralisation sont en place, l'étude menée permet de relever le fait que la culture de la décentralisation, c'est-à-dire ce réflexe faisant en sorte que l'intervention publique, privée ou de la société civile s'inspire ou se réclame d'une philosophie de travail décentralisée, est inégalement répandue auprès des acteurs concernés. Il importe donc de développer des comportements pro décentralisation particulièrement auprès des représentants de l'État guinéen.

Recommandation 2

Nous recommandons au MATDS de penser la Politique de décentralisation en termes de culture à implanter et à généraliser auprès des différentes instances publiques du gouvernement.

Penser la décentralisation en termes de culture demande une réflexion sur les éléments clés (valeurs, principes, méthode, etc.) de la décentralisation auxquels des individus (élus, cadres et représentants techniques d'ONG ou de l'État), de même que des organisations pourraient s'y identifier.

Une fois le corpus culturel de la décentralisation défini, il convient d'identifier les éléments qui permettraient aux individus et aux organisations de sortir grandis d'une appropriation des comportements reposant sur des principes de décentralisation,

Recommandation 3

Nous recommandons au MATDS, une fois la réflexion effectuée sur la culture de la décentralisation, de concevoir et de lancer un plan de communication voué à la promotion de cette culture de la décentralisation. Une telle campagne devrait cibler la population en générale, les élus, les cadres et représentants techniques de l'État et nombre d'acteurs du monde des affaires et de la société civile de façon spécifique.

Décentralisation et coopération internationale

Constat IV La décentralisation, une réalité incontournable en matière de coopération internationale

Les partenaires au développement de projets et programmes de coopération internationale s'inspirent fortement de l'approche décentralisée. Le mot d'ordre est de favoriser le développement de la démocratie locale, de susciter le développement et l'épanouissement d'une variété de mécanismes de gouvernance et de promouvoir une approche faisant du citoyen un acteur important du développement.

Dans ce contexte, de nouvelles formes de coopération internationale voient le jour, telle la coopération décentralisée. Les informations collectées au cours de l'enquête, auprès des élus locaux par exemple, nous permettent d'avancer que ce type de coopération est peu développé en Guinée.

Recommandation 4

Nous recommandons au MATDS de prendre en considération l'importance de la fonction innovation et veille, écoute active et mécanismes de transfert et d'adaptation d'expériences de décentralisation jugées pertinentes. Une première réflexion en matière de veille et de transfert pourrait porter sur des formes innovantes de coopération internationale.

L'avenue de la coopération décentralisée, par exemple, représente en ce sens une piste intéressante de travail à approfondir (particulièrement pour l'Association des Élus (présidents de CRD et de CU)). La prise en considération du développement de la coopération décentralisée peut avoir un impact sur les textes législatifs et réglementaires en matière de décentralisation en Guinée. Indiquons que les élus de Kindia vivent déjà un blocage en ce sens dans le cadre de la coopération qu'ils ont entreprise avec une municipalité française.

La réalisation d'une courte étude sur la question permettrait d'identifier en quoi le cadre législatif et réglementaire actuel est propice au développement d'une telle forme de coopération (nécessité de négocier des ententes de coopération de municipalité à municipalité par exemple).

Cadre logique d'intervention en matière de décentralisation

Constat V L'importance de développer une vision commune et d'harmoniser les interventions des parties prenantes liées aux projets ou programmes misant sur la décentralisation

La décentralisation a tout avantage à permettre aux parties prenantes, c'est-à-dire les collectivités décentralisées, les instances gouvernementales, les représentants de la société civile et les partenaires au développement, à sortir gagnant de l'exercice. Dès lors, il ne s'agit pas d'avoir moins d'État ou de présence étatique. Il ne s'agit pas de faire reposer tout le développement sur les collectivités décentralisées. Il ne s'agit pas de tenir à l'écart de ce mode de fonctionnement de la gestion du développement le secteur des affaires. Il ne s'agit pas non plus de voir les partenaires au développement se substituer à l'État national dans la définition du devenir de la nation.

Il s'agit plutôt de penser la décentralisation à la mesure d'un mode de travail intégrateur des intérêts pluriels rencontrés dans la société au profit du développement d'un intérêt commun, où le respect de l'un garantit le respect de l'autre, où les mandats de chacun sont clairement définis et où les buts visés sont principalement centrés sur le développement des populations et des territoires et donc, de la nation.

Recommandation 5

Nous recommandons au MATDS de considérer l'acte de décentralisation comme un partenariat se tissant entre différentes instances ou parties prenantes (ou Stakeholders).

Considérer les pratiques de décentralisation sous l'angle d'une culture à généraliser et d'un partenariat représente une opportunité importante pour lancer un premier grand débat public en matière de décentralisation sur cette philosophie de travail.

Recommandation 6

Nous recommandons au MATDS d'initier une procédure de consultation auprès des acteurs de la décentralisation en tenant un débat public sur la question de la décentralisation qui permettrait de produire une vision commune.

La tenue d'Assises nationales, régionales ou locales ou d'un Forum national sur la décentralisation seraient des mesures à envisager à moyen terme. Une telle opération de consultation élargie peut être effectuée sur une durée de six mois au cours desquels des assemblées de consultation pourraient être tenues aux différents niveaux : local, régional puis national. Une telle procédure semble déjà avoir fait l'objet d'une réflexion dans le cadre d'un projet développé par le PC/PDRSOC.

Nous recommandons d'analyser le travail réalisé dans le cadre du PC/PDRSOC, de réactualiser la proposition faite par celui-ci, tenant compte des nouvelles réalités concernant la décentralisation et que la DND soit responsabilisée dans le cadre de ce Forum qui devrait être un des premiers espaces de dialogue entre les élus, la société civile, l'État et les partenaires au développement. Le Forum constituerait alors un outil visant une réflexion et une appropriation élargie sur la Politique de décentralisation.

Constat VI Une ouverture sur les pratiques internationales en matière de décentralisation

Sur la question de la décentralisation, il existe présentement en Afrique de l'Ouest toute une réflexion et une expertise faiblement exploitée en termes de diffusion d'innovations sociales mises de l'avant par des pays d'Afrique de l'Ouest et notamment de la Guinée.

Certaines structures, comme le Partenariat pour le développement municipal (PDM), cumulent de l'information sur la question de la décentralisation. Nombre d'études existent sur la question dont une petite partie seulement est disponible. Théoriquement, les textes législatifs et réglementaires devraient l'être, mais le sont en réalité difficilement. Il existe donc un besoin réel en matière de collecte, d'analyse et de diffusion d'information sur les pratiques de décentralisation en Afrique, sans parler des pratiques conduites en Asie, dans les Amériques ou en Europe.

Recommandation 7

Nous recommandons au MATDS de développer directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'autres structures, des ententes formelles de collaboration avec des vis-à-vis chargés de l'application de politiques ou de programmes de décentralisation en Afrique de l'Ouest.

Concrètement, il s'agit de favoriser la mise en place d'un système d'information favorisant l'échange d'expertise avec des partenaires nationaux ou internationaux.

Recommandation 8

Nous recommandons au MATDS d'appuyer la mise en place d'un Comité d'orientation en matière de décentralisation qui regrouperait les parties prenantes au niveau national. Un tel comité aurait avantage à regrouper des élus nationaux et locaux, des représentants de départements techniques de l'État, des organisations concernées de la société civile et des partenaires au développement.

Gestion de la décentralisation

Constat VII Une concertation déficiente au sein du Gouvernement Guinéen en matière de décentralisation

Le Gouvernement Guinéen est conscient de l'importance de généraliser les pratiques de décentralisation. La mise en opération de la politique de décentralisation repose d'ailleurs sur l'appropriation par les différentes instances publiques guinéennes de cette politique, culture et philosophie d'intervention.

Afin de faciliter la concertation entre les différentes instances publiques de l'État guinéen, une Commission interministérielle de la décentralisation a été mise en place en 1987. Force est de constater que cette Commission réussit difficilement à rendre opérationnel son mandat.

De plus, si une concertation s'impose entre les ministres, il y a aussi lieu de favoriser les échanges et les collaborations entre des représentants techniques des ministères.

Recommandation 9

Nous recommandons au MATDS de prendre les mesures nécessaires pour réitérer l'importance de la Commission interministérielle de la décentralisation.

Dans cette veine, nous suggérons qu'une réflexion soit entreprise par la DND pour identifier les causes exactes du non fonctionnement de la dite Commission. Cette réflexion permettrait de vérifier notre hypothèse, à savoir que la Commission présente une carence en termes de leadership par le fait qu'elle implique les ministres et faiblement les cadres techniques.

Recommandation 10

Nous recommandons au MATDS d'évaluer la faisabilité de confier à la DND le mandat de travailler à la gestion des activités entourant les travaux de la Commission interministérielle de la décentralisation. Le Directeur national de la DND aurait pour fonction d'assurer un leadership fort auprès du ministre responsable du MATDS.

Recommandation 11

Nous recommandons au MATDS de considérer la faisabilité d'implanter des réunions intersectorielles entre représentants techniques de ministère, pour faciliter le travail d'appropriation de la Politique, de la culture et de la philosophie de la décentralisation. La DND serait donc responsable de la bonne gestion de ces réunions intersectorielles.

Constat VIII Présence de tensions entre des structures décentralisées et des structures déconcentrées

L'enquête réalisée au cours de cette étude a permis d'identifier des tensions entre des structures décentralisées et des structures déconcentrées dans la réalisation de projets ou de programmes s'inspirant de la décentralisation. Logiquement parlant, les structures publiques déconcentrées sont en place pour appuyer le développement social, économique, culturel et politique des territoires. En tant que représentant de l'État central, de telles

structures oeuvrent à la mise en place de conditions devant faciliter le développement en général.

Dans la réalité, les projets ou les programmes transitent le plus souvent directement avec les structures décentralisées qui bénéficient donc de ressources et de moyens techniques plus importants que ceux à la disposition des structures déconcentrées. Cette situation suscite, de part et d'autres, des frustrations qui nuisent à la bonne conduite des opérations reposant sur une approche décentralisée. Pour corriger cette situation et rendre plus opérationnelles les structures déconcentrées, il importe de donner à ces dernières des moyens et des ressources à la hauteur du travail qu'elles ont à accomplir. Dans la même veine, il importe aussi d'adopter un mode de gestion par résultats en tenant compte d'objectifs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation des réalisations.

Recommandation 12

Nous recommandons au gouvernement guinéen de doter le MATDS de ressources et de mécanismes adéquats pour s'assurer que les structures déconcentrées aient accès à des ressources et des moyens appropriés. Dans la même veine, il importe d'adopter un mode de gestion par résultats en tenant compte d'objectifs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation des processus et des réalisations.

Constat IX Des besoins évidents en matière d'aide à la production d'information sur la décentralisation

Nos travaux ont permis de confirmer les besoins qui existent tant aux niveaux local, régional que national en matière de systématisation des modalités de production de l'information en matière de décentralisation.

Recommandations 13

Nous recommandons au MATDS et à la DND de développer des protocoles simples concernant la production des informations sur la décentralisation.

Ces protocoles pourraient toucher différents thèmes. À titre indicatif mentionnons l'importance du développement des compétences et de la conception et diffusion de mécanismes simples de systématisation de l'information : types de rapports, nature des informations à compiler, création de base de données, modalités de validation et de capitalisation de l'information, etc.

Constat X Des besoins évidents en matière de circulation de l'information sur la décentralisation

De l'information existe déjà sur la décentralisation, tant au niveau des textes législatifs et réglementaires, des rapports de projets ou de programmes que d'évaluations d'expériences et autres types de documents. Par contre, les personnes rencontrées au cours de notre enquête ont unanimement indiqué la grande difficulté à se procurer l'information existante et aussi à comprendre certains aspects de cette dernière (niveau technique élevé ou langage très spécialisé).

Recommandation 14

Nous recommandons au MATDS et à la DND de mettre en place des mécanismes favorisant une meilleure circulation de l'information sur la décentralisation.

Création d'un Observatoire National de la Décentralisation

Les différents constats indiqués préalablement et les recommandations identifiées nous permettent de dégager un certain nombre d'attendus.

Attendu la multiplication de projets en matière de décentralisation, l'importance des budgets qui y sont consacrés, le nombre de personnes qui y consacrent leurs activités civiles et professionnelles et la nécessité d'assurer une gestion cohérente du système global du développement transitant par la décentralisation.

Attendu les résultats découlant de l'analyse réalisée eu égard à la conduite de la décentralisation en Guinée.

Attendu les besoins évoqués par les différents acteurs rencontrés au cours de la mission effectuée en matière de développement d'une culture de la décentralisation.

Attendu les problèmes et les difficultés relevés dans cette étude relativement au système actuel de production, de circulation et de gestion de l'information en matière de décentralisation.

Attendu l'expertise guinéenne en matière de décentralisation et la nécessité de conduire des opérations d'échange nationaux et internationaux sur le thème de la décentralisation.

Attendu le fait que deux grandes fonctions ont été dégagées en matière de gestion et de circulation de l'information, à savoir : la gestion technique de l'information et la nécessité de renforcer les modalités de concertation entre les acteurs locaux, régionaux et nationaux.

Attendu le fait qu'aucune instance guinéenne ne prend à date la responsabilité d'assurer une bonne gestion du système actuel d'information en matière de décentralisation.

Attendu les différentes conceptions relevées au cours de l'enquête entourant l'implantation d'un système d'information en matière de décentralisation.

Attendu le fait que des projets de création d'autres observatoires guinéens sont en chantier.

Il apparaît pertinent et légitime de revoir le système de gestion de l'information et de la concertation en matière de décentralisation.

Recommandation 15

Nous recommandons au MATDS de revoir le système actuel de gestion de l'information et de la concertation en fonction des différents points de vue portés par les acteurs concernés par la décentralisation. À cette fin, le MATDS sera amené à choisir un nouveau système de gestion de l'information et de la concertation en matière de décentralisation. Ce nouveau système peut reposer sur une approche étatique ou les interventions à réaliser sont prises en charge par le MATDS et la DND. Il peut aussi reposer sur une approche externe où les interventions sont assumées par une organisation autonome du type ONG.

Enfin, le système à implanter peut allier les deux positions en proposant des liens étroits avec le MATDS et la DND tout en ayant une autonomie qui lui permettrait d'avoir une distance critique vis-à-vis la dimension politique sur les enjeux de la décentralisation.

II ÉLÉMENTS SYNTHÈSE DU DOCUMENT 2

Analyse des différentes tendances

L'analyse des différentes positions des acteurs est réalisée en fonction de points forts, de points faibles et de préoccupations à considérer pour chacune des tendances présentes.

Tendance 1 - la position de représentants de la société civile et des cadres techniques

- Points forts : une position commune entre des représentants de la société civile et des cadres techniques sur la nécessité d'un système externe et sur l'esprit de partenariat à susciter entre les acteurs concernés. Un consensus sur le fait qu'il y a un problème de gestion de l'information au sein du MATDS eu égard à la décentralisation.
- Points faibles : la réticence et des inquiétudes à l'égard de la possibilité de changer la situation en raison de la forte suspicion par rapport à toute démarche prise en charge par l'État.
- Préoccupations à considérer : l'autonomie du système ou de la structure à implanter. Ils estiment devoir contribuer au système ou à la structure afin que leurs préoccupations soient prises en compte. Une volonté que la formule empruntée soit simple, souple et efficace.

Tendance 2 - les partenaires au développement

- Points forts : reconnaissance par certains partenaires du besoin d'information et de concertation allant au-delà de leurs propres préoccupations. Un système pris en charge par l'État ne permet pas forcément l'objectivité de l'information produite. Le fait d'avoir mis sur pied une table de concertation est un élément positif.
- Points faibles : il n'y a pas de consensus entre les partenaires au développement malgré le fait qu'ils ont une table de concertation. Le Réseau des partenaires n'implique pas les organisations paysannes, professionnelles ou syndicales. Une réticence pour quelques-uns à s'impliquer dans certaines initiatives de l'État, notamment sur la mise en place d'un système d'information de type observatoire qui serait rattaché à ce dernier.
- Préoccupations à considérer : il est mentionné très fortement que le système à mettre en place ne devrait pas se substituer aux mécanismes déjà existants afin de ne pas dédoubler les fonctions relevant de structures publiques. Le système doit rechercher l'objectivité. Il y a aussi une volonté que la formule empruntée soit simple, souple et efficace afin d'être opérationnelle.

Tendance 3 - la position des élus

- Points forts : un consensus fort est observé à l'effet de mettre en place un système d'information autonome de l'État. Ils identifient aussi clairement ce que la création d'un observatoire pourrait leur apporter. Ils veulent s'impliquer dans une réflexion avec tous les autres acteurs.
- Points faibles : une vision partielle des fonctions de l'observatoire qui est naturellement centrée sur leurs préoccupations.

- Préoccupations à considérer : les élus sont disposés à s'impliquer selon leurs moyens, au développement d'un système d'information ou d'un observatoire, à condition que ce dernier soit en mesure de répondre adéquatement à leurs besoins.

Tendance 4 - la position du MATDS et de la DND

- Points forts : une volonté du MATDS d'améliorer le système existant de gestion d'information, une préoccupation de consulter d'une façon élargie les acteurs de la décentralisation, un intérêt eu égard à l'implantation d'un observatoire de la décentralisation, intérêt qui remonte à 1998 et qui fut exprimé une première fois au Séminaire de Dalaba sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Le MATDS est intéressé à l'implantation d'un dispositif autonome qui serait doté de liens fonctionnels et opérationnels avec ses services.
- Points faibles : le MATDS n'est pas nécessairement en mesure de contrôler tout l'environnement entourant la prise de décision en matière de décentralisation.
- Préoccupations à considérer : en matière de gestion de l'information, les attributions de la DND et du MATDS n'incluent pas toutes les fonctions requises pour répondre aux besoins portés par les acteurs intervenant en matière de décentralisation. Le mandat de la DND se limite à : *concevoir, élaborer, appuyer la diffusion et suivre l'application des textes législatifs et réglementaires*¹.

Ce mandat restreint la collecte et l'analyse de l'information aux textes législatifs et réglementaires. Elle ne permet pas d'inclure d'autres types d'informations relatifs aux projets et programmes en cours, ayant une forte autonomie par rapport à la DND ou au MATDS. Elle indique une action passive à l'égard de la diffusion. Enfin, ce mandat ne permet pas de couvrir l'ensemble des éléments d'un système de gestion de l'information, par exemple d'œuvrer en matière de recherche et développement ou de veille sur la question de la décentralisation.

À un autre niveau, le mandat de la DND doit aussi : *assurer en collaboration avec les autres services, les partenaires – projets et programmes sur financement national et extérieur – et les autres organismes concernés - la formation des élus locaux, du personnel de la décentralisation ainsi que des représentants de la société civile pour les matières liées à la décentralisation*²

Les éléments de cette autre partie du mandat de la DND couvrent un élément important d'un système de gestion de l'information, à savoir l'identification des besoins de renforcement des compétences des élus et du personnel de la décentralisation y compris des représentants de la société civile. Toutefois, la formation et le développement des capacités ne constituent pas des fonctions centrales pour les acteurs rencontrés au cours de cette étude. Ceci ne veut pas dire que des besoins en ce sens n'existent pas.

Une autre préoccupation du MATDS et de la DND porte sur le besoin de se doter d'une structure ou d'un dispositif qui le conseillerait sans décider en matière de décentralisation. Lorsqu'il est question d'implanter un mécanisme, ce dernier est vu en complémentarité avec le travail effectué par le MATDS et la DND. Pour assurer que cette structure soit opérationnelle à un moindre coût, elle devrait

¹ Arrêté portant attribution et organisation de la DND.

² Ibid.

collaborer étroitement avec les structures régionales et préfectorales. Enfin, il y a une volonté de concerter les acteurs de la décentralisation dans un cadre qui soit distant de la dimension politique.

Recherche à l'international : les tendances

À cette étape de l'étude, il est opportun de présenter les résultats d'une brève recherche documentaire sur les observatoires qui abordent le thème de la décentralisation sous l'angle de la gestion d'information. L'analyse de cette documentation nous a permis d'utiliser deux de ces modèles pour simuler ce que pourrait être l'Observatoire National de la Décentralisation.

Le premier modèle définirait l'observatoire comme un espace de concertation élargi qui s'appuierait sur les structures actuelles de la DND pour assurer une bonne gestion de l'information. Ce modèle qui s'apparente aux observatoires courants mis en place par plusieurs ministères dans d'autres pays, notamment en Europe, à l'avantage de pouvoir être mis en place avec très peu de ressources et de financement. Il permet surtout de favoriser un espace ouvert de concertation. Selon ce modèle, la gestion de l'information est contrôlée par les services étatiques, ce qui peut poser un problème d'objectivité et d'indépendance par rapport à l'information produite.

Le deuxième modèle constitue plus qu'un espace de concertation qui regroupe les différents acteurs concernés. L'équipe technique est chargée de superviser la gestion, la production et la circulation de l'information. Ce modèle permet d'avoir à la fois la concertation et une gestion de l'information autonome. L'avantage ici est que l'information gérée sera plus indépendante et objective vu qu'elle sera produite par une structure externe aux services administratifs. Ce modèle nécessite des coûts de fonctionnement plus élevés. Il peut conduire à la création d'une structure lourde à gérer. À titre indicatif, mentionnons les exemples suivants : l'Observatoire de l'emploi public (France), l'Observatoire de la coopération française, l'Observatoire du Conseil latino américain des sciences sociales, l'Observatoire québécois de la mondialisation ou l'Observatoire de l'action sociale.

Synthèse des tendances

À la lumière des tendances observées chez les acteurs, particulièrement celles du MATDS et des élus, et de certaines pratiques internationales de gestion de l'information, on constate qu'un observatoire est une formule qui convient dans le contexte d'une amélioration du système de gestion de l'information en matière de décentralisation puisqu'il permet de répondre à nombre des préoccupations énoncées par les acteurs consultés. Concrètement le modèle envisagé permettrait de :

- jouer le rôle de gestionnaire de l'information – collecte, production et diffusion - en décentralisation, rôle qui n'est présentement pas occupé par aucune structure du système gouvernemental guinéen ;
- renforcer le rôle de gestion de l'information relevant des services administratifs en les impliquant dans un système élargi de circulation de l'information ;
- fournir une plus value en matière d'analyse de l'information recueillie ;

- permettre la réalisation d'études, d'enquêtes ou d'évaluations conjointes sur des thèmes spécifiques liés à la décentralisation ;
- répondre, selon une approche participative horizontale et verticale, aux principaux enjeux de concertation en matière de décentralisation ;
- réunir autour d'un Comité d'orientation toutes les parties prenantes au processus de décentralisation ;
- procurer, à partir des constats et des analyses réalisés, des conseils aux différentes instances concernées par la décentralisation, particulièrement les décideurs publics ;
- faire reposer la structure sur une équipe compétente bénéficiant d'un environnement de travail lui assurant une autonomie de réflexion et d'expression ;
- offrir la possibilité à la structure de développer des ententes de collaboration et des partenariats avec d'autres organisations nationales ou internationales poursuivant des buts similaires en matière de recherche et développement ;
- assurer une liaison fonctionnelle et opérationnelle avec le MATDS et la DND tout en préservant une autonomie dans les orientations et les réalisations de la mission de la structure.

En fonction de ces éléments, la formule Observatoire constitue l'avenue à considérer pour compléter le système de gestion d'information et de concertation en place en matière de décentralisation en Guinée.

Recommandation 16

Nous recommandons au MATDS la création d'une structure d'intervention en décentralisation de type observatoire qui soit légère, souple, fonctionnelle, responsable et adaptée aux besoins pressentis pour le renouvellement du système de gestion de l'information et de la concertation en matière de décentralisation.

Forme juridique

Comme nous l'avons souligné au début du présent document, un observatoire peut avoir plusieurs formes juridiques. La majorité des observatoires existants dans le monde repose sur la forme juridique associative. Ce type d'incorporation permet plus facilement de garantir une souplesse et un mode de gouvernance autonome à l'abri de toute ingérence extérieure à l'entité créée.

L'incorporation de type ONG permet aussi un processus plus simplifié d'adaptation des modalités de fonctionnement aux besoins des membres qui composent l'observatoire. Par contre, ce modèle nécessite des modes de financement imaginatifs pour assurer la viabilité de l'organisation.

Par ailleurs, de plus en plus d'observatoires sont créés par les autorités publiques pour répondre aux besoins internes à certaines administrations publiques (Observatoire de la fonction publique ou de la coopération internationale en France, par exemple). Ces observatoires sont généralement composés de fonctionnaires qui ont pour rôle de gérer l'information et d'aider l'État à mieux suivre la mise en application d'une politique (de la

décentralisation) ou d'une problématique (la pauvreté). Ces observatoires sont souvent des structures internes des ministères. Dans le cas de la Guinée, certains observatoires, de la Mangrove par exemple, sont créés sous cette forme juridique.

Dans le contexte guinéen, et en fonction des préoccupations portées par les acteurs eu égard au renouvellement du système de gestion de l'information en matière de décentralisation, il est difficile d'envisager la création d'un dispositif uniquement à partir de la société civile vu l'isolement que ce choix engendrerait tant du point de vue de l'accès à l'information que de sa légitimité.

Dans le même ordre d'idée, sur la question de la légitimité, un dispositif qui serait partie prenante de l'appareil public est perçu avec énormément de réticence de la part de la plupart des acteurs qui ont exprimé leur point de vue sur la question.

Enfin, créer une entreprise privée ne correspond pas à la logique même de la mise sur pied d'un observatoire dont la fonction première n'est pas de générer des activités pour satisfaire des intérêts privés, mais bien pour produire un service d'utilité publique. Ces considérations nous inclinent à opter pour une forme juridique qui permet une passerelle entre les formes juridiques publique et associative.

Une structure juridique parapublique

- Par structure juridique parapublique, il est entendu un dispositif organisationnel rattaché à l'État, mais géré sur une base autonome. Une telle structure est alors dotée d'un conseil d'administration à composition mixte. Le conseil peut, en fonction de la mission et des objectifs poursuivis, regrouper des représentants des différents secteurs de la société : monde des affaires, société civile, représentants gouvernementaux, élus, etc.

La prise de décision dans un tel organisme se fait sur la base d'une voix un vote. La clé de répartition des représentants est elle aussi fonction de la mission et des objectifs poursuivis. Elle peut être paritaire ou non paritaire. Le choix d'une logique non paritaire est généralement très bien appuyé par les parties prenantes puisqu'elle remet fortement en question le poids de la participation de certains membres siégeant au conseil d'administration.

La structure parapublique proposée pour l'Observatoire de la décentralisation permettrait de mettre en place une entité légale à partir d'un texte réglementaire, soit par un décret présidentiel. Le texte devrait préciser que le Comité d'orientation de l'Observatoire constitue l'organe délibérant et exécutif de ce dernier.

Retenir un modèle parapublic ferait en sorte que la structure de concertation élargie de l'Observatoire, c'est-à-dire le Comité d'orientation que nous proposons, constituerait le conseil d'administration de l'Observatoire. L'indépendance, l'autonomie et l'objectivité de l'Observatoire seraient ainsi reconnues à même son texte fondateur.

Recommandation 17

Nous recommandons au MATDS, en réponse aux inquiétudes formulées par les uns et les autres quant à l'autonomie de l'Observatoire de la décentralisation, d'opter pour une structure juridique qui soit parapublique.

Ancrage institutionnel

Tel qu'indiqué dans les termes de référence de cette étude, nous devons réfléchir, si besoin se faisait sentir, sur l'ancrage institutionnel de l'Observatoire de la décentralisation. Ce point a suscité le plus de débats lors du processus de consultation. L'inquiétude majeure de certains acteurs, notamment ceux de la société civile était la peur de voir l'Observatoire tomber sous la tutelle d'un ministère et d'ainsi être noyé dans le processus bureaucratique. Il perdrait toute son autonomie et développerait une approche corporative.

Plusieurs propositions ont été soumises pour définir un ancrage institutionnel à l'Observatoire de la décentralisation. Les possibilités identifiées par les personnes consultées permettent de dégager les scénarios d'ancrage suivants :

- **Présidence de la république**

- Points forts : la Présidence est le principal décideur de l'État guinéen. Cet attachement assurerait la transversalité gouvernementale dans la prise en compte des conseils ou recommandations de l'Observatoire en matière de décentralisation.
- Point faible : l'Observatoire deviendrait un dossier mineur parmi un nombre important de projets, d'autant plus que la responsabilité de gestion de la politique de décentralisation a été déléguée au MATDS.

- **Primature**

- Point fort : de par sa proximité avec le Conseil interministériel, cet attachement assurerait une bonne transversalité gouvernementale des conseils ou recommandations de l'Observatoire en matière de décentralisation.
- Points faibles : un tel ancrage permet une relation fonctionnelle importante auprès du Premier-Ministre, lequel n'est toutefois pas responsable de la politique de décentralisation. De plus, cet ancrage déconnecte l'Observatoire des niveaux décisionnels en relation directe avec les partenaires du développement.

Un ancrage à la Primature a le désavantage de ne pas garantir la pérennité de l'Observatoire puisque l'existence de cette dernière n'est pas garantie par la Constitution. La Primature peut donc disparaître, laissant sans attache toute structure qui y serait affiliée.

- **Assemblée Nationale**

- Points forts : cet ancrage représente le forum le plus large en ce qui a trait à la représentation des élus nationaux. Il favoriserait une prise en considération par les élus nationaux de l'importance de la politique et des pratiques de décentralisation.
- Points faibles : cet ancrage déconnecte l'Observatoire des niveaux décisionnels en relation directe avec les partenaires du développement. De plus, en dehors des textes de lois portant sur la décentralisation,

l'Assemblée Nationale ne pourra fournir aucun apport spécifique pour appuyer l'amélioration de la politique.

- **Conseil économique et social**

- Points forts : cet ancrage assure une objectivité entre les deux structures puisque le Conseil n'a pas d'intérêt particulier eu égard à la décentralisation. De par sa fonction conseil, ce lieu dispose d'une certaine crédibilité auprès des décideurs. Enfin, il s'agit d'une structure pérenne et constitutionnalisées.
- Points faibles : le fait que l'Observatoire ait une fonction conseil à assumer laisserait seulement au Conseil économique et social le rôle d'être un intermédiaire pour faire cheminer ses recommandations. Il y a alors danger de dilution des recommandations. Le Conseil n'a pas pour fonction d'intervenir. Il ne représente donc pas un lieu qui apporterait une plus value aux travaux de l'Observatoire. De plus, le Conseil peut faire sienne les recommandations de l'Observatoire sans que ce dernier lui soit directement rattaché. Enfin, le Conseil n'est pas un organisme spécialisé en matière de décentralisation et de développement. Ses liens avec les partenaires au développement sont faibles.

- **MATDS**

- Points forts : ce ministère gère la politique de la décentralisation. Il est en charge tant des services décentralisés que déconcentrés. Il constitue l'ancrage naturel de l'Observatoire. Le MATDS peut opérer ou mettre en application les changements qui lui seront conseillés ou suggérés par le Comité d'orientation de l'Observatoire. Le MATDS est le principal interlocuteur auprès des partenaires au développement qui interviennent en décentralisation et en développement local ;
- Points faibles : le ministère risque d'étendre son influence sur la gestion de l'Observatoire. Le MATDS a peu de pouvoir pour assurer la transversalité de la politique de décentralisation sur les autres ministères. Au fil des années, il n'a pas réussi à dynamiser la Commission interministérielle de décentralisation visant à développer cette transversalité.

- **DND**

- Point fort : cet ancrage a l'intérêt de mettre en relation directe l'Observatoire de la décentralisation auprès des cadres techniques chargés de mettre en application la politique ;
- Point faible : la DND occupe une fonction d'exécution et ne constitue pas une instance décisionnelle.

- **Université Gamal Abdel Nasser de Conakry**

- Points forts : ancrer l'Observatoire à l'Université de Conakry est un réflexe naturel puisque la fonction de ce dernier est complémentaire à la mission d'une université. Un tel arrimage rendrait l'observatoire moins sujet à influence politique. Il rendrait aussi plus facile l'implication de chercheurs guinéens, d'étudiants et de jeunes diplômés.

- Points faibles : l'ancrage universitaire aurait le désavantage d'isoler l'Observatoire en le déconnectant du milieu des acteurs de la décentralisation. L'Université n'a pas de mandat décentralisé et se préoccupe peu du champ d'intervention couvert par un observatoire de la décentralisation. Un tel arrimage serait moins propice à la concertation entre les acteurs de la décentralisation qui auraient de la difficulté à s'identifier à un projet universitaire. La fonction conseil de l'Observatoire trouverait plus difficilement à être réalisée.

Éléments à considérer dans le choix de l'ancrage institutionnel

Premièrement, il faut préciser que la forme juridique adoptée devrait faire en sorte que l'Observatoire de la décentralisation dispose d'une autonomie en matière d'orientation dans la réalisation de la mission et de gestion de ses activités. L'ancrage institutionnel prend alors une signification particulière, puisque le conseil d'administration de l'observatoire, c'est-à-dire le Comité d'Orientation, est le principal acquéreur des produits livrés par ce dernier.

Il importe de penser l'ancrage institutionnel en fonction du maximum de retombées qu'il pourra procurer à l'entité à laquelle il serait rattaché. L'ancrage constitue un lieu « d'atterrissage » des conseils et des recommandations pensées par le Comité d'orientation et l'équipe technique de l'Observatoire, afin d'améliorer la politique de décentralisation.

Deuxièmement, le choix de l'ancrage doit permettre le développement d'une véritable relation partenariale entre le point d'arrimage et le dispositif que deviendrait l'Observatoire.

Au-delà des mots, cette réalité d'autonomie et de partenariat peut être effective si les personnes concernées adoptent les comportements appropriés. Un leadership construit à partir d'une volonté d'œuvrer en respect de l'intérêt collectif, un leadership voué au développement d'une culture de la décentralisation à même un partenariat diversifié, un leadership se donnant pour objectif une gestion responsable et par résultats constitue une condition incontournable pour assurer le succès de l'opération d'implantation et de fonctionnement d'un Observatoire de la décentralisation.

Recommandation 18

Nous recommandons au MATDS un ancrage qui lie directement, par décret présidentiel, la structure juridique parapublique de l'Observatoire de la décentralisation au Ministère de l'Administration du Territoire, de la Décentralisation et de la Sécurité

Le Comité d'éthique

Les travaux de l'Atelier de validation se sont penchés sur la question de l'arrimage institutionnel de l'ONAD. Il a été retenu que L'ONAD soit rattaché au MATDS. Certains intervenants craignent que ce rattachement conduise à une ingérence du dit ministère dans la gestion des opérations de l'Observatoire National de la décentralisation. L'Atelier de validation a pensé que la mise en place d'un garde-fou garantirait une autonomie à court, moyen et long terme de l'ONAD. Les représentants présents à L'Atelier de validation ont proposé la formation d'un Comité d'éthique qui serait chargé d'analyser les travaux de l'Observatoire à la lumière de la mission que ce dernier s'est fixé.

Le Comité d'éthique tel que pensé par les membres présents à l'Atelier de validation ne se veut pas un mécanisme complexe et lourd d'intervention. Il doit tout simplement faire l'analyse du rapport d'activités de l'ONAD et se prononcer sur la qualité du travail réalisé en tenant compte des conditions de réalisation des interventions de l'Observatoire. Le Comité d'éthique serait formé de quatre représentants d'organisations guinéennes liées au domaine de la recherche ou de la décentralisation. Ces personnes ne devraient pas être membres du Comité d'orientation de l'ONAD. Le comité pourrait s'adjoindre un ou deux experts internationaux qui pourraient être consultés à distance et donner leur avis.

III L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

Mission proposée

L'Observatoire National de la Décentralisation appuierait par ses actions partenariales de concertation et de gestion de l'information, le développement d'une culture de la décentralisation.

Il offrirait un cadre de concertation entre les différents acteurs de la décentralisation dont la mission serait d'assurer par la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information, le conseil et l'information à l'ensemble des décideurs et des acteurs sur la décentralisation.

Objectifs poursuivis par l'observatoire

L'Observatoire répondrait à quatre objectifs fondamentaux.

- Appuyer par des actions partenariales de concertation et de gestion de l'information, le développement d'une culture de la décentralisation.
- Encourager la mise en place d'un espace de concertation national entre tous les acteurs.
- Gérer l'information relative à la décentralisation.
- Conseiller les décideurs de tous les niveaux décisionnels.

De façon spécifique, l'Observatoire de la décentralisation aurait pour objectifs de :

- Collecter, analyser et diffuser l'information sur la décentralisation.
- Assurer, à travers un mécanisme fiable d'information, la réflexion, le suivi et l'évaluation du processus de la décentralisation ; travail qui complète le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre de la politique de la décentralisation qui relève de la compétence du MATDS.
- Faciliter la communication et la coordination entre les acteurs et intervenants dans le domaine de la décentralisation.
- Aider à l'harmonisation des approches et créer la synergie et la complémentarité entre les différents acteurs en vue de rationaliser les investissements et de maximiser l'impact sur les populations.
- Jouer un rôle de prospective, de veille (détecter des innovations qui pourraient être transférées) et d'alerte (détecter les signes précurseurs de problèmes en gestation).
- Commanditer des études, des enquêtes et des évaluations.
- Élaborer des conseils et recommandations.
- Valoriser l'information produite par des publications sur des supports appropriés.
- Proposer des actions d'information, de formation et de promotion.
- Donner des avis et faire des propositions ou des recommandations pour aider l'ensemble des décideurs dans les prises de décision et les interventions en matière de décentralisation.
- Créer et faciliter les relations de collaboration avec d'autres institutions similaires dans d'autres pays.

Sur la base de ces objectifs, nous proposons une structure responsable, adaptée et légère, souple et fonctionnelle, reposant sur des modalités pratiques de gestion.

Le Comité d'orientation

L'Observatoire National de la décentralisation serait dirigé par un Comité d'Orientation composé de représentants qualifiés et crédibles de l'ensemble des acteurs engagés dans la politique et l'application des mesures de décentralisation, des hauts cadres de divers ministères, auxquels seront associés les élus nationaux (mouvance et opposition), les élus locaux (Association des Maires des CU et Association des Présidents de CRD), représentants de la société civile impliqués dans le CNOSC (ONG et OP) et représentants des partenaires au développement.

Comité d'orientation		
Représentation		
Départements techniques :		10
• MATDS (DND et DNAT)	2	
• MAE	1	
• MEF	1	
• SEP	1	
• MSP	1	
• MESRS	1	
• MC	1	
• MPFE	1	
• MJCS	1	
Élus (nationaux et locaux) :		10
• Assemblée nationale	2	
• A-Maires des CU	4	
• A-Présidents de CRD	4	
CNOSC :		10
• Forum des ONG	5	
• Réseau des OP	5	
Partenaires au développement :		5
• BM	1	
• AFD	1	
• UE	1	
• PNUD/FENU	1	
• USAID	1	
Total		35

Les commissions du Comité d'Orientation

Pour soutenir le CO dans son travail, il serait important que le CO envisage la création de deux commissions techniques : une commission chargée des textes et politiques et une commission chargée des interventions.

Composition des commissions

Les commissions seront composées d'un nombre restreint des membres du CO. Le CO doit aussi favoriser une meilleure diversité des points de vue et encourager une bonne représentativité des différents acteurs. La désignation des membres de ces commissions devrait respecter le principe de représentation retrouvé dans la composition du CO.

Fonctions des commissions

Les commissions auraient pour rôle d'aider le CO dans son travail en préparant, étudiant et proposant des travaux plus approfondis au CO pour décision.

- La commission chargée des textes et politique de la décentralisation observerait les problèmes liés aux textes législatifs et réglementaires. Elle analyserait l'application de ces derniers. Elle pourrait suggérer des études, enquêtes et recommandations dans des domaines précis.
- La commission chargée des interventions observerait les problèmes liés aux différentes interventions en matière de décentralisation sur le territoire guinéen et à leur harmonisation.

En aucun cas les commissions auraient un pouvoir décisionnel. Elles auraient pour rôle essentiellement de faciliter le travail du CO. Elles pourraient adresser des recommandations au CO.

Le Comité exécutif

Le Comité exécutif du Comité d'orientation jouerait le rôle de secrétariat permanent et serait composé de quatre personnes élues parmi les membres du CO et du directeur de l'observatoire. Leur représentation serait paritaire afin d'assurer une présence des quatre groupes constitutifs du CO : un représentant de l'État, un représentant des élus, un représentant de la société civile et un quatrième représentant des partenaires au développement à titre observateur.

L'Unité de gestion

L'unité de gestion serait composée d'un personnel embauché par le Comité d'Orientation sur recommandation du Comité exécutif. Le recrutement du personnel pourrait être confié à un bureau d'études en gestion des ressources humaines. En fonction de la mission et des objectifs de l'Observatoire, il serait doté de moyens humains et techniques lui permettant de jouer son rôle. La complémentarité serait recherchée dans les compétences des membres de l'équipe.

Un fonctionnaire de la DND serait détaché pour travailler avec l'Unité de gestion et pour jouer le rôle de liaison avec la DND qui a la responsabilité première dans l'application et la coordination de la politique de décentralisation et avec les structures déconcentrées de la DND (SERACCO et SPD). Le fonctionnaire pourrait être nommé à la suite de la tenue d'un concours par la DND.

Structures régionales de l'observatoire

Pour permettre à l'ONAD de jouer son rôle de collecte et de diffusion de l'information, il faudrait qu'il puisse s'appuyer sur des structures locales qui l'aideraient dans le processus de collecte et de circulation de l'information.

Notre choix s'est reporté sur les structures régionales du SERACCO.

Ce choix s'explique par le fait qu'il permettrait aux structures décentralisées de l'Observatoire d'être moins nombreuses et éparpillées sur l'ensemble du territoire. En effet, les services du SERACCO sont présents dans les huit régions administratives contrairement aux Services Préfectoraux de Développement (SPD) qui eux sont au niveau des trente-trois préfectures.

Tenant compte de tous ces éléments, le schéma organisationnel de l'Observatoire de National de la décentralisation est présenté à la fin du présente documtn.

Les fonctions de l'Observatoire

Fonction concertation : L'une des fonctions première de l'Observatoire de la décentralisation serait de faciliter le dialogue politique national entre l'État, les élus locaux, la société civile et les partenaires au développement.

Fonction de gestion de l'information : Une autre fonction essentielle de l'Observatoire serait de répondre au besoin important qui consiste à la centralisation et la gestion de l'information sur la décentralisation.

Fonction d'études, de prospectives et de recherches : À travers cette fonction, l'Observatoire devrait supporter des projets de recherche touchant au thème de la décentralisation.

Fonction conseil et recommandations : L'Observatoire aurait non seulement pour fonction de gérer et d'organiser l'expertise des informations reçues, mais aussi de valider les informations ainsi expertisées. Il peut donner des avis et faire des propositions pour aider les décideurs à prendre les mesures appropriées.

Système d'information

En plus de l'information qu'il va produire, l'Observatoire devrait s'assurer de faire circuler l'information de façon verticale et horizontale. Il devrait d'abord s'appuyer sur les SERACCO qui vont jouer un rôle de centralisation, dans un premier temps et de diffusion en second lieu, au niveau régional. Ces structures devraient collaborer étroitement avec les SPD qui sont plus proches des organisations à la base.

En plus, l'Observatoire devrait favoriser la collaboration avec les autres partenaires locaux qui peuvent détenir de l'information utile, c'est le cas des autres observatoires régionaux, des ONG et des espaces de concertation qui produiraient de l'information.

L'Observatoire devrait s'assurer que l'information qu'il produit et diffuserait s'achemine effectivement . Pour ce faire, des missions ponctuelles pourraient être réalisées sur le terrain afin de valider la réception de l'information et de consolider le processus de collecte. Il devrait par ailleurs s'assurer d'une bonne circulation de l'information avec les différents

partenaires au développement qui sont de gros producteurs d'information. Il devrait s'assurer d'informer de façon régulière les ministères impliqués et particulièrement le MATDS et la DND.

En fonction de ces propositions, le système de circulation de l'information dans le cadre de l'Observatoire de la décentralisation est présenté à la page suivante.

Exemples de produits ou d'actions qui seraient réalisés par l'Observatoire

La qualité des informations recueillies au niveau local par l'ONAD pour mesurer la pertinence des politiques et des interventions engagées est étroitement dépendante des modes de collecte et d'analyse. Pour cette raison, l'Observatoire devrait multiplier, à sa mise en place, des conventions, des ententes de collaboration, des initiatives de sensibilisation et fournir, à sa mesure, les outils méthodologiques adaptés aux structures avec lesquelles il va travailler.

A - La collecte des données

Dès sa mise en place, l'ONAD devrait concevoir des fiches techniques qui comporteraient l'information essentielle pour la description et le suivi des différents projets et programmes. Ces fiches techniques pourraient inclure les informations sur différents aspects des projets et programmes : objectifs visés, clientèles cibles, résultats visés, etc.

B - Le traitement des données

L'Observatoire devrait définir des indicateurs dont les fonctions seraient : d'évaluer les conditions et les tendances du moment ; d'évaluer les conditions et tendances en rapport avec les buts et les cibles ; de fournir rapidement les signaux d'alarme ; d'anticiper les conditions et tendances à venir ; de mesurer les impacts des politiques et programmes ; et d'identifier les questions et problèmes prioritaires.

C - Un système de présentation des données

Le système d'information s'appuierait sur plusieurs instruments. Une attention particulière devrait permettre de tenir compte de la diversité des bénéficiaires de l'information produite par l'Observatoire. Les supports seraient diversifiés afin de toucher la diversité des publics cibles que l'ONAD entend couvrir : rapports, radio rurale, leaders d'opinion.

- Un rapport semestriel par les structures régionales
- Présentation d'un rapport national annuel
- Réalisation d'enquêtes ponctuelles et Fonds d'études et de recherche
- Bulletin trimestriel
- Gestion d'un site Internet
- Organisation de journées de réflexion : Assises nationales, régionales ou locales de la décentralisation
- Offrir une bourse de recherche aux étudiants chercheurs

VII BUDGET D'IMPLANTATION ET DE FONCTIONNEMENT

À moyen terme, la prise en charge du financement de l'Observatoire de la décentralisation repose sur l'implication de l'État principalement en raison de l'utilité publique de ce dispositif. Par ailleurs, il est important de prendre en considération la faible capacité de mobilisation des ressources endogènes, il est préférable d'envisager le financement de l'Observatoire à même les prêts consentis à l'État guinéen par les partenaires au développement. Le budget d'ensemble identifié pour conduire à bien l'implantation du dispositif prévu est partagé entre un budget d'implantation et un budget de fonctionnement. Ce dernier est prévu pour une période de trois années.

- Le budget prévu pour l'implantation est de 9 500 dollars US.
- Le budget sur trois ans prévu pour le fonctionnement est de 877 600 dollars US.
- Le budget total est de 887 100 dollars US.

Recommandation 19

Nous recommandons au MATDS d'identifier, à partir des financements actuellement accordés à l'État guinéen - notamment le PACV et le PRCI - diverses possibilités de financement pour l'implantation et le développement de l'Observatoire National de la Décentralisation. Dans la mesure où le financement de l'Observatoire n'est pas possible, eu égard aux prêts déjà consentis, nous recommandons au MATDS de porter le projet afin qu'il soit financé par ses partenaires.

Il est proposé que le budget d'implantation soit pris en charge par le MATDS. Il est proposé que le budget de fonctionnement sur trois ans soit réparti entre les deux grandes instances concernées, à savoir : Gouvernement guinéen, 40 % ; Partenaires au développement, 60 %. Il est proposé que le budget de fonctionnement après ces trois années tiennent compte de sources de revenus pouvant provenir d'activités d'autofinancement et de contributions provenant des instances régionales et préfectorales.

Budget d'implantation

Budget de la phase de pré-démarrage et démarrage (8 mois)

Rubriques et composantes	Description	Coût / \$US
Fonctionnement du Comité ad hoc de suivi	Mise en place et réunion du Comité	500
Facilitateur – Consultant	Personne ressource chargée de faciliter cette phase	6 000
Correspondance	Courrier pour contacter les organisations ciblées	200
Téléphone	Contact avec les organisations	300
Photocopie	Reproduction du rapport synthèse	1 000
Rencontre constitutive		1 500
Total		9 500

Budget de fonctionnement

Rubriques et composantes	An 1 / \$US	An 2 / \$US	An 3 / \$US
Ressources humaines			
Directeur	24 000	24 000	24 000
Assistant de direction	12 000	12 000	12 000
Comptable	12 000	12 000	12 000
Documentaliste/informaticien	18 000	18 000	18 000
Assistant documentaliste	6 000	6 000	6 000
Chargé de l'information (DND)	12 000	12 000	12 000
Chauffeur	4 800	4 800	4 800
Sous-total	88 800	88 800	88 800
Équipement			
Ordinateurs (1)	33 500		
Logiciels	3 000		
Audio-visuel (acétate électronique)	8 000		
Véhicule	50 000		
5 Climatiseurs	5 000		
Photocopieur	10 000	1 000	1 000
Groupe électrogène	3 000		
Fournitures de bureau (2)	3 000	3 000	3 000
Matériel de bureau (3)	25 000		
Sous-total	140 500	4 000	4 000
Fonctionnement			
Documentation (4)	20 000	20 000	20 000
Mise en place et fonctionnement du CO	2 400	2 400	2 400
Diffusion de l'information courante	2 400	2 400	2 400
Audit	5 000	5 000	5 000
Carburant	2 000	2 000	2 000
Loyer	24 000	24 000	24 000
Téléphone – fax - Internet	1 400	1 400	1 400
Électricité	6 000	6 000	6 000
Eau	200	200	200
Entretien véhicule, groupe électrogène	1 000	1 500	2 000
Entretien informatique	3 000	3 000	3 000
5 à 10 % Imprévus	2 000	1 500	1 500
Sous-total	69 400	69 400	69 900
Activités			
Création et gestion du site Internet		5 000	3 000
Production du Bulletin	5 000	5 000	5 000
Formation et voyages d'études	15 000	10 000	10 000
Rapport annuel	8 000	8 000	8 000
Activités spéciales	10 000	10 000	10 000
Frais de mission	5 000	5 000	5 000
Bourses d'études (5)	5 000	5 000	5 000
Études (6)		50 000	50 000
Comité d'éthique (7)	4 000	4 000	4 000
Sous-total	52 000	102 000	100 000
Total	350 700	264 200	262 700

V PRINCIPALES RÉOLUTIONS DÉCOULANT DE LA TENUE DE L'ATELIER DE VALIDATION

Résolution I

Fondant son analyse sur le diagnostic de la décentralisation réalisé par les consultants de l'étude en vue de la création d'un observatoire de la décentralisation, les membres de l'atelier considèrent comme impératif la création d'un mécanisme de concertation et de gestion de l'information en vue de l'émergence d'une culture de la décentralisation en Guinée. Il est donc recommandé de créer l'Observatoire de la décentralisation en République de Guinée.

Résolution II

L'Atelier recommande que l'appellation donnée à l'observatoire soit : Observatoire National de la Décentralisation (ONAD).

Résolution III

L'atelier de validation recommande que l'ancrage institutionnel soit au MATDS.

Résolution IV

L'Atelier de validation recommande que la composition du Comité d'orientation de l'ONAD soit de 35 membres, mais qu'une analyse plus approfondie soit réalisée avant la formation de ce dernier afin de déterminer quels départements techniques devraient être représentés ou impliqués.

Cette réflexion devrait prendre en compte la participation du Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS), en raison de la fonction recherche qui sera assurée par l'ONAD, et la participation du Ministère de la Communication (MC) considérant le fait que l'ONAD a une fonction de gestion de l'information qui requiert un arrimage fort avec les différentes instances guinéennes oeuvrant dans le domaine de la communication.

Résolution V

L'Atelier de validation recommande que les structures régionales que les structures régionales que sont les SERACCO et les structures préfectorales que sont les SPD soient les structures affiliées institutionnellement à l'Observatoire.

Les participants de l'Atelier estiment toutefois que le plan de développement de l'ONAD devrait prévoir l'éventualité de mettre en place des antennes régionales et préfectorales.

Résolution VI

L'Atelier de validation recommande qu'un « Comité d'éthique » ou « Commission d'experts » regroupant des personnes extérieures aux intervenants impliqués dans le Comité d'orientation de l'ONAD soit créé pour assurer l'autonomie d'intervention de ce dernier.

Résolution VII

L'atelier de validation recommande que le « Comité d'éthique » ou la « Commission d'experts » ait des moyens financiers appropriés à son mandat et que le budget prévisionnel soit révisé pour tenir compte de cette entrée budgétaire.

Résolution VIII

L'Atelier de validation recommande que le Comité de suivi soit constitué de la façon suivante :

- Administration 4
 - MATDS 1
 - DND 1
 - MEF 1
 - Communication 1
- Élus 2
- Société civile 2
- Partenaires au développement 1

Total de 9 membres

L'Atelier considère que, dans la mesure où le Comité de suivi constate la nécessité de joindre un de nouveaux éléments au groupe de travail, les membres du comité auront la latitude de le faire.

Résolution IX

L'Atelier a identifié les personnes suivantes en tant que membres du Comité de suivi.

- MATDS : Chef de Cabinet, M. Abdoulaye Djouma Diallo
- DND : Directeur National de la décentralisation, M. Bakary Kaba
- MEF : Une personne à désigner par le MEF
- Ministère des Communications : Directeur National de la Communication, M. Émile Chérif
- Élus : Maire de Kindia, M. Mamadou Dramé
Président de la CRD de Dounet, M. Saïkou Barry
- Société civile :Président de l'ADIC, M. El Hadj Fiman Kaba Bakary
- Partenaires au développement : Une personne à désigner par la Banque Mondiale

L'atelier recommande que l'aspect « genre » soit pris en considération dans la désignation d'un des membres qui sont à nommer.

Résolution X

L'Atelier de validation recommande que le budget prévisionnel de l'ONAD prévoit des pourcentages indicatifs de contribution (nationale et internationale) au financement de l'institution. Les participants de l'Atelier de validation souhaitent que les différentes possibilités de contribution soient étudiées par les consultants.

Schéma organisationnel de l'Observatoire National de la Décentralisation

