

Décentralisation et réduction de la pauvreté
Perception des liens dans les politiques et les pratiques

Étude de cas portant sur la République de Guinée

Christiane Loquai
Mamadou Lamine Bah
Alfa Bakar Camara

Document de réflexion ECDPM n° 32

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,
E-mail: info@ecdpm.org, Fax: (31)-(0)43.350 29 02, <http://www.ecdpm.org>**

Décentralisation et réduction de la pauvreté

Perception des liens dans les politiques et les pratiques

Étude de cas portant sur la République de Guinée

Christiane Loquai
avec la collaboration de
Mamadou Lamine Bah et
d'Alfa Bakar Camara



Cette publication est la traduction adaptée d'un rapport préparé avec l'appui du ministère des affaires étrangères finlandais et la Direction générale du développement (DG-DEV) de la Commission européenne en 1999.

juillet 2001

Préface et remerciements

Cette étude de cas exploratoire sur les liens entre le processus de décentralisation et la réduction de la pauvreté en République de Guinée est fondée sur une recherche documentaire portant sur des textes de nature politique et juridique, ainsi que sur un travail de terrain de quatre semaines en Guinée (du 3 octobre au 3 novembre 1998).

Ce document de réflexion est une version augmentée d'un article paru en 1999 dans le rapport conjoint de l'Institute for Development Studies (IDS) d'Helsinki, et du Centre de gestion des politiques de développement (ECDPM) de Maastricht, intitulé «Decentralisation and Poverty Reduction. Exploring the linkages»¹. Le document reflète donc la situation telle qu'elle a été analysée sur le terrain en novembre 1998.

L'analyse des documents politiques et juridiques s'appuie sur un rapport élaboré par Alpha Bakar Camara.² Les entretiens en haute et en moyenne Guinée ont été conduits conjointement par Mamadou Lamine Bah et Christiane Loquai, avec l'assistance d'un interprète. Les résultats de la mission de terrain en moyenne Guinée et à Dabola ont été résumés dans un rapport préparé par Mamadou Lamine Bah³.

Cette étude s'inscrit dans un cadre plus vaste, celui de l'analyse des nouvelles modalités de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP⁴ bénéficiant d'un cofinancement de la Commission européenne (Direction générale du développement) et du gouvernement finlandais⁵. Cette dernière analyse s'est attachée à explorer les liens entre décentralisation et pauvreté dans trois pays africains (Éthiopie, République de Guinée et Mozambique) afin de mieux identifier les relations éventuelles au niveau des politiques menées et de mieux comprendre le rôle des collectivités locales dans la réduction de la pauvreté dans ces pays.

Nous souhaitons exprimer ici nos vifs remerciements à la Commission européenne et au gouvernement finlandais qui ont cofinancé cette étude. Leur soutien témoigne de l'intérêt qu'ils accordent aux processus de décentralisation politique et administrative en cours ainsi qu'à une meilleure articulation des liens existant et visant à l'allègement de la pauvreté. Nous tenons toutefois à souligner que l'ECDPM, qui a réalisé cette étude, est une fondation indépendante. Ses conclusions ne reflètent donc pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne ni celle du ministère finlandais des affaires étrangères, ni encore celle de leurs partenaires en Guinée.

Le travail de terrain effectué pour cette étude n'aurait pas été possible sans le soutien de la délégation de la Commission européenne à Conakry ni celui des autorités guinéennes et des organismes de coopération au développement bilatéraux et multilatéraux à Conakry, ni la participation des acteurs non étatiques qui ont librement fait part de leur analyse et fourni assistance et conseil. Nous tenons également à exprimer notre gratitude envers les divers Guinéens qui n'ont pas épargné leur temps pour faire part de leurs points de vue aux auteurs.⁶ Enfin, nous remercions le bureau de GTZ à Conakry et l'ACT de Kindia pour leur soutien logistique.

En dernier lieu, nous remercions Sophie Le Rue qui a traduit cette étude à partir de l'anglais ainsi que Pia Brand pour leur appui à logistique à l'élaboration de cette publication.

¹ Cf. de Jong, K., Loquai, C. et I. Soiri, 1999. *Decentralisation and Poverty Reduction . Exploring the linkages*. Joint policy paper 1/99 de l'Institute of Development Studies, Université d'Helsinki et du Centre européen de gestions des politiques de développement, Helsinki.

² Cf. Camara, A. B., 1999.

³ Cf. Bah, M. L., 1998. *Étude exploratoire sur les liens entre la décentralisation et la lutte contre la pauvreté en République de Guinée. Synthèse moyenne Guinée et Dabola*, version provisoire, Conakry, Padofeg.

⁴ Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique recevant une aide au développement de l'Union européenne au titre de la convention de Lomé.

⁵ Op. cit. note 1.

⁶ Lors des entretiens sur le terrain, un certain nombre d'interlocuteurs nous ont demandé de leur garantir l'anonymat. Nous avons donc décidé de ne pas désigner nommément les interlocuteurs et de ne pas accompagner ce document d'une liste d'entretiens.

Table des matières

Sigles	6
Résumé analytique	8
Introduction	10
1. Contexte historique	12
2. Principales caractéristiques du programme national de décentralisation	14
2.1. Le concept de décentralisation	14
2.2. Le processus de mise en œuvre	16
2.3. Les collectivités décentralisées	19
2.4. Le modèle de l'État unitaire	20
3. Les liens au niveau des politiques et des stratégies	22
3.1. La réduction de la pauvreté est-elle un objectif stratégique de la décentralisation ?	22
3.2. L'ancrage des liens dans les politiques et les stratégies de développement	24
3.2.1. Les évaluations de la pauvreté en Guinée	24
3.2.2. Le programme national de développement humain	32
3.2.3. La nouvelle stratégie de développement socio-économique (Guinée - Vision 2010)	33
3.2.4. Les politiques sectorielles	34
4. Le rôle des bailleurs de fonds (européens)	36
4.1. Les conceptions et les approches des bailleurs de fonds européens	37
4.1.1. La coopération bilatérale française	37
4.1.2. La coopération bilatérale allemande	38
4.1.3. La coopération ACP-Union européenne	39
4.2. Des approches européennes opposées aux approches nord-américaines ?	41
4.3. Les approches des ONG	42
4.4. La coordination de la coopération au développement	43
5. Les liens dans la pratique : le rôle des municipalités	45
5.1. L'urbanisation et la pauvreté urbaine	45
5.2. Le rôle des municipalités dans la réduction de la pauvreté	46
5.2.1. Analyse du mandat et des dispositions institutionnelles	46
5.2.1.1. Définition juridique de la commune urbaine	46
5.2.1.2. Mandat et responsabilités	46
5.2.1.3. Caractéristiques institutionnelles et possibilités de participation	47
5.2.1.4. Capacités techniques et ressources financières	52
5.2.1.5. Implications pour les municipalités	54
5.2.2. Points de vue des citoyens sur le rôle des municipalités. Études de cas conduites à Dabola et à Kankan	55
5.2.2.1. Le contexte socio-économique et politique à Dabola et à Kankan	56
5.2.2.2. Points de vue sur le mandat et les responsabilités de la municipalité	58
5.2.2.3. Points de vue sur les activités et les modes d'intervention	59
5.2.2.4. Points de vue sur l'efficacité et la transparence des affaires municipales	63
5.2.2.5. Points de vue sur l'impact de la décentralisation	68

5.2.3. Comment augmenter la valeur ajoutée des municipalités dans la lutte contre la pauvreté ?.....	70
5.2.3.1. Évaluation des conditions de vie et des entraves au développement socio-économique	70
5.2.3.2. Un engagement visible en faveur des activités de développement socio-économique	71
5.2.3.3. Communication, information et consultation des citoyens	72
5.2.3.4. Procédures visant à renforcer l'influence des femmes et des jeunes	72
5.2.3.5. Mécanismes visant à accroître le contrôle des citoyens et leur pouvoir de sanction	72
5.2.3.6. Un rôle crucial pour la coopération au développement	73
6. Conclusions	74
Références bibliographiques.....	76

Tableaux, encadrés, diagrammes et autres éléments graphiques

Tableau 1.	Institutions gouvernementales à l'échelon local des Première et Troisième Républiques	17
Tableau 2.	Indicateurs de pauvreté et de développement humain de la République de Guinée dans une perspective régionale.....	26
Tableau 3.	IDH de la Guinée et de ses régions	27
Tableau 4.	Disparités régionales en termes de pauvreté humaine mesurée par la pénurie de capacités	29
Tableau 5.	Pauvreté et différences entre les sexes. Comparaison	30
Tableau 6.	Priorités stratégiques du programme national de développement humain	31
Tableau 7.	Sources des recettes municipales	52
Tableau 8.	Investissements effectués par la municipalité de Kankan.....	59
Tableau 9.	Contributions privées enregistrées à l'infrastructure et aux activités socio-économiques dans la ville de Kankan (août 1995 - août 1998)	61
Encadré 1.	De la décentralisation à la 'gouvernance locale'	15
Encadré 2.	Les fondements constitutionnels du processus de décentralisation en Guinée	20
Encadré 3.	Le principe de la tutelle	21
Encadré 4.	Motifs et objectifs clés de la politique gouvernementale de décentralisation	23
Encadré 5.	Responsabilités des municipalités guinéennes.....	46
Diagramme 1.	Disparités régionales du développement humain	27
Diagramme 2.	Les institutions municipales.....	47
Diagramme 3.	L'administration municipale	48
Carte.	Niveaux de pauvreté des différentes préfectures mesurés selon trois indicateurs clés	29

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACT	Agence de coopération technique (Belgique)
AFD	Agence française de développement
AFVP	Association française des volontaires du progrès
BIT	Bureau international du travail
BMZ	Ministère fédéral de coopération au développement allemand
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CENAFOD	Centre africain de formation pour le développement
CIMD	Commission interministérielle de la décentralisation
CLUSA	Ligue des coopératives des États-unis
CMRN	Comité militaire de redressement national
CTRN	Conseil transitoire de redressement national
CRD	Communauté rurale de développement
DNAT	Direction nationale de l'administration du territoire
DND	Direction nationale de la décentralisation
EIBC	Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages
FAC	Fonds d'appui à la coopération (France)
FG	Franc guinéen
GTZ	Agence allemande de coopération technique
IDA	Association internationale de développement
IDH	Indicateur de développement humain
IDH	Initiative de développement humain
IMDL	Impôt minimum pour le développement local
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (banque de développement allemand chargé de l'octroi de la coopération financière)
MEFP	Ministère chargé de l'économie, des finances et du plan
MID	Ministère de l'intérieur et de la décentralisation
MPC	Ministère du plan et de la coopération
MSP	Ministère de la santé publique
ONG	Organisation non gouvernementale
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises (Guinée)
PADHD	Programme d'appui au développement humain durable
PADSE	Programme d'appui au développement socio-économique (Guinée)
PARC	Programme d'appui et de renforcement des collectivités décentralisées (Guinée)
PASE	Programme d'ajustement du secteur éducatif (Guinée)

PDG-RDA	Parti démocratique de Guinée - Rassemblement démocratique africain
PEV/SSP/ME	Programme élargi de vaccination/Soins de santé primaire/Médicaments essentiels (Guinée)
PIN	Programme indicatif national (dans le cadre du Fonds européen de développement)
PNDH	Programme national de développement humain (Guinée)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRL	Pouvoirs révolutionnaires locaux
PUP	Parti de l'unité et du progrès
PVS	Programme de promotion des villes secondaires
RPG	Rassemblement populaire guinéen
SAG	Stratégie d'assistance à la Guinée
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Résumé analytique

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau dans l'histoire politique de la République de Guinée. Dès l'époque coloniale, les autorités avaient pris quelques timides mesures de décentralisation, accordant ainsi des pouvoirs restreints d'auto-gestion aux municipalités, et plus tard aux communautés rurales. Après l'indépendance, l'Etat-parti de plus en plus répressif de Sékou Touré a entrepris plusieurs réformes dites de décentralisation dans le cadre d'une stratégie visant en réalité à pénétrer et à prendre le contrôle politique des communautés locales.

L'actuel programme de décentralisation, initié après la chute du régime de Sékou Touré en 1985, reconnaît la faillite d'un état centralisé et promet de rompre avec deux décennies de planification et de politiques de développement imposées par le haut. Ce programme national de décentralisation n'a pas pour objectif explicite de réduire la pauvreté. Le processus de décentralisation entend toutefois promouvoir des formes de gouvernance plus participatives de manière à ouvrir un espace politique aux initiatives locales et à mobiliser une action de développement socio-économique issue de la base.

Les liens pressentis entre décentralisation et réduction de la pauvreté ont eu tendance à s'affirmer au cours du débat national sur la notion et les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ils ne se sont toutefois pas traduits jusqu'ici en orientations claires en ce qui concerne les politiques sectorielles et les mandats de lutte contre la pauvreté au niveau des collectivités locales.

La mise en œuvre du programme national de décentralisation a abouti à une mise en place graduelle de collectivités locales comme éléments de base d'une libre administration.

En théorie, les 38 communes urbaines (municipalités) et les 303 communautés rurales de développement (CRD) que compte la Guinée sont financièrement autonomes, constituent les entités de base de la libre administration et permettent au citoyen de participer à la planification et à la définition des politiques. Elles se sont vues confier des mandats relativement étendus dans le domaine du développement socio-économique et de la création d'infrastructures locales. Elles sont dès lors susceptibles de jouer un rôle primordial dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté au plan local.

En pratique cependant, les collectivités locales continuent de pâtir des ambiguïtés qui caractérisent le cadre juridique de la réforme des collectivités territoriales et de failles dans la mise en œuvre de la décentralisation démocratique. De l'analyse des observations et points de vues recueillis auprès des citoyens de deux municipalités, Dabola et Kankan, il ressort que les pouvoirs municipaux sont pour l'instant – et au mieux – perçus comme des acteurs marginaux du développement local et de la lutte contre la pauvreté. Privées des ressources et des capacités qui leur permettraient de s'acquitter des tâches les plus élémentaires de la libre administration, les autorités municipales manquent de crédibilité en tant que pouvoirs publics locaux. Les conseils et organismes locaux sont en outre réputés pour leur opacité dans les prises de décision et dans les pratiques de gestion financière. Ils sont souvent perçus comme ne déployant que peu d'efforts et ne déployant en outre aucun effort visible dans le domaine du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Plusieurs obstacles freinent la mise en place d'une gouvernance locale profitable aux pauvres : L'absence d'une culture de dialogue et de consultation des citoyens en matière de priorités de développement, un faible niveau de redevabilité des responsables (locaux) et leur manque d'intérêt pour les résultats. Ces obstacles sont en partie un héritage des régimes précédents (colonial et de Sékou Touré), où l'autorité locale était souvent répressive et imposée par le haut. Ils sont aussi le fruit de problèmes actuels, comme le manque de contrôle démocratique, une population peu encline à demander des comptes, la manque de capacités, de ressources et d'incitants qui pourraient amener les collectivités locales à s'investir dans le développement local et dans la réduction de la pauvreté.

Pauvreté et analphabétisme sont monnaie courante en Guinée ; peu de citoyens ont connaissance de leurs droits politiques ou du cadre juridique de la libre administration locale. Qui se bat chaque jour pour sa propre survie n'a en effet guère le temps de s'intéresser à la gestion des affaires publiques locales ni d'exercer un contrôle démocratique sur les élus locaux. D'où le désintérêt des institutions publiques pour les préoccupations des citoyens en général, et des couches de population les plus défavorisées ou les moins audibles en particulier.

L'efficacité des collectivités locales est limitée par d'autres facteurs importants : le dysfonctionnement généralisé des mécanismes de coordination, le flou qui entoure la répartition des tâches et des prérogatives entre structures communales, les services déconcentrés et autres acteurs opérant dans le domaine de la réduction de la pauvreté, y compris les ONG et les structures d'appui des projets et programmes financés par des bailleurs de fonds extérieurs.

Les collectivités locales resteront sans doute une entité marginale de la lutte contre la pauvreté tant qu'elles n'auront pas reçu de mandat officiel en la matière et qu'elles ne disposeront ni des ressources ni des orientations leur permettant d'assumer une plus grande part de responsabilité vis-à-vis de cette priorité de développement national. Tant que le gouvernement guinéen ne se sera pas politiquement engagé à renforcer le mandat des collectivités locales, à accroître leurs ressources et leur capacité à entreprendre un dialogue, une consultation et une définition décentralisée des politiques relatives au développement local et à la pauvreté, ces nouveaux pouvoirs publics risquent fort de passer pour un échelon bureaucratique supplémentaire.

Nonobstant les failles dans la mise en œuvre, un nombre croissant de bailleurs de fonds estime que la décentralisation est un processus susceptible de contribuer à l'amélioration des conditions de vie au plan local. S'ils ne sont pas forcément tous du même avis quant au point d'entrée institutionnel idéal et quant à la valeur ajoutée des collectivités locales, ils semblent néanmoins vouloir tester de nouvelles formes d'appui au développement local et à la réduction de la pauvreté par l'amélioration de la collaboration entre collectivités locales, acteurs étatiques et non étatiques.

Voici quelques recommandations d'ordre général, pour une coopération au développement en matière de décentralisation et de gouvernance locale ayant pour objet de contribuer à la réduction de la pauvreté :

1. Reconnaître que l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale est un sujet politiquement sensible.
2. Accorder suffisamment de temps et de ressources à une analyse approfondie du paysage institutionnel local, des structures de pouvoir politique et des capacités des différents acteurs à lutter contre la pauvreté.
3. Se montrer très attentif à la promotion du dialogue, de la consultation et de la communication entre les municipalités, leurs citoyens et les acteurs locaux quant aux priorités de développement local et de la réduction de la pauvreté. Une attention toute particulière doit être portée au renforcement des capacités des organismes locaux à négocier les rôles, les responsabilités et les actions empreintes de collaboration.
4. Subventionner les activités susceptibles d'aider les populations pauvres à surmonter ce qui fait obstacle à leur participation à la gouvernance locale.
5. Renforcer les capacités de contrôle et d'évaluation des résultats et de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et le développement local.
6. Accorder une priorité plus grande à l'échange et à la capitalisation des expériences avec d'autres bailleurs de fonds et au renforcement de la coordination. Dans ce contexte, il serait particulièrement utile d'étudier les possibilités d'une coordination plus approfondie entre bailleurs de fonds européens s'étendant aux ONG et à la coopération décentralisée des états-membres.

Introduction

Depuis le milieu des années 80, de nombreux pays africains se sont engagés dans des processus de décentralisation soutenus par les bailleurs de fonds. Les nombreux bienfaits, en termes de développement, d'une décentralisation démocratique conçue comme la délégation simultanée des pouvoirs de décision, des responsabilités et des ressources aux organes élus à l'échelon local ont été maintes fois vantés. La décentralisation pourrait en effet promouvoir une gestion saine et démocratique des affaires publiques au niveau local et créer un « espace » permettant aux individus et aux organisations de la société civile de participer activement au processus de développement. Elle pourrait accroître la capacité d'adaptation des institutions publiques aux exigences des citoyens et améliorer l'attribution des ressources publiques (dont l'aide extérieure). Elle pourrait encore contribuer à mieux exploiter les ressources locales, à promouvoir la croissance économique et à stimuler le marché de l'emploi au niveau local (PNUD, 1998 ; PNUD, 2000 ; Kullenberg et Porter, 1999).

En même temps, un scepticisme considérable persiste quant à la viabilité de la vague de décentralisation en cours et quant aux résultats obtenus (Jacob, 1998 ; Manor, 1999 ; Crook et Manor, 1998). À la lumière du débat international actuel sur les objectifs de réduction de la pauvreté mondiale, il est permis de se demander quelle valeur ajoutée les processus de décentralisation et les organes nouvellement établis au niveau des collectivités locales apportent réellement aux plus démunis.

La présente étude de cas explore les liens entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté en République de Guinée. Elle vise à contribuer au débat sur ce sujet. La République de Guinée constitue un cas intéressant à étudier pour trois raisons principales. En premier lieu, les entités clés du programme de décentralisation du gouvernement, à savoir les municipalités (communes urbaines) et leurs homologues ruraux, les communautés rurales de développement (CRD), se sont vu confier des mandats relativement étendus dans le domaine du développement économique et social. En deuxième lieu, la pauvreté est un problème largement débattu depuis le début des années 1990, période où la Guinée occupa pendant trois années consécutives le rang de pays le plus pauvre dans le classement mondial. En troisième lieu, le processus de décentralisation a suscité un intérêt croissant de la part des bailleurs de fonds au cours des dernières années.

La recherche menée est axée autour des trois questions suivantes :

1. *Dans quelle mesure le processus de décentralisation vise-t-il à créer un environnement politique et institutionnel favorable à la réduction de la pauvreté ?* Cela nous a conduits à considérer les aspects « politiques » du processus de décentralisation. Pourquoi a-t-on procédé à la décentralisation ? Quelles sont les principales caractéristiques du processus ? Dans quelle mesure la réduction de la pauvreté constitue-t-elle un objectif explicite du programme national de décentralisation ? Comment les liens entre les deux processus ont-ils été conçus au niveau de la formulation des politiques ? Le programme national de décentralisation vise-t-il à créer un de l'espace permettant aux institutions et aux populations locales de lutter contre la pauvreté ?
2. *Quel mandat a été confié aux collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté ?* Cette question impliquait de s'intéresser à la fois au rôle effectif et au rôle potentiel des autorités locales dans la réduction de la pauvreté, ainsi qu'aux obstacles rencontrés en termes de légitimité, de crédibilité et d'efficacité. Quelles sont les stratégies et les mesures d'appui mises en place par le gouvernement national pour aider les collectivités locales à devenir des agents efficaces dans les efforts de réduction de la pauvreté à l'échelon local, aux côtés des autres acteurs ?
3. *Quel est le rôle des bailleurs de fonds ?* Il s'agit là d'une donnée importante à prendre en compte dans la recherche d'interconnexions entre décentralisation et réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure les agences d'aide et les ONG effectuent-elles un lien explicite entre l'appui au processus de décentralisation et la réduction de la pauvreté, tant au niveau des politiques qu'au niveau

opérationnel ? Sous quelle forme se manifeste leur soutien ? Quel type d'assistance est considéré comme important en matière de lutte contre la pauvreté ?

L'objet de cette étude demeure exploratoire et son champ, limité. Son ambition ne consiste nullement à fournir une analyse détaillée du processus de décentralisation ni à offrir une évaluation systématique du rôle et de l'impact des collectivités locales en matière de réduction de la pauvreté. L'objectif principal de l'étude consiste à présenter divers points de vue et impressions sur les questions mentionnées ci-dessus, tels que les ont exprimés un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels des responsables politiques, des administrateurs, des gestionnaires de l'aide, des représentants d'ONG et du secteur privé, ainsi que de simples citoyens.

L'analyse des observations et des points de vue recueillis auprès des citoyens sur le rôle des collectivités locales porte essentiellement sur des enquêtes menées dans deux villes guinéennes, Dabola et Kankan.

Ces deux villes sont situées dans des régions qui connaissent une incidence particulièrement élevée de pauvreté, selon des évaluations récentes (MPC, 1999, p. 3). Le choix de Kankan était également motivé par le fait que cette ville bénéficie d'un programme pilote nouvellement lancé par l'UE, qui inclut une aide au développement municipal. Il convient toutefois de souligner que la situation diffère largement entre les municipalités et les communautés rurales de développement (CRD) guinéennes, conformément au contexte politique, économique et social. Ainsi, les observations et les points de vue présentés ici ne prétendent nullement être représentatifs.

Cette étude est structurée de la façon suivante. Le chapitre 1 replace le processus de décentralisation dans son contexte historique. Le chapitre suivant retrace brièvement un certain nombre de caractéristiques et de principes clés de la politique de décentralisation du gouvernement et de son processus de mise en œuvre. Le chapitre 3 s'attache à analyser les politiques suivies. Dans quelle mesure la réduction de la pauvreté a-t-elle constitué une motivation importante ou un objectif du programme de décentralisation du gouvernement ? Et comment les liens avec cet objectif ont-ils été conceptualisés dans les documents politiques ? Le chapitre 4 examine le rôle des bailleurs de fonds européens et des ONG soutenues par ces derniers dans l'appui à la décentralisation et dans la promotion des liens avec les objectifs de réduction de la pauvreté. Le chapitre 5 explore ces liens dans la pratique, s'intéressant au rôle que les municipalités peuvent jouer dans la réduction de la pauvreté. Le dernier chapitre tire quelques conclusions et présente des recommandations pour un futur appui au processus de décentralisation.

1. Contexte historique

En 1985, le président de la République de Guinée a annoncé d'ambitieuses réformes économiques et politiques (dans son discours-programme du 22 décembre 1985)⁷. L'un des éléments de ces réformes consistait en un programme de décentralisation politique et administrative, qui promettait de créer de nouvelles entités locales dotées de leurs propres organes de décision ainsi qu'un nouveau modèle de société fondé sur les « solidarités naturelles » des communautés locales (Conté, 1985, p. 7). Les populations locales devaient nommer elles-mêmes les membres de ces organes de décision et fixer les frontières territoriales des entités locales.

Le lancement de ce programme de décentralisation était motivé par le bilan de plusieurs décennies de direction politique dictatoriale et de planification fortement centralisée ayant montré leurs limites et perçues comme étant à l'origine des niveaux de vie et de développement socio-économique extrêmement faibles du pays (Conté, 1985).

Le discours-programme de 1985 était loin de constituer la première politique de décentralisation proclamée par un gouvernement central. Les autorités coloniales françaises, qui ont dirigé le pays de manière centralisée durant des décennies, avaient répondu aux exigences des populations en faveur d'une autonomie accrue au niveau local, en accordant aux municipalités, et plus tard aux communes rurales et aux villages, des pouvoirs limités de libre administration. Entre 1913 et 1935, les municipalités de Conakry, de Kindia et de Kankan ont été établies. En 1952, ce fut au tour de Labé, Mamou et Siguiré (Camara, 1999, p. 7)⁸. En réponse à la pression exercée par les mouvements politiques, les pouvoirs d'autogestion de cinq municipalités ont été étendus en 1955 pour englober des organes délibérants et exécutifs élus. Conformément à la loi-cadre Gaston Defferre, des élections territoriales ont eu lieu en 1957 et le pays a obtenu un statut de semi-autonomie. L'une des mesures entreprises par le conseil de gouvernement de la Guinée française nouvellement élu fut la réforme territoriale. Ainsi, le pays s'est retrouvé divisé en 5 entités administratives, circonscriptions, postes administratifs, municipalités, communes rurales et villages. L'ensemble de ces nouvelles entités a été doté de conseils élus (organes délibérants) qui disposaient du pouvoir de décision sur un certain nombre de questions locales. Un rôle particulièrement important a été attribué au niveau du village. En tant qu'entité politique la plus petite, le village allait être gouverné par des organes délibérants et exécutifs dont les membres seraient choisis lors d'élections pluripartites libres et disposeraient de l'autorité nécessaire pour décider des affaires locales, y compris du droit de prélever des impôts. (Camara, 1999, p. 8).

Sous la direction de Sékou Touré, dont le Parti démocratique de Guinée-Rassemblement démocratique africain (PDG-RDA) détenait la majorité des sièges au conseil de gouvernement de la Guinée française, le pays a été le seul de l'ancienne Afrique occidentale française à se prononcer contre l'adhésion au projet de Communauté des territoires français d'outre-mer autogérés. En conséquence, la Guinée a accédé à l'indépendance le 2 octobre 1958, Sékou Touré en devenant le premier président et le chef du seul parti politique. Le départ de l'ancienne puissance coloniale s'est accompagné de mesures de rétorsion économiques et du retrait des experts français, infligeant de sévères dommages à l'économie locale. L'indépendance et l'annonce d'une révolution socialiste furent suivies par un isolement politique de l'Ouest et d'un net déclin de l'aide occidentale au développement (Englebert, 1998, p. 516 ; Schmidt, 1993, p. 245).

Président de la Première République, Sékou Touré abandonna rapidement l'orientation démocratique qu'il avait proclamée et le PDG-RDA devint l'épine dorsale d'un État-parti répressif. Conformément à l'ambition personnelle de Sékou Touré et à la doctrine socialiste, le parti s'efforça de contrôler et de

⁷ cf. Conté, 1985

⁸ Il convient de relever que les maires de ces municipalités étant nommés par le gouverneur, la prise de décision au niveau local n'était par conséquent pas autonome.

pénétrer tous les aspects de la vie en Guinée (MID, 1998, p. 8). À cette fin, les structures politiques et administratives du pays furent constamment réorganisées pour être soi-disant décentralisées. Le gouvernement institua les fameux « pouvoirs révolutionnaires locaux » (PRL), collectivités décentralisées et organes locaux de l'État-parti dans les zones rurales. Le principal objectif de ces nouvelles entités, qui concentraient les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au niveau local, était d'assurer l'emprise de l'État-parti sur les populations rurales et leur adhésion aux objectifs du parti, plutôt qu'une véritable délégation du pouvoir de décision politique.

Plus tard, les PRL reçurent également des pouvoirs plus étendus pour contrôler les activités économiques au niveau local. Toute initiative privée ou tout effort d'entraide fut soumis aux règles bureaucratiques des PRL, pour être rapidement qualifié de subversif et faire l'objet de persécutions politiques (Englebert 1998, p. 517). Malgré la libéralisation relative des activités économiques à la fin des années 1970, les PRL continuèrent à dominer les affaires locales jusqu'à la fin de la Première République. Ainsi, en dépit des objectifs officiels de décentralisation, le pays est demeuré un État-parti hautement centralisé et répressif.

La mort de Sékou Touré en 1984 laissa un vide au niveau du pouvoir, rapidement comblé par l'armée. Les nouvelles autorités militaires suspendirent la Constitution pour établir le Comité militaire de redressement national (CMRN), doté de pouvoirs quasi dictatoriaux (Englebert, 1998, p. 517). Cette nouvelle structure gouvernementale devait « gérer » la transition vers une économie de marché, dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel appuyé par le FMI.

L'annonce d'un nouveau programme de décentralisation promit de rompre avec les anciennes pratiques de planification imposée par le haut et d'évoluer vers des formes de gouvernance plus participatives et démocratiques (Conté, 1985, p. 7).

2. Principales caractéristiques du programme national de décentralisation

Afin de mieux comprendre l'analyse qui suit sur les liens entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté, il est important de souligner les principes et les caractéristiques essentiels du processus de décentralisation. On peut en trouver un aperçu plus détaillé dans les publications récentes du ministère de l'intérieur et de la décentralisation (MID)⁹.

2.1. Le concept de décentralisation

L'analyse des textes juridiques et des entretiens menés pourraient déboucher sur la conclusion qu'il n'existe pas de définition généralement admise du concept de décentralisation. Dans le débat public, le terme est utilisé plutôt librement pour qualifier différentes composantes du programme de réforme gouvernemental. La réforme territoriale, ainsi que la déconcentration administrative ou la « libéralisation de l'initiative privée » sont toutes considérées comme participant au processus de décentralisation. Cela est compréhensible, si l'on considère le degré de centralisation de la vie politique, économique et sociale qui prévalait antérieurement, ainsi que le démontre l'explication suivante :

Durant la Première République, les décisions politiques étaient prises par les hautes sphères et de manière autoritaire pour la population guinéenne. Le pouvoir politique était concentré entre les mains d'une seule personne et de ses conseillers et parents les plus proches. Puis, les nouvelles autorités ont annoncé un processus de décentralisation et un nouveau système de planification contractualisée émanant de la base, lesquels accorderaient aux communautés locales davantage de voix au chapitre. Dans le même temps, la libéralisation économique a créé un certain espace pour les associations économiques et les groupes d'entraide. Par conséquent, l'ensemble des mesures qui ont réduit le degré de centralisation et de concentration du pouvoir de décision, et accru simultanément la liberté d'association et l'autonomie des initiatives locales, est désormais associé au terme de « décentralisation »¹⁰.

En conséquence, la différenciation entre la déconcentration administrative, la déréglementation et la délégation du pouvoir politique aux entités territoriales nouvellement mises en place à l'échelon infranational n'a pas toujours été clairement établie. Néanmoins, au vu de la modestie des progrès réalisés dans la tentative d'enraciner l'autogestion locale dans la pratique, les notes politiques récentes tendent à insister sur le fait que la décentralisation implique une véritable « dévolution » de compétences, de pouvoirs de décision et de ressources aux collectivités territoriales¹¹.

⁹ Cf., par exemple, DND, 1998 ; MID, 1998.

¹⁰ Commentaires recueillis auprès d'un journaliste guinéen lors d'un entretien.

¹¹ Cf. par exemple, Diasseny, 1996 ; DNAT, 1997 ; DND, 1998.

Encadré 1. De la décentralisation à la 'gouvernance locale'

La décentralisation ne constitue pas un concept nouveau en matière de coopération au développement ni de recherche dans ce domaine. Ce terme est utilisé depuis les années cinquante pour désigner un vaste éventail de programmes de réformes institutionnelles.

Il existe différentes notions de la décentralisation. Sans doute la plus citée dans la littérature est celle développée par Rondinelli (Rondinelli et Cheema 1983). Elle stipule une interprétation large, qui distingue quatre formes de décentralisation, notamment

- *La déconcentration* – la transmission de la charge de travail – ou sous une forme plus large – le transfert du pouvoir de décision des organes gouvernementaux vers des organes locaux qui demeurent sous la tutelle et la direction du gouvernement central.
- *La délégation* - la délégation du pouvoir de décision et de l'autorité de gestion relatives à des fonctions particulières à des organisations placées sous le contrôle direct d'organes du gouvernement central (les agences régionales de développement, par exemple, qui sont « semi-indépendantes »)
- *La décentralisation (angl. « devolution »)* - l'octroi de fonctions et de prérogatives à des instances ou à des niveaux de pouvoirs publics qui ne sont pas sous le contrôle direct du gouvernement central, c'est-à-dire des collectivités locales ou sous-nationales ayant un statut d'entreprise et les moyens de rassembler les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.
- *La privatisation* - la sous-traitance des services publics auprès du secteur privé

Comme souligné dans une publication récente de Coopération française, les interprétations usitées aujourd'hui dans des contextes de tradition administrative française, se caractérisent par une interprétation plus étroite influencée par les changements introduits en France par les lois de décentralisation de 1982. Selon cette acception, la décentralisation est définie comme un processus, par lequel *“un Etat se dessaisit au profit de collectivités territoriales, dont l'administration est assurée par des assemblées élues et disposant d'une liberté de décision, de compétences exercées jusque là par ses organes centraux et ses représentants territoriaux (préfets, directions régionales ou départementales de l'administration”* (Brunel, 1997, p. 10).

Cette acception, qui fait avant tout référence aux critères de la légitimation démocratique des nouvelles collectivités territoriales (qui sont dirigées par des élus) et de l'octroi à ces assemblées élues d'un certain nombre de compétences, montre que la décentralisation est « d'une autre nature que la décentralisation » (Brunel, 1997, p. 10).

Elle s'apparente à la notion de “décentralisation démocratique” développée par Manor pour caractériser une nouvelle génération de programmes de décentralisation qui sont apparus vers la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix dans le contexte de la démocratisation et orientation vers des systèmes de gouvernance pluraliste et participative (cf. Manor, 1995 et 1999). Selon Manor, la « *décentralisation démocratique* » se caractérise donc par un *transfert de ressources, de fonctions et de pouvoirs de décision envers des autorités de niveau inférieur qui sont (i) largement ou totalement indépendantes du gouvernement central, et (ii) élues démocratiquement* » (Manor, 1995, p. 81).

La recherche de nouveaux concepts, adaptés à la diversité des acteurs et à la pluralité des approches en termes de gestion et de développement au niveau local, se reflète également dans le passage du concept traditionnel de « décentralisation » à celui de « gestion locale des affaires publiques ». Ce dernier insiste sur la nécessité d'inclure, au-delà de la perspective étroite du cadre juridique et des « collectivités locales », les relations formelles et informelles diverses entre les différents « acteurs » du développement (par exemple : les collectivités locales, le secteur privé, les associations, les agences déconcentrées), lesquels influenceraient la performance et l'efficacité et de la légitimité sociale du système politique et administratif à l'échelon local (cf. par exemple Pitschas, 2001, Simon, 2000 et Materu et al., 2000).

2.2. Le processus de mise en œuvre

Le discours-programme du 22 décembre 1985 est généralement considéré comme le fondement du processus actuel de décentralisation car il établit un certain nombre de principes directeurs (Camara, A. B. , 1999, p. 7-10). Étant donné la sensibilité politique du processus, la coordination et le suivi du programme de décentralisation ont tout d'abord été confiés à un secrétariat d'État (secrétariat d'État à la décentralisation), formellement rattaché au ministère de l'intérieur, mais sous le contrôle direct du chef de l'État.

En 1992, ce secrétariat d'État a été supprimé. La responsabilité de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du programme national de décentralisation a, par la suite, été intégralement confiée à la direction nationale de la décentralisation (DND). En 1997, à la suite d'un remaniement ministériel, la DND est finalement devenue un département spécial au sein du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, nouvellement créé.

La définition des fondements juridiques et institutionnels du programme de décentralisation et leur mise en œuvre ont suivi une approche graduelle, commençant par la réforme territoriale et administrative lancée en 1986 (Bah, M.L., 1998, p. 6). L'administration de l'État a été déconcentrée et les anciennes structures administratives ont été réorganisées selon trois niveaux hiérarchiques décroissants : les régions administratives, les préfectures et les sous-préfectures (voir tableau 1). Les PRL ont été dissous. Le territoire a été subdivisé en quartiers urbains et en districts ruraux. Ces deux entités élémentaires se sont vu doter d'organes délibérants et exécutifs. Les membres des organes délibérants (les conseils) devaient être élus au suffrage universel avant d'élire à leur tour le représentant de l'exécutif (le chef de quartier, le chef de district). Ce premier échelon de gouvernement local était considéré comme un champ d'expérimentation pour l'autogestion et la représentation démocratique.

Un second échelon « central » de gouvernement local fut établi entre 1988 et 1992. Dans un premier temps, un certain nombre d'entités pilotes, les communautés rurales de développement (CRD), furent mises en place dans les zones rurales de chacune des quatre régions naturelles du pays ¹². Conçues comme le regroupement de deux à dix districts situés autour d'un village principal (le chef-lieu), les CRD reçurent la personnalité juridique et l'autonomie financière. Avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1990 (la Loi fondamentale), la décentralisation devint un principe constitutionnel. Par conséquent, les efforts visant à organiser l'ensemble du territoire national en municipalités et en CRD ont été accélérés. En 1991 et 1992, une deuxième et une troisième génération de CRD ont vu le jour. Par ailleurs, 38 établissements urbains ont été institués « communes urbaines » entre mars et juillet 1991. À l'heure actuelle, il existe 303 CRD et 38 communes urbaines, à savoir les 33 municipalités de l'intérieur du pays et les 5 communes de la capitale, Conakry, qui bénéficie d'un statut spécial ¹³.

D'après la loi, les limites territoriales des municipalités et des CRD doivent se conformer à certains critères démographiques et économiques, et refléter étroitement les solidarités naturelles, les intérêts communs et les relations de voisinage entre les citoyens. Dans la pratique, leur territoire est la plupart du temps identique à celui des sous-préfectures (entités administratives élémentaires de l'administration déconcentrée de terrain) qui continuent de coexister avec les CRD en milieu rural.

¹² Le pays est géographiquement divisé en 4 régions naturelles : la plaine côtière (Guinée maritime) comprenant Conakry, la capitale, la région montagneuse du Nord-Ouest, Fouta Djallon (moyenne Guinée), les plateaux arides du Nord-Est (haute Guinée) et la région forestière du Sud (Guinée forestière). Chacune de ces régions constitue le berceau d'un groupe ethnique spécifique, respectivement les Soussou, les Peulh, les Malinké et les peuples forestiers (notamment les Kissi, les Guerzé et les Toma).

¹³ Les cinq communes urbaines de Conakry disposent chacune d'un organe délibérant et d'un maire, mais elles sont placées sous la tutelle administrative et politique directe du gouverneur de Conakry. Dans l'analyse qui suit, nous nous référerons aux communes urbaines de l'intérieur du pays comme à des « municipalités ».

Tableau 1. Institutions gouvernementales à l'échelon local des Première et Troisième Républiques¹⁴

Première République	Troisième République			
<p><i>État-parti dictatorial centralisé étendu aux communautés de base</i></p> <p>Centralisation et concentration du pouvoir politique et économique entre les mains d'une minorité.</p>	<p><i>État unitaire avec quelques aspects de décentralisation</i></p> <p>La décentralisation englobe le concept de « dévolution » (la délégation de pouvoirs d'autorité, de compétences et de ressources spécifiques aux nouvelles collectivités territoriales, dirigées par des élus) et la déconcentration géographique.</p>			
<p>Institutions gouvernementales à l'échelon local</p>				
<p><i>Administration centrale et structure du parti imbriquées</i></p> <p>Quatre niveaux de circonscriptions administratives hiérarchiques transmettent et exécutent les instructions du gouvernement central.</p> <p>5 provinces 36 régions 330 arrondissements 3500 PRL</p> <p>Les PRL, en tant qu'émanations locales de l'État-parti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentrent les pouvoirs délibérant, exécutif et judiciaire • Détiennent des pouvoirs de contrôle étendus sur la vie politique, économique et sociale • Mobilisent la population en faveur des objectifs politiques de l'État-parti 	<p><i>Administration de l'État déconcentrée</i></p> <p>3 niveaux de circonscriptions administratives, les préfectures constituant l'entité principale</p> <p>7 régions 33 préfectures 302 sous-préfectures (en milieu rural)</p> <p>Les représentants de l'administration de l'État sur le terrain</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôlent les décisions des collectivités locales • Coordonnent les services techniques qui conseillent, coordonnent et collaborent avec les collectivités locales • Les préfectures jouent le rôle de première instance en cas de recours judiciaire 	<p><i>Collectivités territoriales</i></p> <p>Système à 2 niveaux distinguant les zones rurales des zones urbaines. La capitale bénéficie d'un statut spécial.</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top; width: 50%;"> <p><i>Zones rurales</i></p> <p>303 CRD 1700 districts</p> </td> <td style="vertical-align: top; width: 50%; border-left: 1px solid black;"> <p><i>Zones urbaines</i> <i>Capitale</i> <i>Autres villes</i> Conakry 5 communes 33 munic. 270 <i>quartiers urbains</i></p> </td> </tr> </table> <p>CRD et municipalités constituent des collectivités locales dotées d'une autonomie politique et financière limitée</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposent d'organes délibérants et exécutifs élus • Peuvent mobiliser leurs propres ressources (fiscales) • Collaborent avec les organes traditionnels pour le règlement des conflits • Tombent sous la juridiction d'un pouvoir judiciaire fragmenté • Ouvrent la possibilité d'une participation populaire et de l'autogestion 	<p><i>Zones rurales</i></p> <p>303 CRD 1700 districts</p>	<p><i>Zones urbaines</i> <i>Capitale</i> <i>Autres villes</i> Conakry 5 communes 33 munic. 270 <i>quartiers urbains</i></p>
<p><i>Zones rurales</i></p> <p>303 CRD 1700 districts</p>	<p><i>Zones urbaines</i> <i>Capitale</i> <i>Autres villes</i> Conakry 5 communes 33 munic. 270 <i>quartiers urbains</i></p>			

¹⁴ Cette vue d'ensemble est basée sur les caractéristiques mentionnées dans les documents juridiques et les notes politiques. Il se peut que la réalité politique et administrative actuelle, au niveau local, ne reflète pas encore ces « normes ».

Pour une meilleure compréhension des limites du processus de décentralisation guinéen, il importe de rappeler brièvement certaines caractéristiques de l'évolution du contexte politique dans lequel était mis en œuvre le programme de décentralisation national. Les phases initiales du processus de décentralisation furent exécutées sous l'état d'urgence, sur la base des ordonnances du général Lansana Conté, président du CMRN. Conformément à la nouvelle Constitution, le CMRN fut dissous et remplacé par le Conseil transitoire de redressement national (CTRN) en février 1991. Le mandat de cet organe était de conduire progressivement le pays à la démocratie. Le CTRN fut doté des pouvoirs d'un corps législatif national provisoire et mandaté pour formuler le cadre juridique nécessaire (les lois organiques) afin de convertir la République en une démocratie et en un État de droit. En décembre 1991, la Troisième République fut promulguée et Lansana Conté quitta le CTRN afin de se conformer à la séparation des pouvoirs stipulée par la Constitution. Le processus de transition vers le régime civil connut son aboutissement formel avec les premières élections présidentielles pluripartites tenues en décembre 1993 et les premières élections législatives qui se déroulèrent le 11 juin 1995. Il convient de noter que cette transition n'a pas suivi un tracé linéaire ; elle fut mise en œuvre par à-coups, dans un contexte de mesures économiques d'austérité liées à l'ajustement structurel et accompagnées par des tensions politiques et sociales¹⁵.

Le processus de décentralisation reflète étroitement l'évolution du climat politique et de la situation économique. Les premières élections locales eurent lieu en 1991 (pour les municipalités) et en 1993 (pour les CRD), c'est-à-dire avant la transition du pays vers le régime civil et le système pluripartite. Une deuxième vague d'élections locales succéda aux premières élections parlementaires de 1995. À l'époque de notre mission sur place, la série suivante était prévue pour juin 1999, mais elle a été reportée ultérieurement. Un certain nombre de tentatives de coups d'État ainsi que les violents incidents et les atteintes à l'ordre public qui ont accompagné le processus des élections nationales et locales jusqu'à présent démontrent que la transition vers la démocratie et l'État de droit n'a pas encore été complètement intégrée et constitue encore un processus en cours¹⁶.

Ses détracteurs soutiennent que, dans les années 1980 notamment, la décentralisation a été « parachutée » par l'administration centrale sans consultation préalable de la population. En conséquence, le territoire des nouvelles municipalités et des CRD s'est trouvé fréquemment contesté et les anciennes structures du pouvoir se sont reproduites, écartant de larges pans de la population des processus décisionnels portant sur leurs propres affaires locales (Camara, 1999, p. 15). Ces problèmes avaient déjà été reconnus à un stade relativement précoce par le président guinéen, qui faisait remarquer :

« Je n'ai toujours pas été bien compris. Dans beaucoup d'endroits on a reconstitué les PRL... les anciens dignitaires ont accaparé le pouvoir ; ailleurs, on a créé des districts trop étendus : les villages les plus éloignés du chef-lieu sont oubliés, sauf quand il s'agit de payer l'impôt. Là-dessus, on ne peut rien construire de durable...¹⁷ »

Globalement, la priorité politique consistant à mettre en œuvre le programme de décentralisation a nettement perdu de son acuité au début des années 1990. L'établissement d'institutions démocratiques au niveau national a détourné les ressources disponibles vers d'autres composantes du processus de réforme politique. Au plan institutionnel, cette diminution d'importance politique s'est traduite par la relégation du secrétariat d'État au rang de service spécial au sein du ministère de l'intérieur et par le recul des attributions institutionnelles de la DND.

Après 1992, la délégation des pouvoirs et des ressources aux nouvelles collectivités locales a perdu de sa vigueur et n'a pas fait l'objet d'un suivi suffisant (MID, 1998, p. 18). Le cadre juridique du processus de décentralisation est demeuré fragmenté, et caractérisé par de nombreuses contradictions

¹⁵ Cf. pour plus de détails Robert, S., 1997 ; Schmidt, U., 1993 ; Englebert, 1998 et 1999 ; Charles, B. 1989.

¹⁶ Cf. par exemple Englebert, 1998, p. 520 ; Bourgi, 1999, p. 31.

¹⁷ Conté, 1985, p. 7.

et ambiguïtés entre les différentes composantes du processus de réforme. Les lacunes de la mise en œuvre sont apparues avec évidence dans les pratiques observées au niveau de l'administration locale.

À l'occasion du 10^e anniversaire du lancement du processus de décentralisation, le gouvernement a reconnu que la mise en œuvre du programme national de décentralisation avait perdu de son dynamisme et a annoncé la revitalisation du processus (Toukara, 1997, p. 7-10).

Conformément à cette annonce, la DND s'est engagée dans la première évaluation interne du programme de décentralisation national. Les objectifs principaux de cette évaluation étaient les suivants : 1) identifier les contraintes rencontrées dans le processus, afin de les éliminer progressivement ; 2) faire connaître l'efficacité des collectivités locales nouvellement établies et de leur collaboration avec les structures déconcentrées ; et 3) informer sur la qualité des textes juridiques et sur le degré de mise en œuvre de ces derniers (DND, 1998, p. 7). L'évaluation s'est fortement concentrée sur les zones rurales et a effectué une analyse complète de la situation administrative, financière et économique des collectivités locales nouvellement établies ainsi que de la nature des organisations non gouvernementales actives à ce niveau.

Le rapport d'évaluation a conclu qu'il était urgent de raviver le processus, d'investir dans des opérations de sensibilisation et d'impliquer davantage les populations. Cela nécessiterait des efforts en matière de renforcement des capacités auprès des divers acteurs des collectivités locales, de l'administration déconcentrée, de la société civile et des citoyens. Ces efforts devraient être accompagnés d'améliorations dans le cadre juridique et réglementaire, notamment de la définition, exempte de toute ambiguïté, des modalités et des instruments de mise en œuvre de l'autogestion locale. Le rapport contenait également des recommandations concrètes visant à l'amélioration de la gestion financière de la nouvelle administration locale et à la coordination de l'appui (extérieur) à la décentralisation (DND, 1998, p. 73-77).

Au moment de notre mission sur place, en octobre et novembre 1998, certaines de ces recommandations faisaient l'objet d'un dialogue sur les politiques avec les bailleurs de fonds, qui reconnaissaient les efforts du gouvernement pour donner une nouvelle impulsion à la décentralisation démocratique. Néanmoins, à cette époque, la plupart des ressources et des énergies politiques du pays étaient consacrées aux élections présidentielles prévues en décembre 1999, reléguant (provisoirement) la revitalisation du programme de décentralisation à l'arrière-plan politique.

2.3. Les collectivités décentralisées

L'article 88 de la Constitution de 1990 (la Loi fondamentale) se réfère à trois entités essentielles de la décentralisation politique et administrative (les collectivités territoriales ou locales) : les préfectures, les municipalités (les communes urbaines) et les communautés rurales de développement. Juridiquement, celles-ci 1) sont des entités clairement délimitées du territoire national, 2) possèdent la personnalité juridique, 3) ont pour mandat de gérer et de poursuivre des intérêts locaux spécifiques reconnus, 4) disposent de leurs propres organes législatifs et exécutifs élus pour remplir leur mandat, et 5) se voient accorder leurs propres ressources financières (Toukara, 1997, p. 4).

Contrairement à ce qui a été prévu et inscrit dans la Constitution, les préfectures n'ont jamais été transformées en collectivités territoriales, autrement dit leur pouvoir délibérant n'est pas encore entré dans les faits (Toukara, 1997, p. 4)¹⁸. Ainsi, on peut soutenir que les principales entités de la décentralisation sont les municipalités et les CRD car elles seules disposent d'organes délibérants et

¹⁸ Selon des sources gouvernementales, la priorité devrait consister à renforcer et à consolider les CRD et les municipalités avant de mettre sur pied un nouvel échelon de gouvernement local (Toukara, 1997, p. 8).

exécutifs démocratiquement élus et peuvent, à ce titre, être classées dans la catégorie des « collectivités territoriales ¹⁹ ».

2.4. Le modèle de l'État unitaire

Le processus de décentralisation guinéen ne remet pas en question le modèle de l'État unitaire. Les régions et les préfectures sont des circonscriptions administratives. En dépit de la volonté du gouvernement de renforcer les compétences et les capacités administratives des régions, il n'est pas question de transformer la Guinée en un État fédéral. Les tendances fédéralistes sont plutôt perçues comme une menace à l'unité nationale. Depuis l'indépendance, l'édification de la nation a toujours été fondée sur le « principe d'indivisibilité » (c'est-à-dire l'indivisibilité de la souveraineté nationale).

Dans le processus de décentralisation, le pouvoir central a attribué des pouvoirs de délibération et d'exécution aux CRD et aux municipalités. Toutefois, la portée et les principes de cette délégation de compétences restent définis et contrôlés par l'État central, conformément à l'intérêt national et dans l'objectif de maintenir l'unité nationale. Actuellement, le parlement national conserve le pouvoir de légiférer en matière de droit communal, conformément à l'intérêt national.

Encadré 2. Les fondements constitutionnels du processus de décentralisation en Guinée

Article 88. Les collectivités territoriales de la République sont les Préfectures, les Communes urbaines et les Communautés rurales de développement. La création des collectivités territoriales et la réorganisation des collectivités territoriales existantes relèvent de la loi.

Article 89. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus sous le contrôle du Délégué de l'État qui a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Article 90. La Loi organise la décentralisation par le transfert de compétences, de ressources et de moyens aux collectivités territoriales.

Source : Loi fondamentale. Journal officiel de la République de Guinée. Numéro spécial : Loi fondamentale et lois organiques, Conakry, mars 1992

Le cadre juridique actuel ainsi que la pratique politique démontrent qu'un État unitaire décentralisé est seulement en phase d'émergence. L'autonomie des nouvelles collectivités territoriales se limite à des domaines d'intérêt purement local et à la capacité de celles-ci à mobiliser leurs propres ressources. Le degré de centralisation politique restante demeure encore élevé.

Il se reflète, notamment, dans le principe de tutelle, considéré comme une mesure de sauvegarde importante de l'unité nationale (voir encadré 3). Contrairement à ce qui se passe dans un État unitaire décentralisé - par exemple la France depuis 1982 -, les compétences de la tutelle ne se limitent pas à un contrôle a posteriori de la conformité légale des actes communaux avec les lois nationales, et à la possibilité de les contester devant un tribunal. En Guinée, la tutelle dispose de pouvoirs étendus de contrôle a priori et de suspension des décisions des organes délibérants locaux (voir encadré 3).

¹⁹ La terminologie juridique reste encore relativement confuse. L'analyse qui suit fait référence aux CRD et aux municipalités comme à des « collectivités locales » ou « collectivités territoriales ». À ce propos, il convient de noter que la classification selon le concept anglophone de « gouvernement local » n'est pas forcément la plus appropriée, étant donné que les principes sous-jacents de gouvernance locale et de rôle de l'État diffèrent assez considérablement ici du contexte britannique et que l'autonomie de ces entités reste relativement limitée.

Une autre limite à la libre administration réside dans le degré élevé de centralisation fiscale, qui ressort du principe d'unicité de caisse. Selon ce principe, l'administration centrale peut puiser dans le budget communal sans l'autorisation préalable des autorités locales. Il convient de relever que le décret définissant les responsabilités des préfets et des sous-préfets date de juin 1987, c'est-à-dire d'avant l'établissement des CRD et des municipalités en collectivités locales, et qu'il ne prend donc pas en compte les compétences et les attributions de ces dernières²⁰.

Encadré 3. Le principe de la tutelle

Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation définit le principe de tutelle (supervision administrative) comme le contrôle qu'un membre du service public exerce sur les activités d'une autre personne ou institution publique.

En principe, la tutelle est assurée de manière hiérarchique par les trois échelons de l'administration de l'État déconcentrée (le gouverneur, le préfet et le sous-préfet). Dans la pratique, la préfecture est devenue l'entité principale de cette supervision administrative, puisque la plupart des ressources humaines et financières ont été affectées à ce niveau.

L'autorité de tutelle a pour responsabilité d'assurer la conformité des décisions locales à l'intérêt national et aux lois, et de « protéger, superviser et assister » les collectivités locales « jeunes et sans expérience ». L'autorité de tutelle repose, en général, sur le ministère de l'intérieur et ses délégués sur le terrain, le préfet dans le cas des municipalités de l'intérieur du pays et le sous-préfet dans le cas des CRD. Conakry et ses communes se trouvent sous la tutelle directe du gouverneur.

La tutelle implique des pouvoirs discrétionnaires relativement étendus de suspension, de révocation et d'annulation des décisions prises par les organes délibérants et exécutifs des communes, ainsi que des compétences d'inspection. De nombreuses décisions émanant des conseils des communes et des CRD n'entrent en vigueur qu'après approbation de leur tutelle. Ce contrôle a priori sur la conformité avec les intérêts nationaux, les lois et les priorités en termes de développement s'applique aux domaines suivants :

- les décisions sur les revenus et les dépenses des communes, à savoir sur les taxes, les honoraires, les loyers, les licences et les infrastructures génératrices de revenus, le budget et ses modifications, les comptes communaux ;
- les travaux publics, financés sur fonds propres ou subventionnés par les communes, tels que la construction ou l'extension des infrastructures routières ou économiques, l'appellation des rues ;
- la création, la dissolution et la gestion des services communaux ;
- l'ensemble des activités socio-économiques et des programmes d'investissement.

De plus, le préfet dispose du pouvoir de juridiction dans les cas de contestation, par les citoyens, d'un acte ou d'une décision de l'administration communale.

Source : DNAT, 1995b

Les décrets suivants, définissant le mandat et les responsabilités des nouveaux gouvernements locaux, se réfèrent tous aux prérogatives et aux compétences respectives de la tutelle à l'égard des nouvelles institutions locales. Toutefois, ce cadre juridique complexe et fragmenté ne clarifie pas suffisamment les limites des prérogatives et des compétences respectives de la tutelle et des organes administratifs locaux. Il en résulte une tendance de fait de la tutelle à interférer avec les affaires communales (MID, 1998, p. 30). Les ambiguïtés juridiques et la pratique de la supervision administrative peuvent ainsi limiter la perception de la légitimité des communes, en général, et des capacités de celles-ci à répondre aux besoins locaux, en particulier.

²⁰ Décret 081/PRG/sgg/87.

3. Les liens au niveau des politiques et des stratégies

Les documents de politique générale démontrent clairement que le programme de décentralisation n'a jamais été conçu comme une fin en soi mais bien comme un moyen destiné à réaliser des objectifs politiques stratégiques. L'analyse ci-après s'articule autour de trois questions. La réduction de la pauvreté a-t-elle constitué un motif ou un objectif du programme de décentralisation du gouvernement ? Comment les liens entre décentralisation et réduction de la pauvreté ont-ils été ancrés dans les politiques nationales ? Comment la stratégie nationale contre la pauvreté prend-elle en compte le processus de décentralisation ?

3.1. La réduction de la pauvreté est-elle un objectif stratégique de la décentralisation ?

Les points de vue relatifs aux motifs et aux objectifs de la politique gouvernementale de décentralisation varient. La décision du gouvernement de s'engager dans un processus de décentralisation politique et administrative a été motivée par diverses considérations (voir encadré 4). Les documents d'orientation montrent que le processus de décentralisation faisait partie intégrante d'un programme de réforme politique et administrative visant à promouvoir une nouvelle logique de conduite des affaires publiques et de planification du développement, basée sur un modèle de société différent (Conté, 1985, p. 7 ; Toukara, 1997, p. 3). Bien que ce processus de réforme ait été censé déboucher, en fin de compte, sur l'amélioration des conditions de vie au niveau local, ce lien était seulement implicite et secondaire par rapport aux autres objectifs politiques et économiques.

La culture du débat sur les questions sociales sensibles était extrêmement limitée sous l'état d'urgence. Les statistiques de l'ancien régime fournissaient peu de données (fiabiles) sur la situation économique et sociale et se montraient largement déficientes au niveau local lorsqu'a été lancé le processus de décentralisation. Les responsables gouvernementaux soutiennent aujourd'hui qu'en raison de la propagande socialiste, du long isolement du pays et de la mobilité limitée, ils n'étaient pas pleinement conscients du degré élevé de la pauvreté du pays.

Bien que la décentralisation n'ait pas été lancée avec l'objectif explicite de réduire la pauvreté, les documents d'orientation générale des phases initiales ne laissent guère place au doute sur le fait que les préoccupations liées à la pauvreté ont fortement motivé la décision du gouvernement de s'engager dans un processus de décentralisation. Certaines notes d'orientation publiées à un stade relativement précoce concluent même que les conditions de vie médiocres étaient étroitement liées à la concentration des ressources et du pouvoir de décision entre les mains d'une minorité, et que la stabilité politique et sociale du pays ne pouvait être assurée qu'à la condition d'améliorer les conditions de vie en dehors de la capitale (Conté, 1985, p. 2 et 7). Lors des entretiens menés avec des responsables gouvernementaux, ceux-ci ont affirmé que le programme de décentralisation visait à aborder un certain nombre de contraintes politiques et institutionnelles, auxquelles il n'a été fait référence qu'ultérieurement parmi les causes de la pauvreté. Ils ont mentionné notamment le manque de possibilités de participation politique pour de larges groupes de la population, notamment à l'intérieur du pays, l'inefficacité du système de redistribution, la faible orientation vers la satisfaction des besoins d'une administration autoritaire imposant ses décisions du sommet à la base, ainsi que l'absence d'initiative privée et de prise en charge des citoyens par eux-mêmes.

Encadré 4. Motifs et objectifs clés de la politique gouvernementale de décentralisation

Sauvegarder l'unité et la stabilité politique du pays. La politique guinéenne est largement influencée par les relations entre les quatre principaux groupes ethniques du pays et leur poids relatif dans les processus de prise de décision politique. Le régime de Sékou Touré faisait largement pencher la balance du pouvoir en faveur de l'un de ces groupes. L'inquiétude était grande que les revendications émergentes en faveur d'une plus grande autonomie régionale et locale puissent mener à des mouvements de sécession. Le programme de décentralisation s'inscrit en réponse à ces revendications. Il vise à fournir à l'État une nouvelle légitimité en tant que cadre de stabilité politique, de sécurité et d'unité. (Toukara, 1997, p.3).

Restaurer la confiance dans l'État. La décision de décentraliser était fondée sur l'impression des nouvelles autorités que l'État-parti fortement centralisé, autoritaire et répressif avait suscité une profonde méfiance à l'égard de l'État et de ses institutions. L'annonce d'un programme de décentralisation était destinée à marquer la volonté des nouvelles autorités de rompre avec l'ancien régime et à rallier l'opinion à la cause de la Seconde République (Toukara, 1997, p. 5).

Promouvoir des formes de gouvernement et de planification du développement plus démocratiques et participatives. Conformément au motif mentionné ci-dessus, la décentralisation est présentée comme une réforme politique et administrative visant à promouvoir la démocratie locale, la libre administration et la planification de la base vers le sommet, accordant ainsi la priorité « au local et à la gestion de proximité » (MID, 1998, p.12). La décentralisation était destinée à créer un espace politique permettant aux communautés locales de définir leurs propres priorités de développement dans le cadre d'un système de planification contractuelle et décentralisée (MID, 1998, p. 45).

Améliorer l'efficacité administrative globale et les dépenses publiques. Les nouvelles autorités ont reconnu que la prétention de l'État-parti d'être le seul pourvoyeur d'assistance sociale et la nature répressive de la bureaucratie du parti omniprésent avaient systématiquement découragé l'initiative privée et les efforts de prise en charge des citoyens par eux-mêmes. D'après leur propre diagnostic et celui du FMI, cette situation avait engendré une mentalité largement répandue de dépendance, selon laquelle les citoyens attendaient de l'État qu'il prenne en charge l'ensemble des aspects touchant à leur vie (MID, 1998, p. 8). En outre, du fait d'une planification imposée par le sommet, les projets et les services d'investissement public n'étaient pas suffisamment orientés vers les besoins réels de la population. Les autorités ont donc recouru à la décentralisation pour déléguer et confier certains pouvoirs administratifs de l'État central à des échelons inférieurs censés pouvoir en user avec davantage d'efficacité et améliorer l'orientation des dépenses publiques vers la satisfaction des besoins (MID, 1998, p.4).

Redéfinir le rôle de l'État. Le programme de décentralisation a été lancé dans le contexte d'un programme d'ajustement structurel visant à redéfinir le rôle de l'État. L'un des principaux objectifs de cette réforme était de limiter la responsabilité de l'État à certaines fonctions clés et de « promouvoir la capacité de la population à prendre en charge la gestion de ses propres affaires ». (Diasseny, 1996, p. 22) Ces objectifs reflétaient non seulement le dessein proclamé par le gouvernement d'ouvrir des possibilités de participation mais aussi la volonté de soulager formellement l'État central de ses responsabilités, lesquelles avaient (toujours) dépassé ses moyens.

Améliorer les conditions de vie et réduire les disparités régionales. L'un des arguments du processus de décentralisation a toujours été que la décentralisation aiderait à améliorer les conditions de vie, notamment dans les zones rurales. La mobilisation des initiatives privées au niveau local, l'amélioration de l'efficacité administrative globale, ainsi qu'un meilleur équilibre dans les dépenses publiques entre zones rurales et urbaines étaient vues comme autant de mesures contribuant à cet objectif (Conté, 1985).

Répondre aux intérêts et aux conditionnalités des bailleurs de fonds ? Certains soutiennent que l'engagement gouvernemental en faveur de la décentralisation constituait essentiellement une réaction aux intérêts et aux conditionnalités des bailleurs de fonds. Sur la base des informations disponibles, il est toutefois difficile de juger de la validité de telles considérations, qui sont vivement rejetées par les responsables guinéens. Il est néanmoins indubitable que les bailleurs de fonds ont eu une influence considérable sur la conception du processus de décentralisation.

Sources : Conté, 1985 ; Diasseny, 1996 ; MID, 1998 ; Toukara, 1997 ; et entretiens avec des représentants du gouvernement, de projets d'appui à la décentralisation et des bailleurs de fonds

3.2. L'ancrage des liens dans les politiques et les stratégies de développement

Il fallut attendre le début des années 90 pour voir des tentatives plus systématiques visant à analyser la situation de la pauvreté et à inclure explicitement des objectifs de réduction de la pauvreté dans la stratégie de développement nationale.

Au cours de la mise en œuvre du premier programme d'ajustement structurel (1985 – 1990), il est devenu manifeste qu'une stratégie axée en premier lieu sur la croissance macroéconomique et la consolidation des finances publiques ne menait pas nécessairement à une amélioration équitable des conditions de vie. Certaines organisations des Nations unies, telles que l'Unicef, le BIT et le PNUD, mais aussi certains bailleurs de fonds bilatéraux attirèrent l'attention sur l'impact social négatif de l'ajustement structurel. Ils soulignèrent que les diminutions des dépenses et de l'emploi publics, ainsi que la lenteur des privatisations des entreprises nationales, avaient entraîné une augmentation substantielle du chômage. Cette situation accroissait la vulnérabilité de larges pans de la population et accentuait la précarité de certains groupes (les fonctionnaires, les personnes âgées, les handicapés, etc.). Dans les zones urbaines, notamment, les disparités en termes de conditions de vie devinrent plus visibles et constituèrent une menace croissante pour la paix sociale et l'ordre public (Camara, 1999, p. 17 ; MPC, 1999, p. 2).

En 1992, 1993 et 1994, le *Rapport pour le développement humain* du PNUD faisait figurer la Guinée comme le pays le plus pauvre du monde en termes de développement humain. Cette classification fut tout d'abord contestée par les pouvoirs guinéens. Perçue comme une « catastrophe nationale », cette situation déclencha un débat public. Elle exerça une certaine pression sur le gouvernement et les institutions financières internationales afin qu'ils analysent les raisons pour lesquelles, en dépit des vastes richesses naturelles dont était doté le pays, les conditions de vie demeuraient si austères pour la majorité de la population.

En réaction, le gouvernement de la Guinée et les bailleurs de fonds initièrent un dialogue sur la pauvreté et sur une nouvelle stratégie nationale de développement qui prendrait davantage en compte les préoccupations liées à la pauvreté. Par ailleurs, on entreprit un nombre croissant d'études en vue d'évaluer la situation de la pauvreté²¹. Le cadre de cette étude exploratoire ne prévoit pas d'analyse détaillée des différentes situations de pauvreté rencontrées dans le pays, ni de débat sur le concept lui-même. La section suivante, par conséquent, ne fait que souligner les principaux résultats des évaluations ultérieures en termes de pauvreté.

3.2.1. Les évaluations de la pauvreté en Guinée

Pour l'analyse de la conceptualisation des liens entre décentralisation et réduction de la pauvreté dans les documents d'orientation générale, les caractéristiques suivantes de la situation de la pauvreté semblent particulièrement importantes à prendre en compte :

Un niveau de développement humain peu élevé. Le niveau global de développement humain est faible, comparé à celui d'autres pays du littoral de l'Afrique de l'Ouest. Le tableau 2 montre que le classement du pays en bas de l'échelle, en termes d'indicateurs de développement humain et de pauvreté humaine, est essentiellement dû à ses performances plutôt médiocres en termes d'indicateurs sociaux, en particulier en matière d'alphabétisation, de taux de scolarisation et d'espérance de vie.

Ce tableau montre également le faible niveau de développement à partir duquel le pays a démarré vers le milieu des années 1980. En 1987, les principaux indicateurs de développement humain se trouvaient

²¹ Cf., par exemple, MPC, s.d. ; MPC, 1998 ; MPC, 1999.; Gharbi, S., 1998.

dans leur ensemble plus proches de ceux des pays du Sahel, pauvres en ressources, que de ceux des pays du littoral. Néanmoins, entre 1987 et 1995, période pour laquelle des données comparables sont disponibles, on a observé des progrès non négligeables par rapport à ces indicateurs. Le revenu par habitant a plus que doublé, la proportion de la population ayant accès aux services de santé est passée de 32 % (1985-1987) à 80 % (1990-1995), et l'espérance de vie a augmenté de 2,5 ans entre 1987 et 1994. Malgré ces progrès, les indicateurs relatifs à l'éducation sont restés largement au-dessous de ceux des pays de la région du littoral, non touchés par les conflits.

D'importantes disparités internes. Les agrégats du tableau 2 ne fournissent pas une idée exacte des profondes disparités régionales observées dans les conditions de vie du pays. Le Rapport national sur le développement humain de 1997 la représentation locale du PNUD ainsi qu'un rapport préparé récemment pour le ministère de la planification contiennent des données intéressantes à ce sujet²².

²² Cf. MPC, s.d., et MPC, 1998.

Tableau 2. Indicateurs de pauvreté et de développement humain de la République de Guinée dans une perspective régionale

Pays	Classement selon l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) ^{a)}		PIB réel par habitant (PPAS)		Population ayant accès à l'eau potable (%)		Population ayant accès aux services de santé (%)		Espérance de vie à la naissance (années)		Taux d'alphabétisation des adultes (%)		Taux de scolarisation ^{b)}		Rang d'IDH	Rang de PNB moins rang d'IDH
	1990	1998	1987	1995	1985-1987-	1990-1996	1985-1987	1990-1995 ^{c)}	1987	1995	1985	1995	1986-1988	1995	1998	1998
Guinée	n.d.	71	500	1.139 ^{d)}	19	46	32	80	43	45,5	29	35,9	19	25	167	-15
Burkina Faso	n.d.	76	500	784	67	22	49	90	45	46,3	14	19,2	19	19 ^{e)}	172	-7
Mali	n.d.	73	543	565	17	n.d.	15	40	45	47,0	17	31,0	15	18 ^{e)}	171	1
Guinée Bissau	n.d.	59	n.d.	811	n.d.	59	n.d.	40	n.d.	43,4	n.d.	54,9	n.d.	29 ^{f)}	164	0
Côte d'Ivoire	n.d.	64	1 123	1 731	19	n.d.	30	30 ^{e)}	53	51,8	42	40,1	47	38	148	-15
Cameroun	n.d.	41	1 381	2 355	33	n.d.	41	80	52	55,8	n.d.	63,4	70	45	132	-13
Sénégal	n.d.	69	1 068	1 596	53	63	40	90	47	50,3	28	33,1	38	33	158	-28
Sierra Leone	n.d.	75	480	625	25	34	n.d.	38	42	34,7	30	31,4	38	30 ^{e)}	174	-3
Ghana	n.d.	43	481	2 023	56	65	60	60	55	57,0	54	64,5	56	44 ^{e)}	133	-8
Moyenne PMA	--	--		1.008	35	57	46	49	50	51,	37	49,2	42	36	---	---

- a) L'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) est disponible pour 77 pays en développement.
- b) Les chiffres pour la période 1986-1988 se réfèrent au pourcentage d'inscription combiné des premier et deuxième niveaux. Les chiffres pour 1995 au pourcentage d'inscription combiné des premier, deuxième et troisième niveaux. Ces données ne sont donc pas comparables, mais peuvent fournir une indication du niveau global de scolarisation.
- c) Les pourcentages ont été calculés sur la base des chiffres fournis par le *Rapport sur le développement humain de 1998* (PNUD, 1998, p. 147).
- d) Mise à jour préliminaire (PNUD, 1998a, p. 130).
- e) Les données relatives aux premier et second niveaux ont fait l'objet d'estimations de l'Unesco.
- f) Données reprises du rapport sur le développement humain de 1997.
- g) Ces données se rapportent à une autre période que celle indiquée dans la colonne, différent de la définition standard ou se rapportent à une partie du pays seulement.

Sources : PNUD, 1990 et 1998

Les tableaux 3 et 4 ainsi que le diagramme et la carte des pages suivantes montrent les grands écarts de niveaux de vie et de pauvreté entre les zones urbaines et rurales, ainsi que le fossé existant entre la capitale et le reste du pays. Ces disparités constituent l'héritage de décennies de planification centralisée et résultent de la concentration de l'investissement et du savoir-faire dans les centres de décision politique.

Tableau 3. IDH de la Guinée et de ses régions

Régions	IDH	Classement
Conakry	0,507	1
Zone urbaine	0,433	2
Guinée	0,296	3
Guinée forestière (GF)	0,286	4
Basse Guinée (BG)	0,274	5
Moyenne Guinée (MG)	0,246	6
Zone rurale	0,217	7
Haute Guinée (HG)	0,192	8

Source : MPC, 1998, p. 24.

Diagramme 1. Disparités régionales du développement humain



Source : MPC, 1998, p. 24.

Par exemple, en termes de seuils de pauvreté établis sur la base de la consommation tels que définis dans l'*Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages en 1994-1995*, 40,3 % des Guinéens vivent dans la pauvreté absolue, 13 % dans une pauvreté extrême, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires de base²³. Toutefois, seuls 6,7 % des habitants de Conakry peuvent être qualifiés de pauvres en termes absolus, tandis que la pauvreté extrême affecte 0,3 % de la population de la capitale (MPC, 1999, p. 2). Dans les municipalités de l'intérieur du pays, 24,3 % vivent dans la pauvreté absolue et 5,6 % dans la pauvreté extrême. Ainsi, les niveaux globalement élevés de pauvreté liée à la consommation peuvent être principalement attribués à l'étendue de la pauvreté en milieu rural où vivent plus de 65 % de la population. 52 % de la population peuvent y être considérés comme pauvres, et 17,9 % comme extrêmement pauvres.

Les disparités régionales des conditions de vie peuvent aussi être retrouvées à travers les agrégats des indicateurs de développement humain, par exemple les indices régionaux de développement humain et les mesures de la capacité humaine (voir tableaux 3 et 4). Comme le note le PNUD, la capitale détient un IDH supérieur à 0,5 reflétant ainsi un niveau de vie équivalent à celui de pays à indicateur de développement humain moyen, tandis que le reste du pays tombe dans la catégorie à indicateur bas de développement humain (MPC, 1998, p. 24)²⁴.

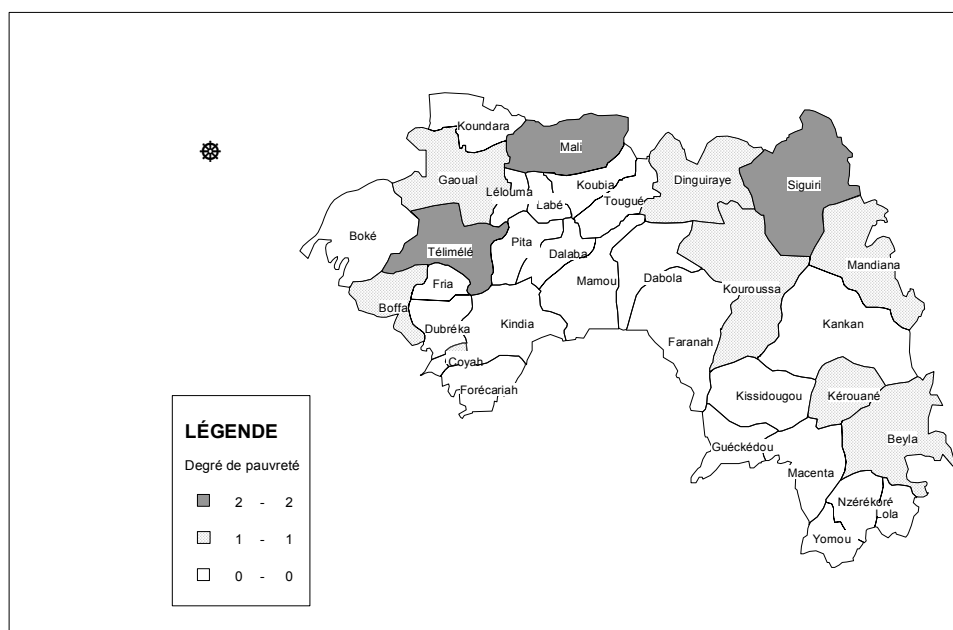
En outre, toutes les évaluations menées jusqu'ici en termes de pauvreté, ont révélé d'importantes poches de pauvreté en moyenne et en haute Guinée, notamment dans les zones les plus isolées. Selon l'*Enquête sur les informations prioritaires en 1990-1991*, la pauvreté absolue en haute Guinée et en moyenne Guinée affectait respectivement 62 % et 50,6 % de la population totale, tandis que 25,1 % et 14,1 % pouvaient être considérés comme extrêmement pauvres (voir aussi la carte de la page 29).

La tentative la plus récente d'identifier les disparités en termes de niveaux de vie, à un échelon géographique inférieur à celui de la région, par rapport aux différents indicateurs sociaux, économiques et démographiques, date de mars 1999 (MPC, 1999). La carte ci-dessous illustre les disparités de niveaux de vie entre les préfectures par rapport à 3 indicateurs : l'accès à l'eau potable, aux services de santé et à l'enseignement primaire.

²³ L'*Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages en 1994-1995 (EIBC)* mesure la pauvreté en termes d'indicateurs par tête, c'est-à-dire les dépenses moyennes annuelles par habitant. Cet indicateur tient compte des niveaux d'autosuffisance et des différences de prix à la consommation entre la capitale et différents lieux à l'intérieur du pays. Deux seuils de pauvreté sont définis : un seuil de pauvreté absolue fixé à 293 714 GNF et un seuil de pauvreté extrême fixé à 172 284 GNF. Le seuil de pauvreté absolue indique les dépenses nécessaires pour satisfaire un minimum de besoins culturels de base. Le seuil de pauvreté extrême a été calculé pour identifier les groupes les plus vulnérables, c'est-à-dire ceux qui sont dans l'impossibilité de satisfaire leurs besoins nutritionnels de base (cf. MPC, s.d.).

²⁴ Plus l'indicateur de développement humain approche de 1, plus le niveau de développement est élevé. Dans le *Rapport sur le développement humain*, les pays sont classés selon leur niveau de développement humain. Un indicateur de développement humain inférieur à 0,5 place un pays dans la catégorie à « développement humain faible ». Les pays ayant un indice situé entre 0,5 et 0,7 sont considérés comme ayant un « développement humain moyen ».

Carte. Niveaux de pauvreté des différentes préfectures mesurés selon trois indicateurs clés ²⁵



Source : ministère du plan et de la coopération, 1999

Les disparités de niveaux de vie liées aux variables socio-économiques et au sexe. Comme le souligne le *Rapport national sur le développement humain 1997* pour la Guinée, les femmes ont tendance à être davantage touchées par la pauvreté que les hommes, et même davantage privées des possibilités de participation politique (MPC, 1998, p. 26).

Tableau 4. Disparités régionales en termes de pauvreté humaine mesurée par la pénurie de capacités

	Indicateur de pénurie de capacités (IPC) 1993-1994	Naissances non assistées par un spécialiste 1993-1994	Insuffisance de l'indice-taille pour l'âge des enfants de moins de 5 ans 1993-1994	Taux d'analphabétisation des femmes adultes 1993-1994
Guinée	61,13	64,20	29,10	90,10
Conakry	32,5	12,50	18,80	66,20
Zones urbaines	-	28,90	-	80,30
Zones rurales	-	76,30	-	97,70
Basse Guinée	63,37	65,40	31,30	93,40
Moyenne Guinée	69,47	82,10	30,30	96,00
Haute Guinée	67,7	77,60	29,30	96,20
Guinée forestière	60,67	55,60	33,40	93,00

Source : MPC, 1998, p. 28

²⁵ Cette carte permet de visualiser les différences d'une préfecture à l'autre, en termes de niveaux de vie, à l'aide de 3 indicateurs clés : l'accès à une eau potable saine (nombre de points d'eau potable publics pour 100 km², les services de santé (nombre d'habitants par centre de santé) et l'éducation primaire (les taux d'inscription à l'école primaire). Le degré 2 désigne le niveau de pauvreté le plus élevé. Pour tout détail concernant les concepts sous-jacents, les hypothèses et la méthodologie, cf. MPC, 1999, p. 18-28.

Le tableau 5 illustre les disparités de conditions de vie liées au sexe. Il convient de noter qu'il existe également des différences importantes d'une région à l'autre dans le niveau de disparités entre les sexes et dans la nature des divergences liées au développement humain d'un sexe à l'autre. À titre d'exemple, les disparités d'ensemble liées au sexe apparaissent les plus marquées en moyenne Guinée, particulièrement en ce qui concerne les indicateurs liés à l'éducation.

Par ailleurs, de grandes différences prévalent dans les niveaux de vie d'un foyer à l'autre, selon les catégories socio-économiques. Par exemple, tandis que 55,4 % des foyers vivant d'une agriculture de subsistance peuvent être qualifiés de pauvres en termes absolus, seuls 6 % des foyers dont le chef de famille est un employé du secteur public sont affectés par la pauvreté (MPC, 1999, p. 3 et 4).

Tableau 5. Pauvreté et différences entre les sexes. Comparaison

Pays	Espérance de vie à la naissance (en années) 1995		Taux d'alphabétisation des adultes (%) 1995		Taux global de scolarisation ^a (%) 1995		Proportion du revenu gagné % 1995 ^b	Taux de mortalité maternelle ^c 1995	Classification en termes de GDI ^d
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Femmes		
Guinée	45,0	46,0	49,9	21,9	32,4	16,2	40,2	1 600	157
Burkina Faso	45,3	47,4	29,5	9,2	23,5	14,9	39,6	930	161
Mali	45,4	48,7	39,4	23,1	22,3	13,9	39,1	1 200	160
Guinée Bissau	41,9	44,9	68,0	42,5	29,0	29,0	33,0	910	153
Côte d'Ivoire	50,7	53,1	49,9	30,0	43,6	30,1	25,8	810	141
Cameroun	53,9	56,7	75,1	52,1	48,3	41,0	30,4	550	124
Sénégal	51,3	49,3	43,1	23,2	36,5	27,9	35,1	1 200	149
Sierra Leone	33,3	36,3	45,4	18,2	35,7	23,7	29,2	1 800	163
Ghana	55,2	58,9	75,9	53,6	48,6	38,1	43,3	740	121

a) Taux combinant les inscriptions des niveaux primaire, secondaire et tertiaire

b) Estimation du PNUD ; données non disponibles sur les salaires (cf. PNUD, 1998a, p. 133)

c) Pour 100 000 naissances viables

d) Indicateur de développement lié au sexe

Source : PNUD, 1998a

3.2.2. Le programme national de développement humain

En réaction au classement médiocre du pays en 1993, le gouvernement de la Guinée a initié un dialogue orienté sur les politiques en matière de développement humain, avec l'appui du PNUD et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). L'objectif de cette initiative était de « créer les conditions d'un développement humain durable sur la base d'une amélioration substantielle des indicateurs sociaux et humains en Guinée » (MPC, 1998, p. 14). L'initiative a suivi une approche en plusieurs phases, fondée sur les éléments suivants : 1) un diagnostic de la situation du développement humain ; 2) la préparation d'une lettre d'intention énonçant les principales orientations stratégiques du gouvernement ; 3) la formulation d'un programme national de développement humain ; et 4) la validation du programme auprès d'une large diversité de parties prenantes, y compris des représentants des collectivités locales et de la société civile. Un grand nombre d'études spécifiques ont été conduites dans le cadre du diagnostic. Celles qui portaient sur la participation populaire, sur le mode de gouvernement, sur le développement humain et sur les disparités régionales en termes de développement humain ont toutes souligné la nécessité d'une gestion des ressources et d'un système politique plus décentralisés, ainsi que la nécessité d'une participation populaire à la planification et à la formulation des politiques, afin d'aborder plus efficacement les disparités sociales en matière de pauvreté (MPC, 1998, p. 19).

Le programme national pour le développement humain a constitué la première tentative pour encourager tant une évaluation des besoins à l'échelle nationale qu'une formulation des politiques sur le développement durable et les thèmes liés à la pauvreté émanant de la base pour remonter vers les autorités décisionnelles. L'approche en quatre phases visait explicitement à assurer une participation des représentants des municipalités et des CRD à tous les stades du processus, y compris la validation et le suivi du programme (MPC, 1998, p. 15 et 16).

Le programme national de développement humain pour les années 1997-2002 s'articule autour de deux priorités poursuivies à travers des programmes transsectoriels: 1) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion macroéconomique et 2) la lutte contre la pauvreté. Un certain nombre de lignes d'intervention stratégiques ont été définies pour chacune de ces priorités (cf. tableau 6). Bien que cela ne soit pas explicitement formulé dans le programme, le présupposé sous-jacent à l'accent mis sur la gouvernance est, apparemment, que cette dernière dimension se trouve renforcée par la décentralisation et qu'une meilleure gouvernance exerce un impact sur la réduction de la pauvreté, hypothèse soutenue par les documents récemment publiés par le PNUD ²⁶.

Tableau 6. Priorités stratégiques du programme national de développement humain

Programme national de développement humain 1997-2002	
Sous-programme I : gouvernance et gestion macroéconomique	Sous-programme II : lutte contre la pauvreté et renforcement des capacités productives
<i>Priorités stratégiques :</i> Renforcement des capacités de gestion macroéconomique	<i>Priorités stratégiques :</i> Accès aux services sociaux de base et satisfaction des besoins essentiels dans certaines zones pilotes rurales
Renforcement des capacités de la société civile et appui à la décentralisation	Renforcement des capacités productives en milieu rural
Mise en place d'un système de coordination et de suivi du PNDH	Amélioration des conditions de vie des populations défavorisées en milieu urbain
	Insertion de l'enfance et de la jeunesse défavorisées dans les villes

Source: République de Guinée, 1998, p. 19 et 20

²⁶ Cf., par exemple, PNUD, 2000, p. 56 et PNUD, 1998b.

Les quatre priorités stratégiques en matière de réduction de la pauvreté insistent sur l'approche participative et sur la nécessité d'impliquer différents acteurs clés au niveau local, y compris des municipalités et des CRD. Toutefois, il n'est pas fait systématiquement référence à ces nouvelles entités et le document de stratégie générale ne mentionne en aucune façon le rôle particulier ou la valeur ajoutée que ces nouvelles institutions sont censées jouer dans la lutte contre la pauvreté²⁷. Lors des entretiens, il a été soutenu que c'était tout à fait logique, car tant la définition des rôles que la mise en œuvre des programmes doivent être considérées comme des processus.

À l'époque de notre mission de terrain, en novembre 1998, un Programme-cadre pour la promotion de la décentralisation et le renforcement des capacités de la société civile était en cours de validation. L'objectif principal de ce programme-cadre est de procéder à une « redynamisation » du processus de décentralisation et de fournir une plateforme d'orientation politique consolidée pour toute forme de soutien national ou extérieur envers la décentralisation (MID, 1998, p. 4). Il est donc intéressant d'examiner de plus près la conceptualisation des liens dans le document relatif à ce programme²⁸.

L'introduction admet que « le développement humain est impossible sans la participation active de toutes les forces vives nationales et surtout des communautés de base dont le rôle pourrait être assuré à travers les collectivités décentralisées et les organisations de la société civile. » Ainsi, tant les collectivités locales que la société civile sont considérées comme des entités clés dans la lutte contre la pauvreté (MID, 1998, p. 4). Toutefois, bien que le document d'orientation du programme effectue une analyse détaillée des contraintes et des faiblesses du processus de décentralisation, il n'examine pas systématiquement le rôle respectif des institutions ni leurs capacités à lutter contre la pauvreté. Les nombreux objectifs et résultats attendus du programme, tel qu'il ressort du cadre logique, se rapportent avant tout aux aspects généraux du renforcement des capacités des différents acteurs locaux²⁹. Il reste difficile de déterminer dans quelle mesure les activités proposées contribueront à renforcer l'orientation vers la pauvreté et les capacités particulières nécessaires à la lutte contre la pauvreté au niveau des municipalités et des CRD. La conceptualisation des liens se limite ainsi à une déclaration introductive plutôt abstraite.

Ainsi, sur la base de l'information disponible, on pourrait conclure que la conceptualisation des liens entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté aux niveaux politique et stratégique se révèle assez rudimentaire, et que tout dépendra de la manière dont les municipalités et les CRD seront impliquées dans le processus de mise en œuvre.

3.2.3. La nouvelle stratégie de développement socio-économique (Guinée - Vision 2010)

En 1996, le gouvernement guinéen et la Banque mondiale ont lancé un processus de réflexion sur une nouvelle stratégie de développement socio-économique à moyen et long terme, stratégie qui devait prendre en compte la dimension sociale de l'ajustement structurel ainsi que les préoccupations liées à la pauvreté. La stratégie, connue sous le nom de « Guinée - Vision 2010 », vise explicitement à générer une croissance économique *en faveur* d'une réduction significative de la pauvreté et évoque des objectifs d'équité, en mettant l'accent sur un progrès économique et social *équilibré* (MEFP, 1996a). Les mesures sur le court et le moyen terme doivent se concentrer sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, de l'infrastructure et du secteur privé. L'objectif à long terme est de générer la croissance pour réduire la pauvreté dans trois secteurs clés : l'agriculture, l'industrie minière et les services. Vision 2010 souligne la nécessité de poursuivre les réformes administratives et

²⁷ Pour de plus amples détails, cf. République de Guinée, 1998, p. 55-112.

²⁸ La version finale du document n'était pas disponible au moment de la rédaction de la présente étude.

²⁹ L'objectif de renforcer les capacités locales dans la lutte contre la pauvreté ou dans la satisfaction des besoins de groupes particulièrement défavorisés de la population ne figure pas parmi les 13 objectifs ni parmi les 24 résultats attendus, tels que présentés dans la matrice du cadre logique relatif au programme.

fiscales en cours, mais les documents stratégiques ne font guère référence à la décentralisation ou au rôle des municipalités et des CRD en matière de réduction de la pauvreté³⁰.

Au cours de la même année, le gouvernement guinéen et la Banque mondiale ont conclu un programme national de réduction de la pauvreté, la stratégie d'assistance à la Guinée (SAG). Cette stratégie attache une importance particulière aux aspects liés à la gouvernance et à l'encouragement du développement participatif. Le processus de formulation des politiques propres à la SAG a explicitement suivi une approche émanant de la base, impliquant différents acteurs de l'échelon local, y compris des représentants des CRD et des municipalités, dans les consultations populaires et dans la validation de la stratégie en octobre 1998 (MPC, 1999, p. 9).

La SAG met l'accent sur la nécessité de décentraliser les responsabilités et les prises de décision dans le domaine des services sociaux, de l'infrastructure, de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles. Le développement rural est considéré comme essentiel pour réaliser des progrès significatifs en matière de réduction de la pauvreté.

À l'époque de notre mission de terrain, l'instrument principal de cette stratégie, le programme d'appui aux communautés villageoises (PACV), un nouveau programme de réduction de la pauvreté rurale, était en phase d'opérationnalisation³¹. Le PACV vise explicitement à contribuer à la réduction de la pauvreté par le renforcement des capacités institutionnelles et financières des CRD afin de stimuler le développement local et d'améliorer la participation de la population rurale dans l'identification, la construction et l'entretien de l'infrastructure socio-économique de base. Les fonds d'investissement communautaires, dont la gestion est partagée par les CRD et les associations locales, constituent un élément important de ce programme. Le PACV utilise un nouvel instrument d'assistance de la Banque mondiale, un prêt concessionnel à long terme accordé pour une période de 12 ans (Banque mondiale, République de Guinée, 1998). Jusqu'à présent, le PACV représente l'effort le plus vaste et le plus complet entrepris pour renforcer le rôle des CRD en matière de réduction de la pauvreté, ainsi que la collaboration de ces dernières avec les autres acteurs locaux.

3.2.4. Les politiques sectorielles

Une analyse détaillée des politiques sectorielles n'est pas possible dans ce contexte, mais un certain nombre de tendances générales peuvent être dégagées. Dans de nombreux secteurs, des efforts ont été faits pour décentraliser les responsabilités dans la mise en œuvre des politiques et pour accorder aux services déconcentrés, présents sur le terrain, une plus grande autonomie en matière de prise de décision, afin de rendre les prestations en termes d'infrastructure et de services plus efficaces et mieux adaptées aux besoins locaux. La nécessité de mieux répondre à la demande par une qualité accrue des services est directement liée à l'objectif d'améliorer la couverture des coûts afin de mieux respecter les contraintes budgétaires, dans le contexte de l'ajustement structurel.

La participation de la population locale et la délégation de responsabilités aux communautés locales figurent ainsi en bonne place dans les premiers programmes de réforme du secteur social, tels que le premier programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE I) mis en œuvre depuis 1989 et la nouvelle politique en matière de santé, le programme élargi de vaccination, de soins de santé primaire et de médicaments essentiels (PEV/SSP/ME), initié en 1986.

Toutefois, jusqu'à une date très récente, la décentralisation sectorielle s'est principalement attachée à décentraliser le pouvoir de décision et les ressources aux niveaux préfectoral et régional, et à déléguer les responsabilités aux bénéficiaires au niveau des communautés locales (au niveau des villages ou des districts). La conceptualisation d'un lien possible entre la décentralisation sectorielle et le

³⁰ Pour de plus amples détails, cf. MEFP, 1996a et MEFP, 1996b.

³¹ La phase pilote de ce programme a fait l'objet d'une évaluation en juillet 1998.

renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales se révèle encore faible. Ainsi que le montre l'encadré 4, page 23), les responsabilités directement rattachées à la mise en œuvre de certains éléments des politiques de décentralisation sectorielle ont été formellement transférées au niveau communal (par exemple entretien de l'infrastructure routière communale, réhabilitation et entretien des écoles primaires). Toutefois, jusqu'à une date récente, les réformes des politiques sectorielles se sont centrées sur la privatisation et la décentralisation de l'administration d'État responsable plutôt que sur le renforcement des capacités des collectivités locales élues pour assumer ces responsabilités (pour le moment, il s'agit donc souvent d'une décentralisation par défaut).

Les références à l'implication des représentants locaux dans la prise de décision ou dans la gestion des services décentralisés se montrent plutôt vagues : elles appellent à une participation des représentants des communautés de base ou des collectivités territoriales. Dans la pratique, ce principe a souvent été traduit par la formation de groupes d'usagers, le transfert de ressources ou le renforcement des capacités au niveau des services techniques déconcentrés plutôt qu'au niveau des collectivités locales³². Les dispositions concrètes pour impliquer les autorités locales dans la formulation des politiques et dans la gestion des réformes du secteur social se limitent à la participation de leurs représentants dans les comités de gestion (des hôpitaux et des écoles) et dans les forums de coordination au niveau préfectoral. Néanmoins, les interviews et les visites effectuées sur place ont révélé que ces dispositions n'ont pas encore été systématiquement mises en œuvre ni suivies.

Le fait que la stratégie et le cadre institutionnel d'un certain nombre de politiques sectorielles n'aient pas complètement intégré les objectifs du programme de décentralisation gouvernemental est également dû à la chronologie des réformes politiques. Les premiers programmes de réforme sectorielle de la santé et de l'éducation ont été formulés avant la création des CRD et des municipalités, et en l'absence de mécanismes efficaces de coordination intersectorielle. Les dispositions n'ont pas été adaptées aux décrets publiés par la suite dans le domaine du droit communal³³.

Dans le contexte de la préparation de la SAG et des nouvelles phases de la réforme sectorielle, une plus grande attention a été accordée au rôle des collectivités locales. Par exemple, le PACV contient des modalités d'appui spécifiquement destinées à renforcer les capacités des autorités locales à assumer leurs responsabilités et à collaborer avec d'autres acteurs locaux (services préfectoraux, ONG, associations villageoises)³⁴. Dans le domaine de la santé, une évaluation spéciale a été conduite en 1996 pour analyser de nouveaux modes de participation communautaire, à savoir par l'établissement des CRD comme entités centrales de prestation de services décentralisés et de participation locale (MSP, 1996). Par ailleurs, le nouveau programme d'investissement sectoriel pour l'infrastructure routière et le transport présente un élément spécifique visant à renforcer les capacités des CRD pour assumer leur responsabilité légale en matière d'entretien de l'infrastructure routière communale en collaboration avec les services décentralisés du ministère des transports. Une formation en ce sens est assurée par Africare, une ONG américaine spécialisée dans la gestion urbaine participative.

³² Cf., par exemple, MSP, 1996, p. 6.

³³ Voir également la section ci-dessous sur la « coordination entre les bailleurs de fonds ».

³⁴ Banque mondiale, 1998, p. 4.

4. Le rôle des bailleurs de fonds (européens)

L'assistance extérieure a joué un rôle important dans le processus de décentralisation en Guinée. Ses détracteurs prétendent même que le processus a été mené par les bailleurs de fonds, un jugement fermement rejeté par les responsables guinéens.

Pourtant, dans le contexte d'ajustement structurel et de restrictions budgétaires, l'appui des bailleurs de fond se voit accorder une place privilégiée. Les documents d'orientation politique mettent l'accent sur la nécessité de l'assistance financière et technique, et les nouvelles collectivités locales sont encouragées à explorer les possibilités de financement extérieur et de collaboration directe avec leurs homologues du Nord³⁵. Une évaluation récente de la Direction nationale de la décentralisation estime que les contributions émanant de la communauté des bailleurs de fonds ont représenté 92 % des ressources extérieures totales des municipalités et des CRD au cours des années 1995 et 1996 (DND, 1998, p. 25)³⁶.

Il est également largement admis que la tendance récente à établir explicitement des liens entre la décentralisation et l'objectif de réduction de la pauvreté a été fortement encouragée par les bailleurs de fonds. Comme l'explique un haut responsable gouvernemental :

« Le programme de décentralisation n'a pas vraiment été conçu avec l'objectif clair de réduire la pauvreté. Il répondait à un besoin évident d'adopter une approche différente envers les questions de gouvernement et de développement. La définition de concepts sophistiqués en termes de pauvreté n'était pas réellement ancrée dans notre culture ni dans notre philosophie du développement. Cela ne signifie pas que nous n'étions pas conscients du problème... Toutefois, avec le débat des années 1990, il semble qu'une référence explicite aux objectifs de réduction de la pauvreté soit devenue incontournable pour tous les projets et programmes de coopération internationale. C'est une bonne chose, mais nous devons prendre garde à donner à ces déclarations une véritable signification dans la pratique et pas seulement nous adapter à la dernière tendance à la mode... Dans le cadre de certains programmes récents avec nos partenaires internationaux, nous travaillons à des moyens très concrets pour nous assurer que les collectivités décentralisées jouent un rôle dans la réduction de la pauvreté. »

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des différentes formes d'appui accordées par la communauté des bailleurs de fonds, sur la base de l'information disponible. Pour certains donateurs, l'appui à la décentralisation constitue un domaine particulier de la coopération (Canada, France), tandis que, pour d'autres, il s'agit d'un objectif transsectoriel à aborder à travers différents projets et programmes (Allemagne et, jusqu'à une date récente, UE). La version préliminaire du Programme-cadre national pour la promotion de la décentralisation et le renforcement des capacités de la société civile fournit un aperçu de certains projets et programmes visant à soutenir différents aspects de la décentralisation. Certains de ces programmes, tels que le Programme national de microréalisations, le PACV et le Programme d'appui au développement humain durable (PADHD, cofinancé par le PNUD et l'UE avec l'assistance de l'Unicef) incorporent des objectifs explicites de réduction de la pauvreté (MID, 1998, p. 47-55).

Dans le contexte du renouvellement de l'engagement gouvernemental en matière de décentralisation et dans le cadre des discussions en cours sur la stratégie guinéenne de réduction de la pauvreté, certains bailleurs de fonds bilatéraux ont initié une réflexion stratégique sur leur appui au processus, y compris sur le rôle (potentiel) des collectivités locales dans la réduction de la pauvreté au niveau

³⁵ Pour de plus amples détails, cf. par exemple l'ordonnance N° 019/PRG/SGG/90, chapitre 3, section III.

³⁶ La définition des ressources extérieures, selon la DND, recouvre toutes les ressources financières qui ne sont pas dérivées des propres revenus fiscaux des CRD (cf. également le point 5.2.4).

local. Parmi ceux-ci figurent le Canada et, depuis une date plus récente, la France et l'Allemagne. Néanmoins, les évaluations de ce rôle et les opinions concernant les points d'entrée idéaux pour l'assistance varient considérablement selon la philosophie de l'aide et l'expérience des bailleurs de fonds. La brève comparaison suivante sur les approches des donateurs européens illustre cette situation.

4.1. Les conceptions et les approches des bailleurs de fonds européens

À l'époque de notre mission sur place, seuls trois donateurs européens avaient un programme de coopération à part entière avec la Guinée : la France, l'Allemagne et la Communauté européenne. Parmi eux, la France avait joué un rôle particulier dans l'appui à la décentralisation, en termes de volume d'aide fournie, mais également en ce qui concerne la contribution de l'assistance technique française au processus de formulation et de mise en œuvre des politiques.

De manière générale, les stratégies et les programmes d'aide de ces bailleurs de fonds dénotent une tendance croissante à englober les objectifs de décentralisation politique et administrative. Les entretiens menés ont montré qu'il existe un large consensus parmi les donateurs européens sur l'importance stratégique à accorder à la décentralisation pour progresser en matière de réduction de la pauvreté. Toutefois, la conceptualisation des liens telle qu'on la trouve dans les documents de stratégies ou de programmes est souvent indirecte, ou basée sur des hypothèses non vérifiées sur les relations de cause à effet entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté.

4.1.1. La coopération bilatérale française

Les deux principales structures de mise en œuvre de l'aide bilatérale, les services de terrain de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères, d'une part, et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, ont soutenu le processus de décentralisation³⁷. En outre, un certain nombre de collectivités territoriales françaises se sont engagées dans une collaboration directe avec des villes et des CRD guinéennes. Cette collaboration est cofinancée par le ministère français des affaires étrangères à travers le mécanisme de « coopération décentralisée »³⁸. Le ministère des affaires étrangères, à lui seul, a consacré plus de 15 millions de FRF de son fonds d'appui à la coopération (FAC) au soutien direct à la décentralisation entre 1985 et 1996. Cela reflète la haute priorité que le gouvernement français accorde au processus. Dans les phases initiales, la décentralisation était essentiellement vue comme un moyen d'augmenter l'efficacité administrative, d'assurer la stabilité politique et de niveler les disparités régionales. À présent, l'appui accordé met davantage l'accent sur la promotion de la démocratie, le développement économique au niveau communal et les objectifs de politique sociale. Les activités financées au titre du FAC évoluaient autour des trois composantes suivantes:

1) l'assistance à la formation et à la qualification des nouveaux fonctionnaires politiques et techniques (maires, conseillers, administration communale, services de terrain de l'administration d'État); 2) des

³⁷ Le régime français de l'aide a été réformé en 1998. L'ancien secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie a été intégré au ministère des affaires étrangères, et les missions de coopération et d'action culturelle, présentes sur le terrain, ont été progressivement intégrées aux départements de coopération des ambassades. L'ancienne Caisse française de développement est devenue l'Agence française de développement (AFD). Pour des raisons de lisibilité, nous utiliserons exclusivement ici la nouvelle terminologie.

³⁸ Contrairement à l'approche de l'UE en matière de coopération décentralisée, qui vise à promouvoir différentes formes de coopération directe avec et entre des acteurs dits décentralisés (ONG, groupements de base, collectivités décentralisées, syndicats etc.), le mécanisme français est exclusivement destiné à promouvoir la collaboration entre les collectivités territoriales françaises et (voir Commission européenne 1999a et b). Dans le cas de la Guinée, on peut citer, à titre d'exemples, la collaboration entre le département de la Charente-Maritime et les autorités publiques décentralisées de la préfecture de Boffa, ainsi que la coopération entre la municipalité de Kindia et le département de la Loire-Atlantique.

missions de conseil sur certains aspects liés aux réformes ; et 3) une composante liée à l'infrastructure, par la fourniture d'équipement pour les bureaux de la DND, la construction et l'équipement des mairies et des sièges administratifs des deux tiers des CRD du pays (ambassade de France, mission de coopération, 1996).

Au milieu des années 90, le gouvernement français a conduit une évaluation interne complète de son assistance à la décentralisation. Cette évaluation a proposé un recentrage des objectifs, conformément aux nouvelles priorités telles que la réduction de la pauvreté et la promotion de la société civile. L'argument suivant a été avancé : pour accroître la légitimité des nouvelles collectivités locales, l'assistance accordée devait se concentrer davantage sur le renforcement des capacités des CRD et des municipalités à stimuler le développement local et à assumer un rôle en matière de politique sociale (en assurant un meilleur accès aux services sociaux, la promotion de l'équité et une plus grande transparence en termes d'attribution des ressources entre les différents groupes sociaux). En conséquence, la présente stratégie met davantage l'accent sur la gestion communale participative, l'obligation de rendre des comptes, et le renforcement des capacités de la société civile à collaborer avec les représentants élus des collectivités locales et à contrôler leurs activités (ambassade de France, mission de coopération, 1996, p. 9-19).

Le soutien de l'AFD à la décentralisation, plus indirect, s'est manifesté à travers des programmes d'habitat urbain ou de développement local. Ces derniers constituent un instrument d'appui direct en faveur de diverses initiatives à petite échelle, identifiées et mises en œuvre par des organisations locales (associations de producteurs, organisations communautaires, etc.) en collaboration avec les autorités territoriales (CRD et services préfectoraux). Les programmes de développement local sont considérés comme un instrument de réduction directe de la pauvreté, complémentaires de l'appui accordé aux réformes institutionnelles et territoriales par le ministère de la coopération. Par ailleurs, à l'époque de notre mission sur le terrain, l'AFD considérait la possibilité de cofinancer le programme mentionné ci-dessus de réduction de la pauvreté (PACV)³⁹.

Ainsi, on peut affirmer que les documents d'orientation politique et de programmes récents des agences de développement françaises visent à promouvoir les municipalités et les CRD en qualité d'acteurs dans la réduction de la pauvreté et le développement local.

4.1.2. La coopération bilatérale allemande

La stratégie-pays du ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques voit en la réduction de la pauvreté l'objectif global de la coopération avec la Guinée. Elle fait référence au processus de décentralisation comme à une composante importante de la réforme politique et administrative. Pour la coopération allemande, la décentralisation fournit avant tout l'espace nécessaire aux efforts de prise en charge des citoyens par eux-mêmes et à une participation accrue de la population dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement. Cette situation est considérée, à son tour, comme propice à l'amélioration des conditions de vie⁴⁰.

Au moment de notre étude de terrain, la coopération bilatérale allemande soutenait la décentralisation qui, pour elle, faisait intégralement partie du processus de réformes sectorielles dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la gestion forestière. Ainsi, la décentralisation constitue un thème transversal, qu'il convient de mener à travers différents programmes⁴¹. Au cours de ces dernières années, diverses initiatives ont été entreprises pour inclure un projet d'appui particulier à la

³⁹ Information obtenue lors d'entretiens menés au siège local de l'AFD à Conakry.

⁴⁰ L'information suivante a été obtenue lors d'entretiens menés auprès des bureaux géographiques du ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques, du siège de GTZ et de l'ambassade d'Allemagne à Conakry.

⁴¹ Voir également Ruffert M., 1999.

décentralisation dans le programme d'aide bilatérale⁴². Toutefois, en raison des contraintes budgétaires et de la volonté de se concentrer sur les domaines perçus comme présentant un avantage comparatif, aucun projet ni instrument particulier n'avait vu le jour à l'époque de notre mission sur place.

Par comparaison avec les experts français ou ceux de l'UE, les représentants de la coopération au développement allemande se sont montrés plus hésitants dans l'identification des communes et des CRD comme points d'entrée essentiels pour une aide orientée vers la réduction de la pauvreté. Cette hésitation résulte apparemment d'expériences concrètes avec des collectivités locales (CRD) dans des programmes de développement rural, et subit l'influence des recommandations d'une étude de faisabilité effectuée récemment dans la région méridionale de la Guinée forestière. Sur la base de consultations avec divers groupes sociaux, cette mission a abouti à la conclusion que la légitimité, l'indépendance et l'orientation en faveur du développement de nombreuses CRD restaient relativement faibles dans cette région particulière et qu'un projet visant à promouvoir le développement local et l'amélioration des conditions de vie au niveau de la base devrait renforcer les capacités d'organisation et de prise en charge des citoyens par eux-mêmes dans le cadre des différents groupes sociaux plutôt que de canaliser l'aide à travers les CRD. Le projet, conçu à l'origine pour soutenir le développement des communes au niveau des CRD, viendra maintenant avant tout en aide aux organisations d'entraide traditionnelles et villageoises pour renforcer leurs propres capacités à promouvoir le développement socio-économique et à négocier une collaboration équilibrée avec les acteurs locaux étatiques et non étatiques, parmi lesquels les CRD.

Cette approche reflète la place centrale du concept d'autopromotion dans l'approche allemande de la réduction de la pauvreté⁴³. On peut également conclure qu'elle reflète dans une certaine mesure les considérations et les réserves d'un bailleur de fonds disposant d'une tradition fédéraliste, d'un système de gouvernement hautement décentralisé et d'une législation communale accordant une autonomie relativement étendue aux communes.

4.1.3. La coopération ACP-Union européenne

La Communauté européenne a utilisé des instruments et des modalités de financement divers pour fournir un appui direct et indirect au processus de décentralisation en Guinée. Parmi ceux-ci figurent des mécanismes financés par le Fonds européen de développement (FED) dans le cadre des conventions de Lomé, tels qu'établis dans le programme indicatif national (PIN)⁴⁴. Ces mécanismes comprennent, par exemple, l'assistance financière et technique destinée aux structures des collectivités locales pour le développement rural, le programme⁴⁵ de microréalisations et l'assistance à la coopération décentralisée⁴⁶. D'autres formes d'appui à certaines composantes du processus de décentralisation sont financées à partir de diverses lignes du budget propre de la Communauté européenne, notamment l'assistance aux activités de cofinancement des ONG dans le domaine de l'éducation civique et de la formation (ligne budgétaire B7-5010) et les fonds pour la promotion d'activités pilotes dans le domaine de la coopération décentralisée (ligne budgétaire 7/6430).

Les programmes indicatifs nationaux, qui fournissent le cadre d'une large part de l'assistance communautaire, montrent que l'aide directe aux collectivités locales a gagné en importance stratégique et que l'appui évolue vers une approche de la coopération plus structurelle et plus cohérente.

⁴² Dans ce contexte, il convient de relever que la coopération allemande en Guinée suit largement une logique de projets.

⁴³ Voir BMZ, 1990 et 1992.

⁴⁴ Une grande partie de l'aide européenne est fournie dans le cadre de la convention de Lomé et financée par le Fonds européen de développement (FED). Le FED est alimenté par des contributions directes des États membres de l'Union européenne. Depuis le milieu des années quatre-vingt, une part considérable des ressources du FED a été attribuée à travers les programmes indicatifs nationaux (PIN), qui sont formulés conjointement par l'UE et le gouvernement guinéen.

⁴⁵ Pour de plus amples détails, voir l'article 252 de Lomé IV bis ; Loquai, Van Hove et Bossuyt, 1998, p. 51.

⁴⁶ Pour de plus amples détails, voir les articles 251A à 215E de Lomé IV bis et Commission européenne, 1999a et b.

L'UE a soutenu le programme gouvernemental de décentralisation à partir de sa phase initiale. Depuis 1988, la Communauté européenne s'est révélée l'un des principaux bailleurs de fonds du programme de microréalisations du gouvernement, qui visait à promouvoir les expériences basées sur un nouveau système de « planification contractuelle et décentralisée ⁴⁷ ». Par le biais de quatre mécanismes d'appui aux microréalisations développés ultérieurement, la Commission a accordé une aide financière et technique à divers projets socio-économiques répondant aux priorités des différents acteurs au niveau local (ONG, groupes d'entraide et CRD). Sans être formulée avec l'objectif explicite de réduire la pauvreté, l'assistance visait à améliorer les conditions de vie au niveau des communautés, essentiellement grâce à des investissements dans l'infrastructure sociale. Il s'est toutefois rapidement révélé évident que le soutien accordé à des projets isolés, au niveau de la base, n'aurait pas d'impact durable sur les conditions de vie. Par ailleurs, la planification décentralisée ne s'est pas concrétisée, dans le sens où les décisions en matière de déboursement des fonds et de sélection des projets à cofinancer restaient relativement centralisées (Dioubaté, 1998a, p. 13).

La Communauté a également soutenu quatre vastes programmes de développement rural intégré. Depuis la fin des années 1980, ceux-ci incorporent de manière croissante des composantes de l'aide visant à renforcer les acteurs non étatiques au niveau local (ONG, organisations de producteurs, groupes d'entraide, associations d'entrepreneurs locaux). Au cours des cinq dernières années, ces programmes ont évolué vers un concept de « coopération décentralisée », cherchant à relier différents acteurs étatiques et non étatiques au niveau local, y compris des CRD, afin de promouvoir une division fonctionnelle du travail. Cette évolution vers des modes de coopération au développement davantage orientés vers la base a constitué une innovation radicale pour la coopération au développement de la Communauté européenne, jusqu'alors fortement centrée sur l'État. Dans une large mesure, elle s'est réalisée sous la forme d'une intensification de l'implication des ONG locales et européennes disposant d'une expérience en matière d'éducation civique, de développement des organisations et d'approches participatives pour la planification et la prestation de services (Commission européenne, 1994, p. 14-21 ; Bouy, 1998).

Le PIN du 7^e FED (1990-1995) a étendu l'aide consentie au domaine traditionnel de la concentration des communications et des transports, en passant de l'infrastructure routière à un programme d'appui aux villes secondaires (désenclavement régional). L'évaluation de ce programme, centré à l'origine sur l'infrastructure et l'habitat urbains, s'est trouvée retardée pour des raisons politiques et n'a réellement commencé qu'en 1997. À cette époque, le soutien à la décentralisation et au développement local figurait parmi les priorités politiques du gouvernement guinéen. Le PIN du 8^e FED, signé la même année, a fait de l'appui aux collectivités décentralisées un nouvel axe de concentration pour l'aide communautaire. Par conséquent, le Programme pilote d'assistance aux villes secondaire (PAVS) sera centré sur le renforcement des capacités institutionnelles pour la gestion communale et le développement local, sur l'élargissement de la base des ressources financières des municipalités et sur l'éducation civique (Tessiore, 1999 ; Commission européenne, 1997b). À la suite des recommandations de la mission d'évaluation, la délégation de la Commission européenne à Conakry a également sollicité des fonds de l'UE (ligne budgétaire 7/6430) pour organiser une conférence des maires, en vue de promouvoir un échange d'expériences.

Bien que les engagements en faveur d'un appui direct aux collectivités locales ne s'élèvent encore qu'à 5 % de la totalité des ressources programmables du 8^e FED, l'introduction de ce nouvel axe de

⁴⁷ L'idée de « planification contractuelle et décentralisée » avait déjà été lancée comme une innovation importante du programme gouvernemental de décentralisation dans le discours-programme de 1985. Selon les documents d'orientation politique, elle visait à promouvoir un processus de planification participative, à partir de la base, fondé sur les priorités et les exigences des nouveaux pouvoirs publics locaux. Le MID définit cette nouvelle logique de planification comme suit: « La planification contractuelle et décentralisée (PCD) est le processus où la planification émane de la base, gérée et prise en charge par les collectivités territoriales et les services décentralisés, dans un cadre contractuel entre les différents intervenants conformément aux orientations générales de l'État. [L]a responsabilité de définir la stratégie globale de développement incombe au niveau central (Direction nationale du plan et de l'économie). Quant aux collectivités locales..., elles ont l'initiative de l'identification des besoins par ordre prioritaire, de la préparation des programmes de développement local et participatif et de leur mise en œuvre» (MID, 1998, p. 47).

concentration reflète clairement la volonté croissante de soutenir les municipalités et les CRD pour qu'ils deviennent les nouveaux acteurs du développement local. L'accent mis actuellement sur les municipalités se fonde sur l'estimation selon laquelle la majeure partie de l'aide extérieure a bénéficié aux CRD, tout en négligeant les besoins spécifiques des municipalités et de leurs citoyens (Commission européenne, 1997b, p. 5).

Une réflexion stratégique sur le rôle potentiel des collectivités locales et d'autres acteurs pour aborder le problème de la pauvreté au niveau local a eu lieu dans le cadre de divers programmes de développement rural. Il s'agit, toutefois, davantage d'initiatives individuelles au niveau des programmes que d'une conceptualisation systématique des liens entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté au niveau des politiques. Le PIN du 8^e FED fait référence à l'objectif général de réduction de la pauvreté, mais n'établit pas de lien opérationnel avec le futur appui à la décentralisation, probablement parce que ces mesures sont vues dans le contexte général d'appui à la promotion de la démocratie et de la participation populaire (Commission européenne, 1997a, p. 14).

Globalement, l'approche de la Communauté européenne dans l'appui à la décentralisation a été moins influencée par une philosophie particulière de l'aide que ne l'a été l'aide bilatérale. L'évolution des instruments et leur combinaison reflètent également la volonté affirmée de la délégation de tester de nouveaux modes de coopération.

Il importe de noter que l'unité chargée de la coopération décentralisée au siège de la Commission européenne a engagé un processus de réflexion stratégique sur la manière de soutenir plus efficacement la décentralisation et le rôle des collectivités locales dans le développement local. Ce processus de réflexion devrait mener à une conceptualisation plus claire des liens entre les activités d'appui à la décentralisation et les objectifs de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté⁴⁸.

4.2. Des approches européennes opposées aux approches nord-américaines ?

Un certain nombre de personnes interrogées étaient d'avis qu'il existait une différence entre les approches des bailleurs de fonds européens et celles des donateurs nord-américains. Certains ont affirmé que, globalement, l'assistance européenne au processus de décentralisation était davantage centrée sur le secteur étatique et public que l'appui des bailleurs de fonds nord-américains. Selon eux, la coopération des bailleurs de fonds européens se fonde davantage sur une perception plus positive du mandat et du rôle des administrateurs de l'État, que ce soit au niveau central ou déconcentré, dans la mise en œuvre de l'appui à la décentralisation. Comparativement, les bailleurs de fonds nord-américains mettraient davantage l'accent sur la coopération directe avec les collectivités locales et sur le renforcement des capacités des acteurs de la société civile émergente, considérée comme faisant partie intégrante d'un nouveau système de gouvernance locale⁴⁹.

Il est malaisé d'évaluer la pertinence de ces points de vue sur la base de l'information disponible. Les documents corroborent l'opinion selon laquelle la plupart des projets ou des programmes d'aide bilatéraux européens appuyant directement ou indirectement la décentralisation est politiquement ancrés au niveau des autorités de l'État central et de ses services déconcentrés. Lors des entretiens, l'idée a été défendue selon laquelle le programme de décentralisation a abouti à la déconcentration de l'administration de l'État et de ses services techniques, ainsi qu'à l'établissement de collectivités locales qui, de même que l'État, disposent d'un mandat légitime et de responsabilités dans

⁴⁸ Voir Commission européenne, 1999a et b.

⁴⁹ Impressions recueillies lors d'entretiens avec les représentants de CIDA et de Plan international.

l'amélioration des conditions de vie. Ainsi, l'État et les collectivités locales devraient bénéficier de l'assistance pour remplir leurs rôles respectifs.

L'information disponible sur les stratégies des bailleurs de fonds nord-américains souligne une différence dans les « canaux d'assistance » et les « points d'entrée ». L'assistance de ces bailleurs de fonds en faveur de la décentralisation et des collectivités locales tend à être mise en œuvre par le biais des ONG plutôt que par l'intermédiaire des agences bilatérales⁵⁰. Ces ONG se concentrent traditionnellement sur la promotion des acteurs de la société civile ou des organisations de producteurs. Par conséquent, les programmes pilotes accordant une aide aux municipalités et aux CRD mettent l'accent sur le renforcement de la société civile et des acteurs non étatiques au niveau local. Dans ce contexte, on peut citer trois programmes. Tout d'abord, le cofinancement par USAID de l'appui de Plan international au développement socio-économique et à la consolidation institutionnelle dans les trois préfectures de la Guinée forestière. Ce programme cherche à renforcer les capacités des collectivités locales et de la société civile pour la promotion du développement socio-économique au niveau local (par exemple, pour la gestion de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure culturelle). Ensuite, le cofinancement par USAID des activités de l'antenne guinéenne de la Ligue des coopératives des États-Unis (CLUSA), qui a appuyé la formation de représentants de coopératives et de CRD dans quatre préfectures (Coyah, Dubreka, Forécariah et Kindia). Enfin, le Programme d'appui et de renforcement des collectivités décentralisées en Guinée (PARC), qui assure la promotion de la démocratie à l'échelon local en sensibilisant l'opinion publique à des thèmes relatifs à la gouvernance locale et aux droits civiques. Ce programme vise à renforcer la société civile et les CRD, en particulier leurs capacités à collaborer et à se consulter mutuellement. Dans sa phase initiale, le PARC a été mis en œuvre dans treize CRD de moyenne et de basse Guinée. Ce programme est financé par CIDA dans le cadre du Programme de promotion de la démocratie et des droits de la personne du gouvernement canadien, mais il est mis en œuvre par une ONG, le Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI)⁵¹.

Ces différences dans les approches, imputables à une perception différente du rôle du secteur public dans la réalisation des objectifs de politique sociale, tendent à s'estomper dans les programmes les plus récents. On peut même affirmer qu'il existe une certaine convergence des approches parmi les bailleurs de fonds, pour une nouvelle génération de programmes de développement local. Ces derniers se fondent sur l'idée selon laquelle une amélioration durable des conditions de vie ne peut être réalisée qu'à travers une approche visant à promouvoir les capacités de divers acteurs publics et privés au niveau local, ceci afin d'aborder la question de la pauvreté en synergie.

4.3. Les approches des ONG

Selon le ministère de l'intérieur, les ONG représentent une source importante d'aide extérieure pour le développement socio-économique au niveau local (MID, 1998, p. 41). Il est, dès lors, intéressant de s'interroger sur la façon dont les ONG perçoivent le rôle des CRD et des municipalités dans la réduction de la pauvreté. Les entretiens réalisés montrent que les estimations des ONG sur le processus de décentralisation et sur le rôle des collectivités locales diffèrent sensiblement, en fonction de leur mission et de leur « contexte idéologique ».

Les ONG disposant clairement d'un mandat d'éducation civique et politique contribuent au processus de décentralisation au sein de programmes particuliers de formation ou d'activités de renforcement des capacités destinés aux représentants locaux, à la presse et aux acteurs non étatiques. Parmi celles-ci figurent Cenafod, une ONG guinéenne, la fondation Friedrich-Ebert et le CECI. Un certain nombre

⁵⁰ Dans le cas des États-Unis, cette tendance peut aussi être la conséquence logique du fait que l'assistance bilatérale à la Guinée s'est trouvée considérablement diminuée, conformément à la réduction du nombre de pays partenaires et à l'initiative *New Partnership* de 1995, laquelle plaide pour faire de la société civile le moteur du développement.

⁵¹ Pour de plus amples détails sur ces programmes, voir MID, 1998, p. 13, et Roberts, 1997.

d'ONG d'orientation plus technique, telles que l'Association belge de coopération technique (ACT), Vétérinaires sans frontières et l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) impliquent de plus en plus les municipalités et les CRD dans des activités destinées à améliorer les conditions de vie au niveau des communautés de base, bénéficiant souvent d'un cofinancement bilatéral ou multilatéral⁵².

Le scepticisme quant à la légitimité des représentants de la commune et à leur engagement dans la lutte contre la pauvreté semble particulièrement marqué parmi les ONG d'obédience chrétienne et leurs partenaires locaux. Elles ont tendance à voir dans les nouvelles CRD et les municipalités l'émanation de l'État central ou de potentats locaux. À la lumière de leur expérience passée avec les PRL de l'ancien régime, ces ONG optent pour un renforcement des capacités organisationnelles et d'entraide des populations socialement marginalisées à organiser les services et l'infrastructure socio-économique que les pouvoirs publics ne peuvent ou ne souhaitent pas fournir.

4.4. La coordination de la coopération au développement

Le besoin urgent d'une meilleure coordination de l'aide extérieure a été souligné à plusieurs reprises dans les documents d'orientation politique et lors des entretiens (MID, 1998, p. 51). La plupart des représentants des bailleurs de fonds ont exprimé le point de vue selon lequel la coordination de l'appui à la décentralisation est du ressort du gouvernement guinéen et notamment du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Cette coordination devrait inclure la responsabilité d'assurer que la conception juridique et institutionnelle du processus de décentralisation permette aux pouvoirs publics décentralisés de jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté et d'assurer la liaison entre les programmes ou les projets nationaux pertinents et les initiatives à l'échelon local. Il est en même temps largement admis que les capacités du ministère de l'intérieur et de ses services déconcentrés sont insuffisantes pour assurer une telle coordination (Camara, 1999, p. 29 ; MID, 1998, p. 20).

Un certain nombre d'efforts ont été entrepris pour renforcer les capacités de coordination à l'échelon national et local, dont certains ont été activement soutenus par la communauté des bailleurs de fonds. Le (précédent) ministère français de la coopération, par exemple, a fourni une assistance substantielle pour le renforcement des capacités de la DND pour assumer un rôle de coordination. En 1997, une Commission interministérielle de la décentralisation (CIMD) a été établie par décret, mais n'est jamais devenue opérationnelle. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a cofinancé l'évaluation du processus de décentralisation menée conjointement par la DND et le CECI, en 1998. Cette évaluation abordait le problème de la coordination des efforts internes et externes et recommandait l'organisation d'une table ronde sur le sujet (DND, 1998, p. 74).

L'assistance du PNUD pour la formulation du programme-cadre sur la décentralisation et la société civile constitue une autre tentative ambitieuse de stimuler la coordination et d'ancrer l'objectif de décentralisation dans les efforts de développement. Ce programme vise à renforcer les capacités de la DND pour assumer un rôle de coordination et à établir des forums de coordination efficaces, aux niveaux régional et préfectoral. D'après le document présentant la version préliminaire de ce programme, le rôle des bailleurs de fonds devrait se limiter à fournir les ressources nécessaires et à « accompagner les efforts du gouvernement et les initiatives de la société civile dans la réalisation des actions visant l'amélioration des conditions de vie de la population en général, et surtout des groupes les plus démunis ». (MID, 1998, p. 125) Toutefois, une analyse attentive des structures et des modalités proposées soulève le doute quant aux objectifs déclarés de coordination spatiale. À partir de l'information disponible, on pourrait conclure que les structures proposées de coordination à plusieurs niveaux s'ajoutent aux structures déjà prévues dans les documents juridiques, par exemple celles qui

⁵² Vétérinaires sans frontières - France s'est efforcé de rapporter de manière systématique son expérience de collaboration avec les CRD dans la mise en œuvre des programmes de développement rural financés par l'UE (voir Bouy, 1998 ; Vétérinaires sans frontières, 2000).

sont relatives à la planification décentralisée aux niveaux national et local. De plus, il apparaît que les nouvelles structures seront exclusivement ouvertes aux bailleurs de fonds qui cofinanceront le programme ⁵³.

Un certain scepticisme s'est manifesté sur la capacité de cette récente initiative du PNUD à renforcer la coordination. Certains détracteurs ont affirmé que ses modalités financières et institutionnelles ne prenaient pas suffisamment en compte la logique et les engagements financiers des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux potentiels. Selon d'autres, la « récente prolifération de programmes-cadres » n'a pas contribué à harmoniser les efforts d'assistance. En raison du pouvoir politique limité du PNUD, organisation disposant de peu de ressources, cette initiative risque de demeurer sans lendemain.

La coordination entre les bailleurs de fonds de l'UE a largement lieu sur une base informelle ou dans le cadre plus vaste de forums de coordination des bailleurs de fonds. Tandis que les États membres se coordonnent et collaborent activement sur des thèmes d'intérêt commun, la coordination sectorielle et opérationnelle, telle qu'énoncée dans les récentes résolutions du Conseil des ministres de l'Union européenne ⁵⁴, s'exerce essentiellement de manière ad hoc. Cela n'est guère surprenant, étant donné que seuls trois États membres de l'UE disposent d'un programme pays à part entière et que, jusqu'à une date récente, seule la France considérait l'appui direct à la décentralisation comme un domaine prioritaire de l'aide. De plus, la coordination sur les processus de décentralisation sectorielle a été du ressort de groupes consultatifs et de tables rondes organisés par la Banque mondiale ou d'autres organisations des Nations unies.

⁵³ Pour de plus amples détails, voir MID, 1998, p.128.

⁵⁴ Pour de plus amples détails, voir Conseil, 1997a ; Conseil, 1997b.

5. Les liens dans la pratique : le rôle des municipalités

La politique de décentralisation guinéenne diffère selon qu'elle concerne le milieu urbain ou rural. Bien que cette distinction néglige, dans une certaine mesure, la dynamique existant entre zones rurales et urbaines, on peut en effet soutenir que les réalités socio-économiques et les défis auxquels doivent faire face les CRD et les municipalités présentent des différences considérables. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur le rôle des municipalités dans la réduction de la pauvreté, en mettant un accent particulier sur celles de l'intérieur du pays.

5.1. L'urbanisation et la pauvreté urbaine

Sur la base de la documentation disponible sur les politiques et les programmes, on pourrait conclure que les municipalités de l'intérieur du pays représentent une entité quelque peu négligée dans la lutte contre la pauvreté. Manifestement, elles n'ont pas reçu la même attention que les CRD ou que les cinq communes de Conakry en termes d'assistance pour le renforcement de la gestion municipale, le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté⁵⁵.

À cela, trois raisons. En premier lieu, la Guinée demeure un pays à prédominance rurale. En 1996, à peine 29,9 % de la population vivaient en milieu urbain. Ce taux d'urbanisation se situe nettement au-dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne⁵⁶. Le degré relativement peu élevé d'urbanisation résulte de la stratégie de développement rural de Sékou Touré et de sa collectivisation forcée qui a imposé un contrôle strict sur la mobilité des personnes. De plus, la majorité de la population urbaine vit dans la capitale, Conakry. En deuxième lieu, l'ensemble des évaluations sur la pauvreté soulignent que le phénomène est plus répandu et plus marqué dans les zones rurales, expliquant ainsi la concentration des efforts nationaux en matière de réduction de la pauvreté au niveau des campagnes. En termes de degré de pauvreté, les municipalités de l'intérieur du pays connaissent une position intermédiaire entre Conakry et les zones rurales. Toutefois, en raison de la plus grande disparité dans les niveaux de vie et de la proximité des responsables politiques et des agences d'aide, la pauvreté est plus « visible » à Conakry que dans la plupart des villes secondaires. En troisième lieu, du fait des décennies de centralisation dans la prise de décision et la planification économique, l'influence politique et économique de la plupart des municipalités reste faible.

Dans le même temps, les taux de croissance élevés de la population urbaine et de la pauvreté posent de sérieux défis à la gestion et à la planification urbaines. Avec la libéralisation politique et économique, l'urbanisation s'est développée rapidement, passant de 20 % en 1984 à près de 30 % en 1997. On estime que d'ici à 2003, 52 % de la population vivra en milieu urbain, étant donné le taux de croissance démographique élevé que connaissent la plupart des villes secondaires⁵⁷. Du fait de la faiblesse générale de l'infrastructure urbaine, de l'aménagement du territoire et de la gestion des villes, les migrants s'ajoutent souvent au nombre croissant de pauvres vivant dans les périphéries urbaines en pleine croissance. Ce sont surtout les groupes à faibles revenus ou privés d'emploi qui connaissent le plus de problèmes pour accéder à un logement salubre car les niveaux de migration importants et l'absence de sécurité des loyers ont entraîné une spéculation sur les prix. Dans ce contexte, il convient de noter que les chiffres de la pauvreté basés sur la consommation donnent une image incomplète de la situation réelle. Les personnes interrogées soutiennent pour la plupart que les pauvres en milieu urbain sont plus vulnérables et plus facilement sujets à l'exclusion sociale. Ils sont souvent exclus de l'accès aux réseaux traditionnels de solidarité et leur niveau d'autosuffisance est

⁵⁵ Voir également Commission européenne, 1997b, p. 5.

⁵⁶ Cf. ONU, 1996.

⁵⁷ Celui-ci se situe entre 30 et 80 % pour les quatre villes secondaires les plus importantes pour les années 1983 à 1996 (Commission européenne, 1997b, p. 5).

inférieur à celui des pauvres du milieu rural. Les villes situées à l'intérieur du pays disposent également de niveaux de financement extérieur inférieurs à ceux de Conakry, ce qui ne saurait manquer d'avoir des répercussions sur les conditions de vie locales.

Il est, par conséquent, intéressant d'analyser le rôle de ces municipalités nouvellement établies, qui, selon la documentation politique et juridique, sont destinées à devenir des acteurs clés du développement socio-économique.

5.2. Le rôle des municipalités dans la réduction de la pauvreté

Avant d'aborder le point de vue des citoyens sur le rôle de leur municipalité dans la lutte contre la pauvreté, il n'est pas inutile d'examiner brièvement le mandat légal ainsi que certaines caractéristiques générales des municipalités. Comme le montrera l'analyse suivante, cela nous permet d'ores et déjà de tirer certaines conclusions générales sur leur rôle et leurs capacités potentiels pour aborder le problème de la pauvreté.

5.2.1. Analyse du mandat et des dispositions institutionnelles

5.2.1.1. Définition juridique de la commune urbaine

Depuis 1986, une série de décrets et d'ordonnances ont été émis sur les communes urbaines⁵⁸. Le document central concernant les fameuses « communes urbaines de l'intérieur du pays » est l'ordonnance 019/PRG/SSG/90 du 21 avril 1990. Elle définit ces municipalités comme « ...le regroupement des habitants d'une ou de plusieurs localités, unis par une solidarité résultant du voisinage... » Selon la définition juridique, la population de ces entités est désireuse de prendre en charge ses propres intérêts et est à même de trouver les ressources nécessaires à une action qui lui est propre au sein de la communauté nationale et conformément aux intérêts de la Nation (article 1).

Le droit met également en avant un certain nombre de critères démographiques et économiques que les municipalités doivent remplir, à savoir une population d'au moins 5000 habitants, un niveau de développement suffisant et des ressources nécessaires pour remplir leurs responsabilités. La loi accorde au préfet de larges pouvoirs discrétionnaires pour interpréter ces critères et résoudre d'éventuels conflits territoriaux (articles 10 et 11).

Le discours-programme de 1985 et la définition juridique des communes peuvent donner l'impression que la constitution des municipalités a résulté d'un processus largement participatif émanant de la base. Dans la pratique, c'est une approche plus « pragmatique » qui a été suivie : les anciennes « sous-préfectures centrales » ont été abolies pour établir à leur place des municipalités. (Commission européenne, 1997b, p.3).

5.2.1.2. Mandat et responsabilités

L'ordonnance mentionnée ci-dessus accorde aux municipalités un mandat relativement vaste et général en matière de développement socio-économique. Bien que n'y figure aucune référence explicite à la responsabilité de la commune en matière de réduction de la pauvreté, ces nouvelles circonscriptions se sont vu confier un certain nombre de responsabilités éminemment pertinentes pour aborder les causes spécifiques de certaines manifestations de la pauvreté telles que l'illettrisme, la morbidité ou l'insécurité en matière d'exploitation des terres. Par ailleurs, les municipalités jouissent

⁵⁸ On retrouve les plus importants dans un recueil publié par le ministère de l'intérieur (*Recueil des textes législatifs et réglementaires sur l'organisation des communes urbaines en Guinée*).

de la liberté de définir leurs propres priorités et activités dans le domaine de la réduction de la pauvreté, du moment que celles-ci respectent les priorités définies au plan national. (voir encadré 5).

Encadré 5. Responsabilités des municipalités guinéennes

- *Autogestion locale*, à savoir la tenue du registre de l'état civil, la préparation des listes électorales locales, la définition des statuts et l'établissement de l'administration et des services communaux ;
- *Entretien, construction et réhabilitation de l'infrastructure physique et économique* : routes, systèmes d'évacuation des eaux usées, installations publiques d'eau potable, marchés, gares routières et autres installations à caractère commercial appartenant à la municipalité ;
- *Construction, entretien et gestion de l'infrastructure sociale de base* : écoles primaires, postes de santé et centres de premier secours ;
- *Hygiène publique et prévention* : sensibilisation et campagnes de vaccination, prévention et lutte contre les endémies, assainissement et gestion des déchets ;
- *Planification urbaine et entretien des installations publiques* : gestion des terres, mise à disposition et gestion d'infrastructures économiques (marchés, etc.) ;
- *Maintien de l'ordre et de la sécurité publics* : recrutement et gestion de la police municipale (garde communale) ;
- *Responsabilité générale* pour le développement socio-économique et la planification des investissements sur le territoire de la commune, conformément aux intérêts et aux priorités au plan national.

Source : Ordonnance n° 019/PRG/SSG/90 du 21 avril 1990, Chapitre IV – Attributions

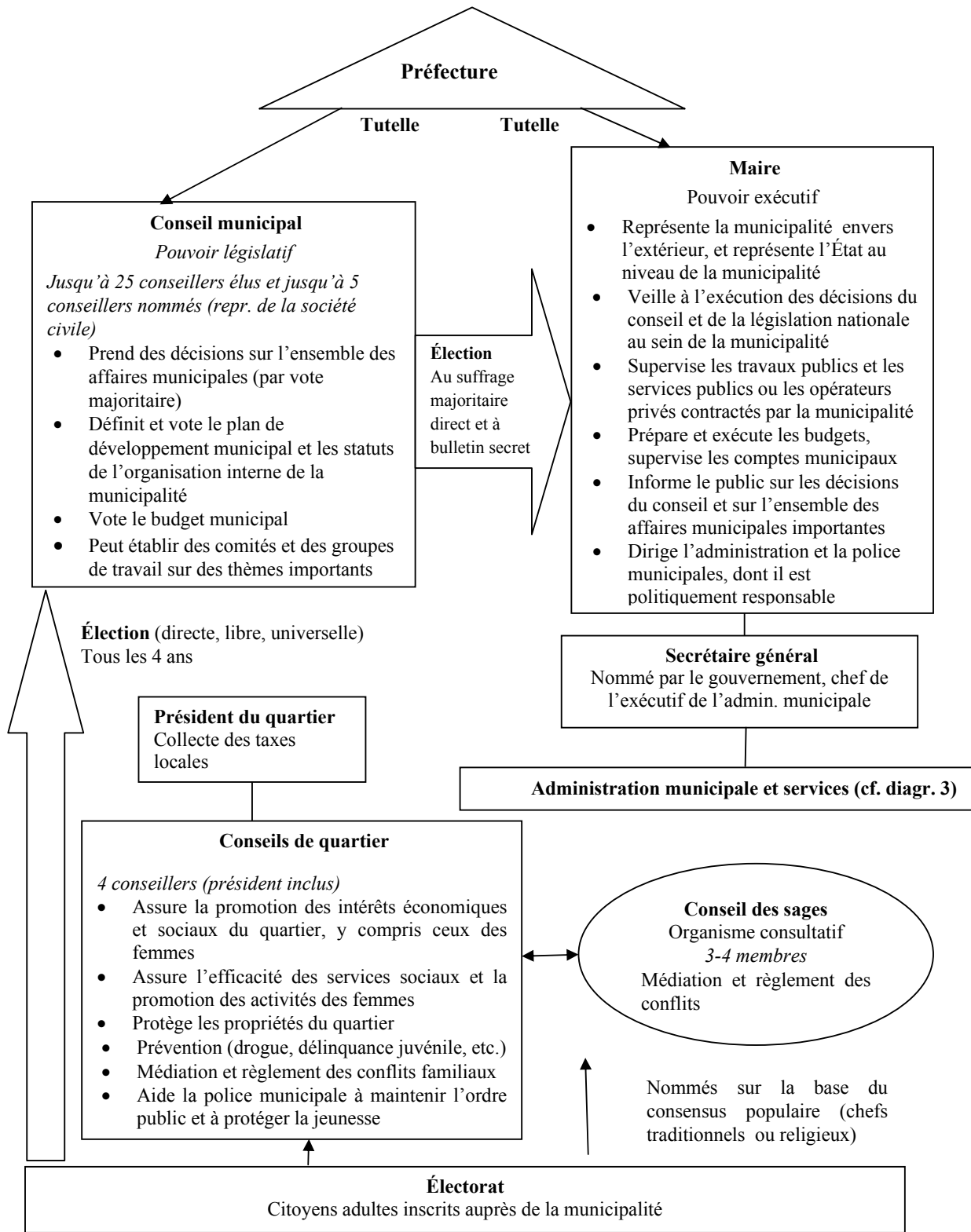
Le décret 093/PRG/SGG du 21 avril 1990 définissant le mandat et la composition des conseils de quartiers ne contient aucune référence directe à la pauvreté en tant que telle. Toutefois, sa formulation ne laisse aucun doute sur le fait que ces organismes disposent d'un mandat dans le domaine de la réduction de la pauvreté. En effet, le décret attribue des compétences d'action concrètes dans le domaine de la politique sociale et de la sauvegarde des intérêts de groupes qui tendent à se retrouver marginalisés de la prise de décision politique à ce niveau (Diasseny, 1996, p. 40).

5.2.1.3. Caractéristiques institutionnelles et possibilités de participation

Chaque municipalité dispose de deux organes centraux : 1) le *conseil communal*, à savoir l'organe législatif, disposant de pouvoirs décisionnels sur l'ensemble des affaires municipales et 2) le *maire*, à savoir le chef de l'exécutif. Les diagrammes 2 et 3 contiennent une information plus détaillée sur la composition, les attributions et les responsabilités de ces deux organes ainsi que sur celles de l'administration municipale. Les caractéristiques institutionnelles peuvent, indubitablement, avoir une influence importante sur le rôle des municipalités et sur leur aptitude à réduire la pauvreté. Cependant, une analyse fondée sur les dispositions juridiques de base peut aisément mener à une généralisation excessive et ne tient pas compte des nombreuses lacunes de la phase d'exécution. Cette étude n'offre pas la possibilité d'évaluer dans les détails les lacunes ni les ambiguïtés du cadre juridique susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des municipalités. Un certain nombre de documents existants proposent déjà une évaluation de ce type⁵⁹. En ce qui concerne la synthèse de la perception des citoyens présentée ci-dessous, il nous semble important de souligner les points suivants :

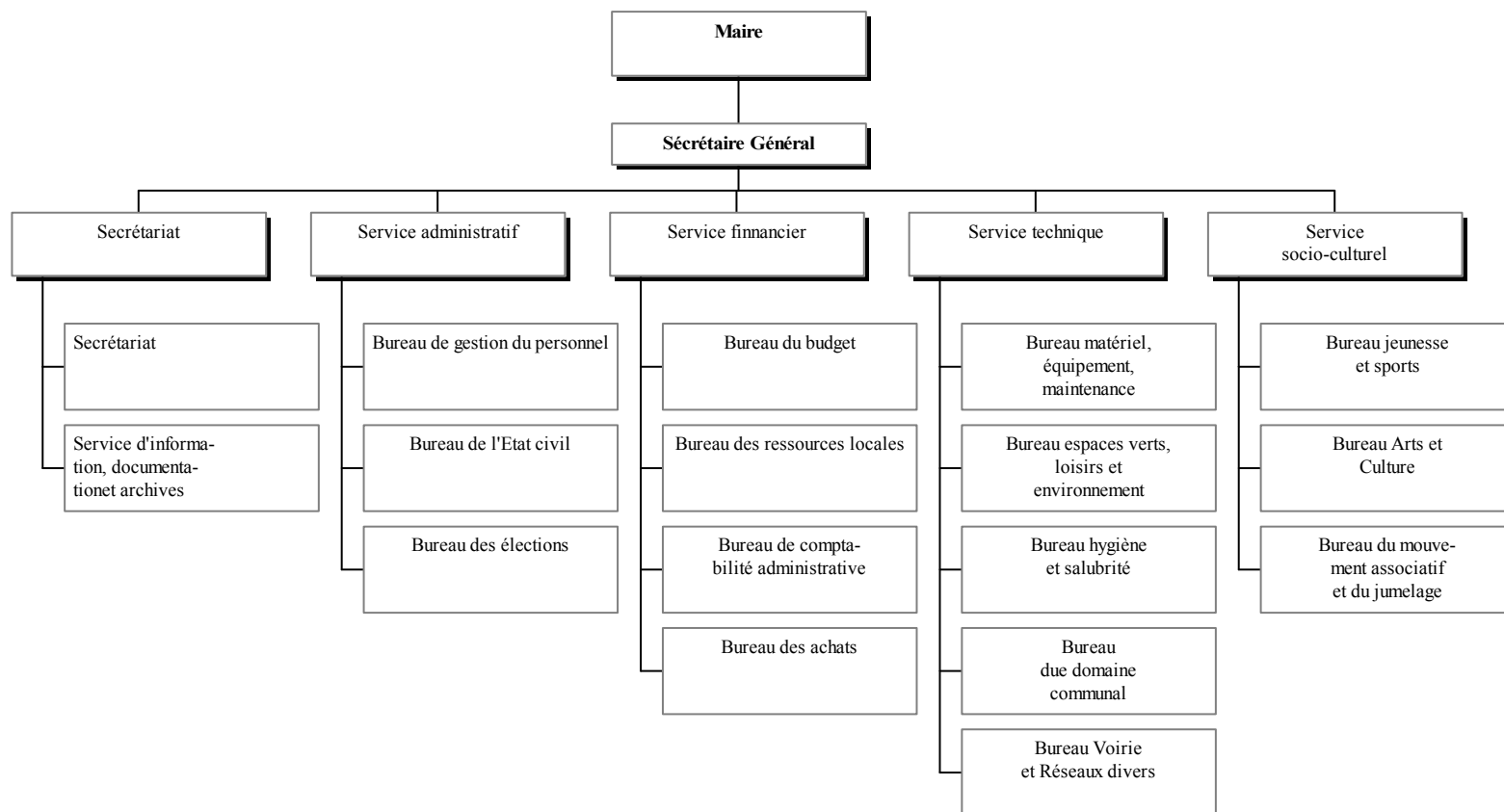
⁵⁹ Pour de plus amples détails, voir MID, 1998 ; Commission européenne, 1997b ; Dioubaté, 1998 ; Dioubaté, 1997.

Diagramme 2. Les institutions municipales



Sources : Ordonnance n° 019/PRG/SGG/90, ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation 1996, décret 093/PRG/SGG du 21 avril 1990 et entretien.

Diagramme 3. L'administration municipale



Source : Commission européenne, 1997c, annexe 3

Possibilités de participation populaire. Selon les déclarations de politique, la décentralisation et le nouveau système local de gouvernance ouvrent de nouvelles possibilités pour l'ensemble des citoyens, sans considération de leurs conditions socio-économiques. Les documents juridiques font référence aux institutions et aux canaux suivants :

- *Élections.* Chaque citoyen remplissant des critères minimaux⁶⁰ peut voter ou présenter sa candidature aux élections municipales. Celles-ci ont lieu tous les 4 ans. Les membres du conseil municipal, de même que le maire, sont élus (voir diagramme 2). Au niveau du quartier, la situation est moins claire. Selon l'ordonnance 079 du 25 mars 1986, les conseils de quartier sont élus par les habitants du quartier. Au moment de la rédaction de la présente étude, l'Assemblée nationale débattait de la question de savoir si les chefs de quartiers devaient être nommés ou élus⁶¹.
- *Participation directe aux affaires municipales.* En principe, l'ensemble des sessions ordinaires du conseil municipal sont ouvertes au public et doivent être annoncées à l'avance. Les procès-verbaux de ces sessions doivent être publics. Chaque citoyen est en droit de demander une copie de ces comptes rendus, du budget et des comptes municipaux, ainsi que des décisions communales. En principe, ces dispositions devraient permettre aux citoyens de poser des questions sur les décisions prises et d'exercer un certain contrôle sur les affaires municipales.
- *Participation indirecte à travers la représentation des intérêts socio-économiques au niveau municipal.* Mis à part les conseillers élus, le préfet peut nommer jusqu'à 5 conseillers supplémentaires représentant des intérêts sociaux et économiques importants. Selon les responsables de la DND, cette disposition a été introduite pour ouvrir de nouvelles possibilités de participation à la société civile et aux acteurs sociaux, au niveau local (par exemple syndicats, associations professionnelles, réseaux d'entraide, groupes de femmes, associations de développement local, etc.). Certains affirment que cette disposition permet aux représentants ou aux défenseurs des plus démunis de faire entendre et de protéger les intérêts de ces derniers. Ces représentants sont toutefois nommés par le préfet, ce qui laisse à l'État le dernier mot sur la désignation des organisations considérées comme représentatives de la société civile au niveau local (article 28 de l'ordonnance 019/PRG/SSG/90). En outre, du fait du manque d'intérêt et du suivi des dispositions légales, ces représentants n'ont fait l'objet, pour la plupart, ni d'une nomination ni d'une consultation systématiques par le passé. Cela signifie que la représentation des intérêts des plus démunis dans la prise de décision au niveau municipal dépend de l'existence de groupes de défense puissants, disposant d'une influence suffisante pour exercer une certaine pression tant sur la préfecture que sur les collectivités locales.

Dans la pratique, ces possibilités sont limitées par de nombreux facteurs. Du côté des citoyens, le taux élevé d'illettrisme, l'expérience historique malheureuse avec les pouvoirs publics et les normes socio-culturelles⁶² peuvent constituer autant d'obstacles à la participation populaire. Par ailleurs, en maints endroits, les fonctionnaires municipaux eux-mêmes font face à des problèmes d'accès à une information pertinente et actualisée sur le rôle et les responsabilités des institutions municipales. Au moment de notre mission de terrain, les autorités nationales responsables n'avaient pas encore conçu ni distribué de guides d'orientation pratique sur les affaires municipales à l'échelon national. Il apparaît des entretiens menés que le développement d'outils appropriés d'éducation civique sur les modes de gouvernement locaux a été largement laissé aux ONG et aux agences d'aide, qui se concentrent sur leurs groupes cibles respectifs. Ainsi, le niveau de conscience et de connaissance des citoyens sur les éléments de base de la libre administration et sur leurs droits et leurs obligations envers les nouvelles collectivités locales varie considérablement, mais semble en règle générale assez faible.

⁶⁰ Pour voter ou être éligible en qualité de conseiller municipal, un citoyen doit être âgé d'au moins 18 ans et jouir pleinement de ses droits civiques. Une fonction dans l'administration communale ou dans l'exécutif national (même temporaire, par exemple dans le cas du service militaire) est incompatible avec le mandat de conseiller ou de maire (article 37 et suivants de l'ordonnance 019/PRG/SSG/90).

⁶¹ Commentaires de M. L. Bah sur la version provisoire de l'étude, novembre 1999.

⁶² Par exemple dans le cas des femmes ou des jeunes.

Mécanisme de recours judiciaire. Toujours sur la base des entretiens menés, il apparaît que l'inefficacité des mécanismes de sanction et notamment de recours judiciaire constitue un autre facteur limitant strictement le contrôle des citoyens et leur pouvoir de sanction à l'égard de leurs représentants municipaux (voir ci-dessous). Les documents d'orientation politique, de même que la législation communale, font peu de références au système judiciaire ou au règlement des conflits portant sur les affaires municipales. Le nouveau système de gouvernance local combine certains éléments traditionnels de règlement des conflits et de concertation avec les aspects d'un système judiciaire moderne. L'élément traditionnel est le conseil des sages. Les membres de ce conseil sont nommés pour une période indéterminée (à savoir jusqu'à révocation) par consensus populaire. Bien que ces sages puissent jouer un rôle important dans le règlement des conflits sociaux et dans l'établissement d'un consensus au niveau du quartier, ils ne fournissent pas de véritable mécanisme de recours judiciaire pour les associations ou les citoyens désireux de défendre leurs droits (civiques) et leurs intérêts face à la municipalité ⁶³.

Les modalités d'un tel recours sont détaillées dans l'article 157 de l'ordonnance 019/PRG/SSG/90. Toutefois, la portée légale et l'application de cet article ne sont pas aisées à comprendre. Il dispose que les citoyens d'une municipalité ont le droit de prendre des mesures afin de défendre leurs droits ou de s'assurer que la municipalité agit conformément à son mandat. Toutefois, il n'existe aucune cour administrative (ni aucun magistrat), à l'exception de la chambre administrative de la Cour suprême. Les affaires de ce type doivent donc être portées devant les tribunaux de droit commun, ce qui ne peut avoir lieu qu'après échec de l'ensemble des « mesures de conciliation » de la tutelle. Ceci signifie qu'un mémorandum expliquant le problème en jeu doit être soumis à la tutelle qui demande alors formellement au conseil municipal de prendre des mesures. Si cette procédure échoue, la Cour peut être saisie. Les entretiens menés suggèrent que ce mécanisme d'appel se révèle plutôt inefficace. Selon Bah, aucun cas d'espèce n'a jamais été rapporté à la presse ⁶⁴. Les raisons en sont la méconnaissance des nouvelles modalités de recours judiciaire, le manque de confiance dans les institutions respectives (tutelle, tribunaux) et le coût de la procédure ⁶⁵. Non seulement les mécanismes de mise en œuvre des procédures légales existantes s'avèrent généralement insuffisants, mais encore la justice paraît particulièrement inaccessible aux couches les plus pauvres, les moins éduquées et les plus illettrées de la population qui ignorent largement leurs droits et ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour les défendre. Les mécanismes de règlement des conflits entre la commune et l'organisme de tutelle sont encore moins clairement définis dans l'ordonnance mentionnée ci-dessus et le recours aux institutions judiciaires semble tout aussi rare. Ainsi, le judiciaire se montre encore très faible au niveau local.

L'identification des priorités en matière de réduction de la pauvreté. En principe, les priorités au niveau municipal sont définies dans un plan de développement qui programme l'ensemble des activités et des investissements nécessaires. Le plan de développement et le budget communal correspondant sont décidés et votés par le conseil municipal. Dans la pratique, ces plans existent dans quelques municipalités seulement et ont tendance à n'être que de simples listes énumératives. Les plans de développement, ou plutôt les listes des investissements correspondants souhaités, sont envoyés à la préfecture et ne peuvent être exécutés qu'après approbation. L'organisme de tutelle dispose de larges pouvoirs discrétionnaires pour modifier les budgets et les plans de développement municipaux afin de satisfaire aux priorités des plans de développement trisannuels de la préfecture. Selon la loi, ce contrôle a priori vise à assurer le respect des priorités nationales ainsi que la satisfaction de la préoccupation d'équité géographique. L'harmonisation des priorités des différentes collectivités locales d'une préfecture ou d'une région a lieu au niveau de comités préfectoraux ou régionaux, en concertation avec les représentants municipaux. Toutefois, ces comités étant encore

⁶³ Conformément au rôle des chefs traditionnels, la loi spécifie les domaines dans lesquels on peut recourir à la médiation et au règlement des conflits : les conflits au sein des familles et entre les familles, l'accès à la terre, le développement harmonieux du quartier (à savoir conformément aux coutumes traditionnelles), la préservation des traditions et des coutumes, la protection de la jeunesse. Les sages peuvent également être consultés pour avis dans les cas où le conseil se trouve divisé par des conflits ou des désaccords internes.

⁶⁴ Bah, *Commentaires sur une version provisoire de l'étude*, 1999.

⁶⁵ Tous les frais liés à cette procédure incombent au plaignant.

largement inefficaces, la plupart des décisions sont encore prises au niveau ministériel, ce qui implique de longs retards. Ce mode d'action peut limiter l'indépendance et la capacité de réponse des municipalités face aux contraintes du développement et aux causes de la pauvreté sur le propre territoire de ces dernières.

5.2.1.4. Capacités techniques et ressources financières

On pourrait affirmer que le rôle que les municipalités peuvent jouer dans la réduction de la pauvreté dépend, dans une large mesure, de leurs capacités (techniques) à stimuler ou à prendre des mesures directes dans le domaine du développement socio-économique et à concevoir une politique sociale dans le cadre de leurs limites territoriales. En principe, l'administration municipale devrait jouer un rôle important pour aider le maire à préparer et à mettre en œuvre les décisions pertinentes et les interventions concrètes du conseil. Toutefois, dans la pratique, peu nombreuses sont les municipalités qui disposent des ressources financières suffisantes ou des compétences en termes de lobbying pour pourvoir aux postes correspondants des divisions techniques et socioculturelles indiquées dans le diagramme 3. Elles doivent faire face à une situation paradoxale. De nombreux postes techniques sont vacants ou occupés par des personnes dépourvues des qualifications appropriées. Simultanément, les municipalités doivent conserver un nombre disproportionné d'effectifs sous-qualifiés provenant des anciens services des sous-préfectures urbaines qui viennent maintenant gonfler les charges salariales des municipalités (Commission européenne, 1997b, p. 15). Ainsi, l'efficacité administrative globale des municipalités a tendance à dépendre assez étroitement de la collaboration des services préfectoraux. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne leur capacité d'intervention dans des domaines pertinents pour le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté au niveau local, y compris leur aptitude à intervenir dans le débat portant sur la conception des politiques aux plus hauts niveaux.

Les textes juridiques mentionnent un vaste nombre de sources internes et externes de revenus municipaux⁶⁶. Les sources de revenus internes des municipalités incluent une vaste gamme de recettes fiscales et non fiscales qui sont en partie partagées avec l'État central (cf. tableau 7). Au stade actuel, la source la plus importante de revenus internes est constituée par l'impôt minimum pour le développement local (IMDL) qui, selon l'évaluation de la DND de 1997, représentait jusqu'à 50-70 % de l'ensemble des ressources internes mobilisées par les municipalités et les CRD. L'IMDL est un impôt forfaitaire annuel de FG 2000 dont est redevable chaque citoyen. D'autres sources importantes de revenus sont constituées par les taxes de marché, la location d'infrastructures commerciales (stands, kiosques) et les taxes de parking ; elles s'élèvent à 80 % des ressources budgétaires, en moyenne, avec l'IMDL.

⁶⁶ Pour de plus amples détails, voir ordonnance 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, chapitre II, Recettes ; Dioubaté et al., 1998c, p. 6-15 ; MID, 1998, p. 35-45.

Tableau 7. Sources des recettes municipales ⁶⁷

Source de revenus	Répartition des revenus		
	Commune urbaine (quartiers)	Préfecture	Administration centrale
Impôts et taxes			
IMDL	60 % (15 %)	25 %	
Patentes ^{a)}	70 %	30 %	
Impôts fonciers	40 %		60 %
Taxe sur les charrettes	100 %		
Taxe sur les armes à feu	100 %		
Taxe d'état civil	100 %		
Taxe d'abattage du bétail	100 %		
Taxe d'hygiène / salubrité ^{b)}	n.d. ^{c)}		n.d.
Taxe d'équipement	100 %		
Taxe de publicité ^{c)}	100 %		
Revenus liés aux propriétés municipales			
Redevance topographique	60 %	40 %	
Droits de place de marché	100 %		
Droits de stationnement du bétail	100 %		
Droits de stationnement de véhicules de bétail	100 %		
Redevance d'inhumation	100 %		
Redevance forestière ^{d)}	100 %		
Redevance des mines et carrières ^{d)}	100 %		
Redevance d'exploitation des sites touristiques	100 %		
Contributions volontaires des citoyens, des associations locales et projets financés par l'extérieur			

- a) Les patentes sont collectées sur une base annuelle auprès des commerçants, des artisans et des propriétaires de boutiques.
- b) La taxe d'hygiène est une amende imposée à tout citoyen dont le domicile ne respecte pas les normes d'hygiène minimales.
- c) Selon Dioubaté et al. 1998, la distribution exacte de celle-ci n'est connue que du seul Office guinéen de publicité, l'institution chargée d'administrer cette taxe au niveau national
- d) Les modalités de perception et de répartition des revenus de ces redevances faisaient toujours l'objet de litiges, au moment de notre mission sur place, du fait de dispositions légales confuses et parfois contradictoires. Les services déconcentrés de l'État refusaient de laisser les collectivités percevoir ces taxes.

Sources : Commission européenne, 1997b, p. 10 ; Dioubaté et al., 1998, p. 7-9 ; Bah, 1999 ; explications

⁶⁷ Ce tableau ne prétend pas fournir une liste exhaustive de l'ensemble des revenus internes fiscaux et non fiscaux des municipalités, mais comprend des exemples importants pour chaque catégorie. Les données proviennent de deux sources : un rapport de Dioubaté et al., 1998, sur les finances locales et une étude de faisabilité réalisée pour l'UE (Commission européenne, 1997b). Toutefois, les entretiens ont révélé une certaine confusion et quelques critiques sur les modalités de répartition des revenus, au moment de notre mission de terrain. Un certain nombre d'études étaient également en cours, visant à évaluer les pratiques actuelles et d'envisager des alternatives possibles. Il convient donc d'utiliser ces données avec prudence.

Dans la plupart des municipalités, peu nombreuses sont les ressources ainsi mobilisées. Les raisons en sont le défaut de statistiques adéquates concernant la base fiscale, le manque de ressources humaines qualifiées, le cadre juridique fragmenté fournissant trop peu d'orientation opérationnelle et les lacunes en résultant au plan de la mise en œuvre. Il existe encore une confusion considérable en matière de modalités concrètes touchant à la collecte d'impôts et à la répartition des revenus entre les municipalités, l'État central et les autres organismes (par exemple, les associations professionnelles). En conséquence, de nombreux revenus parmi ceux mentionnés ci-dessus sont contestés ou ne sont pas intégralement transférés aux municipalités (Commission européenne, 1997b, p. 23 ; Dioubaté et al. 1998, p. 11).

Les sources de revenus externes comprennent des subventions provenant du gouvernement central, des agences de bailleurs de fonds, des ONG, des dons des réseaux d'émigrants et du secteur privé. En principe, toutes les ressources extérieures doivent être intégrées au budget. Dans la pratique toutefois, la plupart du temps, seules les subventions de l'État central figurent dans les comptes⁶⁸. Selon l'évaluation de 1997 de la DND, les subventions de l'État ne représentaient que 8 % de la totalité des ressources extérieures. Celles-ci étaient principalement destinées à la construction des bureaux communaux, à l'équipement bureautique et au complément salarial des maires et du personnel communal (DND, 1998, p. 24).

Selon le ministère de l'intérieur, les transferts ou les subventions provenant du budget du gouvernement central ont considérablement diminué depuis 1993, du fait des contraintes budgétaires générales et du besoin d'orienter les fonds vers d'autres composantes du processus de réforme politique. Parmi celles-ci figuraient l'organisation d'élections parlementaires et l'établissement d'institutions démocratiques au niveau national (MID, 1998, p. 18).

En principe, l'ensemble des revenus internes et externes ainsi que l'ensemble des dépenses sont inscrits au budget et soumis au vote du conseil municipal. Le budget effectue une distinction entre les frais récurrents et les investissements liés aux responsabilités spécifiques énumérées dans l'encadré 5 ci-dessus, lesquels constituent des « dépenses obligatoires protégées », d'une part, et les postes budgétaires facultatifs, d'autre part. La plupart des investissements dans le domaine du développement socio-économique s'inscrivent dans les dépenses obligatoires et, à ce titre, doivent être suffisamment provisionnés dans le budget. Dans la pratique, les dépenses récurrentes ont tendance à consommer la plus grosse part des ressources budgétaires disponibles et laissent peu de possibilités d'investissement⁶⁹. Il convient de mentionner que le préfet dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour modifier les budgets. En l'absence de mécanismes de collaboration efficaces entre les municipalités et l'administration déconcentrée de l'État, ce système laisse beaucoup de poids aux personnalités, ce qui peut constituer une source de conflit ou de blocage, par exemple dans le cas d'affinités politiques différentes aux niveaux municipal et préfectoral.

5.2.1.5. Implications pour les municipalités

Sur la base des dispositions juridiques, on pourrait affirmer que les municipalités guinéennes se sont vu accorder un mandat vaste et extrêmement souple en termes de développement socio-économique, incluant des responsabilités tout à fait pertinentes pour réduire la pauvreté. Les textes juridiques prévoient également des structures institutionnelles (ambitieuses) pour répondre à ces responsabilités. Ainsi, ils fournissent un cadre juridique permettant aux municipalités d'assumer un rôle dans la lutte contre la pauvreté au niveau local.

⁶⁸ Ceci est lié au prélèvement des ressources communales par les représentants de l'organisme de tutelle, en raison d'une attribution juridique ou d'une habitude individuelle.

⁶⁹ De nombreux rapports mentionnent ce problème, mais peu de chiffres sont disponibles. Sur la base des données budgétaires fournies dans un rapport sur le PVS (Tessiore, 1999), la part réservée aux investissements dans les budgets municipaux, en termes de dépenses réelles, pour les municipalités de Kankan, de Kindia et de Boké serait de 37,19 %, 45,79 % et 28,55 % respectivement, ce qui était nettement plus faible que les parts initialement prévues au budget (cf. Tessiore, 1999, annexe 3).

Les dispositions légales, toutefois, restent très générales et laissent une grande marge d'interprétation. Elles ne soulignent pas explicitement le rôle des municipalités dans la réduction de la pauvreté, et elles fournissent peu de conseils pratiques en matière de mise en œuvre. Par exemple elles restent muettes sur la manière de parvenir à une division des tâches et des ressources entre les municipalités nouvellement établies et les structures existantes disposant d'un rôle juridique ou de facto dans les domaines de compétence municipale (tels qu'énumérés dans l'encadré 3). Les textes et les directives juridiques actuels n'abordent pas non plus la question du rôle que les municipalités devraient assumer en matière de promotion de l'équité sociale dans leur fonctionnement et de dépense des fonds publics au quotidien. Étant donné les compétences et les expériences limitées des représentants élus et du personnel municipal, le cadre juridique et les documents opérationnels actuels fournissent trop peu d'indications sur le rôle que les municipalités pourraient jouer dans la réduction de la pauvreté. En outre, le langage, le style et la disponibilité des textes juridiques essentiels, ainsi que les innombrables addenda et mises à jour rendent l'information largement inaccessible à la vaste majorité des citoyens, y compris leurs représentants élus au niveau municipal ou à celui du quartier. Cette situation peut, à son tour, réduire considérablement les possibilités des municipalités de jouer un rôle significatif en termes de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté, ainsi que les possibilités d'une participation accrue par les couches les plus pauvres et les moins éduquées de la population.

L'aide extérieure devrait indubitablement jouer un rôle important pour doter les municipalités des capacités nécessaires, à moyen terme, ou renforcer ces dernières. Toutefois, à long terme, la crédibilité et la capacité de ces nouvelles collectivités locales à aborder le problème de la pauvreté sur le long terme dépendront de leur aptitude à mobiliser et à élargir leurs propres ressources financières et humaines. Il est largement admis que la part des ressources fiscales accordée juridiquement aux municipalités et les capacités nécessaires pour mobiliser les ressources internes ne correspondent pas à l'ampleur des responsabilités transférées. (MID, 1998, p. 43 ; Dioubaté, 1997, p. 21). En réalité, les autorités centrales, par le passé, n'ont jamais correctement rempli un grand nombre de ces responsabilités (par exemple l'entretien des voies publiques, des hôpitaux et des écoles) Ainsi, on fait souvent valoir que les déficits structurels ont tout simplement été transférés au niveau des collectivités locales qui sont encore moins bien pourvues pour les affronter. Comme le démontrera la synthèse suivante de la perception des citoyens, cette situation peut sérieusement limiter la crédibilité de ces nouvelles entités.

5.2.2. Points de vue des citoyens sur le rôle des municipalités. Études de cas conduites à Dabola et à Kankan

La synthèse suivante des points de vue et des observations est fondée sur des entretiens et des discussions de groupes dans deux villes de Guinée et leurs alentours : Dabola, une petite ville de moyenne Guinée, et Kankan, la deuxième ville du pays, située en haute Guinée. Les entretiens ont été menés avec quatre groupes de personnes :

1. Des représentants de différents organismes municipaux et des membres du personnel de l'administration municipale ;
2. Des représentants d'autres organisations et institutions, ainsi que des personnalités de premier plan jouant un rôle important dans les affaires locales (par exemple la préfecture, les ONG, les associations locales, le secteur privé, et les autorités religieuses) ;
3. Des citoyens de milieux socio-économiques et culturels différents, en particulier des personnes vivant dans les quartiers les plus défavorisés des villes en question ;
4. Des représentants et des employés de projets et de programmes financés par l'extérieur, travaillant dans les villes en question et leurs alentours.

Il est à noter qu'il s'est révélé difficile d'impliquer les femmes dans les discussions et les entretiens. À Kankan, notamment, aux questions portant sur leur opinion de la municipalité, les femmes répondaient fréquemment : « Je ne peux pas parler de ces choses politiques ». Cette réaction peut avoir diverses explications, notamment l'expérience historique, la crainte des conséquences de déclarations politiques, le manque de connaissance ou d'intérêt, ou encore le sentiment que les discussions politiques sont du ressort des hommes. Le temps disponible ne permettait pas d'explorer davantage ces raisons, mais la fréquence de cette réponse indique manifestement le besoin de consultations plus approfondies et différenciées selon les sexes.

Les entretiens ont été conduits de manière ad hoc, sur la base d'un guide d'entretien. L'objectif de ces entretiens était d'obtenir un premier aperçu des visions de la population locale sur le rôle des municipalités dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que sur un certain nombre de questions essentielles ayant émergé lors des discussions. La synthèse de points de vue n'est donc pas représentative de la situation globale dans les municipalités guinéennes, où les conditions de vie et les constellations politiques varient de manière considérable.

5.2.2.1. Le contexte socio-économique et politique à Dabola et à Kankan⁷⁰

Ces points de vue doivent être considérés dans le contexte socio-économique et politique spécifique des deux villes. Toutefois, les données disponibles sur les conditions de vie dans les deux villes en question se sont révélées plutôt rares et il apparaît que les municipalités disposent d'informations très limitées sur la situation démographique et socio-économique des populations vivant sur leur territoire. Ce type d'information est principalement disponible auprès des différents services techniques déconcentrés au niveau de la préfecture. Ainsi que le démontre l'analyse, cela limite directement la capacité des municipalités à aborder le problème de la pauvreté et à promouvoir le développement local.

Kankan

Avec une population d'environ 100 000 habitants, Kankan est la deuxième ville de la Guinée, la capitale régionale de la haute Guinée et le siège de la préfecture de Kankan. La ville est située au carrefour d'importantes voies terrestres d'échange commercial.

Avec le recul, on peut dire que Kankan a été particulièrement affectée par l'histoire politique du pays. Ville commerciale et capitale culturelle du peuple Malinké, Kankan a bénéficié d'un statut particulier sous le pouvoir colonial. Par conséquent, la ville a été durement touchée par le retrait brutal des Français en 1958, les représailles politiques qui s'en sont suivies et l'interdiction du commerce privé imposée par le régime de Sékou Touré.

La libéralisation politique et économique a entraîné un certain renouveau de la vie commerciale de la ville, et Kankan est à nouveau aujourd'hui un centre de commerce important pour les matières premières (or, bois) de haute Guinée et de Guinée forestière, et pour les importations des pays voisins que sont la Côte d'Ivoire et le Mali. Toutefois, les deux industries pourvoyeuses d'emplois de la ville, une unité de transformation de jus de fruits et une usine de production de briques, ont été fermées pour manque de viabilité économique dans le cadre du programme gouvernemental d'ajustement structurel et de privatisation. La source d'emploi la plus importante est constituée par une petite usine de transformation du coton, établie dans le cadre du Projet de développement rural de haute Guinée financée par la France. Malgré le niveau élevé de chômage, la ville continue d'attirer des travailleurs migrants des zones rurales alentour, à la population clairsemée.

⁷⁰ Cette section est largement basée sur un rapport de consultant commandité par l'Union européenne dans le cadre de la préparation de son Programme d'appui aux villes secondaires (cf. Commission européenne, 1997c).

Le développement économique de la ville continue de faire face à d'importantes contraintes liées à la faiblesse des infrastructures. Depuis la fermeture de la ligne de chemin de fer reliant Conakry à Kankan vers le milieu des années 1980, la route est la seule liaison terrestre avec la ville. Au moment de notre mission de terrain, la route goudronnée se terminait à environ 70 km de Kankan et le seul moyen de traverser le fleuve Niger était de prendre un petit ferry fonctionnant au diesel. Ainsi, en fonction des conditions météorologiques et du type de véhicule utilisé, accéder depuis Conakry à la deuxième ville du pays prend d'une à deux journées. La liaison directe par voie terrestre jusqu'à Siguiri et la frontière malienne ne fonctionnait pas car le seul ferry traversant le fleuve Niger était en panne. Une autre contrainte majeure est l'absence de réseau énergétique. Toute l'électricité produite dans la ville provient de générateurs au diesel (privés ou collectifs) et suffisent à peine à fournir l'énergie nécessaire aux institutions publiques les plus importantes, telles que l'hôpital et les installations de télécommunications publiques. Les problèmes logistiques liés à l'état des routes et au manque d'électricité ne constituent pas seulement une sévère contrainte pour l'extension de la base productive et la diversification de l'activité économique (développement d'activités de production et de transformation), mais font de la ville l'un des endroits les plus chers de Guinée.

Les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation ont reçu une assistance de l'UE (réhabilitation de l'hôpital régional), de l'ACDI canadienne, de l'Arabie saoudite, du projet de développement rural mentionné ci-dessus, du KFW et du service allemand de développement. Néanmoins, les performances des services de santé restent relativement modestes. Cette situation est imputable, en partie, à l'isolement géographique de la ville, ce qui rend Kankan peu attirante pour l'affectation du personnel de santé publique. Bien que Kankan soit la deuxième ville universitaire du pays, il ressort des entretiens que l'infrastructure de l'éducation primaire et secondaire est nettement insuffisante et se trouve remplacée, dans une certaine mesure, par des écoles chrétiennes ou musulmanes, cofinancées par les bailleurs de fonds européens et arabes.

Cette situation ne résulte pas seulement de la faiblesse générale du développement économique, de l'aménagement urbain et des liens de communication qui caractérise de nombreuses municipalités de l'intérieur du pays. Elle est également liée à la situation politique particulière dans laquelle se trouvent la ville et les zones rurales environnantes en tant que bastion de l'un des principaux partis d'opposition du pays, le Rassemblement populaire guinéen (RPG). Au moment de notre mission sur place, la confrontation entre les forces pro-gouvernementales et le RPG n'était pas parvenue au degré atteint depuis les élections nationales en décembre 1999⁷¹. Toutefois, le climat politique était déjà extrêmement tendu et freinait le développement local (voir les points de vue et les impressions ci-après).

Dabola

Située à la frontière de deux régions géographiques, les montagnes du Fouta Djallon (moyenne Guinée) et la savane de haute Guinée, Dabola et la zone rurale qui l'entoure constituent une « zone tampon » entre deux groupes ethniques importants : les Peuhl du Fouta Djallon et les Malinké de haute Guinée.

Selon le recensement de 1996, la population de Dabola, avec ses 110 000 habitants, a considérablement augmenté depuis l'ouverture de la route goudronnée reliant Conakry et Karoussa.

Dabola conserve le caractère d'un marché rural. Tandis que « l'arrivée de la route », en 1995, a accru le potentiel de Dabola en tant que centre de commerce rural et son attrait pour l'établissement principal de divers projets de services destinés à la zone rurale alentour, les activités industrielles restent limitées à une petite huilerie, installée avec l'aide de la Chine en 1970. La Société de bauxite de Dabola-Tougué, une joint venture avec l'Iran, entretient le projet d'ouvrir une usine de transformation de l'aluminium. Cependant, étant donné que les exportations dépendent du fonctionnement de la liaison ferroviaire avec Conakry, ce projet n'a pas encore vu le jour.

⁷¹ Pour des informations plus détaillées sur ce sujet, cf. Englebert, 1999, p. 547.

5.2.2.2. Points de vue sur le mandat et les responsabilités de la municipalité

Les points de vue sur le mandat des municipalités varient assez considérablement selon le milieu socio-économique et le niveau d'éducation des personnes interrogées⁷². Toutefois, la majorité des personnes ayant répondu à cette question, notamment celles provenant des faubourgs les plus pauvres, avait une idée assez imprécise du mandat et des fonctions de la municipalité. Pour la plupart des citoyens, la municipalité était, avant toute chose, associée au maire, l'autorité mandatée pour prélever les impôts et les redevances et pour diriger les forces de police municipales. Selon une opinion fréquemment exprimée, la municipalité avait « remplacé » les PRL et « le maire administrait les citoyens de la municipalité ». Ainsi, la municipalité était perçue comme un niveau administratif entre le citoyen et le gouvernement.

Néanmoins, les citoyens reconnaissaient assez largement que, contrairement aux autres institutions publiques, le maire était élu et était donc, en principe, « leur » représentant. Malgré un certain nombre de critiques sur l'efficacité de la démocratie locale et des représentants au niveau municipal, ils considéraient comme important le fait que des élections soient tenues et qu'il existe, du moins théoriquement, un choix entre différents partis. Les citoyens les plus jeunes, en particulier, reconnaissaient qu'un mandat tiré des élections devait fournir une motivation plus solide « pour réaliser quelque chose au nom des électeurs » qu'un mandat fondé sur une désignation de force, émanant des sphères supérieures, comme c'était le cas avec les PRL.

En l'absence d'information plus concrète, la plupart des personnes sondées ont estimé que la municipalité avait une certaine responsabilité dans l'amélioration des conditions de vie en général. À cet égard, il s'agissait de s'attaquer aux causes de la pauvreté généralisée et des catastrophes, en améliorant les conditions sanitaires, en modernisant l'infrastructure routière et en assurant l'accès à l'eau potable ou à l'éducation élémentaire.

Quant à une action ciblée sur les pauvres, les points de vue exprimés divergeaient. De nombreux représentants municipaux ainsi que certains interlocuteurs aisés du quartier central du marché étaient d'avis qu'un ciblage des fonds municipaux en faveur des pauvres serait souhaitable mais qu'on ne pouvait compter dessus. Étant donné le montant extrêmement limité des fonds disponibles et le niveau élevé de pauvreté absolue, la définition de critères d'action serait hautement polémique. En outre, de telles mesures ne feraient qu'attirer davantage de migrants depuis les zones rurales avoisinantes, encore plus pauvres. Ils ont insisté sur le fait que l'extrême pauvreté devait être traitée à l'aide des réseaux de sécurité traditionnels ou à travers les communautés religieuses. Une seule exception était envisagée : l'appui aux groupes de producteurs ou aux groupes d'entraide de femmes, qui étaient apparemment considérés comme un « bon investissement ». D'une opinion générale, c'était les femmes qui supportaient le principal fardeau de la pauvreté, tout en étant les plus dynamiques pour y faire face.

Les populations vivant dans les quartiers les plus défavorisés des villes ne partageaient pas le point de vue selon lequel la réduction de la pauvreté était principalement du domaine des réseaux privés de sécurité et des organisations de bienfaisance. Elles soulignaient le fait que certains services et certaines installations devaient être fournis par les institutions publiques, afin de créer les conditions préalables à la prise en charge des plus démunis par eux-mêmes et à la réduction de la pauvreté. Elles ont souligné que le maire devrait être un représentant de *tous les citoyens*, y compris les pauvres. Même si les fonds disponibles étaient limités, les représentants de la municipalité avaient néanmoins la responsabilité de s'informer sur les conditions de vie et les besoins des citoyens les plus défavorisés, afin de pouvoir effectuer des choix en toute connaissance de cause, en matière de dépenses publiques.

⁷² La population plus jeune (masculine) s'est montrée, dans l'ensemble, plus consciente des fonctions et des responsabilités concrètes des nouvelles institutions que les générations plus âgées.

5.2.2.3. Points de vue sur les activités et les modes d'intervention

Dans une ville comme dans l'autre, le niveau de confiance des citoyens des quartiers périphériques, concernant les activités de la municipalité, était relativement bas, notamment dans les quartiers les plus pauvres de la périphérie.

Les citoyens associaient principalement la municipalité aux trois activités suivantes : la collecte de l'impôt de développement local (IMDL), le bureau de l'état civil et les activités de la police municipale, toutes activités qui avaient tendance à donner une image plutôt négative de la municipalité aux yeux des citoyens. Des informations sur d'autres activités n'ont émergé qu'à la suite de questions spécifiques sur les interventions potentielles, et les opinions sur le rôle et la contribution de la municipalité divergeaient considérablement d'une personne à l'autre.

À **Dabola**, par exemple, les activités suivantes dans le domaine du développement socio-économique ont été mentionnées lors d'entretiens avec des conseillers et des membres de l'exécutif municipal :

- l'organisation d'un système d'évacuation des déchets de portée limitée (principalement autour de la place du marché) ;
- la construction de 28 latrines publiques (dont 8 étaient entièrement financées sur le budget de la municipalité, le reste étant cofinancé par le PNUD à concurrence de 70 % des coûts de construction) ;
- le cofinancement de la construction d'un petit pont (à 30 % du coût total);
- une subvention de 30 % du budget de la commune pour la construction d'une école primaire de trois classes, les 30 % restants étant financés par le Programme d'appui aux initiatives de base avec l'assistance du PNUD ;
- le cofinancement de la construction d'un abattoir (à 70 %) ;
- la mobilisation de la population pour des campagnes de santé et le suivi des maladies endémiques ;
- le règlement des conflits familiaux et des litiges fonciers.

Selon certains représentants de la municipalité, le conseil avait établi un comité permanent des affaires sociales qui collaborait avec le conseil des sages du quartier pour régler les conflits familiaux et les litiges fonciers. Ce rôle de la municipalité était qualifié d'important par ceux qui en étaient conscients, car, à leur avis, ce type de querelles constitue une barrière significative au développement économique.

La mobilisation de la population pour des campagnes de santé et le suivi des maladies endémiques a également été considérée comme une contribution directe à l'amélioration des conditions de vie. Toutefois, cette activité était plutôt associée à une collaboration entre un projet de santé financé par GTZ et les institutions au niveau du quartier, plus proches des préoccupations des citoyens que les représentants au niveau municipal.

Les citoyens résidant dans les quartiers du centre de la ville étaient plus conscients – si tant est qu'ils l'étaient – du fait que la municipalité avait embauché des personnes pour nettoyer le marché et participer à la construction de l'abattoir, sujet de grand débat parmi les citoyens. Tandis que certaines personnes interrogées prétendaient que c'était le maire qui avait construit l'abattoir, d'autres pensaient que l'installation avait été financée par un projet initié et largement soutenu financièrement par une association d'émigrés. Une des personnes interrogées a objecté que cela ne faisait pas de grande différence de savoir qui avait contribué à quoi, car l'abattoir n'avait jamais été utilisé. Bien que la construction ait débuté au début des années 1990 et que le toit ait été récemment terminé, l'équipement de refroidissement manquait encore et il était peu probable que l'on trouve l'argent pour l'acheter. Ainsi, le projet était « un éléphant blanc qui n'avait jamais profité à personne, mais qui avait absorbé beaucoup d'argent qui aurait pu être mieux utilisé ailleurs⁷³ ».

⁷³ Commentaire d'un instituteur.

À Kankan, un aperçu de l'ensemble des investissements municipaux a été préparé pour un séminaire sur le Programme pilote d'appui au villes secondaires (PVS). Cet aperçu montre que les interventions de la municipalité en appui au développement local ont tourné autour de trois axes d'investissements : l'infrastructure routière, l'infrastructure du marché et l'hygiène publique. Bien que les investissements municipaux aient augmenté entre 1995 et 1996, on observe une tendance à la baisse depuis 1997 ⁷⁴ ».

Tableau 8. Investissements effectués par la municipalité de Kankan

Activité	Investissement	Financement
1995		
Élagage des arbres sur la route (2 km)	2 800 000	Budget communal
Reprofilage de rues (17 km)	9 750 000	“
Revêtement de l'aire du marché Dibida (27 km)	1 500 000	“
Curage des caniveaux du centre ville (27 km)	4 400 000	“
Curage du canal central (2,6 km)	1 800 000	“
<i>Total</i>	<i>20 250 000</i>	
1996		
Achat d'une moto pour l'état civil	1 160 000	Budget communal
Achat de 2 bicyclettes pour les administrateurs du marché	250 000	“
Reprofilage des rues (17 km)	23 616 800	“
Assainissement-curage des caniveaux (27 km)	8 800 000	“
Construction d'un hangar à la gare routière	3 062 450	“
Avance sur le prix d'un hangar pour le marché Sogbé	3 400 000	“
Construction de 5 kiosques au marché Sogbé	1 904 900	“
Intervention au niveau des marchés et mosquées	5 013 000	“
<i>Total</i>	<i>47 247 150</i>	
1997		
Construction de dépotoirs, achats briques-sable-gravier	17.500 000	Budget communal
Rechargement de rues, gare routière, villa des hôtes	3 955 000	“
Construction de 2 dépotoirs	1 600 000	“
Reprofilage-curage des caniveaux	8 279 000	“
<i>Total</i>	<i>31 334 000</i>	
1998		
Construction d'une décharge finale d'ordures (15km)	3 000 000	Budget communal
Participation à la construction de la clôture d'un cimetière	175 000	“
Assainissement hebdomadaire	6 600 000	“
Bouchage des trous sur les artères principales de la ville	700 000	“
Reprofilage d'une rue dans un quartier et de la gare routière	1 500 000	“
<i>Total</i>	<i>11 975 000</i>	

Source : commune de Kankan. Fiche de présentation de la commune de Kankan. Séminaire de lancement du Programme P.V.S. à Kankan, le 20/21/23 août 1998.

⁷⁴ Les chiffres de 1998 ne couvrent que les 6 premiers mois. Selon le secrétaire général, toutefois, aucun nouveau projet d'investissement n'était attendu pour le restant de l'année, en raison de la faible mobilisation fiscale.

Le degré de connaissance des citoyens sur la nature des investissements était généralement faible. Dans les quartiers du centre de la ville, les citoyens savaient que la municipalité fournissait une subvention alimentaire pour les séances de nettoyage publiques du système d'évacuation des eaux usées. Quant à l'amélioration des rues mentionnée dans le tableau 8, un certain nombre de doutes se sont exprimés à son égard, étant donné l'état de délabrement de l'infrastructure routière communale.

La plupart de nos interlocuteurs disposant d'une certaine connaissance du mandat de la municipalité estimaient que la portée de l'action municipale était extrêmement étroite. À ce qu'il semblait, elle était largement inspirée par trois considérations : éliminer les risques les plus aigus pour la santé publique, investir dans des activités pour lesquelles un financement extérieur était aisément accessible (infrastructure routière, assainissement, infrastructure pour les marchés) et élargir les sources de revenus non fiscales (infrastructure commerciale).

L'« approche actuelle » de la municipalité faisait l'objet de critiques largement répandues. Les lignes d'intervention mentionnées ci-dessus ne répondaient pas aux problèmes les plus urgents de l'électorat, selon les avis exprimés. Un solide consensus s'est établi sur le fait que trop peu de mesures avaient été prises pour répondre au grave déficit d'installations scolaires élémentaires, au manque d'électricité et à l'état de délabrement de l'infrastructure routière communale. Ces deux derniers déficits étaient vus comme une entrave importante à l'activité économique et à la sécurité publique⁷⁵. Dans l'un des quartiers périphériques pauvres, ont souligné nos interlocuteurs, l'accès aux infrastructures sanitaires et éducatives devenait encore plus problématique. La population à servir avait considérablement augmenté ; or, la municipalité concentrait ses investissements dans les quartiers du centre et la population ne disposait pas des ressources nécessaires pour compenser le manque d'investissements municipaux par des contributions volontaires.

Pour illustrer le manque d'engagement dans le développement socio-économique, les interlocuteurs citaient souvent la situation affligeante dans le domaine de l'éducation primaire. Quelle que soit la tendance politique, une certaine incompréhension se manifestait de manière générale sur les raisons pour lesquelles les autorités municipales n'entreprenaient aucune action ni ne demandaient aucune aide du gouvernement central. De source préfectorale, environ 2000 enfants s'étaient inscrits à l'école primaire publique en 1998, mais seuls 500 avaient été admis étant donné le manque d'installations adéquates. Malgré ce déficit manifeste, l'option de solliciter la réhabilitation et la construction de salles de classes dans le cadre d'un programme national n'avait pas été poursuivie par la municipalité.

La plupart des citoyens étaient d'avis qu'au cours des deux dernières années, la municipalité avait fourni « très peu d'appui aux activités qui étaient largement organisées et cofinancées par les autres », à savoir les associations d'émigrés, les initiatives de quartiers ou de citoyens, les ONG locales, les projets financés par les bailleurs de fonds ou par le parti du maire (le RPG). Ils estimaient généralement que la municipalité accordait trop peu de reconnaissance et d'appui aux initiatives privées et aux efforts de prise en charge des citoyens par eux-mêmes qui contribuaient à améliorer les conditions de vie locales. De nombreux interlocuteurs pensaient également que la municipalité devait être beaucoup plus active dans l'approche des bailleurs de fonds pour obtenir un financement direct et attirer l'attention de ces derniers sur les initiatives de prise en charge des citoyens par eux-mêmes au niveau des quartiers.

Le tableau 9 fournit une vue d'ensemble des associations de citoyens et des initiatives ayant attiré l'attention et, dans certains cas, ayant reçu une aide de la municipalité. Bien que ce tableau fournisse peu d'éléments quant au mandat, à la composition socio-économique et à la portée des activités de ces associations, il montre que l'initiative et l'investissement privés ont remplacé ou complété l'investissement public dans les domaines de compétences de la municipalité, tels que l'éducation et l'hygiène publique.

⁷⁵ Selon nos interlocuteurs, les activités commerciales des femmes étaient particulièrement affectées par cette situation. En effet, les femmes venant de la périphérie et des villages voisins pour vendre leurs produits devaient interrompre leur commerce bien avant le coucher du soleil car elles ne se sentaient pas en sécurité pour voyager dans l'obscurité.

On peut conclure des entretiens que le tableau ne fournit qu'un aperçu rudimentaire des initiatives et des efforts privés pour améliorer les conditions de vie locales à Kankan. On n'y trouve, par exemple, aucune référence aux activités des communautés religieuses ou des associations de quartier. Les exemples mentionnés lors des entretiens concernaient les efforts des communautés bordant le Niger pour protéger le littoral de la rivière afin de sauvegarder les zones de pêche, la réhabilitation et la construction de l'infrastructure communale au niveau des quartiers (routes, infrastructure culturelle), et les installations scolaires gérées par les communautés religieuses. Il s'agit d'exemples intéressants car ces initiatives au niveau des quartiers étaient généralement perçues comme une réponse directe et efficace aux besoins de la base, du fait du haut degré d'appropriation locale et du « contrôle social » dans l'attribution et la gestion des fonds.

Il convient de relever que, de même qu'à Dabola, les comptes rendus sur les contributions respectives de la municipalité et des associations privées dans la réalisation de travaux d'intérêt public divergeaient sensiblement entre ceux des représentants de la municipalité et ceux des organisations concernées.

Tableau 9. Contributions privées enregistrées⁷⁶ à l'infrastructure et aux activités socio-économiques dans la ville de Kankan (août 1995 - août 1998)

Organisation civique responsable (période d'intervention)	Activité / investissement	Modalités de financement
Union pour le développement de Kankan (1997-1998)	Clôture d'un cimetière	Contributions volontaires
“	Construction de 3 salles de classes	Contributions volontaires
Groupement pour la protection de l'environnement (1995-1998)	Reboisement et embellissement des artères publiques	Projet PACIPE et bassins versants ⁷⁷
“	Transformation artisanale de produits agricoles	“
Club d'instruction civique (1996-1998)	Instruction civique au niveau des collèges et lycées publics et privés de la commune de Kankan	Contributions volontaires (cotisation des membres du club)
Coopérative d'assainissement de la ville de Kankan (1996-1998)	Assainissement d'une place	n.d.
Association Batè Sabaty (1996-1997)	Assainissement des marchés de la commune de Kankan	Par les associés

Source : Commune de Kankan. Fiche de présentation de la commune de Kankan. Séminaire de lancement du Programme P.V.S. à Kankan, le 20/21/23 août 1998

⁷⁶ Ce tableau ne reprend que les contributions qui ont été enregistrées par la municipalité de Kankan. Lors des entretiens, un certain nombre d'autres activités ont été mentionnées, dont la municipalité n'était apparemment pas informée.

⁷⁷ Le Programme d'assistance technique à la communication et à l'information sur la protection de l'environnement (Pacipe) est un programme régional financé par l'UE dans six pays africains. Le Programme régional d'aménagement du Fouta Djallon et des bassins versants du Haut-Niger fait également l'objet d'un financement de l'UE. Il convient de relever que les membres du Groupement pour la protection de l'environnement ont affirmé lors des entretiens qu'ils avaient couvert une partie substantielle de l'investissement initial dans les activités reprises au tableau 8 grâce à leurs cotisations.

Conformément aux critiques évoquées ci-dessus, de nombreux représentants d'ONG et de projets financés par les bailleurs de fonds ont affirmé qu'ils avaient peu - voire pas du tout - de contacts avec les institutions municipales. Soit ils ne considéraient pas la municipalité comme un acteur important du développement local, soit ils étaient impliqués dans la mise en œuvre de programmes à l'échelle régionale ou nationale pour lesquels la responsabilité politique demeurait de facto au niveau de la préfecture.

Les projets et les programmes dans le domaine de l'hygiène publique, de la santé et de l'assainissement constituaient une exception. Dans ces domaines, les institutions municipales et les conseils de district étaient considérés comme disposant d'un mandat clair. Par ailleurs, le transfert de compétences et les efforts de renforcement des capacités locales étaient promus dans le cadre de programmes de décentralisation sectorielle subventionnés par l'extérieur. Dans le domaine de la gestion des déchets, la municipalité avait externalisé les services et les travaux de construction auprès d'un certain nombre d'ONG locales et d'entrepreneurs privés qui avaient reçu une assistance pour renforcer leurs compétences ou acquérir de l'équipement dans le cadre de certains projets financés par les bailleurs de fonds⁷⁸. Dans le domaine de la santé, le service de développement allemand coopérait avec des conseillers au niveau des quartiers, membres de comités de santé. D'autres projets avaient contacté la municipalité pour des campagnes de santé publique ou de sensibilisation. Toutefois, la réaction et l'engagement des représentants élus, tant au niveau municipal qu'à celui du quartier, étaient jugés « plutôt passifs », à savoir limités à une présence aux réunions des comités de santé, pour lesquelles une indemnité de séance était versée, et à l'octroi d'une autorisation pour les campagnes.

Il a été reconnu que les ressources disponibles aux niveaux de la municipalité et des quartiers étaient sans doute trop limitées pour permettre à ces nouvelles institutions de contribuer de manière sensible à l'amélioration des conditions de vie sur le court terme. Toutefois, de nombreux interlocuteurs ont fait remarquer qu'il existait une large volonté de la part des populations de contribuer aux activités d'investissement répondant à leurs besoins et au développement local de leurs villes. À cet égard, un certain nombre de personnes ont souligné que la plupart des améliorations ne nécessitaient pas beaucoup d'argent. Afin d'effectuer le lien avec les efforts existants en matière de prise en charge des citoyens par eux-mêmes, la municipalité n'avait qu'à adopter un rôle plus actif pour initier le dialogue avec les citoyens, les projets bénéficiant d'un financement extérieur et les ONG actives au niveau de la ville.

Bien que certaines de ces critiques aient pu être motivées par des considérations politiques ou liées à une méconnaissance des ressources et des capacités disponibles, le sentiment était généralement partagé, au-delà des sensibilités politiques, sur le fait que les municipalités ne disposaient pas d'une stratégie ni d'une vision claire en matière de développement socio-économique. Pour beaucoup, le fait que les conseillers et les représentants de l'administration municipale n'avaient pas montré d'intérêt pour une évaluation systématique des besoins ni consulté ou informé les citoyens sur leurs projets et leurs activités pour l'avenir illustre cette lacune.

5.2.2.4. Points de vue sur l'efficacité et la transparence des affaires municipales

Le faible degré de conscience des citoyens sur le rôle de la municipalité par rapport aux critiques évoquées ci-dessus met en évidence certains déficits en termes d'efficacité et de transparence dans les processus de prise de décision au niveau local et dans la gestion des affaires municipales.

⁷⁸ Tel PRIDE, un programme de microcrédits financé par USAID pour des projets dans le domaine de l'assainissement urbain et de l'enlèvement des déchets, appuyé par l'UE, la coopération française et l'AFVP.

a) Le conseil municipal

Dans une ville comme dans l'autre, il s'est avéré que le conseil, organe clé en matière de prise de décision, n'était pas pleinement opérationnel. À **Dabola**, les séances obligatoires du conseil avaient lieu. Toutefois, en qualité de membre du Parlement représentant le PUP, le maire était bien plus puissant et plus expérimenté que n'importe quel membre du conseil et l'on sentait que la prise de décision lors des séances du conseil tournait largement autour de sa personne. Ainsi, la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif n'était pas si claire. Par ailleurs, les citoyens avaient l'impression qu'en l'absence du maire, la prise de décision était souvent bloquée par des querelles entre conseillers représentant les intérêts de clans différents. À **Kankan**, le maire a admis rencontrer de grosses difficultés pour convoquer les séances obligatoires du conseil, car la municipalité était apparemment dans l'incapacité de verser les 50 000 FG attendus au titre d'indemnités de réunion.⁷⁹ Pour remédier à cette situation, il avait recours à des séances extraordinaires pour lesquelles les conseillers ne s'attendaient pas à recevoir d'indemnités. Bien que cette pratique ait pu réussir à assurer formellement un fonctionnement limité du conseil, elle a considérablement réduit la transparence dans la prise de décision. De nombreux interlocuteurs ont exprimé de sérieux doutes sur le conseil en tant qu'organe délibérant et sur le fonctionnement des commissions.

Les jeunes, notamment, se demandaient si l'âge, le sexe, les qualifications et l'image que les conseillers avaient d'eux-mêmes étaient compatibles avec les responsabilités générales de ceux-ci et une approche plus active envers la réduction de la pauvreté et la responsabilisation des groupes marginalisés. Ils avaient l'impression que certains conseillers n'étaient peut-être plus en mesure d'assister régulièrement aux séances et de participer aux commissions de travail, du fait de leur grand âge et de leur mauvais état de santé. Par ailleurs, l'impression générale était que, une fois élus, les conseillers municipaux avaient pour principale préoccupation de consolider la base de leur pouvoir au niveau de leur propre clientèle plutôt que d'améliorer les conditions de vie des groupes les plus pauvres et les plus marginalisés. Ainsi que le formulait l'une des personnes interrogées dans la banlieue pauvre de **Kankan** : « Même si ces gens étaient préoccupés par nos conditions de vie, ils ne pourraient pas venir prendre la mesure de la situation ».

Il a été largement admis dans les deux villes que la sous-représentation actuelle des femmes et des jeunes au sein des conseils, tant au niveau municipal qu'à celui des quartiers, était « peu salubre ». À **Dabola**, une femme avait été nommée conseillère par la préfecture, représentante dotée de pouvoirs purement consultatifs. À **Kankan**, quatre femmes étaient membres du conseil. Toutefois, quasiment aucun de nos interlocuteurs n'était conscient de cet état de fait. Les interlocuteurs des deux sexes s'accordaient sur le fait que la composition actuelle des conseils aux niveaux de la municipalité et des quartiers perpétuait la marginalisation des segments les plus dynamiques de la société par rapport à la politique locale. En même temps, ils justifiaient cette situation qu'ils voyaient comme un phénomène culturel, partiellement auto-imposé en ce qui concerne les jeunes gens et lié à des niveaux d'éducation trop peu élevés en ce qui concerne les femmes. Parmi les contraintes importantes s'imposant aux femmes issues des milieux les plus défavorisés, l'obligation de supporter le fardeau de grandes familles était souvent mentionnée. Ainsi, elles ne disposaient tout simplement pas du temps ni des ressources nécessaires pour rechercher un rôle plus actif dans les organes de prise de décision locaux. Du fait de leur éducation limitée, elles ne savaient pas non plus comment approcher les autorités publiques et manquaient des compétences nécessaires pour formuler efficacement leurs revendications auprès de leurs représentants locaux.

La plupart des membres du conseil, dans une municipalité comme dans l'autre, avaient participé à des sessions de formation. La formation dispensée, néanmoins, était considérée comme insuffisante pour doter les conseillers des compétences (techniques) nécessaires pour gérer les affaires municipales et « rendre la municipalité opérationnelle en tant qu'équipe ». Les raisons de ces lacunes semblaient

⁷⁹ Il convient de noter qu'il n'existe aucune obligation légale de verser des indemnités de réunion. Le législateur laisse au conseil le soin de fixer un montant de 50 000 FG maximum, en fonction de la situation économique de la commune. Toutefois, ainsi que le faisait remarquer le maire, la somme de 50 000 FG avait été versée par le passé et, à ce titre, était attendue par les conseillers.

résider dans le manque d'orientation pratique des sessions de formation, l'absence de soutien et de suivi. Il a été également admis que, en fonction de leur niveau d'éducation et de leur âge, les conseillers disposaient de capacités différentes pour « absorber » l'information et les connaissances dispensés⁸⁰. À **Kankan**, on avait également l'impression qu'une grande partie des connaissances et des capacités avaient été « perdues » du fait des changements fréquents apportés à la composition du conseil et des remaniements politiques de l'exécutif municipal en résultant.

b) Le maire et l'administration municipale

Dans les deux villes, l'efficacité de l'exécutif municipal était limitée par des facteurs politiques. À **Dabola**, le maire était en poste depuis les premières élections municipales. On reconnaissait généralement sa compétence en matière sociale et le succès de sa carrière politique. Néanmoins, siégeant au Parlement en tant que membre du *Parti de l'unité et du progrès* (PUP), il n'avait guère de temps à consacrer aux affaires municipales. Il avait donc largement délégué la gestion des affaires courantes de l'exécutif au *secrétaire général*. Malgré un mécontentement considérable quant à la gestion des affaires municipales, un certain nombre de citoyens ont affirmé que cette situation présentait un avantage : les intérêts de la ville étaient représentés au niveau national et le maire pouvait exercer une certaine pression auprès du gouvernement et des bailleurs de fonds de Conakry pour obtenir le financement de projets.

À **Kankan**, la situation était radicalement différente. Au moment de notre mission d'étude, la ville était gouvernée par son quatrième maire, un candidat du *Rassemblement populaire guinéen* (RPG). Selon l'impression générale, toutes tendances politiques confondues, le maire et la préfecture faisaient passer la politique politicienne avant les affaires communales et gênaient réciproquement leur action. Ceci avait apparemment mené à une situation où la communication et l'interaction entre la mairie et la préfecture, situées à deux minutes à pied l'une de l'autre, avaient abouti à l'impasse.

Lors des entretiens, les deux parties se sont accusées mutuellement d'inaction et de manque d'engagement envers la réduction de la pauvreté et le développement local. Les représentants de la municipalité se sont plaints de ce que la préfecture et les services techniques déconcentrés ne leur fournissaient pas les statistiques, l'orientation ni l'assistance technique requises pour effectuer leur travail. De plus, ils estimaient que, du fait que la municipalité était aux mains de l'opposition, leurs démarches auprès du gouvernement central en vue d'obtenir des subventions et une assistance technique avaient peu de chance d'aboutir. Enfin, ils avaient l'impression que la préfecture préférerait concentrer son expertise sur les zones rurales environnantes, car celles-ci recevaient davantage d'attention et de fonds de la part des bailleurs. De leur côté, les représentants des services préfectoraux déploraient le manque de volonté, de la part de la mairie, d'accepter leur avis technique. Ils ont également critiqué le manque d'intérêt de la municipalité pour saisir les opportunités de financement disponibles dans le cadre des programmes nationaux. À leurs yeux, la municipalité avait délibérément choisi de ne pas solliciter de financement pour l'infrastructure municipale requérant une collaboration avec la préfecture. Nous ne disposions pas du temps nécessaire pour approfondir davantage ces allégations. Toutefois, il était manifeste que cette situation avait considérablement réduit la portée générale de l'action publique en matière de développement local et de réduction de la pauvreté à Kankan.

Les problèmes de sous-effectifs qualifiés et de manque de capacités au niveau de **l'administration municipale** dominaient dans une ville comme dans l'autre. La situation de Kankan était plus problématique, du fait des différences d'affinités politiques entre le conseil municipal et la préfecture. Bien que les conseillers de **Dabola** aient déploré que de nombreux postes restaient à pourvoir, un nombre relativement important de fonctionnaires de l'administration centrale avait été dépêché pour occuper des fonctions clés. En outre, la municipalité avait été en mesure d'embaucher du personnel pour l'enlèvement des ordures, des gardes municipaux et du personnel de secrétariat sur ses propres

⁸⁰ Il a été admis que l'âge avancé et l'illettrisme constituaient un obstacle au renforcement des capacités.

ressources. La collaboration avec les services préfectoraux était considérée comme satisfaisante. À **Kankan**, seul un poste sur quatre prévus pour l'administration municipale avait été pourvu et il s'agissait principalement de fonctions auxiliaires et de police. L'administration municipale était largement concentrée entre les mains du secrétaire général.

Il était le fonctionnaire le plus ancien au niveau de la municipalité et l'un des rares membres de l'administration municipale à travailler en permanence au siège provisoire, qui se montrait manifestement insuffisant pour héberger les services municipaux d'une ville de cette taille⁸¹. L'expertise technique en matière de développement socio-économique manquait. La collaboration entre la commune et les services préfectoraux, qui aurait pu compenser le déficit de personnel municipal qualifié, restait inopérante du fait des rivalités politiques évoquées ci-dessus.

c) Mobilisation, gestion et attribution des ressources

Une raison importante évoquée pour expliquer le faible niveau des activités réside dans la situation financière des municipalités. Dans une ville comme dans l'autre, il était généralement admis que le maire « n'avait pas réellement les moyens de faire grand-chose dans le domaine du développement socio-économique » s'il dépendait seulement des revenus internes. Bien que la mobilisation de l'IMDL soit comparativement élevée à **Dabola**, où elle se situe entre 67 % et 72 % de la base fiscale estimée, les membres du conseil ont déploré qu'au cours des trois dernières années, la municipalité n'avait pas toujours été en mesure de recouvrir la part qui devait lui revenir de la préfecture. En outre, de nombreuses « pressions exceptionnelles » s'exerçaient sur le budget municipal, telles que les dépenses pour l'accueil et le divertissement de délégations ministérielles ou préfectorales, des contributions à un match de football national, etc. L'exemple suivant illustre clairement les limites rencontrées par la situation financière de la municipalité. Selon le secrétaire général de Dabola, la partie revenant à la municipalité sur les impôts prélevés en 1997 devait être de 7,7 millions de FG, y compris la contribution des quartiers. Le montant effectivement reversé par la préfecture est décrit comme étant « substantiellement inférieur ». Étant donné que le coût d'une école primaire de 3 classes est estimé à 15 millions de FG, la marge de manœuvre pour exercer un impact réel sur la pauvreté est pour le moins restreinte, ainsi qu'il a été relevé.

À **Kankan**, la situation était encore plus sombre. Seuls 44,8 % des revenus attendus de l'IMDL y avaient été mobilisés depuis octobre 1998. Les autres taxes, telles que les patentes commerciales et les taxes sur la propriété n'étaient pas prélevées par la municipalité. Celle-ci n'avait pas les compétences techniques nécessaires pour estimer la base fiscale et considérait qu'il incombait à la préfecture de lui fournir les statistiques correspondantes⁸². Les revenus municipaux montraient une tendance à la baisse. Cette situation n'était pas seulement liée au manque de ressources humaines destinées à superviser l'efficacité de la collecte des impôts, mais également à une large évasion fiscale. À partir des entretiens, on peut conclure que ce non-paiement des impôts n'était pas dû en premier lieu au fait que ceux-ci étaient considérés comme trop élevés. Au contraire, pour de nombreux interlocuteurs, l'IMDL était relativement abordable (le prix d'un poulet). Le non-paiement était plutôt un moyen légitime de « résistance politique » et une manière de « manifester son mécontentement » à l'égard de la gestion des affaires locales de Kankan. De l'avis de nombreux citoyens, l'IMDL était largement absorbé par la préfecture et l'État central qui avaient peu fait pour améliorer les conditions de vie dans

⁸¹ Le siège provisoire consistait apparemment en un secrétariat et un bureau pour le maire. La construction d'une mairie moderne et spacieuse avait débuté en 1995. D'après les entretiens menés avec les citoyens habitant ou travaillant près du chantier, le bâtiment était presque achevé, mais le mobilier et l'équipement manquaient encore. Depuis que le conseil était gouverné par le RPG, la construction s'était arrêtée. Pour les uns, ce retard était imputable au fait que les subventions pour le siège de la municipalité devaient faire l'objet de négociations avec le gouvernement central, pour les autres à des efforts insuffisants dans la gestion du chantier.

⁸² À la préfecture, nous avons été informés qu'il n'existait pas de statistiques actualisées ni de ressources disponibles pour mener une telle évaluation. Le mandat et le statut de la chambre de commerce locale, ouverte en avril 1998, ses relations avec les autres autorités fiscales et le secteur privé local n'étaient pas tout à fait claires. Lors des entretiens, l'institution a été présentée comme un prestataire de services pour le secteur privé local qui considérait la lutte contre la fraude fiscale comme l'une de ses principales tâches.

la ville dirigée par le parti d'opposition. Par ailleurs, l'ensemble des familles politiques partageait le sentiment selon lequel la médiocre performance et le faible sens des responsabilités des institutions municipales ne justifiaient pas le paiement d'un impôt pour le développement local. En outre, un certain nombre d'interlocuteurs ont souligné le fait que l'IMDL passait pour être « contraire au sens de l'Histoire ». Ils ont expliqué que cet impôt par tête d'habitant n'était pas sans rappeler aux citoyens la « capitation » prélevée par le pouvoir colonial et abolie après l'indépendance parce qu'elle était considérée comme injuste. On nous a également expliqué que les habitants de Kankan étaient traditionnellement exemptés de cette taxe parce qu'ils avaient « ouvert le pays au pouvoir colonial ». Ainsi, outre les considérations politiques mentionnées ci-dessus, de nombreuses familles de Kankan refusaient de payer l'impôt pour des raisons historiques. Le temps imparti ne nous a pas permis de mener plus loin les recherches sur les fondements historiques et l'exactitude de cette vision des choses.

Les entretiens menés dans d'autres régions du pays ont révélé une réticence générale à payer des impôts au gouvernement local et à la préfecture qui, estimait-on, donnaient peu en retour. Toutefois, la situation à Kankan et dans les zones rurales avoisinantes semblait particulièrement problématique et préjudiciable au développement local. Ainsi que le faisait observer un interlocuteur :

« Nous sommes dans un cercle vicieux : les gens ne paient pas leurs impôts car ils n'ont pas constaté beaucoup d'impact en termes de développement local ou parce que leur parti (le RPG) leur a demandé de ne pas payer. De cette manière, les recettes fiscales de la municipalité et de la préfecture ont chuté. En conséquence, la plus grande partie des ressources fiscales sont maintenant utilisées pour couvrir des frais de fonctionnement, et les gens constatent encore moins d'investissements dans le développement local. Donc, ils voient encore moins de raisons de payer les impôts. Cette situation est, naturellement, dangereuse tant pour la préfecture que pour la municipalité car elle érode leur crédibilité et la base de leur pouvoir. C'est pourquoi il a été décidé par le gouvernement central que la préfecture aiderait à collecter les impôts, ce qu'elle fait avec l'aide de la police. Cela rend l'État central encore plus impopulaire et place le maire dans une position ambiguë... »

d) Communication et obligation envers les citoyens de rendre des comptes

Aussi bien à Dabola qu'à Kankan, les efforts des représentants municipaux étaient considérés comme insuffisants pour informer les citoyens sur les décisions et les priorités en termes de dépenses⁸³. Aucune trace d'efforts *systématiques* visant à communiquer auprès de l'électorat les décisions du conseil ou les priorités en matière de dépenses n'était visible. Les responsables de la municipalité évoquaient fréquemment l'argument selon lequel les citoyens ne manifestaient aucun intérêt dans les processus de prise de décision ou la gestion des affaires municipales ; ils ne s'intéressaient qu'aux résultats. Par conséquent, la municipalité ne voyait pas le besoin d'intensifier ses activités en matière d'information et de consultation du public.

Aucune des deux villes n'avait élaboré de plan de développement. La plupart des interlocuteurs, c'est-à-dire ceux qui n'avaient aucun lien personnel direct avec les représentants de la municipalité, ont déclaré qu'ils ne connaissaient pas les critères utilisés pour décider des priorités en termes d'investissements ou de subventions à certaines initiatives privées. Il semble que, le plus souvent, l'information n'était diffusée que grâce aux facteurs incitatifs ou aux conditionnalités extérieurs, à savoir, dans le cas des campagnes de santé publique conduites à Dabola, soutenues par le projet de santé financé par la GTZ, ou l'inauguration du Programme de promotion des villes secondaires à **Kankan**. Dans cette localité, on avait mis un terme à la pratique d'un maire précédent consistant à annoncer sur les ondes de la radio locale les décisions importantes et les activités du conseil. De nombreux interlocuteurs ont déploré cet état de fait, car ils considéraient ce moyen comme efficace

⁸³ Il semble que, dans de nombreux cas, l'information n'ait été diffusée que lorsqu'il existait un facteur de stimulation externe, à savoir dans le cas de l'annonce de campagnes de santé publique ou de l'inauguration d'une collaboration avec des projets financés par des fonds extérieurs.

pour sensibiliser le public et susciter l'intérêt dans les affaires municipales, ainsi que pour mobiliser les contributions volontaires aux chantiers publics (en termes de main-d'œuvre et d'autres formes de dons). L'annonce des contributions à la radio présentait également l'avantage de fournir un « effet démonstratif » : les citoyens étaient incités à donner car leurs efforts étaient reconnus et ils avaient l'impression que s'exerçaient un certain « contrôle social » et une vérification dans la destination des fonds.

À **Dabola**, le maire a regretté que l'option d'informer les citoyens par la radio ne soit pas disponible car la ville était hors de portée de toute station de radio. Néanmoins, il semble que les autres canaux d'information, tels que les annonces au cours de la prière du vendredi ou les initiatives de communication ou d'information par les « chefs de quartier », y étaient plus répandus qu'à Kankan. Toutefois, ainsi que le montrent les critiques exprimées plus haut, l'information communiquée à travers ces canaux avait tendance à être plutôt rudimentaire et laissait place à la spéculation.

Le manque de transparence dans la gestion et l'utilisation des recettes fiscales était sévèrement critiqué lors des entretiens et, dans une ville comme dans l'autre, certaines allégations se sont fait entendre sur des détournements de fonds. Simultanément, la grande majorité des personnes interrogées ont admis qu'elles n'avaient jamais posé de questions sur ce point au chef de quartier chargé de collecter les taxes, bien qu'elles soient conscientes de leur droit à cet égard. Un consensus général régnait toutefois parmi les citoyens sur le fait que ce type de question ne serait pas apprécié. Certains craignaient que de telles interrogations puissent être vues comme une critique implicite de l'autorité et qu'elles aient des « conséquences négatives ». D'autres répondaient qu'ils avaient toujours payé leurs impôts sans connaître la destination de l'argent ainsi collecté, alors pourquoi demander maintenant ? Enfin, très peu pensaient que ce type de questions puisse recevoir une réponse honnête.

5.2.2.5. Points de vue sur l'impact de la décentralisation

La plupart des personnes interrogées ont déclaré spontanément que la décentralisation était « une bonne chose », qui avait contribué à l'amélioration des conditions de vie. Cette évaluation positive, toutefois, se référait plus à la déréglementation de l'économie locale et à la liberté d'association qu'à la décentralisation politique et administrative et à l'établissement des municipalités.

Dans une ville comme dans l'autre, les interlocuteurs voyaient dans la municipalité un acteur plutôt marginal du développement local et de la réduction de la pauvreté. En termes d'importance, elle arrivait bien après les groupes d'entraide, les organisations d'émigrants, les projets bénéficiant d'un financement extérieur, les ONG, le secteur privé et l'État central. Pour un certain nombre de personnes, cette nouvelle entité n'avait aucune valeur ajoutée, mais représentait simplement un autre échelon bureaucratique imposant des taxes à la population. Les habitants des quartiers pauvres pensaient qu'ils étaient davantage susceptibles de recevoir l'attention et l'appui des bailleurs de fonds et des ONG que des institutions municipales. De leur point de vue, l'« établissement » de la municipalité n'avait pas eu de résultat tangible pour eux, mis à part le droit de participer aux élections municipales.

Les interlocuteurs estimaient par ailleurs que la déréglementation, la libéralisation politique et la déconcentration du secteur social avaient largement contribué à l'amélioration des conditions de vie. Ces réformes avaient permis de mettre à disposition davantage d'assistance et d'expertise extérieures au niveau local, de construire et de réhabiliter les infrastructures sociales de base, et elles avaient fourni un certain espace politique aux initiatives citoyennes, permettant aux ONG et au secteur privé de prendre une part active au développement local.

Bien qu'ils aient reconnu qu'il était, en principe, de la responsabilité des citoyens de veiller à ce que les gouvernements locaux répondent aux besoins de leurs électeurs, ils considéraient comme minimales les occasions d'influencer et de contrôler les processus de prise de décision et les priorités en termes de dépenses. Pour eux, les occasions de participer aux affaires municipales se limitaient à voter lors

des élections municipales et à fournir une contribution volontaire aux chantiers publics. Cette estimation ne reflète pas seulement une vaste ignorance des dispositions juridiques et un manque de communication et de mécanismes de sanction appropriés. Elle est également la marque d'une expérience historique négative en matière d'autorité publique (décentralisée) et, par voie de conséquence, d'une absence de culture rendant les hommes politiques redevables de leurs actions.

Il n'est dès lors guère surprenant que de nombreuses personnes aient déclaré leur manque d'intérêt pour l'action de la municipalité. Le sentiment général était que la seule préoccupation des conseillers consistait à rester au pouvoir et à servir leur propre clientèle. Les personnes interrogées dans les quartiers les plus pauvres de la ville ont répondu que les activités de la municipalité ne figuraient pas parmi leurs préoccupations car elles avaient « suffisamment à faire pour assurer la subsistance de leurs familles ». Cette réponse était particulièrement fréquente parmi les femmes interrogées.

Certains des interviewés se sont demandés s'il existait un réel espace politique permettant aux municipalités de jouer un rôle important en matière de développement socio-économique. Dans les deux villes, les citoyens avaient l'impression que la proportion des ressources attribuées à la municipalité et surtout aux conseils de quartiers était trop modeste pour qu'ils puissent réellement contribuer à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les habitants de **Kankan** ont fait valoir que le seul maire à avoir entrepris des efforts importants pour améliorer les conditions de vie n'avait pas été réélu. Ceci en dépit de la haute estime dans laquelle il était tenu par la société et du fait que ses efforts pour encourager l'initiative locale en faveur des affaires municipales étaient évoqués en termes élogieux. Mais c'était un homme politique indépendant ; ne bénéficiant pas du soutien d'un parti, il n'avait aucune chance d'être réélu. Le fait que les affaires municipales soient guidées par les jeux de pouvoir, à l'échelon local, et par la politique, à l'échelon national, plutôt que par des objectifs de développement local et de réduction de la pauvreté posait problème. Pour certains, il s'agissait d'un dysfonctionnement inhérent au système politique et à la manière dont le processus de décentralisation et de démocratisation était mis en œuvre. D'autres avaient une vision plus positive des choses : selon eux, il s'agissait d'une étape de transition nécessaire dans un processus d'expérimentations et d'erreurs. Les électeurs allaient progressivement prendre conscience de leurs nouveaux droits civiques et apprendre à en user avec plus d'efficacité.

Bien que la majorité de nos interlocuteurs aient exprimé leur déception ou leur manque d'intérêt en ce qui concerne les activités de leurs représentants municipaux, un large consensus se dégagait sur le fait que les nouvelles autorités décentralisées étaient préférables à celles de l'ancien système. La composition du conseil municipal reflétait leurs propres préférences politiques, plus étroitement que les PRL ne l'avaient fait, et, à part le prélèvement de la taxe locale, la municipalité ne se mêlait pas de l'activité économique et sociale de ses citoyens. Ainsi que le formulait l'une des personnes interrogées :

« Je ne vois pas d'activités susceptibles d'être mises en œuvre par la municipalité pour nous aider à surmonter la pauvreté. Toutefois, il me semble que ces nouvelles autorités constituent un progrès. Une fois que vous avez voté et que vous avez payé vos impôts, on vous laisse en paix. Vous n'êtes pas sans cesse mobilisé pour des réunions politiques et vous pouvez vivre votre propre vie. Notre travail est devenu beaucoup plus facile à planifier depuis que les PRL ne sont plus là. »

Ce point de vue pourrait sembler relativement cynique à un observateur extérieur. Replacé dans le contexte local, il donne une idée de la confiance qu'il s'agit encore d'établir pour ancrer les nouvelles formes participatives de gouvernement dans un pays dont la population se heurte encore à l'héritage de décennies d' « administration autoritaire » répressive.

5.2.3. Comment augmenter la valeur ajoutée des municipalités dans la lutte contre la pauvreté ?

La majorité des personnes avec lesquelles nous avons discuté se sont montrées peu convaincues de la possibilité, pour les municipalités, de devenir des acteurs efficaces en matière de réduction de la pauvreté à l'échelon local. Les anciennes générations, notamment, qui gardaient en mémoire l'administration coloniale et le régime de Sékou Touré, avaient tendance à se montrer négatives et méfiantes à l'égard de toute structure prétendant « mobiliser » la population pour le développement local.

Ce sont principalement les citoyens de sexe masculin, jeunes et possédant un certain niveau d'éducation, qui proposaient une vision ou avançaient des propositions concrètes sur la manière de renforcer le rôle des municipalités dans le développement local. Ils avaient le sentiment que ces nouvelles entités pouvaient fournir un cadre pour aborder certaines causes de la pauvreté d'une manière plus efficace que le gouvernement central ou les institutions au niveau préfectoral. Mais il faudrait un engagement politique à long terme pour doter ces institutions d'un rôle plus important en matière de réduction de la pauvreté et de développement local, quelles que soient les affinités politiques de l'électoral local. Cela requerrait également certains efforts pour clarifier le mandat et les compétences des institutions municipales par rapport aux autres acteurs locaux, et le transfert de ressources humaines et financières à ces institutions. Enfin, un changement de mentalité s'imposerait. Il faudrait apprendre à récompenser les compétences, les résultats et l'engagement dans un développement local bénéficiant à tous, plutôt que de s'attacher à des critères de sélection traditionnels, tels que l'âge et l'appartenance tribale. Cela impliquerait également d'accepter que la politique ne reste pas le domaine exclusif des hommes et de poser certaines questions sur l'emploi des fonds publics. De tels changements ne se concrétiseraient que lentement, car l'influence des mauvais souvenirs, les craintes profondément ancrées et les valeurs culturelles traditionnelles restent puissantes. Tout cela nécessiterait du temps et un engagement solide à long terme de la part du gouvernement pour promouvoir et financer un processus de décentralisation démocratique et une nouvelle gouvernance locale plus ouverte, orientée vers la collaboration et la complémentarité des différents acteurs disposant de capacités et de mandats (légaux ou de fait) en matière de développement local et de lutte contre la pauvreté.

De l'avis des interlocuteurs, les entraves les plus fortes au renforcement du rôle des municipalités dans le développement socio-économique, à court et moyen termes, résidaient dans le manque de crédibilité des conseils et administrations aux yeux de leur électorat, et bien souvent aussi, dans l'érosion de leur légitimité politique. Outre les changements évoqués ci-dessus, on pourrait tenter de surmonter ces obstacles en combinant les mesures suivantes, au niveau des représentants locaux, des autorités centrales et de leurs partenaires :

5.2.3.1. Évaluation des conditions de vie et des entraves au développement socio-économique

Dans les deux villes étudiées régnait le sentiment général selon lequel la municipalité n'était pas consciente des principaux écueils qui gênaient le développement socio-économique ou bien qu'elle avait choisi d'ignorer les problèmes des populations démunies. L'idée a donc été émise que la première étape vers un rôle plus efficace en matière de lutte contre la pauvreté consisterait à passer en revue les problèmes qui se posaient dans les différents quartiers de la ville. Une telle évaluation ne nécessiterait pas obligatoirement d'études très approfondies. Elle pourrait se fonder sur des consultations avec les institutions au niveau du quartier (chef de quartier, associations traditionnelles et groupes d'entraide), les autorités religieuses et les représentants des différents groupes socio-professionnels. Étant donné l'absence d'accès à des statistiques (fiables) et de fonds disponibles pour lancer une telle enquête, une consultation directe avec les groupes de base permettrait de se forger une

meilleure idée des priorités locales en matière de réduction de la pauvreté. Parallèlement, le maire devrait rechercher à établir un dialogue permanent avec le secteur privé, les ONG et les projets bénéficiant d'un financement extérieur établis en ville. Ces derniers étaient présentés non seulement comme le moteur du développement économique et social, mais également comme une source d'information et de savoir-faire pour la planification du développement. Sur la base de cette information, la municipalité pourrait ensuite prendre une décision, en toute connaissance de cause, sur les problèmes à traiter en priorité et sur la façon d'assurer le financement et l'appui des différents types d'activités à partir des canaux disponibles (budget municipal, redevances des utilisateurs, contributions volontaires, ONG et bailleurs de fonds, etc.). Au terme de ce processus de consultation, la municipalité serait également à même de transmettre l'information utile aux bailleurs de fonds ou aux ONG disposés à appuyer les différents groupes de base dans leurs efforts de réduction de la pauvreté ou de promotion du développement local.

5.2.3.2. Un engagement visible en faveur des activités de développement socio-économique

Pour les interlocuteurs, il était important que la municipalité fasse des efforts concrets pour répondre aux besoins urgents en matière de développement local (par exemple la sécurité publique, les infrastructures scolaires) ou remédier aux problèmes de pauvreté particulièrement chroniques (par exemple l'accès insuffisant à l'eau potable et les problèmes d'assainissement dans les quartiers les plus pauvres). Étant donné le niveau élevé de la pauvreté, certains ont suggéré que la principale ligne d'action devrait être guidée par la préoccupation de répondre aux problèmes touchant la grande majorité des citoyens, au-delà des distinctions sociales (par exemple les mesures visant à améliorer le cadre et les conditions de l'activité économique, l'investissement dans l'éducation primaire, un rôle actif dans l'appui aux campagnes de santé publiques et la gestion des centres de santé, l'entretien des installations et des établissements publics). Primordiale, une préoccupation plus marquée pour le suivi étroit de la mise en œuvre des chantiers publics éviterait toute mauvaise gestion des fonds et assurerait un bon retour sur investissements.

L'ensemble des citoyens souhaite un engagement plus important dans le réinvestissement des ressources fiscales au niveau du quartier. En fonction de leur point de vue sur la représentativité des institutions, leur fonctionnement et leur loyauté - ce point de vue variant considérablement -, ils ont également proposé d'accroître la part des impôts destinée aux conseils de quartier ou de réserver un pourcentage donné des revenus municipaux aux subventions directes en faveur des initiatives de prise en charge des citoyens par eux-mêmes à ce niveau. Étant donné le taux élevé de chômage, certains interlocuteurs ont plaidé pour un appui spécifique en faveur d'activités génératrices de revenus. D'autres ont fait valoir que les subventions devraient être strictement limitées à l'infrastructure socio-économique afin de pouvoir bénéficier au plus grand nombre et de limiter les risques d'abus.

Le ciblage sur les pauvres a fait l'objet de controverses. La manière la plus neutre, la plus rentable et la plus acceptable socialement de contribuer directement à l'amélioration des conditions de vie des segments les plus pauvres de la population locale semblait consister à assurer que les initiatives d'autoassistance des quartiers les plus défavorisés reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cadre du programme de subventions mentionné ci-dessus.

De tels efforts, a-t-il été souligné, nécessiteraient la définition et la mise en œuvre de critères d'attribution clairs, une forte promotion ainsi qu'un suivi étroit, afin d'assurer un accès aux fonds équitable et ouvert à tous. Dans l'ensemble, on a pu noter une certaine dose de scepticisme sur le fait que les représentants municipaux étaient les mieux placés, à ce stade, pour concevoir et gérer un tel programme. Celui-ci dépasserait leurs capacités techniques actuelles et risquerait de devenir la proie de pressions clientélistes. Il devrait donc idéalement être confié à une ONG ou à toute autre structure neutre, disposant d'une expérience éprouvée dans la gestion de programmes de ce type.

5.2.3.3. Communication, information et consultation des citoyens

Le manque de confiance des citoyens et leur faible intérêt pour les activités de leurs représentants élus imputable au manque d'information sur les dispositions légales dans le domaine et la gestion des affaires municipales. La communication des décisions du conseil, la consultation des parties prenantes sur les priorités en matière d'investissements municipaux et les mécanismes destinés à assurer une plus grande transparence dans l'utilisation des recettes fiscales étaient jugés essentiels si les municipalités étaient amenées à devenir de nouveaux points d'entrée de l'aide extérieure et de véritables partenaires en matière de coopération décentralisée.

Des efforts plus systématiques visant à identifier et à soutenir des moyens efficaces de communication et de sensibilisation étaient considérés comme une condition préalable essentielle pour faciliter le dialogue entre les citoyens et leurs représentants locaux. Les mesures concrètes proposées dans ce contexte comprenaient la promotion de la radio locale, la traduction de l'information pertinente dans les langues locales, l'intégration de l'éducation civique dans les programmes scolaires et d'alphabétisation au niveau national, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des moyens d'information traditionnels.

5.2.3.4. Procédures visant à renforcer l'influence des femmes et des jeunes

Parmi nos interlocuteurs les plus jeunes, il était largement reconnu qu'un renforcement de la représentation des intérêts des femmes et des jeunes serait souhaitable dans la perspective du développement. Les opinions sur les mesures appropriées pour promouvoir la responsabilisation politique de ces groupes divergeaient considérablement. Tandis que certains réclamaient une limite d'âge et des quotas, d'autres répondaient que ces mesures ne seraient jamais appliquées correctement si elles étaient perçues comme entrant en conflit avec les valeurs et les structures de pouvoir traditionnels. Certains ont également souligné le risque que des quotas réservés aux femmes pour des postes au conseil ou dans le personnel administratif seraient simplement remplis par des femmes plus aisées, pas nécessairement plus réceptives que les hommes aux préoccupations et aux aspirations des femmes défavorisées.

Les deux voies suivantes ont été qualifiées de prometteuses pour la promotion de la responsabilisation des femmes (pauvres), à court et moyen terme. En premier lieu, des efforts ciblés d'éducation civique et des campagnes de sensibilisation abordant la question du rôle des femmes d'une manière sensible. En second lieu, le renforcement des capacités organisationnelles des femmes et de leur force de pression grâce à l'appui de leurs associations et de leurs groupes d'entraide. Cette approche indirecte semblait préférable parce qu'elle mettrait en valeur le statut social des femmes d'une manière plus durable et leur permettrait de « se battre pour » la représentation de leurs intérêts dans les affaires municipales. Des progrès considérables en matière de promotion de la responsabilisation politique des femmes passeraient toutefois par l'amélioration structurelle de leur accès à l'éducation et au savoir. Dans cette même perspective, certaines personnes ont mis l'accent sur l'importance du rôle à jouer par les municipalités pour faciliter l'accès à l'éducation primaire en investissant dans l'infrastructure scolaire. Les femmes ont également souligné le besoin de changer la division traditionnelle des rôles et des tâches. À leurs yeux, les mesures efficaces de responsabilisation dépendaient largement des interventions et des incitations extérieures (par exemple dans le domaine du planning familial, de l'alphabétisation fonctionnelle, de la sensibilisation à la scolarisation des filles, etc.).

5.2.3.5. Mécanismes visant à accroître le contrôle des citoyens et leur pouvoir de sanction

De l'opinion générale, la méfiance largement répandue à l'égard des autorités publiques et les fréquentes allégations de mauvaise gestion des fonds pourraient régresser si les citoyens étaient en

mesure de contrôler efficacement et de sanctionner les institutions municipales en dehors du processus électoral. Ainsi que l'a formulé l'un de nos interlocuteurs, « nous devrions être en mesure d'exprimer notre mécontentement autrement que par la désobéissance fiscale ou la révolte violente ». Outre les propositions mentionnées ci-dessus concernant la communication, la consultation et l'éducation civique, les lignes d'action suivantes ont été suggérées : 1) réviser les modalités existantes en réduisant le rôle de la préfecture ; 2) promouvoir la présence d'un pouvoir judiciaire indépendant à l'échelon local ; 3) promouvoir l'accès à un avis indépendant, à coûts raisonnables et, surtout, 4) renforcer la capacité de réaction et la volonté des autorités centrales d'enquêter sur l'incompétence de leurs propres représentants sur le terrain, et de sanctionner la mauvaise gestion des fonds publics.

5.2.3.6. Un rôle crucial pour la coopération au développement

Le sentiment était généralement partagé sur le fait que l'aide extérieure allait jouer un rôle crucial pour stimuler l'ensemble des mesures mentionnées ci-dessus. L'argument a été soulevé selon lequel les Guinéens disposaient d'une expérience positive trop limitée en matière de démocratie locale et de gestion participative des affaires publiques. L'important pour la population locale, à ce stade du processus de décentralisation, c'était « une aide indépendante et des conseils neutres » susceptibles de rendre les institutions publiques locales plus réceptives aux besoins de la population dans son ensemble, pauvres compris, et plus responsables à l'égard de ces derniers.

Les institutions municipales ne devaient pas nécessairement être considérées comme le point d'entrée principal pour poursuivre les objectifs de réduction de la pauvreté. Dans un environnement hautement politisé, un lourd investissement dans les capacités techniques et les ressources financières de base des institutions municipales pourrait être vu comme un parti pris politique par les autres acteurs locaux et affaiblir les organisations disposant d'une certaine expérience en matière de réduction de la pauvreté. Par conséquent, il a été jugé important de prendre le temps d'une évaluation prudente de la légitimité, des résultats obtenus et de la portée des initiatives et des acteurs existants dans le domaine de la réduction de la pauvreté et du développement local. Il pourrait s'avérer plus efficace d'investir dans les capacités d'un large éventail d'acteurs publics et privés à agir les uns avec les autres et à explorer certains potentiels de collaboration, plutôt que de se concentrer au seul niveau de la municipalité.

Afin de renforcer le rôle et la légitimité des gouvernements locaux en matière de réduction de la pauvreté et de développement local, les bailleurs de fonds devraient fournir des conseils concrets pour la définition des politiques et proposer aux représentants municipaux et de quartier des formations en consultation et en techniques de planification participatives. Une autre ligne d'intervention importante serait de fournir une aide financière initiale pour lancer, au niveau de la commune, des fonds de développement ou des programmes de subvention susceptibles de cofinancer des initiatives dans le domaine du développement socio-économique. De telles mesures pourraient marquer avec efficacité l'engagement de la municipalité vers un développement socio-économique largement établi et les objectifs de réduction de la pauvreté, stimuler l'intérêt pour les affaires municipales et une collaboration avec les nouvelles autorités publiques.

L'appropriation locale et l'acceptation de ses responsabilités par la population locale étaient considérées comme des objectifs importants de l'aide. Toutefois, le sentiment dominant dans chacune des deux villes était que, à ce stade du processus de décentralisation, l'aide extérieure devrait être fortement liée à certaines conditionnalités et qu'un suivi étroit de la mise en œuvre des activités sur le terrain s'imposait. Cela n'exigeait pas nécessairement une forte présence des représentants des agences des bailleurs de fonds, mais pouvait également être délégué à une ONG indépendante du Nord ou guinéenne, disposant d'une bonne connaissance du contexte culturel et des structures du pouvoir à l'échelon local.

6. Conclusions

Le programme national de décentralisation, lancé après la chute du régime de Sékou Touré, a institué un cadre juridique et institutionnel de libre administration locale et ouvert de nouveaux espaces aux initiatives locales de promotion du développement et de lutte contre la pauvreté. Des percées sont toutefois encore nécessaires sur plusieurs fronts si l'on veut arriver à une gouvernance locale profitable aux pauvres et à une lutte contre la pauvreté locale via ces nouveaux espaces.

Le programme de décentralisation national a connu une mise en œuvre agitée et des preuves tangibles d'un impact positif sur la pauvreté n'apparaissent que petit à petit. Les parties prenantes que nous avons consultées estiment néanmoins que les réformes entreprises devraient en fin de compte avoir un impact positif sur les conditions de vie.

La mise en place d'une gouvernance locale profitable aux pauvres se heurte à des obstacles aussi importants que l'absence d'une culture de dialogue et de consultation du citoyen à propos des priorités de développement et la manque de confiance à l'égard des acteurs étatiques, y compris des représentants élus des collectivités locales. Ces deux obstacles sont, dans une large mesure, le résultat d'un système qui, des décennies durant, s'est caractérisé par un état central et des autorités locales répressifs.

Ce vécu se voit également à l'image, au peu d'intérêt pour les performances et au faible niveau de redevabilité des fonctionnaires et élus locaux et des services déconcentrés centralisés de l'Etat, d'une part et à une population peu encline à leur demander des comptes, d'autre part.

Ce manque de performances résulte aussi de l'absence d'incitants positifs ou de sanctions, compte tenu de l'inefficacité des mécanismes mis en place pour les recours judiciaires et le contrôle démocratique des autorités (locales) en dehors des élections. Confrontés à une situation générale de pauvreté, d'analphabétisme et sans éducation civique systématique, de nombreux Guinéens se battent avant tout pour leur survie quotidienne, ce qui leur laisse peu de temps pour exercer leurs droits politiques ou de contrôle démocratique. D'où le désintérêt des institutions publiques pour les préoccupations des citoyens en général, et la marginalisation politique persistante de vastes couches de population.

Un autre obstacle important à une action locale concertée est le manque de clarté, d'accord et de conscience sur la répartition des rôles, responsabilités et ressources entre les différents acteurs qui interviennent en matière de développement local et de la lutte contre la pauvreté (état central, services déconcentrés, collectivités locales, organismes de base, agents du secteur privé, autorités religieuses, ONG, projets de coopération etc.). Des cadres de dialogue et de coordination entre ces acteurs existent sur papier, encore faut-il qu'ils se concrétisent.

On attend beaucoup des appuis (européens) à la décentralisation, notamment qu'ils aident à surpasser les problèmes de ressources et de capacités et qu'elle aide les collectivités locales à se montrer plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté. Mais les craintes sont aussi grandes de voir les élites locales s'accaparer l'aide acheminée par le biais de ces institutions, qu'elle devienne un enjeu de pouvoir politique et qu'elle écarte un peu plus les communautés pauvres de la prise de décision politique. La coopération au développement devrait par conséquent se fonder sur une évaluation diligente, cas par cas, des opportunités, risques et contraintes inhérents à l'environnement local.

Voici quelques recommandations à l'attention des bailleurs de fonds, issues de notre analyse des liens entre décentralisation et réduction de pauvreté au plan politique, et des perceptions des citoyens dans deux municipalités guinéennes :

1. Reconnaître que l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale est un sujet politiquement sensible, qui peut être rapidement perçu comme une ingérence dans les affaires locales.
2. Accorder suffisamment de temps et de ressources à une analyse approfondie des structures du pouvoir politique en place, y compris des pouvoirs traditionnels. Il s'agira notamment de consulter toute une série d'acteurs et de parties prenantes du développement local, de manière à analyser leur engagement et leur capacité à promouvoir un développement local profitable aux pauvres et des dispositifs de libre administration où chacun trouve sa place.
3. Favoriser une prise de conscience de la nécessité d'une communication entre municipalités et citoyens sur leurs attentes, droits et responsabilités respectifs ;
4. Trouver un équilibre entre d'une part, une aide au renforcement des capacités et de l'engagement des collectivités locales à créer un environnement porteur dans lequel peut s'inscrire une action de développement et de réduction de la pauvreté et, d'autre part, un appui aux acteurs non étatiques pour qu'ils profitent de ce nouvel espace politique d'auto-promotion et de plaidoyer ;
5. Renforcer la capacité des collectivités locales à mobiliser des ressources financières pour promouvoir une action visible dans le domaine du développement socio-économique. Il s'agira notamment de prendre des mesures visant à renforcer le souci de la performance au niveau des collectivités locales et à inciter le citoyen à demander des comptes et à exercer un contrôle démocratique sur ses élus.
6. Promouvoir un dialogue stratégique entre les collectivités locales et les autres acteurs essentiels du développement local (société civile, services déconcentrés, préfectures, chefs traditionnels, autorités religieuses, etc.) pour définir ensemble des stratégies de lutte contre les causes locales de pauvreté. Dans un pays où les décisions se sont longtemps prises au niveau central, il faudra multiplier les actions de formation des acteurs aux techniques de consultation, de communication et de négociation et soutenir de mesures symboliques qui créent un climat de confiance. Dans cet esprit, il ne serait sans doute pas inutile, en concertation systématique avec les partenaires nationaux, de trouver des mécanismes qui inciteraient les administrations sous-nationales à suivre des approches de gouvernance locale plus participatives.
7. Promouvoir des actions qui tiennent compte des contraintes spécifiques rencontrées par les populations locales marginalisées et défavorisées dans la participation à la gouvernance locale. Il pourrait s'agir de subventions à des mesures permettant aux pauvres de défendre leurs intérêts et de faire connaître leurs besoins aux collectivités locales sans crainte de représailles. Dans le même esprit, il serait important de réfléchir plus systématiquement sur des mesures incitant les femmes et les jeunes à s'engager dans la gestion des affaires locales. Une autre solution consisterait
8. Renforcer la surveillance et l'évaluation des effets et de l'impact du (appui au) programme national de décentralisation et de la libre administration, y compris en termes d'investissements dans les capacités locales et dans des systèmes de reddition des comptes.

Les bailleurs européens testent pour l'instant de nouvelles modalités qui doivent aider les collectivités locales guinéennes à jouer un rôle plus actif dans la lutte contre la pauvreté. Il vaudrait sans doute la peine d'avoir des échanges d'expérience plus systématiques sur ces instruments et modalités d'appui spécifiques.

La création d'un nouveau groupe de coordination entre bailleurs de fonds de l'UE sur la décentralisation et la libre administration, associant les partenaires de ces bailleurs et les ONG européennes ayant une expérience intéressante en la matière, et l'investissement dans des plateformes et dans des capacités au niveau préfectoral sont deux options institutionnelles parmi d'autres permettant de promouvoir ce type d'échanges au plan national et décentralisé.

Références bibliographiques

- Ambassade de France, mission de coopération, *Note relative à la décentralisation en Guinée*, Conakry, 26 novembre 1996.
- Bah, A. O., Binto, K. et Lootvoot, B., « Les Guinéens de l'extérieur : rentrer au pays ? », *Politique africaine*, n° 36, 1989, p. 22-37.
- Bah, M. L., Bah, M. L., 1998. *Étude exploratoire sur les liens entre la décentralisation et la lutte contre la pauvreté en République de Guinée. Synthèse moyenne Guinée et Dabola*, version provisoire, Conakry, Padofeg.
- Bah, M. Y., *La décentralisation en Guinée. Étude de quelques conflits de compétence nés de la décentralisation*, séminaire « État, territoire et décentralisation », Institut universitaire du développement (IUED), Genève, 1997.
- Banque mondiale, République de Guinée, *Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV). Rapport d'évaluation*, Conakry, 1998.
- Bernhard, M. et Stockmayer, A., « Die Entdeckung der Kommunen », *Akzente*, GTZ GmbH, Eschborn, 1999, p. 40-41.
- Boirard, H. et Bourreau, J.-M., *Programme d'appui aux communautés villageoises. Fonds d'investissement villageois*, rapport de la mission AFVP de supervision, 8-17 juin 1998, AFVP, Conakry, 1998.
- Bourgi, A., « Impostures électorales », *Jeune Afrique*, 1982, p. 31.
- Bouy, M., *Organisations professionnelles agricoles et décentralisation : le cas des groupements d'éleveuses et d'éleveurs en Haute-Guinée Ouest (Guinée-Conakry)*, Vétérinaires sans frontières (VSF), Lyon, 1998.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe*, BMZ, Bonn, 1990.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Hauptelemente der Armutsbekämpfung*, BMZ, Bonn, 1992.
- Brunel, F., *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, rapporteur Françoise Brunet, Coopération française, Paris, 1997.
- Camara, A. B., *Étude exploratoire sur les liens entre le processus de décentralisation et la lutte contre la pauvreté en Guinée. Analyse des textes et politiques*, ECDPM (rapport de consultance), Maastricht, 1999.
- Charles, B., « Quadrillage politique et administratif des militaires », *Politique africaine*, n° 36, 1989, p. 9-21.
- Commission européenne, *Programme indicatif de la coopération financière et technique entre la République de Guinée et la Communauté économique européenne dans le cadre de la troisième Convention de Lomé*, Conakry, 24 mai 1986.

- Commission européenne, *Programme indicatif national. Cadre de la coopération entre la République de Guinée et la Communauté économique européenne sous la Convention de Lomé IV*, Conakry, 1991a.
- Commission européenne, délégation de la Commission des Communautés européennes en République de Guinée. *Guinée-Conakry. Rapport annuel 1989-1990*. Conakry, 1991b.
- Commission européenne, Union européenne, délégation de la Commission européenne en République de Guinée, *Coopération République de Guinée – Commission européenne. Rapport annuel 1994*, Conakry, 1994.
- Commission européenne, République de Guinée, *Fonds européen de développement. Convention de Lomé IV. Second protocole financier. Programme indicatif national*, Conakry, 1997a.
- Commission européenne, délégation en République de Guinée, ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, *Formulation du programme pilote de promotion des villes secondaires en Guinée. Rapport définitif, juillet 1997*, cabinet Gressard, Montmorency, 1997b.
- Commission européenne, délégation en République de Guinée, ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, *Formulation du Programme pilote de promotion des villes secondaires en Guinée. Rapport définitif, juillet 1997, annexes*, cabinet Gressard, Montmorency, 1997c.
- Commission européenne, DG VIII, *Informations sur le Programme pilote de promotion des villes secondaires*, Bruxelles, 1998.
- Commission européenne, *Coordination report from the Director generals for development of the EU*, Vienne, 1998.
- Commission européenne, Guide d'opérationnalisation de la coopération décentralisée, in Commission européenne, DG Développement, Directeur général, *Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECCO, Objet : appui à la coopération décentralisée (CD) - Guide d'opérationnalisation de la CD*, Bruxelles, 1999a.
http://europa.eu.int/comm/development/sector/decentralised/index_en.htm
- Commission européenne, Note d'orientation coopération décentralisée, in Commission européenne, DG Développement, Directeur général, *Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECCO, Objet : appui à la coopération décentralisée (CD) - Guide d'opérationnalisation de la CD*, Bruxelles, 1999b.
http://europa.eu.int/comm/development/sector/decentralised/index_fr.htm
- Commune de Kankan, *Fiche de présentation de la commune de Kankan pour le séminaire de lancement du programme P.V.S. à Kankan, les 20, 21, 23 août 1998*, Kankan, 1998.
- Condé, A. et Dioubaté, Y., *Administration responsable de la mise en œuvre de la politique de décentralisation : analyse de la structuration des modes de fonctionnement*, PNUD, rapport préparé pour le programme-cadre « Appui à la décentralisation et promotion de la société civile », Conakry, 1998.
- Conté, L., *Discours-programme du président de la République de Guinée, le général Lansana Conté*, Conakry, 1985.
- Conseil de l'Union européenne, « Conclusions on operational coordination between the Community and its member states », *2021th Council meeting - Development, Luxembourg, 5th June 1997*, PRES 8631/97, 1997, p.10-11

- Conseil des ministres de l'Union européenne, *Note for the attention of the members of the Development Group. Guidelines for strengthening operational coordination between the Community and its member states in the field of development co-operation*. Bruxelles, 1997.
- Crook, R., Manor, J., *Democracy and Decentralisation in South and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Diasseny, D., *Pour bâtir une administration de développement. Réflexions présentées par le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation*, Conakry, non publié, 1996.
- Dioubaté, Y., *La décentralisation en Guinée forestière : regard croisé des acteurs de terrain sur une politique et un processus*, rapport de mission, PNUD, programme-cadre « Appui à la décentralisation et promotion de la société civile », Conakry, 1997.
- Dioubaté, Y. et al., *Programme-cadre « Appui à la décentralisation et promotion de la société civile. Enquête participative dans les 4 régions naturelles du pays. Note de synthèse »*, PNUD, programme-cadre « Appui à la décentralisation et promotion de la société civile », Conakry, 1998
- Dioubaté, Y. et al., *Le développement local : analyses des problèmes de financement et des exigences de gestion contractuelle*, PNUD, programme-cadre « Appui à la décentralisation et promotion de la société civile », Conakry, 1998.
- DNAT, direction nationale de l'administration du territoire du ministère de l'intérieur et de la sécurité, *Organisation politique et administrative de la Guinée*, Conakry, s.d.
- DNAT, direction nationale de l'administration du territoire du ministère de l'intérieur et de la sécurité, *Fonction préfectorale et développement en République de Guinée*, Conakry, 1995a.
- DNAT, direction nationale de l'administration du territoire du ministère de l'intérieur et de la sécurité, *La tutelle*, Conakry, 1995b.
- DNAT, direction nationale de l'administration du territoire du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, *Intervention du directeur national de l'administration du territoire à la 3^e conférence administrative nationale tenue à Conakry, du 2 au 6 juin 1997*, Conakry, 1997.
- DND a, direction nationale de la décentralisation du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Rapport de présentation de la direction et de l'état de la décentralisation en République de Guinée*, Conakry, s.d.
- DND b, direction nationale de la décentralisation du ministère de l'intérieur et de la sécurité, *Recueil des textes législatifs et réglementaires sur l'organisation des communes urbaines en Guinée*, Conakry, s.d.
- DND, direction nationale de la décentralisation du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Rapport de présentation de la direction et de l'état de la décentralisation en République de Guinée »*, s.d.

- DND, direction nationale de la décentralisation du ministère de l'intérieur et de la sécurité, *La décentralisation en République de Guinée*, document présenté par Mamadou Tounkara, directeur national de la décentralisation, Conakry, avril 1994.
- DND, direction nationale de la décentralisation du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Évaluation de la décentralisation en Guinée. Réalisée par la DND en collaboration avec le CECI dans le cadre du Programme de la démocratie et des droits de la personne (PDDP), sur financement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)*, Conakry, janvier 1998.
- Englebert, P., « Guinea. Recent History », *Africa South of the Sahara 1998*, 27^e édition, Europa Publications Limited, Londres, 1998, p. 516-521.
- Englebert, P., « Guinea. Recent History », *Africa South of the Sahara 2000*, 29^e édition, Europa Publications Limited, Londres, 1999, p. 543-548.
- « Im Blickpunkt: Dezentralisierung in Afrika ». *Akzente*, n° 2, GTZ GmbH, 1999.
- Jacob, J.-P., « L'enlèvement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États les intervenants externes », *APAD, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, n° 15, Nassirou Bako-Afrifari et Pierre-Joseph Laurent, 1998, p.119-137.
- Kullenberg, L. et al., *Supporting rural local governments in practice: Issues for consideration*, disponible sur http://www.org/uncdf/news/rome_paper.htm, 1997.
- «Loi fondamentale », *Journal officiel de la République de Guinée. Numéro spécial: Loi fondamentale et lois organiques*, Conakry, mars 1992.
- Loquai, C., Van Hove, K. et Bossuyt, J., *The European Community's Approach towards Poverty Reduction in Developing Countries*, ODI working paper 111, ODI et ECDPM, Londres, 1998.
- MEFP, ministère chargé de l'économie, des finances et du plan, *Guinée, vision 2010. Stratégie de développement socio-économique à l'horizon 2010*, Conakry, 1996a, vol. I, 2^e version.
- MEFP, ministère chargé de l'économie, des finances et du plan, *Guinée, vision 2010. Stratégie de développement socio-économique à l'horizon 2010*, Conakry, 1996b, vol. II, 2^e version.
- MEFP, ministère chargé de l'économie, des finances et du plan, *Programme national de développement humain (PNDH). Initiative de développement humain (IDH)*, Conakry, 1997, vol. 6/7, bloc thème VI.
- MID, ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Programme-cadre Promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile (PC/PDRSOC)*, Conakry, 1998, document principal, version provisoire.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, *Pour bâtir une administration de développement, réflexions présentées par le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation*, Conakry, octobre 1996.
- Mission de coopération et d'action culturelle en Guinée, *La coopération franco-guinéenne, un bilan 1995* », Conakry, 31 mars 1996.

- MPC, ministère du plan et de la coopération, *Projet d'appui au développement socio-économique PADSE. Un profil de la pauvreté en Guinée. Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages avec module budget et consommation. EIBC 1994-1995* », Conakry, s.d.
- MPC, ministère du plan et de la coopération, *Rapport national sur le développement humain 1997. Guinée*, PNUD, Conakry, 1998.
- MPC, ministère du plan et de la coopération *Établissement d'une carte de la pauvreté de la République de Guinée*, AGRER, Bruxelles, 1999, version finale.
- MSP, ministère de la santé publique, *Évaluation du système de participation communautaire du programme PEV-SSP-ME. Étude réalisée sur financement GTZ (projet CT/MS) et UNICEF. Rapport final exécuté du 14 au 18 juillet par Moussa Bakar Sylla et Aly Kamano*, Conakry, 1996.
- MSP, ministère de la santé publique, *Document préparé pour la réunion du groupe consultatif les 24, 25, et 26 juin 1998. Secteur Santé*, Conakry, 1998.
- ONU, département des affaires économiques et sociales, division de la population, *Urban and Rural Areas*, disponible sur <http://www.undporg80/popin/wtrends/ura/uraraf.htm>, 1996.
- « Ordonnance 079/PRG/ du 25 mars 1986 portant réorganisation territoriale de la République de la Guinée et institution des collectivités décentralisées ».
- « Ordonnance 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée ».
- « Ordonnance 092/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990 portant organisation et fonctionnement des communautés rurales de développement en République de Guinée ».
- Pitschas, R., 'Dezentralisierung und Good Governance – Zivilgesellschaftliche Entwicklung im Konflikt mit dem effizienten Staat, Dezentralisierung in Entwicklungsländern', in Thomi, W., Steinich, M. et W. Polte, (dir.), *Dezentralisierung in Entwicklungsländern Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, p. 125-149.
- PNUD, *Human development report 1990*, Programme des Nations unies pour le développement, Oxford University Press, New York, Oxford, 1990.
- PNUD, *Human development report 1998*, Programme des Nations unies pour le développement, Oxford University Press, New York, Oxford, 1998a.
- PNUD, *Overcoming Human Poverty*, Programme des Nations unies pour le développement, New York, 1998b.
- PNUD, *Vaincre la pauvreté humaine. Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*, Programme des Nations unies pour le développement, New York, 2000.
- Présidence de la République, secrétariat général du gouvernement, *Décret déterminant la nomination et les attributions des préfets, des secrétaires généraux de préfecture, des sous-préfets et des sous-préfets adjoints*, n° 081/PRG/SGG/67, 1987.
- République de Guinée, *PNDH 1997-2002. Document à distribuer au deuxième groupe consultatif pour la Guinée Initiative de développement humain en Guinée. Programme national de développement humain*, Paris les 7, 8, et 9 juin 1998, 1998.

- Robert, S., « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », *Les avatars de l'État en Afrique*, GEMDEV, Paris, 1997, p. 161-175.
- Rondinelli, D., et Cheema, G., 'Implementing Decentralization Policies. An Introduction', in Cheema, G., et Rondinelli, D., (dir.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, 1983, p.9-34
- Ruffert, M., « Patient Infrastruktur. Dezentralisierung in Afrika », *Akzente*, Eschborn, GTZ GmbH, 1999, p. 36-39
- Schmidt, U., « Guinea », *Handbuch der Dritten Welt*, n° 4, Nuscheler, F. Bonn, 1993, p. 243-252.
- Manor, J., 'Democratic decentralization in Africa and Asia', *IDS Bulletin*, 26(2), 1995, p.81-88.
- Manor, J., *The political economy of democratic decentralization*, Banque mondiale, Washington, 1999.
- Materu, J., (dir.), *Decentralised cooperation and joint action: building partnerships between local government and civil society in Africa*, rapport de gestion des politiques n°10, ECDPM, Maastricht, 2000.
- Simon, K., 'Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern', in Bodemer, K., (dir.), *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten. Beiträge des Arbeitskreises "Entwicklung und Verwaltung"*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hambourg, 2000, p. 9-28.
- Tessiere, L., *Projet de programme des villes secondaires. Notes de dossier*, Conakry, 1988.
- Tessiere, L., *Assistance technique au programme de promotion des villes secondaires, rapport n° 3*, Conakry, 1999, rapport final.
- Toukara, M., « La décentralisation en Guinée », *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Conduite du processus dans les pays francophones et lusophones*, Programme de développement municipal. Module Afrique de l'Ouest et du Centre, CEDA, Cotonou, 1995, p. 151-162.
- Toukara, M., *Intervention du directeur national de la décentralisation à la 3^e conférence administrative nationale tenue à Conakry du 2 au 6 juin 1997*.
- Vétérinaires sans frontières, « Les organisations locales face à la décentralisation. Expériences au Burkina-Faso, Guinée et Mali », *Actes du séminaire Afrique de l'Ouest 2000, février 2000*, disponible sur http://europa.eu.int/comm/development/sector/decentralised/index_fr.htm, 2000.